

სასწავლო სახელმძღვანელო

ოპერმანი/კლასენი/ნეთესჰაიმი

ევროპული სამართალი



ევროკავშირი
საქართველოსთვის
EU4Business



giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

მოკლე სახელმძღვანელოები
იურიდიული სწავლებისთვის

ოპერმანი/კლასენი/ნეტესჰაიმი
ევროპული სამართალი

Europarecht

Ein Studienbuch

begründet von

Dr. iur. Dres. h. c. Thomas Oppermann

em. o. Professor an der Universität Tübingen
ehem. Mitglied des Staatsgerichtshofes für das Land Baden-Württemberg

fortgeführt von

Dr. iur. Claus Dieter Classen

o. Professor an der Universität Greifswald
Mitglied des Landesverfassungsgerichts und
Richter am Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

und

Dr. iur. Martin Nettesheim

o. Professor an der Universität Tübingen

8., neu bearbeitete Auflage, 2018



ევროპული სამართალი

სასწავლო სახელმძღვანელო

სახელმძღვანელოს შემდგენლები

თომას ოპერმანი – სამართლის საპატიო დოქტორი

Dr. iur. Dres. h. c. Thomas Oppermann

ბადენ-ვიურტემბერგის საკონსტიტუციო სასამართლოს ყოფილი წევრი

კლაუს დითერ კლასენი – სამართლის დოქტორი

Dr. iur. Claus Dieter Classen

გრაიფსვალდის უნივერსიტეტის სრული პროფესორი, მეკლენბურგ-პომერანიის მხარის საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრი და უმაღლესი ადმინისტრაციული სასამართლოს მოსამართლე

მარტინ ნეტესჰაიმი – სამართლის დოქტორი

Dr. iur. Martin Nettesheim

ტიუბინგენის უნივერსიტეტის სრული პროფესორი

წინამდებარე სახელმძღვანელო გამოქვეყნებულია ევროკავშირისა და გერმანიის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ფედერალური სამინისტროს (BMZ) თანადაფინანსებული პროექტის – „საქართველოს კომერციული სამართლის და პრაქტიკის გაუმჯობესება“ – მხარდაჭერით, რომელსაც გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ) ახორციელებს.

ტექსტში გადმოცემული მოსაზრებები შესაძლოა, არ გამოხატავდეს ევროკომისიის, გერმანიის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ფედერალური სამინისტროსა (BMZ) და GIZ-ის შეხედულებებს.



ევროკავშირი
საქართველოსთვის
EU4Business



გერმანიის
თანამშრომლობა
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

მთარგმნელები

თამარ ერქვანია (§§1–18)

ირაკლი ჯაფარაშვილი (§§19–42)

ქართული ტექსტის რედაქტორები

თამარ გაბელაია (§§1–19)

ეკა ბუჯიაშვილი (§§20–42)

ტექნიკური უზრუნველყოფა

გვანცა მახათაძე

მე-8, განახლებული გამოცემა, 2018

© GIZ, 2021

გამოცემის ელექტრონული ვერსია შეგიძლიათ იხილოთ ვებგვერდზე: lawlibrary.info/ge

ISBN 978-9941-8-3050-1

წინასიტყვაობა

სახელმძღვანელოს მე-8 გამოცემის შემუშავებისას მონაწილეობა უკვე აღარ მიუღია მის შემდგენელს, პროფ. თომას ოპერმანს (Prof. Dr. Dr. h. c. Thomas Oppermann). ეს ნაშრომი თავდაპირველად მან საკუთარი პასუხისმგებლობით შექმნა და მისი სპეციფიკური, ასევე სტუდენტებისა და პრაქტიკის მოთხოვნილებების შესაბამისი, სტილისტიკის გათვალისწინებით, ევროპის სამართალში წამყვან სახელმძღვანელოდ აქცია. რამდენიმე წლის წინ სხვა ორი ავტორიც შეუდგა ამავე სახელმძღვანელოს გადამუშავების პროცესს, ხოლო შემდგომში პროფ. ოპერმანი ასაკის გამო ამ პროცესს მთლიანად გამოეთიშა. ევროპული ინტეგრაციის მნიშვნელოვანებასა და აუცილებლობაში დარწმუნებული ავტორები ეცდებიან, სახელმძღვანელოს გადამუშავების ეს რთული პროცესი წარმართონ დამფუძნებლის სულისკვეთებით, ევროპული კავშირის ფარგლებში არსებული პრობლემებისა და პროექტის ლიმიტირებული შესაძლებლობების გაცნობიერებით.

ევროპული კავშირის ფარგლებში ბოლო წლების განმავლობაში საქმე გვაქვს უჩვეულო მოვლენებთან: 2010 წელს საბერძნეთში დაწყებული და ჯერ კიდევ ბოლომდე ვერდაძლეული ფინანსური კრიზისის, აგრეთვე, განსაკუთრებით, 2015 და 2016 წლებში, და დღემდე განგრძობადი, ახლო აღმოსავლეთიდან და აფრიკიდან დაძრული ლტოლვილთა ნაკადის გათვალისწინებით, ევროპული ინტეგრაციის პროექტის კონცეფცია, როგორადაც იგი აღიქმებოდა ადრე, ნაწილობრივ კითხვის ნიშნის ქვეშ მოექცა; გაერთიანებულმა სამეფომ ევროპული კავშირის დატოვება გადაწყვიტა; ასევე, პოლონეთსა და უნგრეთში რთული პრობლემები და დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების კუთხით, სამართლებრივი და პოლიტიკური ცხოვრების წარმართვის გათვალისწინებით; ხშირად ხდება ისეთი მოთხოვნების წამოჭრა, რომლებიც ნაკლებად პოპულარს ერთმნიშვნელოვან კონსენსუსს ევროპული კავშირის მასშტაბით.

სახელმძღვანელო მოიცავს ევროპული კავშირის მეორეული სამართლისა და ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების ორგანოების დონეზე მიმდინარე განვითარების პროცესებს, აგრეთვე, გათვალისწინებულია დაახლოებით 2018 წლის გაზაფხულამდე არსებული შესაბამისი ლიტერატურა. წიგნის ფორმალური აგებულება, პრინციპულად, უცვლელი დარჩა; უცვლელია, აგრეთვე, სულისკვეთება, სახელმძღვანელო თანაბრად მოემსახუროს როგორც სტუდენტებს, ასევე სამართლებრივ და პოლიტიკურ პრაქტიკას ევროპული სამართლის სფეროში; სახელმძღვანელოში წარმოდგენილია კავშირის სამართლის „ზოგადი ნაწილი“ (ინსტიტუციები, წყაროები, სამართლებრივი დაცვა, დემოკრატია, ძირითადი უფლებები და სხვ.) და არსებითი მხარე ევროპული კავშირის პოლიტიკის მატერიალური ნაწილისა (შიდა საერთო საბაზრო სივრცე, სავალუტო კავშირი, კონკურენციის საკითხები, საგარეო ურთიერთობები და ა.შ.). ძირითადი უფლებების კონტექსტში, სხვა საკითხებთან ერთად, განხილულია, აგრეთვე, ევროპული კავშირისათვის რელევანტური, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მოთხოვნები.

პარაგრაფები ერთობლივად წავიკითხეთ და გადავანაწილეთ, შესაბამისად, ერთობლივად ვაგებთ პასუხს მის ხარისხზეც.

მნიშვნელოვანი დახმარებისათვის მადლობას ვუხდით: კლასენის კათედრას, ქალბატონებსა და ბატონებს: ქრისტოფერ ბილცს, ალექსანდერ იბენსა და რებეკა ლაუბახს; ნეტესჰაიმის კათედრას, ქალბატონებსა და ბატონებს: ქრისტოფ ფიშერს, რიჰარდ ჰერმანს, სებასტიან კარლის, დოქ. ანდრეას კულიკს, ჯულია მარი პოლდერს, ტანია შიმელეს, თანგვა ქსუსა და ისოლდე ცაილერს; მადლობას ვუხდით, აგრეთვე, მკითხველებს მნიშვნელოვანი გამოხმაურებებისათვის. სამომავლოდ შეტყობინებების გამოგზავნა შესაძლებელია შემდეგ ელ. მისამართებზე: klassen@uni-greifswald.de, mail@nettesheim.org.

თანამშრომლობისათვის კიდევ ერთხელ მადლობას ვუხდით ადვოკატს – იოჰანეს ვასმუტს და გამომცემლობას – C. H. Beck.

ვიმედოვნებთ, სახელმძღვანელო იქნება მნიშვნელოვანი დამხმარე ორიენტირი იურისტების განათლების პროცესში, აგრეთვე, სამართლებრივი და პოლიტიკური პრაქტიკისათვის.

გრაიფსვალდი და ტიუბინგენი, ივლისი, 2018

კლაუს დიტერ კლასენი – მარტინ ნეტესჰაიმი

შინაარსი

წინასიტყვაობა	V
აბრევიატურების ნუსხა	XLI

პირველი ნაწილი. ისტორიული განვითარება

§1. ევროპული იდეა ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების დაფუძნებამდე (1952 წ.)	1
§2. ევროპის ეკონომიკური ინტეგრაცია 1952–1992 წლებში	7
§3. პოლიტიკური კავშირის წარმოშობა: 1992 წლიდან დღემდე	14

მე-2 ნაწილი. ევროპული კავშირი – საფუძვლები

§4. ინტეგრაციის თეორიული საფუძვლები	25
§5. ევროპული კავშირის ორგანოები	38
§6. ევროპული კავშირის სხვა ინსტიტუციები	102
§7. ადამიანური რესურსი	114
§8. ფინანსური წესრიგი	125

მე-3 ნაწილი. ინტეგრაცია სამართლის მეშვეობით

§9. ევროპული კავშირის სამართლის წყაროები	149
§10. ევროპული კავშირის სამართლებრივი ნორმების იერარქია (რანჟირება)	210
§11. ევროპული კავშირის ინსტიტუციების სამართლებრივი საქმიანობა	230
§12. კავშირის სამართლის განხორციელება და აღსრულება	268
§13. სამართლებრივი დაცვა	289
§14. ევროპული კავშირისა და მისი წევრი სახელმწიფოების პასუხისმგებლობის საკითხი	330

მე-4 ნაწილი. ევროპული კავშირი და მისი მოქალაქეები

§15. სამართლებრივი სახელმწიფოს დემოკრატია ევროპის კავშირში	343
§16. გაერთიანების მოქალაქეობა	365
§17. ევროპული ძირითადი უფლებები	383

მე-5 ნაწილი. ევროპული კავშირის ეკონომიკური წესრიგი

§18. ეკონომიკური კონსტიტუცია და ეკონომიკური პოლიტიკა	436
§19. სავალუტო კავშირი	464
§20. კონკურენციის სამართალი და კომპანიები	478
§21. კონკურენციის სამართალი და სახელმწიფო: სუბსიდიები, სახელმწიფო მომსახურება და სახელმწიფო შესყიდვები	507

მე-6 ნაწილი. შიდა ბაზარი I: საქონლის გადაადგილება და მომსახურებები

§22. შიდა ბაზარი – საქონლის თავისუფალი გადაადგილება	546
§23. ენერგია	570
§24. სოფლის მეურნეობა და თევზჭერა	581

§25. მომსახურების თავისუფლება	597
§26. ტრანსპორტი	612

**მე-7 ნაწილი. შიდა ბაზარი II: პერსონალი, საწარმოები და
სოციალური პოლიტიკა**

§27. დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლება	631
§28. დაფუძნების თავისუფლება	655
§29. სოციალური პოლიტიკა და დასაქმება	674

მე-8 ნაწილი. შიდა ბაზარი III: ფინანსების გადაადგილება

§30. კაპიტალისა და ანგარიშსწორების გადაადგილება	686
§31. ფინანსური ბაზრები	696

მე-9 ნაწილი. სამართლის ჰარმონიზაცია და კოორდინაცია

§32. სამართლის დაახლოებისა და ჰარმონიზაციის ძირითადი საკითხები	706
§33. გარემოს დაცვა, ჯანმრთელობის დაცვა, პოლიცია და უცხო ქვეყნის მოქალაქეები, მონაცემთა დაცვა: საჯარო სამართლის ევროპეიზაცია	726
§34. მეცნიერება, განათლება და სპორტი, კულტურა და მანუფაქტურა: კულტურული ადმინისტრირების სამართლის ევროპეიზაციის შესახებ	767
§35. გადასახადები	786
§36. მომხმარებელთა უფლებების დაცვა, ინტელექტუალური საკუთრება, კორპორაციული სამართალი, საკოლიზიო და საპროცესო სამართალი: კერძო სამართლის ევროპეიზაციის შესახებ	810
§37. სისხლის სამართლის ევროპეიზაცია	834

მე-10 ნაწილი. ევროპული კავშირის საგარეო განზომილება

§38. ერთიანი საგარეო პოლიტიკა: კომპეტენციები, ინსტრუმენტები და ინსტიტუტები	842
§39. ერთიანი საგარეო, უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკა	860
§40. ერთიანი სავაჭრო პოლიტიკა და განვითარების პოლიტიკა	882
§41. ევროპული ასოცირება – სამეზობლო პოლიტიკა	908
§42. ევროკავშირში განეწესება – ევროკავშირიდან გასვლა	917

საგნობრივი/თემატური ნუსხა	934

სარჩევი

წინასიტყვაობა	V
აბრევიატურების ნუსხა	XLI

პირველი ნაწილი. ისტორიული განვითარება

§1. ევროპული იდეა ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების დაფუძნებამდე (1952 წ.)	1
I. ევროპული იდეა 1919 წლამდე	2
II. ჩანასახოვანი იდეები (წინარე რეფლექსიები) ევროპული ინტეგრაციის შესახებ 1919-1945 წლებში	3
III. ევროპული იდეის განვითარება 1945 წლის შემდეგ	5
1. ჩერჩილის სიტყვა ციურიხში 1946 წელს და ევროპული მოძრაობა	5
2. პირველი ორგანიზაციების დაფუძნება	6
§2. ევროპის ეკონომიკური ინტეგრაცია 1952–1992 წლებში	7
I. ევროპული გაერთიანებების წარმოშობა – 1950–1958	7
II. „ევროპული გაერთიანების ფილოსოფიის“ გარდაქმნა ფედერალიზმიდან პრაგმატიზმამდე: 1958–1969	9
1. წარმატებები ეკონომიკური ინტეგრაციისას	9
2. პრობლემები პოლიტიკურ დონეზე	9
III. მცირე ნაბიჯებით ევროპული კავშირის მიმართულებით: 1970–1985 წლები	11
IV. შიდა ბაზრის პროცესი და სხვა განვითარებები: 1985–1992 წლები	13
§3. პოლიტიკური კავშირის წარმოშობა: 1992 წლიდან დღემდე	14
I. ევროპული კავშირის დაფუძნება (მაასტრიხტი – 1992 წ., ამსტერდამი – 1997 წ., ნიცა – 2001 წ.) და აღმოსავლეთით გაფართოებები	14
II. ევროპული კავშირის რეფორმა: 2001–2009 („post-ნიცის პროცესი“)	16
III. კავშირი მძიმე გამოწვევების წინაშე	18
1. ფინანსური კრიზისი: 2009 წლიდან დღემდე	18
2. ლტოლვილები: 2015 წლიდან დღემდე	19
3. ბრექსიტი: 2016 წლიდან დღემდე	21
4. აქცეპტირების და სისტემური პრობლემები	22
IV. პერსპექტივა: კავშირი მძიმე გამოწვევების წინაშე	23

მე-2 ნაწილი. ევროპული კავშირი – საფუძვლები

§4. ინტეგრაციის თეორიული საფუძვლები	25
I. მიმოხილვა	25
II. ინტეგრაციის მიზანი: რა მიმართულებით უნდა წარიმართოს ინტეგრაცია?	26
1. გრძელვადიანი პერსპექტივები: თანამშრომლობით გაერთიანებასა და ევროპულ ფედერაციას შორის	26
2. მოკლევადიანი პერსპექტივები: „საუკეთესო მმართველობა“	27
III. ინტეგრაციის წარმართვა: როგორ აიხსნება ეს პროცესი?	30
1. ფუნქციონალიზმი, რაციონალიზმი, ნეოლიბერალიზმი	30

2. კონსტრუქტივისტული პერსპექტივები	31
ა) ისტორიული, კულტურული, ნორმატიული და სოციალური ჩარჩო მოცემულობების რელევანტურობა	31
ბ) განსხვავებული სამართლებრივი კულტურები	32
გ) ინსტიტუციური ცვლილებები	32
დ) არსებითად ევროპული იდეის, ნორმებისა და კონვენციების განვითარება	33
3. ბოჭვა არჩეული გზით და „Lock-in“-სტრუქტურები	33
IV. მიღწეული მდგომარეობა: რა არის ევროპული კავშირი?	34
1. გაერთიანების სახეობა	34
2. გაერთიანების ხარისხი	35
ა) სამართლებრივი გაერთიანება	35
ბ) ღირებულებრივი გაერთიანება	36
გ) მშვიდობისა და კეთილდღეობის უზრუნველყოფა	37
V. სამომავლო ხედვები	38
§5. ევროპული კავშირის ორგანოები	38
I. მიმოხილვა	40
1. ევროპული კავშირის ორგანოები	40
2. სხვა ინსტიტუციები	41
3. ინსტიტუციების ადგილმდებარეობა	42
4. ევროპული კავშირის ენობრივი რეჟიმი	43
ა) ხელშეკრულებების ენობრივი მოქმედება (ხელშეკრულებათა ენა)	43
ბ) ოფიციალური და სამუშაო ენების რეგულაცია	44
II. ძალაუფლების გამიჯვნა და ფუნქციების შეკვეცა	46
1. ფუნქციები და ინსტიტუციები	46
2. ინსტიტუციური წონასწორობა	48
III. კავშირის ორგანოები	49
1. ევროპული პარლამენტი	49
ა) ევროპული პარლამენტი, როგორც ინსტიტუცია	51
ბ) ევროპული პარლამენტის გადაწყვეტილებების მიღების პროცედურა . .	56
გ) ევროპული პარლამენტის მოვალეობები	57
დ) პოლიტიკური პარტიები ევროპულ დონეზე	61
2. ევროპული საბჭო	62
ა) ევროპული საბჭოს ინსტიტუციები	64
ბ) გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი ევროპულ საბჭოში	64
გ) ევროპული საბჭოს მოვალეობები	65
3. ევროპული კავშირის საბჭო	66
ა) საბჭოს ინსტიტუციები	67
ბ) გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი საბჭოში	71
გ) საბჭოს ფუნქციები და მოვალეობები	73
დ) ევროპული კავშირის საბჭოში გაერთიანებული წევრ სახელმწიფოთა წარმომადგენლები	77

4. კომისია	77
ა) კომისიის ინსტიტუციები	78
ბ) გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი კომისიაში	86
გ) კომისიის მოვალეობები და ფუნქციები	87
5. ევროპული მართლმსაჯულება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო და ევროპული კავშირის სასამართლო)	91
ა) სასამართლო ხელისუფლების მფლობელი სტრუქტურები	94
ბ) ევროპული მართლმსაჯულების მოვალეობები	97
6. აუდიტორთა სასამართლო	98
ა) აუდიტორთა სასამართლოს ინსტიტუცია	99
ბ) მოვალეობები და უფლებამოსილებები	99
IV. შეჯამება და სამომავლო პერსპექტივა	101
§6. ევროპული კავშირის სხვა ინსტიტუციები	102
I. კონსტიტუციური რანგის ინსტიტუციები საკონსულტაციო ფუნქციებით	103
1. ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტი	103
ა) ეკონომიკისა და სოციალური კომიტეტი, როგორც ინსტიტუცია	104
ბ) მოვალეობები და უფლებამოსილებები	105
2. რეგიონების კომიტეტი	106
ა) რეგიონების კომიტეტი, როგორც ინსტიტუცია	107
ბ) მოვალეობები და უფლებამოსილებები	108
II. სხვა დაწესებულებები	109
1. ევროპული კავშირის ორგანიზატორული ძალაუფლება	109
2. ევროპული კავშირის სხვა დაწესებულებათა სპექტრი	111
ა) კავშირის დეცენტრალიზებული სააგენტოები	112
ბ) სააგენტოები საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში	112
გ) აღმასრულებელი და სხვა ტიპის სააგენტოები	113
III. შეჯამება და სამომავლო პერსპექტივა	114
§7. ადამიანური რესურსი	114
I. ევროპული საჯარო სამსახურის საჭიროება	114
II. ევროპული კავშირის სამოხელეო სამართლის საფუძვლები	115
1. ევროპული საჯარო სამსახურის ძირითადი სტრუქტურის შესახებ	115
2. სამართლებრივი საფუძვლები	115
3. კარიერული პრინციპი და დაწინაურების სისტემა	116
4. შერჩევის პროცედურა	117
III. ევროპული კავშირის მოხელეების სტატუსი	118
1. მოხელეთა შრომითი ურთიერთობის წარმოშობა	119
2. ლოიალურობის შესახებ ვალდებულებები და დისციპლინური სამართალი	119
3. სტატუსიდან გამომდინარე უფლებები	120
4. სამართლებრივი დაცვა	121

5. მოხელეთა შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტა	121
IV. ევროპულ კავშირში დასაქმებული სხვა პერსონალი	122
V. კოლექტიური სამოხელეო სამართალი	122
1. დასაქმებულთა წარმომადგენლობა	123
2. გაერთიანების უფლება	123
ა) პროფესიული კავშირების დიალოგი – ევროპული კავშირის ორგანოები	123
ბ) გაფიცვის უფლებასთან დაკავშირებით	124
VI. პერსპექტივა: ევროპელი და საერთაშორისო მოხელეები	124
58. ფინანსური წესრიგი	125
I. ევროპული კავშირის ფინანსური სისტემის ბუნება და პარამეტრები	125
II. ევროპული კავშირის ბიუჯეტი	128
1. ევროპული კავშირის საბიუჯეტო ფორმაციის განვითარება	128
2. ევროპული კავშირის საბიუჯეტო სამართლის ძირითადი პრინციპები	130
ა) სამართლებრივი საფუძვლები	130
ბ) ბიუჯეტის ძირითადი პრინციპები	132
3. ევროპული კავშირის საბიუჯეტო შემოსავლები	133
ა) საკუთარი რესურსები	134
ბ) სხვა საბიუჯეტო შემოსავლები	136
4. ევროპული კავშირის საბიუჯეტო ხარჯები	136
ა) ხარჯების გამიჯვნა კომპეტენციების მიხედვით	137
ბ) გრძელვადიანი ფინანსური დაგეგმარების ჩარჩო	137
გ) ხარჯების სტრუქტურირება	138
5. ბიუჯეტის მიღების პროცესი, შესრულება და დამტკიცება	139
ა) ბიუჯეტის პროექტი (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 314-ე მუხლის პირველი აბზაცი)	140
ბ) ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცება (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 314-ე მუხლის მე-5 აბზაცი, საბიუჯეტო რეგლამენტის მე-40 მუხლი)	141
გ) ბიუჯეტის შესრულება (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 317-ე მუხლი, საბიუჯეტო რეგლამენტის 53-ე და შემდგომი მუხლები)	141
დ) ბუღალტრული აღრიცხვა და აუდიტი (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 318-ე მუხლი)	141
ე) კომისიის დათხოვნა (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 319-ე მუხლი, საბიუჯეტო რეგლამენტის 164-ე და შემდგომი მუხლები)	141
6. ევროპული კავშირის ფინანსური ინტერესების დაცვა (თაღლითობასთან ბრძოლა)	142
III. კავშირის ბიუჯეტს მიღმა არსებული შემოსავლები, განსაკუთრებით ობლიგაციები და სესხები	143
1. ევროპული განვითარების ფონდები	143

2. ევროპული კავშირის ობლიგაციები და სესხები	144
ა) ევროპული კავშირის კრედიტუნარიანობა	144
ბ) ევროპული კავშირის ფინანსირების ინსტრუმენტები	145
IV. შეჯამება და სამომავლო პერსპექტივა	146

მე-3 ნაწილი. ინტეგრაცია სამართლის მეშვეობით

§9. ევროპული კავშირის სამართლის წყაროები	149
I. ევროპული კავშირის ავტონომიური და ერთგვაროვანი მართლწესრიგი	149
1. „კავშირის“ სამართლის სამართლებრივი სხეული	149
2. კავშირის სამართლებრივი წესრიგის ნიშნები	151
ა) პრეტენზია ავტონომიურობაზე	151
ბ) სამართალშემოქმედებითი პროცესის სუპრანაციონალიზაცია	154
გ) სუპრანაციონალიტეტი (სუპრაეროვნულობა)	155
დ) განსაკუთრებით: ძალაში ყოფნა, უშუალო გამოყენება და ევროპული კავშირის სამართლის მოქმედება	155
II. პირველადი სამართალი	157
1. ხელშეკრულებები	159
2. ევროპული კავშირის დაუწერელი საკონსტიტუციო (პირველადი) სამართალი	160
ა) ჩვეულებითი სამართალი	161
ბ) კავშირის სამართლის ზოგადი პრინციპები	162
3. ხელშეკრულებების ცვლილებები და შევსებები	169
ა) ხელშეკრულების ცვლილება	169
ბ) ხელშეკრულების სხვაგვარი შევსებები და მოდიფიცირებები	172
III. კავშირის მეორეული სამართალი	172
1. გარე კონტროლი ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულებისა და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების ფარგლებში	173
ა) სამართლებრივი ინსტრუმენტები – მიმოხილვა	173
ბ) დადგენილება	175
გ) დირექტივა	178
დ) გადაწყვეტილება	187
ე) რეკომენდაციები და დასკვნები	189
ვ) მართვის მსუბუქი ფორმები	191
2. გარე კონტროლი ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში	194
3. სამართლებრივი ინსტრუმენტები საინტეგრაციო გაერთიანების თვითორგანიზებისათვის	195
ა) მიმოხილვა	195
ბ) გადაწყვეტილებები	196
გ) გადაწყვეტილებები (არასავალდებულო ძალის მქონე)	197
დ) საბჭოში გაერთიანებული წევრი სახელმწიფოების წარმომადგენლების გადაწყვეტილებები	197

ვ) ინტერინსტიტუციური შეთანხმებები	198
ვ) სამართლებრივი ბოჭვის არმქონე სხვა აქტები	198
IV. საერთაშორისო სამართალი კავშირის სამართალში	199
1. საერთაშორისო ჩვეულებითი სამართალი და საერთაშორისო სამართლის ზოგადი პრინციპები	200
2. საერთაშორისო ხელშეკრულებები	201
ა) ევროპული კავშირის ხელშეკრულებები	201
ბ) წევრ სახელმწიფოთა მიერ დადებული ხელშეკრულებები	202
V. კავშირის სამართლის განმარტება	203
1. კავშირის სამართლებრივი განმარტების მეთოდები საერთაშორისო სამართალსა და საკონსტიტუციო სამართალს შორის	203
2. სიტყვასიტყვითი არგუმენტები	205
3. სისტემატური კონტექსტი	206
4. ისტორიული განმარტება	206
5. ტელეოლოგიური არგუმენტები	207
6. წარდგენადი (გაზიარებადი), დამარწმუნებელი და მავალდებულებელი გადაწყვეტილებები	209
VI. შეჯამება და სამომავლო პერსპექტივა	209
§10. ევროპული კავშირის სამართლებრივი ნორმების იერარქია (რანჟირება)	210
I. ევროპული კავშირისა და ეროვნული სამართლის ნორმათა შორის კოლიზია	211
1. ევროპული კავშირის სამართლის უპირატესობა	212
ა) ევროპული კავშირის ავტონომიური მართლწესრიგის კონსტიტუციური დასაბუთება	212
ბ) ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრაქტიკა	214
გ) ევროპულსამართლებრივი თეორია წევრ სახელმწიფოებში	215
2. ევროპული კავშირის სამართლის უპირატესობის მიმდებლობა წევრი სახელმწიფოების მართლმსაჯულებაში	216
ა) გერმანია	216
ბ) სხვა წევრი სახელმწიფოები	221
3. უპირატესი ძალის მინიჭების შედეგები: ეროვნული სამართლის მოქმედებაზე უარის თქმა („მოქმედების უპირატესობა“)	224
II. ნორმათა იერარქია კავშირის სამართლის ფარგლებში	226
1. პირველადი სამართლის რანგი და უპირატესობა	226
2. მეორეული სამართლის ფარგლებში არსებული რანჟირება	229
III. შეჯამება და სამომავლო პერსპექტივა	230
§11. ევროპული კავშირის ინსტიტუციების სამართლებრივი საქმიანობა	230
I. უფლებამოსილებები (კომპეტენციები)	231
1. შემლუდული უფლებამოსილების პრინციპი ცალკეული შემთხვევების მიხედვით	232

2. უფლებამოსილებათა დასაბუთების ფორმები	234
ა) ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 352-ე მუხლი	235
ბ) Impied-Powers-სწავლება	236
3. უფლებამოსილებათა სახეობები	237
4. გაძლიერებული თანამშრომლობის განსაკუთრებული შემთხვევა	239
5. უფლებამოსილებათა განხორციელების წესები	241
ა) სუბსიდიარულობის პრინციპი	241
ბ) თანაზომიერების პრინციპი	244
II. უფლებამოსილებათა დელეგირება	245
1. სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის დელეგირება (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 290-ე მუხლი)	246
2. ე.წ. განხორციელებითი სამართალშემოქმედების უფლებამოსილება (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 291-ე მუხლი)	247
3. სხვა ტიპის დელეგირებები	248
III. სამართალშემოქმედებითი უფლებამოსილების განხორციელების პროცედურა	249
1. პროცედურული სამართლის განვითარება	249
2. პროცედურების სახეობები: მიმოხილვა და დიფერენცირებები (გამიჯვნა)	250
3. სამართალშემოქმედებითი პროცედურის შერჩეული სახეობები	252
ა) ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურა (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 294-ე მუხლი)	252
ბ) განსაკუთრებული საკანონმდებლო პროცესი	259
გ) სამართალშემოქმედების სხვა პროცედურები	260
IV. სამართალშემოქმედების ფორმა	261
1. სამართლებრივი აქტის დასახელება	261
2. დასაბუთების ვალდებულება	261
3. გამოქვეყნება, გასაჯაროება და ძალაში შესვლა	263
ა) გამოქვეყნება და გასაჯაროება	263
ბ) ძალაში შესვლა	265
V. კავშირის სამართლის მოქმედების ძალა, ცვლილებები და ძალადაკარგულად ცნობა	265
1. ნამდვილობა	265
2. სამართლებრივი აქტების კორექტირება	266
3. სამართლებრივი აქტების ცვლილება	266
VI. შეჯამება და სამომავლო პერსპექტივა	267
§12. კავშირის სამართლის განხორციელება და აღსრულება	268
I. კავშირის სამართლის აღსრულების ჩარჩო წინაპირობები	268
1. ზოგადად	268
2. ევროპული ადმინისტრაციული სამართლის წარმოშობა	269

II. კავშირის სამართლის პირდაპირი და არაპირდაპირი განხორციელება	271
1. აღსრულება ევროპული კავშირის დაწესებულებების მიერ (ევროპული კავშირის საკუთარი ადმინისტრაცია)	272
ა) ორგანიზების ძალაუფლება	273
ბ) ადმინისტრაციის ორგანიზებისა და პროცედურების წინაპირობები	273
გ) წვდომა დოკუმენტებზე	276
2. განხორციელება წევრ სახელმწიფოთა დაწესებულებების მიერ	278
ა) ქვემდებარეობის მიხედვით წევრი სახელმწიფოების მიერ განხორციელების პირინციპი?	278
ბ) წევრი სახელმწიფოების მიერ კავშირის სამართლის განხორციელების წინაპირობები	282
გ) განხორციელების დეფიციტები	284
III. კავშირის სამართლის იძულებითი აღსრულება	286
IV. სანქციები კერძო პირების მისამართით	287
V. შეჯამება და სამომავლო პერსპექტივა	288
§13. სამართლებრივი დაცვა	289
I. სამართლებრივი დაცვის უზრუნველყოფის საფუძვლები	290
1. ეროვნული სასამართლოების მიერ ეფექტიანი სამართლებრივი დაცვის უზრუნველყოფის შესახებ	292
2. ევროპული მართლმსაჯულების უფლებამოსილებათა კატალოგის შესახებ	293
ა) ევროპული მართლმსაჯულების უფლებამოსილებები	293
ბ) ევროპული მართლმსაჯულების ფუნქციების შესახებ	294
3. ევროპული და ეროვნული (გერმანული) მართლმსაჯულების ქვემდებარეობითი ურთიერთმიმართება	295
II. ევროპული მართლმსაჯულების მიერ სამართლებრივი დაცვის უზრუნველყოფის ზოგადი პრინციპები	297
1. სამართლებრივი საფუძვლები	298
2. ქვემდებარეობითი გადანაწილებები ევროპული მართლმსაჯულების ფარგლებში	299
3. სასამართლო გადამოწმების მოცულობისა და ინტენსივობის შესახებ	299
4. პროცესი	300
ა) წერილობითი სამართალწარმოება	300
ბ) ზეპირი სამართალწარმოება	301
გ) სამართალწარმოების ხანგრძლივობა	301
5. გადაწყვეტილებები და მათი მოქმედება	301
6. სამართლებრივი საშუალებები	303
III. ხელშეკრულების დარღვევის პროცედურა წევრ სახელმწიფოთა მიმართ (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 258-ე და შემდგომი მუხლები)	304
1. პროცედურის არსებითი საკითხები	304
2. დასაშვებობის წინაპირობები	305

ა) მონაწილეები და დავის საგანი	305
ბ) საპროცესოსამართლებრივი წინაპირობები	306
3. გადაწყვეტილება	307
IV. ბათილობის შესახებ საჩივარი და უმოქმედობის შესახებ საჩივარი (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 263-ე და 265-ე მუხლები)	309
1. პროცედურის არსი	309
2. ბათილობის შესახებ საჩივარი (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლი)	310
ა) საჩივრის წინაპირობები	310
ბ) დასაბუთებულობის გადამოწმება და გადაწყვეტილება	313
3. უმოქმედობის შესახებ საჩივარი (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 265-ე მუხლი)	314
4. ბათილობისა და უმოქმედობის შესახებ საჩივრების თავისებურებები ფიზიკური და იურიდიული პირების შემთხვევაში (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლის მე-4 და მე-5 პუნქტები, ამავე ხელშეკრულების 265-ე მუხლის მე-3 პუნქტი)	315
ა) სასაჩივრო უფლებამოსილების მქონე პირთა წრე	315
ბ) შეცვლებადი სამართლებრივი აქტები/გასაჩივრებადი უმოქმედობა	316
V. სამსახურებრივი პასუხისმგებლობის შესახებ საჩივარი (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 268-ე მუხლი)	319
VI. წინასწარი დასკვნის შესახებ პროცედურა (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლი)	320
1. წინასწარი დასკვნის შესახებ პროცედურის ფუნქციები	320
ა) ეროვნული და ევროპული მართლმსაჯულების დაკავშირება	320
ბ) ავტორიტეტული განმარტება და მოქმედების კონტროლი	321
2. მიმართვის წინაპირობები	322
ა) მიმართვის უფლებამოსილების მქონე ერთეული: „სასამართლო“	322
ბ) დაშვებული საკითხი: კავშირის სამართლის განმარტება, მეორეული სამართლის მოქმედება	323
გ) ევროპული ნორმის „რელევანტურობა გადაწყვეტილებისათვის“	324
3. წარდგენის ვალდებულებები	324
ა) მიმართვის წარდგენის ვალდებულება უკანასკნელი ინსტანციის სასამართლოების მიერ	324
ბ) მიმართვის წარდგენის შესახებ ვალდებულებიდან გამონაკლისები	325
გ) ყველა სასამართლოს მიერ მიმართვის წარდგენის ვალდებულება ნორმის მოქმედების საკითხთან დაკავშირებით	325
დ) ყველა სასამართლოს მიერ მიმართვის წარდგენის ვალდებულება, კონსტიტუციის მიხედვით	326
ე) მიმართვის წარდგენის შესახებ ვალდებულების შეუსრულებლობის სამართლებრივი შედეგები	326
4. პროცედურა და წინასწარი დასკვნის შედეგები	326
ა) საპროცესოსამართლებრივი ასპექტები	326

ბ) გადაწყვეტილება	327
5. მიმართვის წარდგენის შესახებ ვალდებულების განხორციელება გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოსა და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ	328
VII. დროებითი სამართლებრივი დაცვის უზრუნველყოფა (დროებითი ლონისძიების გამოყენების საკითხი)	329
VIII. შეჯამება და სამომავლო პერსპექტივა	330

§14. ევროპული კავშირისა და მისი წევრი სახელმწიფოების

პასუხისმგებლობის საკითხი	330
I. ევროპული კავშირის შიდა პასუხისმგებლობა	331
1. ევროპული კავშირის სახელშეკრულებო პასუხისმგებლობა	331
2. ევროპული კავშირის არასახელშეკრულებო პასუხისმგებლობა (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 340-ე მუხლის მე-3 აბზაცი)	331
ა) პასუხისმგებლობას დაქვემდებარებული ერთეულები და პასუხისმგებლობის წარმომქმნელი მოქმედება	333
ბ) ცალკეული პირების უფლებების დარღვევა	334
გ) სამართლებრივი დარღვევების კვალიფიკაცია	335
დ) ზიანი	335
ე) ზიანისა და სამართალდარღვევის კაუზალური ურთიერთკავშირი	335
ვ) ევროპული კავშირის მოხელეების პერსონალური პასუხისმგებლობა	336
II. წევრი სახელმწიფოების პასუხისმგებლობა კავშირის სამართლის დარღვევისას	336
1. არსებითი პრინციპული საკითხები	336
2. მოთხოვნის ცალკეული წინაპირობები	338
ა) პასუხისმგებლობას დაქვემდებარებული დაწესებულებები	338
ბ) ცალკეულ პირთა უფლებების დარღვევა	340
გ) სამართალდარღვევის კვალიფიცირება	340
დ) ზიანი	341
3. შემსვები პასუხისმგებლობა ნდობის დაცვისას?	342
III. შეჯამება და სამომავლო პერსპექტივა	342

მე-4 ნაწილი. ევროპული კავშირი და მისი მოქალაქეები

§15. სამართლებრივი სახელმწიფოს დემოკრატია ევროპის კავშირში	343
I. ევროპული კავშირის ლეგიტიმაცია კრიზისის პერიოდში	343
II. ევროპული კავშირის დემოკრატიული ლეგიტიმურობა	345
1. ადრეული პერიოდის ლეგიტიმაციის სტრუქტურა: მოთხოვნა გადაწყვეტილების ერთხმად მიღების თაობაზე (Einstimmigkeitserfordernis) და Output-ორიენტაცია	345
2. ლეგიტიმაციისათვის შესაბამისი ნიმუშის ძიება	346
3. გაერთიანების დემოკრატიის არქიტექტურა (აგებულება)	352

ა) საყოველთაო კეთილდღეობაზე ორიენტირებული მართვა („Output“) როგორც „Input“-ის, პროცედურისა და კონტროლის გამოხატულება	353
ბ) საყოველთაო კეთილდღეობის რეალიზება წარმომადგენლობითი თანამდებობის მეშვეობით	356
გ) ევროპული დემოკრატიის წინარეინსტიტუციური წინაპირობები	359
III. სამართლებრივი სახელმწიფოსა და დემოკრატიის განმტკიცება კავშირში	361
IV. ლეგიტიმაციის ძიების პერსპექტივები	363
§16. გაერთიანების მოქალაქეობა	365
I. მოქალაქის სტატუსის შექმნა	365
II. გაერთიანების მოქალაქეობის გავლენა წევრი სახელმწიფოს მოქალაქეობაზე	367
III. გაერთიანების მოქალაქეობის „ძირითადი სტატუსის“ შინაარსობრივი განზომილებები	368
IV. თავისუფალი გადაადგილება: პოზიტიური და ნეგატიური თავისუფლების დაცვა	371
1. პერსონალური გამოყენების სფერო	371
2. საგნობრივი გამოყენების სფერო	372
ა) საერთაშორისო მოძრაობის თავისუფლების დაცვა	372
ბ) დარჩენის უფლების დაცვა	373
3. უფლების შელახვა	374
4. ჩარხები/ზღვარი	375
V. თანაბარი მოპყრობის უფლება (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 21-ე მუხლის შედარება მე-18 მუხლთან)	376
VI. გაერთიანების მოქალაქეობის პოლიტიკური განზომილება	380
1. საარჩევნო უფლება ადგილობრივ არჩევნებში და ევროპულ პარლამენტთან დაკავშირებით	380
2. დიპლომატიური და საკონსულო დაცვა	381
3. პეტიციისა და ენობრივი/სალაპარაკო უფლებები	381
VII. შეჯამება და სამომავლო პერსპექტივა	381
§17. ევროპული ძირითადი უფლებები	383
I. ევროპული კავშირის ძირითადი უფლებების ჩამოყალიბება	383
II. ევროპის ძირითად უფლებათა ქარტიის საფუძვლები	385
1. ზოგადი მიმოხილვა	386
2. უფლებამოსილი და ვალდებული პირები	387
ა) ადრესატები	387
ბ) უფლებამოსილი პირები	390
3. ძირითადი უფლებების შინაარსი	391
ა) ძირითადი უფლებები როგორც თავდაცვითი უფლებები: დაცული სფერო – ჩარევა – ზღვარი	391

ბ) მოქმედების განხორციელებისა და დაცვითი ვალდებულებები ძირითადი უფლებების ფარგლებში	394
III. ევროპული კავშირის ძირითადი უფლებების დაცვის სხვა საფუძვლები	395
1. ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია	395
ა) ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის საფუძვლები	396
ბ) ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის დოგმატიკა	397
გ) ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მნიშვნელობა ევროპული კავშირის ძირითად უფლებათა დაცვისათვის	399
2. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-6 მუხლი ჩამოთვლილი სამართლებრივი წყაროების ურთიერთმიმართება	400
IV. ცალკეული ძირითადი უფლებები	403
1. ფუნდამენტური გარანტიები	403
ა) ადამიანის ღირსება (ძირითად უფლებათა ქარტიის 1-ლი მუხლი)	403
ბ) სიცოცხლის უფლება (ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-2 მუხლის 1-ლი აბზაცი, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-2 მუხლი) – სიკვდილით დასჯის უფლება (ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-2 მუხლის მე-2 აბზაცი, მე-6 დამატებითი პროტოკოლის 1-ლი მუხლი და მე-13 დამატებითი პროტოკოლი)	404
გ) წამებისა და არაადამიანური მოპყრობის აკრძალვა (ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-4 მუხლი, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-3 მუხლი)	405
დ) მონობისა და იძულებითი შრომის აკრძალვა (ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-5 მუხლი, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-4 მუხლი)	405
2. თავისუფლებითი უფლებები	405
ა) პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის შესახებ უფლება (ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-7-მე-8 მუხლები; ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლი; ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-16 მუხლი)	406
ბ) ოჯახური ცხოვრების დაცვისა და ქორწინების უფლებები (ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-7 და მე-9 მუხლები, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-12 მუხლი)	407
გ) საცხოვრებლის დაცვა და კომუნიკაციის ხელშეუხებლობის უფლებები (ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-7 მუხლი, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლი)	409
დ) აზრის, სინდისის და რელიგიის თავისუფლება (ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-10 მუხლი, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-9 მუხლი)	409
ე) გამოხატვისა და მედიის თავისუფლება (ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-11 მუხლი, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლი)	411
ვ) შეკრებებისა და გაერთიანებების თავისუფლება (ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-12 და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-11 მუხლები)	412

ბ) პროფესიული და სამეწარმეო თავისუფლება (ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-15 და მე-16 მუხლები)	413
თ) საკუთრების დაცვა (ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-17 მუხლი, პირველი დამატებითი პროტოკოლის 1-ლი მუხლი)	413
ი) თავისუფალი მიმოსვლა, თავშესაფრის უფლება და გაძევებისაგან დაცვა (ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-18 და შემდგომი მუხლები, ძირითად უფლებათა ქარტიის 45-ე მუხლი, მე-4 დამატებითი პროტოკოლის მე-2-მე-4 მუხლები, მე-7 დამატებითი პროტოკოლის 1-ლი მუხლი)	415
3. მოთხოვნები თანასწორად მოპყრობის შესახებ	416
ა) თანასწორობის ზოგადი დაცვა	416
ბ) თანასწორობის შესახებ განსაკუთრებული მოთხოვნები და ევროპული კავშირის თანასწორობის პოლიტიკა	417
4. ძირითადი სოციალური უფლებები	422
5. მართლმსაჯულების გარანტიები	423
ა) სამართლიანი სასამართლოს უფლება (ძირითად უფლებათა ქარტიის 47-ე მუხლი, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 და მე-13 მუხლები, მე-7 დამატებითი პროტოკოლის მე-2-მე-4 მუხლები)	423
ბ) სისხლის სამართალთან დაკავშირებული განსაკუთრებული გარანტიები	426
გ) უფლება თავისუფლებასა და უსაფრთხოებაზე (ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-6 მუხლი, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლი)	428
V. გარე მეთვალყურეობა: ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო და ეროვნული საკონსტიტუციო სასამართლოები	430
1. დაცვა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ	430
ა) სასამართლოს ორგანიზაცია	431
ბ) უფლებამოსილებები და პროცედურა	431
გ) ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებები და მათი შედეგები	432
დ) კავშირის სამართლის კონტროლი ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით	433
2. დაცვა ეროვნული საკონსტიტუციო სასამართლოების მიერ	434
VI. შეჯამება და სამომავლო პერსპექტივა	434

მე-5 ნაწილი. ევროპული კავშირის ეკონომიკური წესრიგი

§18. ეკონომიკური კონსტიტუცია და ეკონომიკური პოლიტიკა	436
I. დისკუსია ევროპული კავშირის ეკონომიკური კონსტიტუციის შესახებ	436
II. ეკონომიკური წესრიგის ფრაგმენტულობა	439
1. შიდა ბაზრის კონსტიტუცია	440
2. ევროპული კავშირის ფორმირებითი პოლიტიკა – ლიბერალიზმსა და ინტერვენციონიზმს შორის	441
III. ევროპული კავშირის ზოგადი ეკონომიკური პოლიტიკა	443

1. წვერი სახელმწიფოების ეკონომიკური პოლიტიკის კოორდინირება . . .	444
2. ფისკალური და საბიუჯეტო დისციპლინის გაძლიერება	447
ა) სტაბილურობისა და ზრდის პაკტი	447
ბ) სტაბილიზაციის რეჟიმის გაფართოება	448
გ) „ევროპული ეკონომიკური მთავრობის“ გზაზე?	451
3. „სსნის მექანიზმები“	452
4. კრიზისიდან გამოსავალი გზები	455
IV. ეკონომიკური პოლიტიკა დაკრედიტების საშუალებით: ევროპის	
საინვესტიციო ბანკი	456
1. ევროპის საინვესტიციო ბანკის დაფუძნება და განვითარება	456
2. ევროპის საინვესტიციო ბანკის სტატუსი	457
3. ევროპის საინვესტიციო ბანკის კომპეტენციები	459
V. ევროპული კავშირის სექტორული ეკონომიკური პოლიტიკა: რეგიონალური	
და სტრუქტურული პოლიტიკის მაგალითი	460
1. განვითარება	460
2. მიზნები და ინსტრუმენტები	461
VI. შეჯამება და სამომავლო პერსპექტივები	463
§19. სავალუტო კავშირი	464
I. სავალუტო კავშირის შანსები და რისკები	464
II. გზა ევროპული სავალუტო კავშირისკენ (1999)	468
III. ევროპული სავალუტო კავშირი (EWU)	470
1. ევროპის ცენტრალური ბანკი (EZB)	470
ა) ევროპის ცენტრალური ბანკის ორგანოები	471
ბ) ევროპის ცენტრალური ბანკის დამოუკიდებლობა	472
გ) ევროპის ცენტრალური ბანკის კაპიტალისა და ვალუტის რეზერვები	473
2. „ევროს“ სისტემის ამოცანები და მიზნები	474
IV. მიმოხილვა	477
§20. კონკურენციის სამართალი და კომპანიები	478
I. საფუძვლები	478
1. კონკურენცია როგორც შიდა ბაზრის ელემენტი	478
2. ევროპული კონკურენციის სამართლის განვითარების შესახებ	481
3. ევროპული კონკურენციის სამართლის ძირითადი ცნებები	482
ა) კონკურენციის სამართლის ადრესატები	482
ბ) შესაბამისი ბაზარი	484
გ) სახელმწიფოთაშორისი დათქმა	484
დ) დარგობრივი წესები	485
II. კარტელის აკრძალვა და მისი გამონაკლისები (101-ე მუხლი, AEUV)	485
1. ძირითადი სტრუქტურა	485
ა) კარტელის ცნება	486
ბ) კონკურენციის შეზღუდვა	486
გ) შესამჩნევობის დათქმა	487

დ) გამონაკლისი მე-3 პუნქტის შესაბამისად	487
ე) კარტელის აკრძალვის სამართლებრივი შედეგები	488
2. პორიზონტალური და ვერტიკალური შეთანხმებების დეტალები	489
ა) პორიზონტალური შეთანხმებები	489
ბ) ვერტიკალური შეთანხმებები	490
III. ბაზარზე დომინანტური პოზიციის ბოროტად გამოყენება	
(102-ე მუხლი, AEUV)	490
1. დომინანტური პოზიცია	491
2. ბაზარზე დომინანტური პოზიციის ბოროტად გამოყენება	492
3. დომინანტური პოზიციის ბოროტად გამოყენების შედეგები	493
IV. კომპანიების შერწყმის კონტროლი	493
1. ევროპული შერწყმის კონტროლის წარმოქმნა და განვითარება	494
2. შერწყმის კონტროლის საგანი: საკავშირო მნიშვნელობის შეერთებები (პირველი და მე-3 მუხლები, FusK-ის რეგულაცია)	494
3. შერწყმის აკრძალვის წინაპირობები	495
4. შერწყმის კონტროლის პროცედურა (FusK რეგულაციის მე-4 მუხლი, 802/2004 რეგულაციასთან კავშირში) და სამართლებრივი დაცვა	496
V. ეროვნული, ევროპული და საერთაშორისო კონკურენციის სამართალი	497
1. ევროპული კონკურენციის სამართლის ექსტერიტორიული მოქმედება	497
2. ევროპული და ეროვნული კონკურენციის სამართალი	499
VI. კონკურენციის სამართლის აღსრულება	500
1. კონკურენციის სამართლის ადმინისტრაციული განხორციელება	500
ა) კომისიის ადმინისტრაციული უფლებამოსილებები	500
ბ) კომისიის მიერ სანქციების დაკისრების უფლებამოსილებები	502
გ) ეროვნული ორგანოების ამოცანები და უფლებამოსილებები	503
2. სამართლებრივი დაცვა კონკურენციის სამართალში	503
ა) სამართლებრივი დაცვა ევროპული სასამართლოების წინაშე	504
ბ) სამართლებრივი დაცვა ეროვნული ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების წინააღმდეგ	505
გ) კერძო სამართლებრივი დაცვა ეროვნული სასამართლოების წინაშე	505
VII. მიმოხილვა: ევროპული კონკურენციის პოლიტიკის წარმატებები და მომავალი	506
§21. კონკურენციის სამართალი და სახელმწიფო: სუბსიდიები, სახელმწიფო მომსახურება და სახელმწიფო შესყიდვები	507
I. საფუძვლები: სახელმწიფოს ეკონომიკური ჩართულობა შიდა ბაზარზე	507
II. სახელმწიფო სუბსიდიების აკრძალვა და მისი გამონაკლისები	508
1. საფუძვლები: სუბსიდიები შიდა ბაზარზე	508
2. 107-ე მუხლის პირველი პუნქტის (AEUV) შეუთავსებლობის დათქმა	510
ა) ეკონომიკური უპირატესობის მინიჭება („უპირატესობა“)	510
ბ) მინიჭება სახელმწიფოს მხრიდან	511
გ) ბენეფიციარი: სანარმო	512

დ) სუბვენციების არჩევითობა	512
ე) კონკურენციის დამახინჯება	513
ვ) წევრ სახელმწიფოებს შორის ვაჭრობის დაზარალება	514
3. ლეგალური და დისკრეციული გამონაკლისები	514
ა) ლეგალური გამონაკლისები (107 მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV)	515
ბ) დისკრეციული გამონაკლისები (107 მუხლის მე-3 პუნქტი, AEUV)	516
4. ურთიერთობა ევროპული კავშირის სამართლის სხვა რეგულაციებთან	519
ა) სახელმწიფო დახმარებასა და სხვა სახელშეკრულებო დებულებებს შორის ურთიერთობა	519
ბ) დახმარების რეჟიმი და მესამე ქვეყნები	520
5. დახმარების ევროპული პროცედურა	520
ა) საფუძვლები	520
ბ) მიმდინარე დახმარებების კონტროლი („რეპრესიული“ კონტროლი)	522
გ) ახალი დახმარების კონტროლი (პრევენციული კონტროლი)	522
დ) კანონსაწინააღმდეგო დახმარებები და მათი კონტროლი	523
ე) კანონსაწინააღმდეგო დახმარებების უკუმოთხოვნა	524
6. სამართლებრივი დაცვა	525
ა) სამართლებრივი დაცვა დახმარების მიმღებთათვის	525
ბ) სამართლებრივი დაცვა წევრი სახელმწიფოებისა და კომისიისთვის	526
გ) სამართლებრივი დაცვა კონკურენტებისთვის	526
III. სახელმწიფო სანარმოები, სახელმწიფო მომსახურება და კონკურენციის კანონმდებლობა	527
1. ძირითადი პრობლემა	528
2. ძირითადი პრინციპები	529
ა) საზოგადოებრივ და კერძო კომპანიათა თანასწორი მოპყრობა	529
ბ) ზოგადი ეკონომიკური ინტერესის მომსახურებები (სახელმწიფო მომსახურება/Service Public)	530
გ) განსაკუთრებით სახელმწიფო დახმარებასთან დაკავშირებული საკითხები	531
3. ევროპული ლიბერალიზაციის პრაქტიკა ზოგადი ეკონომიკური ინტერესების მომსახურების სფეროში	533
ა) ტელეკომუნიკაცია	534
ბ) ფოსტა	535
გ) შემნახველი ბანკები და სამხარეო ბანკები	535
დ) სხვა სფეროები	535
IV. სახელმწიფო შესყიდვები	536
1. საფუძვლები	536
2. მეორეული სამართლის შემუშავება და მისი გამოყენება გერმანიაში	538
3. მოქმედების სფერო	539
4. შესყიდვების ხელშეკრულების დადების კრიტერიუმები და პროცედურები	541
5. სამართლებრივი დაცვა	543

6. შესყიდვების შესახებ გადანაწევტილებები დირექტივების მოქმედების ფარგლებს მიღმა	544
V. მიმოხილვა	544

მე-6 ნაწილი. შიდა ბაზარი I: საქონლის გადაადგილება და მომსახურებები

§22. შიდა ბაზარი – საქონლის თავისუფალი გადაადგილება	546
I. საფუძველი: შიდა ბაზარი	546
1. ძირითადი თავისუფლებების არსი და მიზანი	547
2. ძირითადი თავისუფლებების ადრესატები	549
3. ძირითადი თავისუფლებების შემოწმების სტრუქტურა	550
4. საკუთარი მოქალაქეების დისკრიმინაციის შესახებ	552
5. ნეგატიური და პოზიტიური ინტეგრაცია	553
6. ბაზრის ინტეგრაციის შედეგები და პრობლემები	553
II. საქონლის თავისუფალი გადაადგილება როგორც შიდა ბაზრის ძირითადი შემადგენელი ნაწილი	554
1. საქონელი	554
2. კავშირის საქონელი და თავისუფალი მიმოსვლის საქონელი	554
3. საქონლის თავისუფალი გადაადგილების შინაარსი	555
4. საქონლის თავისუფალი გადაადგილების განვითარება 1958 წლიდან	555
III. ბაზრის ლიბერალიზაცია I: საბაჟო კავშირი	556
1. შიდა საბაჟო გადასახადების გაუქმება (მუხლი 28)	556
2. ბაჟის ეკვივალენტური ეფექტის მქონე მოსაკრებლების გაუქმება	556
IV. ბაზრის ლიბერალიზაცია II: რაოდენობითი შეზღუდვებისა და ეკვივალენტური ეფექტის მქონე ღონისძიებების აკრძალვა (მუხლი 34, AEUV)	557
1. გამოყენების სფერო	558
2. რაოდენობრივი შეზღუდვების აკრძალვა	558
3. რაოდენობრივი შეზღუდვების მსგავსი ეკვივალენტური ეფექტის მქონე ღონისძიებების აკრძალვა	559
ა) იმპორტირებული საქონლისთვის დაწესებული ეკვივალენტური ეფექტის მქონე ღონისძიებების განმარტება „Dassonville“-ს ფორმულის მიხედვით	559
ბ) შეზღუდვა მოგვიანებით მიღებული ფორმულებით	560
გ) ეკვივალენტური ეფექტის მქონე ღონისძიებათა აკრძალვა ექსპორტის შეზღუდვისას	562
4. რაოდენობრივი შეზღუდვებისა და ეკვივალენტური ეფექტის მქონე ღონისძიებების შესაძლო გამართლება	562
ა) გამოწვევები რაოდენობრივი შეზღუდვებისა და ეკვივალენტური ეფექტის მქონე ღონისძიებების აკრძალვიდან, 36-ე მუხლის თანახმად	562
ბ) Cassis-ის დოქტრინა: გამართლება სავაჭრო ურთიერთობების აუცილებელი მოთხოვნების საფუძველზე	564
V. სახელმწიფო სავაჭრო მონოპოლიების არადისკრიმინაციული გარდაქმნა	565

1. გარდაქმნის მოთხოვნა	565
2. სავაჭრო და ფინანსური მონოპოლიები	566
VI. საქონლის თავისუფალი გადაადგილების პრაქტიკული უზრუნველყოფის ლონისძიებები	567
1. კერძო პირთა შიდა ბაზრისათვის დამაზიანებელი ქმედებები	567
2. სამართლის დაახლოება საქონლის გადაადგილების თავისუფლების კონტექსტში	568
VII. მიმოხილვა	570
§23. ენერგია	570
I. საფუძველი: შიდა ბაზარი	571
1. ევროპული ენერგეტიკული პოლიტიკის მნიშვნელობა ევროპული ინტეგრაციისათვის	571
2. ევროპული ენერგეტიკული პოლიტიკის განვითარება	573
II. ენერგეტიკული პოლიტიკის (ბირთვული ენერგიის გარდა) პირველადსამართლებრივი საფუძვლები და მეორეულსამართლებრივი ფორმირება	574
1. ევროპული ენერგეტიკული პოლიტიკის პირველადსამართლებრივი საფუძვლები	574
2. ენერგიის ცალკეულ სახეობათა მეორეულსამართლებრივი ფორმირება	575
ა) დაგროვების პოლიტიკა	575
ბ) ენერგიის ქსელური მატარებლები – ბუნებრივი აირი და ელექტროენერგია	575
გ) ენერგეტიკული პოლიტიკის ეკოლოგიური ასპექტები	576
დ) საგარეო ურთიერთობები	578
III. ევრატიომის ბირთვული ენერგიის რეჟიმი	578
1. ევრატიომის განვითარება და ევროპულ კავშირში ბირთვული ენერგიის გამოყენება	578
2. ევრატიომის ხელშეკრულების ძირითადი სტრუქტურა	579
3. ევრატიომის ამოცანები	579
ა) სანავიტი მომარაგება	579
ბ) ჯანმრთელობის დაცვა და ბირთვული უსაფრთხოება	580
გ) ბირთვული ენერგიის შემდგომი განვითარება (კვლევა/ერთიანი საქმიანობა)	580
IV. მიმოხილვა	580
§24. სოფლის მეურნეობა და თევზჭერა	581
I. სოფლის მეურნეობა და თევზჭერა: შიდა ბაზრის ადმინისტრაციული ნაწილი	581
1. ერთიანი აგრარული პოლიტიკა და შიდა ბაზარი	581
2. ერთიანი აგრარული პოლიტიკის განვითარება	582
II. ერთიანი აგრარული პოლიტიკის პირველადსამართლებრივი საფუძვლები	583

1. სოფლის მეურნეობის ცნების შესახებ	583
2. აგრარული პოლიტიკის არსი	583
ა) აგრარული პოლიტიკის მიზნები (39-ე მუხლი, AEUV)	583
ბ) ერთიანი აგრარული პოლიტიკის პრინციპები	584
გ) ერთიანი აგრარული პოლიტიკა და ზოგადი სახელშეკრულებო რეგულაციები	584
3. აგრარული პოლიტიკის სამართლებრივი საფუძვლები	586
III. სოფლის მეურნეობა და თევზჭერა: შიდა ბაზრის ადმინისტრაციული ნაწილი	586
1. სოფლის მეურნეობის სფეროს ევროპული საბაზრო კანონმდებლობა	587
ა) აგრარული შიდა ბაზრის ფინანსური წესები	587
ბ) სასოფლო-სამეურნეო სამართლის დაახლოება	588
გ) დამატებითი საბაზრო რეგულაციები	589
დ) სასოფლო-სამეურნეო ნაწარმით საგარეო ვაჭრობის წესები	589
2. აგროსტრუქტურული პოლიტიკა (სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების განვითარება)	590
ა) აგროსტრუქტურული პოლიტიკის ამოცანები და საფუძვლები	590
ბ) აგროსტრუქტურული პოლიტიკის განვითარება	590
გ) აგროსტრუქტურული პოლიტიკის მდგომარეობა	590
3. საბაზრო რეგულაციების ადმინისტრირება და ფინანსირება	591
ა) სოფლის მეურნეობის ადმინისტრირება	591
ბ) სოფლის მეურნეობის ერთიანი დაფინანსება	592
IV. ერთიანი თევზჭერის პოლიტიკა	593
1. ერთიანი თევზჭერის პოლიტიკის ფაქტობრივი თავისებურებები	594
2. ერთიანი თევზჭერის პოლიტიკა და საერთაშორისო საზღვაო სამართალი	594
3. ერთიანი თევზჭერის პოლიტიკის განვითარება	594
4. ერთიანი თევზჭერის პოლიტიკის მდგომარეობა	595
ა) თევზის მარაგების შენარჩუნება	595
ბ) ზღვის პროდუქტების ერთიანი ბაზრის ორგანიზება	596
გ) ევროპული კავშირის საგარეო ურთიერთობები თევზჭერის პოლიტიკაში	596
V. მიმოხილვა	597
§25. მომსახურების თავისუფლება	597
I. საფუძვლები: მომსახურების თავისუფლება, როგორც შიდა ბაზრის ნაწილი	598
II. ბაზრის ლიბერალიზაცია მომსახურების გადაადგილების სფეროში: მომსახურების თავისუფლება (56-ე მუხლი, AEUV)	599
1. მომსახურების თავისუფლების გამოყენების სფერო	599
ა) მომსახურება	599
ბ) გამოწვევის: სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელება	600
გ) მომსახურების საზღვრის კვეთის ასპექტი	601

დ) ჰარმონიზაციის აუცილებლობის არარსებობა	602
ე) პირადი გამოყენების სფერო	602
2. მომსახურების თავისუფლების შეზღუდვათა აკრძალვა	602
3. მომსახურების თავისუფლების შეზღუდვების გამართლება	604
ა) საზოგადოებრივი წესრიგის, უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის შეზღუდვები (52-ე მუხლი, AEUV)	604
ბ) საერთო სავალდებულო ინტერესების იმანენტური შეზღუდვები	604
III. მომსახურების თავისუფლების პრაქტიკული განხორციელების ლონისძიებები	606
1. საფუძვლები	606
2. მომსახურების დირექტივა	607
3. პროფესიასთან დაკავშირებული რეგულაციები	608
ა) პროფესიული კვალიფიკაციის აღიარება	608
ბ) ადვოკატები და ნოტარიუსები	610
4. მივლინების დირექტივა	610
5. თანმხლები პირების ქვეყანაში ყოფნის უფლებები	611
IV. მიმოხილვა	611
§26. ტრანსპორტი	612
I. შიდა ბაზრის სატრანსპორტო პოლიტიკა	612
1. ტრანსპორტის ორმაგი ფუნქცია შიდა ბაზარზე	612
2. ერთიანი სატრანსპორტო პოლიტიკის განვითარება 1958 წლიდან	613
II. ერთიანი სატრანსპორტო პოლიტიკის პირველადსამართლებრივი საფუძვლები	613
1. ერთიანი სატრანსპორტო პოლიტიკის შინაარსობრივი მოთხოვნები	613
2. ერთიანი სატრანსპორტო პოლიტიკის კომპეტენციის საფუძველი	615
3. ტრანსპორტი და ხელშეკრულებების სხვა დებულებები	615
III. ტრანსპორტის ლიბერალიზაციის მეორეულსამართლებრივი ფორმირება	616
1. სატრანსპორტო მომსახურების მიწოდების ლიბერალიზაცია	617
2. ინფრასტრუქტურის უზრუნველყოფა და გამოყენება	618
3. პირებთან დაკავშირებული წესები (მართვის მოწმობები და სხვა)	620
IV. სამართლიანი კონკურენციის მეორეულსამართლებრივი უზრუნველყოფა	621
1. ფასების რეგულაციები	621
2. სუბსიდირების რეგულაციები	621
3. დასაქმებულთა და მომხმარებელთა სტანდარტები	623
ა) დასაქმებულთა სოციალური სტანდარტები	623
ბ) მომხმარებელთა დაცვა (მგზავრთა უფლებები და ა.შ.)	623
V. სხვა ლონისძიებები	624
1. ტრანსპორტის უსაფრთხოება	624
2. გარემოს დაცვა	625
3. ინსტიტუციური რეგულაციები	625
VI. საერთაშორისო ურთიერთობები სატრანსპორტო პოლიტიკაში	625
1. სახმელეთო ტრანსპორტი და შიდა ნაოსნობა	625

2. საზღვაო ტრანსპორტი	626
3. ავიაცია	626
VII. ტრანსევროპული ქსელები (TEN)	627
1. ტრანსევროპული ქსელების კონცეფცია	627
2. ტრანსევროპული ქსელების თავის სისტემა	628
ა) მიზნები	628
ბ) ინსტრუმენტები	628
გ) დაფინანსება	628
დ) ტრანსევროპული ქსელების პოლიტიკის კავშირი ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების დარგობრივ პოლიტიკებთან	629
3. ტრანსევროპული ქსელების პოლიტიკის პრაქტიკა 1993 წლიდან	629
ა) ტრანსპორტი	629
ბ) ტელეკომუნიკაცია	629
გ) ენერგია	629
VIII. მიმოხილვა: სატრანსპორტო შიდა ბაზრის პერსპექტივები	630

**მე-7 ნაწილი. შიდა ბაზარი II: პერსონალი, სანარმოები და სოციალური
პოლიტიკა**

527. დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლება	631
I. შიდა ბაზარზე დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლების მნიშვნელობა	631
II. ბაზრის ლიბერალიზაცია: დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლების უზრუნველყოფა	633
1. გამოყვანა სხვა ძირითადი თავისუფლებებისგან	634
2. უპირატესი მეორეული სამართალი	635
3. უზრუნველყოფის სფერო	635
ა) დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლების სუბიექტები	635
ბ) დარგობრივი გამოყენების სფერო	638
გ) გამოწვევის 45-ე მუხლის მე-4 პუნქტის (AEUV) მიხედვით	639
დ) სივრცითი მოქმედების სფერო	640
ე) დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლების ადრესატები	641
4. უზრუნველყოფის მოცულობა	642
ა) დისკრიმინაციის აკრძალვა (45-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV)	642
ბ) შეზღუდვის აკრძალვა	644
5. გამართლება	646
ა) საზოგადოებრივი წესრიგი, უსაფრთხოება და ჯანმრთელობა	646
ბ) საერთო ინტერესების სავალდებულო საფუძვლები	647
III. დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლების განხორციელება	648
1. სახელმწიფო დაცვის ვალდებულებები	648
2. თავისუფალი გადაადგილების მეორეულსამართლებრივი უზრუნველყოფა	648
ა) დასაქმებულთა თავისუფალი გადაადგილება	649

ბ) ოჯახის წევრთა გადაადგილების თავისუფლება	650
3. თანასწორი მოპყრობა ბინადრობის სახელმწიფოში	650
ა) მიმოხილვა	650
ბ) თანმდევი სოციალური უფლებები	651
გ) წვდომა განათლებაზე	652
4. სოციალური დაცვის სისტემების კოორდინაცია	653
IV. მიმოხილვა	654
§28. დაფუძნების თავისუფლება	655
I. შიდა ბაზარზე დაფუძნების თავისუფლების მნიშვნელობა	656
II. ბაზრის ლიბერალიზაცია: სახელმწიფოთაშორისი მობილობის უზრუნველყოფა	657
1. გამიჯვნა სხვა ძირითადი თავისუფლებებისგან	657
2. უპირატესი პირველადი და მეორეული სამართალი	658
3. უზრუნველყოფის სფერო	658
ა) დაფუძნების თავისუფლების ბენეფიციარები	659
ბ) დაფუძნების თავისუფლების დარგობრივი გამოყენების სფერო	660
გ) გამოწვევები სახელმწიფო ძალაუფლების განხორციელებისას	664
დ) ტერიტორიული მოქმედების სფერო	664
ე) დაფუძნების თავისუფლების ადრესატები	665
4. დაფუძნების თავისუფლების შეზღუდვა	666
5. დაფუძნების თავისუფლების ფარგლები	668
ა) 52-ე მუხლის პირველი აბზაცი (AEUV): საზოგადოებრივი წესრიგის, უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის საზღვრები	668
ბ) გამართლების დაუნერგელი საფუძვლები	668
III. დაფუძნების თავისუფლების თანმდევი უფლებები	670
IV. დაფუძნების თავისუფლების განხორციელება	671
V. მიმოხილვა	673
§29. სოციალური პოლიტიკა და დასაქმება	674
I. „ევროპული სოციალური მოდელის“ საფუძვლები	674
1. სოციალური და ეკონომიკური პოლიტიკების ურთიერთკავშირი	675
2. ევროპული სოციალური პოლიტიკის განვითარება 1958 წლიდან	676
3. პირველადი სამართლის მოთხოვნები სოციალური პოლიტიკის სფეროში	676
ა) ძირითადი სოციალური უფლებები და ძირითადი თავისუფლებების სოციალური ასპექტები	677
ბ) შიდა ბაზარზე კონკურენციის სოციალური „საზღვრები“	679
II. ევროპული კავშირის სოციალურ-პოლიტიკური კომპეტენციები და მათი იმპლემენტაცია	679
1. შრომისსამართლებრივი ჰარმონიზაცია (153-ე მუხლის პირველი პუნქტის (ა)-(ი) ქვეპუნქტები, AEUV)	679
ა) ზოგადი მიმოხილვა	679

ბ) შრომის დაცვა (დასაქმებულთა ჯანმრთელობა და უსაფრთხოება“ – 153-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი, AEUV)	680
გ) ინდივიდუალური შრომითი სახელშეკრულებო სამართალი (153-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ და „დ“ ქვეპუნქტები, AEUV)	681
დ) კოლექტიური შრომის სამართალი (153-ე მუხლის პირველი პუნქტის „დ“, „ე“ და „ვ“ ქვეპუნქტები, AEUV)	682
2. ღია საკოორდინაციო ღონისძიებები	683
3. სოციალური დიალოგი	683
III. ევროპული დასაქმების პოლიტიკა	683
IV. ევროპული სოციალური ფონდი (ESF)	684
1. ევროპული სოციალური ფონდის წარმოშობა და განვითარება	684
2. ევროპული სოციალური ფონდის საქმიანობა	684
V. მიმოხილვა: შიდა ბაზრის სოციალური განმომიღება თუ სოციალური კავშირი?	685

მე-8 ნაწილი. შიდა ბაზარი III: ფინანსების გადაადგილება

§30. კაპიტალისა და ანგარიშსწორების გადაადგილება	686
I. საფუძვლები	686
II. კაპიტალისა და ანგარიშსწორების გადაადგილების პირველადსამართლებრივი რეგულაციები	688
1. კაპიტალის ბაზრის ლიბერალიზაცია	688
ა) სხვა ძირითად თავისუფლებებთან კავშირი	689
ბ) კაპიტალის გადაადგილების თავისუფლების გამოყენების სფერო	690
გ) კაპიტალის გადაადგილების თავისუფლების შეზღუდვები	692
დ) კაპიტალის გადაადგილების თავისუფლების შეზღუდვების გამართლება	693
2. უზრუნველყოფის ვალდებულებები	695
3. ანგარიშსწორების გადაადგილების თავისუფლება	695
III. მიმოხილვა	696
§31. ფინანსური ბაზრები	696
I. ლიბერალიზაციისა და ჰარმონიზაციის ზომები ევროპული ფინანსური ზონის შესაქმნელად	699
II. მოთამაშეები და ფინანსური პროდუქტები	699
III. ევროპული კაპიტალის ბაზარი	701
IV. ზოგადი პირობები	703
V. მიმოხილვა: ევროპული ფინანსური ზონის შექმნის დასრულება	704

მე-9 ნაწილი. სამართლის ჰარმონიზაცია და კოორდინაცია

§32. სამართლის დაახლოებისა და ჰარმონიზაციის ძირითადი საკითხები	706
I. სამართლის ჰარმონიზაციის ფუნქცია და განვითარება ევროპულ კავშირში	706
1. სამართლის ჰარმონიზაციის მნიშვნელობა და პრობლემები	706
2. ევროპული სამართლის დაახლოების განვითარება	708

II. სამართლის დაახლოება შიდა ბაზარზე (114-ე მუხლი, AEUV)	709
1. 114-ე მუხლი (AEUV), როგორც სამართლის დაახლოების ძირითადი ნორმა	710
ა) სამართლის დაახლოების წინაპირობები	710
ბ) ჰარმონიზაციის სამართლებრივი შედეგები – ეროვნული თვითსვლები	713
2. სხვა კომპეტენციები შიდა ბაზრის კონტექსტში	714
ა) სამართლის დაახლოება 115-ე მუხლის (AEUV) მიხედვით	714
ბ) კონკურენციის შესუსტების აღმოფხვრა (116-ე, 117-ე მუხლები, AEUV)	714
გ) ინტელექტუალური საკუთრების დაცვის სამართლებრივი მოთხოვნა (118-ე მუხლი, AEUV)	715
III. სამართლის დაახლოება თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცეში (67-ე მუხლი, AEUV)	715
1. თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცის საფუძვლები	715
2. თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცის შინაარსობრივი ელემენტები	716
3. თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცის განსაკუთრებული დებულებები	718
ა) განსაკუთრებული პროცედურული წესები	718
ბ) გაერთიანებული სამეფოს, ირლანდიისა და დანიის განსაკუთრებული სტატუსი	718
IV. სხვა კომპეტენციები სამართლის დაახლოების სფეროში	718
1. დარგობრივი კომპეტენციები	718
2. სამართლის განმვრცობი ჰარმონიზაცია 352-ე მუხლის (AEUV) მიხედვით	720
V. სამართლის ჰარმონიზაციის ინსტრუმენტები	721
1. დირექტივები და სამართლის ჰარმონიზაციის უფრო ინტენსიური ფორმები	721
2. ჰარმონიზაციის ინტენსივობა	722
3. ჰარმონიზებული სამართლის შემდგომი განვითარება	723
4. სამოსამართლო სამართლის ჰარმონიზაცია	723
VI. ურთიერთალიარების პრინციპი, როგორც დამატებითი ინსტრუმენტი და სამართლის დაახლოების ალტერნატივა	724
VII. მიმოხილვა: სამართლის დაახლოება – „დაუსრულებელი ისტორია“	726
§33. გარემოს დაცვა, ჯანმრთელობის დაცვა, პოლიცია და უცხო ქვეყნის მოქალაქეები, მონაცემთა დაცვა: საჯარო სამართლის ევროპეიზაცია	726
I. საფუძვლები	726
1. საკონსტიტუციო სამართალი	727
2. ადმინისტრაციული სამართალი	728
ა) ძირითადი საკითხები	728

ბ) ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის გადამკვეთი დარგობრივი გამოწვევები	730
გ) ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის გადამკვეთი დარგობრივი გამოწვევები	731
II. გარემოს დაცვა	732
1. გარემოსდაცვითი ევროპული პოლიტიკის ჩამოყალიბება	732
2. ევროპული კავშირის გარემოსდაცვითი პოლიტიკის პირველადსამართლებრივი საფუძვლები	733
ა) გარემოსდაცვითი პოლიტიკის სპეციალური დებულებები (ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 191-ე მუხლი)	734
ბ) გარემოსდაცვითი პოლიტიკის მნიშვნელობა კავშირის სხვა პოლიტიკებისათვის (ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მე-11 მუხლი და 114-ე მუხლის მე-3 პუნქტი)	735
გ) ცხოველების დაცვა კავშირის პოლიტიკაში (მე-13 მუხლი, AEUV)	735
3. ევროპული კავშირის გარემოსდაცვითი პოლიტიკის კომპეტენციები	736
ა) კანონმდებლობითი კომპეტენცია გარემოს დაცვის სფეროში (192-ე მუხლის 1-3 პუნქტები, AEUV)	736
ბ) ევროპული კავშირის საგარეო კომპეტენცია გარემოსდაცვით სფეროში (192-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, AEUV)	738
გ) რეგულირების ეროვნული სფერო (193-ე მუხლი, AEUV)	738
4. ზოგადი ეკოლოგიური სამართლის მეორეულსამართლებრივი ფორმირება	739
5. განსაკუთრებული ეკოლოგიური სამართლის მეორეულსამართლებრივი ფორმირება	741
ა) ბუნებისა და სახეობების დაცვა	741
ბ) წყლების დაცვა	742
გ) ჰაერის დაბინძურების შემცირება და კლიმატის დაცვა	743
დ) ხმაურისგან დაცვა	745
ე) ნარჩენები	745
ვ) სახიფათო ნივთიერებები, განსაკუთრებით ქიმიკატები	746
ზ) ბიოტექნოლოგია და გენეტიკური ინჟინერია	747
თ) პროდუქტთან დაკავშირებული რეგულაციები	747
6. ევროპული კავშირის მონაწილეობა გარემოს დაცვაში საერთაშორისო დონეზე	748
7. გავლენა გერმანულ სამართალზე	749
III. ჯანმრთელობის დაცვა	750
1. ევროპული ჯანდაცვის პოლიტიკის საფუძვლები და განვითარება	750
2. ევროპული ჯანდაცვის პოლიტიკის პირველადსამართლებრივი საფუძვლები	751
ა) ზოგადი მიმოხილვა	751
ბ) აფთიაქები, საავადმყოფოები, ჯანმრთელობის დაზღვევის კომპანიები და ზოგადი ეკონომიკური სამართალი	751

გ) ევროპული ჯანდაცვის პოლიტიკის კომპეტენციები 168-ე მუხლის (AEUV) მიხედვით	753
დ) ევროკავშირის სხვა კომპეტენციები ჯანდაცვის სფეროში	754
3. ევროპული ჯანდაცვის პოლიტიკის მეორეულსამართლებრივი ფორმირება	754
ა) მედიკამენტებისა და სამედიცინო აპარატების კანონმდებლობის პარმონიზაცია და ორგანოთა გადანერგვის რეგულირება	754
ბ) სახელმწიფოთაშორისი სამედიცინო დახმარების უზრუნველყოფა	755
გ) კავშირის ინსტიტუტთა მოქმედებები ჯანმრთელობის პროგრამების ფარგლებში	756
4. სურსათის უვნებლობის შესახებ კანონმდებლობის მეორეულსამართლებრივი ფორმირება	757
IV. პოლიცია და სამართალი უცხო ქვეყნის მოქალაქეების შესახებ („შენგენი“)	758
1. ევროკავშირის შიდა საზღვრებზე პირთა შემოწმების გაუქმება და საგარეო საზღვრების დაცვა	758
2. პოლიტიკა მესამე ქვეყნის მოქალაქეების მიმართ	760
3. პოლიციური თანამშრომლობა	763
4. ზომები ტერორიზმის დაფინანსების წინააღმდეგ	764
V. მონაცემთა დაცვა	764
VI. მიმოხილვა	766

§34. მეცნიერება, განათლება და სპორტი, კულტურა და მანუფაქტურა:

კულტურული ადმინისტრირების სამართლის ევროპეიზაციის შესახებ

I. მეცნიერება და ტექნოლოგიური განვითარება	767
1. ევროპული კვლევისა და ტექნოლოგიის პოლიტიკის პირველადსამართლებრივი საფუძვლები	767
2. ევროპული კვლევითი და ტექნოლოგიური პოლიტიკის მეორეულსამართლებრივი ფორმირება	768
3. ექსკურსი: ევროპული კვლევის ხელშეწყობა ევროპული კავშირის ფარგლებს გარეთ	769
4. კოსმოსური ფრენების ხელშეწყობა	769
II. განათლება და სპორტი	770
1. ევროპული საგანმანათლებლო აქტივობების განვითარება	770
2. განათლების პოლიტიკის ევროპეიზაციის პირველადსამართლებრივი საფუძვლები	771
ა) განათლების პოლიტიკის სპეციალური კომპეტენციები	771
ბ) დისკრიმინაციის ზოგადი აკრძალვა და თავისუფალი გადაადგილების უფლება	772
გ) დაფუძნებისა და მომსახურების თავისუფლებები	772
დ) დარგის სპეციფიკური საგანმანათლებლო რეგულაციები	772
3. ევროპული განათლების პოლიტიკის მეორეულსამართლებრივი ფორმირება	773

4. ევროპული განათლების პოლიტიკა ხელშეკრულებების მიღმა	774
ა) ევროპული კავშირის გარე საგანმანათლებლო დაწესებულებები	774
ბ) ბოლონიის პროცესი და სწავლის პერიოდების ურთიერთალიარება	775
5. ევროპა და სპორტი	776
ა) სპორტი და ევროპული ეკონომიკური სამართალი	776
ბ) სპორტული პოლიტიკის კომპეტენციები და საქმიანობა	777
III. კულტურა	777
1. საფუძვლები: ევროპული ინტეგრაცია და კულტურა	777
ა) „კულტურა“ კავშირის ხელშეკრულებების კონტექსტში	777
ბ) ევროკავშირის კულტურული ჩართულობის განვითარება	778
2. ევროპული კულტურის პოლიტიკის პირველადსამართლებრივი საფუძვლები	779
ა) კულტურის ცნება	779
ბ) სპეციალური კომპეტენცია კულტურის სფეროში (167-ე მუხლი, AEUV)	779
გ) კულტურა და ზოგადი სახელშეკრულებო სამართალი	780
3. ევროპული კულტურის პოლიტიკის მეორეულსამართლებრივი ფორმირება	781
ა) კულტურულ პოლიტიკის სპეციალური აქტები	781
ბ) ეკონომიკურ ცხოვრებაში კულტურული თავისებურებების უზრუნველყოფის ზომები	781
4. ევროპული კულტურის პოლიტიკა ევროკავშირის ხელშეკრულებების მიღმა	782
IV. ევროპული კავშირის სამაუწყებლო რეგულაციები	783
1. ევროპული კავშირის მაუწყებლობის განვითარება	783
2. ევროპული მაუწყებლობის პირველადსამართლებრივი საფუძვლები	784
ა) ძირითადი თავისუფლებები	784
ბ) კონკურენციის სამართალი	784
გ) ძირითადი უფლებები	785
3. აუდიოვიზუალური მედიის სამართლის ევროპული ჰარმონიზაცია	785
V. მიმოხილვა	786
§35. გადასახადები	786
I. საფუძვლები	787
1. გადასახადების დისკრიმინაციის აკრძალვა და საგადასახადო ჰარმონიზაციის კომპეტენციები	788
ა) ევროპული კავშირის შემღუდული დავალებები საგადასახადო სფეროში	788
ბ) არაპირდაპირი გადასახადების, როგორც პრიორიტეტული სფეროს ჰარმონიზაცია	789
გ) პირდაპირი გადასახადების ჰარმონიზაცია vs. სისტემური კონკურენცია	790
2. კავშირის გადასახადები	791
II. დისკრიმინაციული გადასახადების აკრძალვა	792

1. 110-ე მუხლის (AEUV) დისკრიმინაციის აკრძალვის მნიშვნელობა	793
ა) კონკურენციის ნეიტრალიტეტის უზრუნველყოფა	793
ბ) დანიშნულების ქვეყნის პრინციპი და დისკრიმინაციის აკრძალვა	794
გ) „საზღვრის მიღმა“ დაბეგვრა და დისკრიმინაციის აკრძალვა	794
2. გამიჯვნა სხვა სახელშეკრულებო რეგულაციებისგან	795
ა) ბაჟის ეკვივალენტური ეფექტის მქონე მოსაკრებლები და პარაფისკალური გადასახადები	795
ბ) ღონისძიებები 37-ე მუხლის (AEUV) თვალსაზრისით – სავაჭრო მონოპოლიები	796
გ) სუბსიდიები	796
3. 110-ე მუხლის პირველი პუნქტის (AEUV) გამოყენების წინაპირობები	796
ა) მოსაკრებლები 110-ე მუხლის (AEUV) მნიშვნელობით	797
ბ) საქონლის ერთგვაროვნება	797
გ) არახელსაყრელ პირობებში ჩაყენება	797
4. 110-ე მუხლის მე-2 პუნქტის (AEUV) გამოყენების წინაპირობები	798
III. წევრ სახელმწიფოთა საგადასახადო სისტემების ჰარმონიზაცია	799
1. ევროპული კავშირის გადასახადების ჰარმონიზაციის არსი და ფარგლები	799
2. ევროპული კავშირის სამართალი და არაპირდაპირი გადასახადები	801
3. ევროპული კავშირის სამართალი და პირდაპირი გადასახადები	804
ა) კომპეტენციები	805
ბ) ფიზიკურ პირთა შემოსავლების დაბეგვრა	806
გ) კორპორაციული დაბეგვრა	807
4. ფინანსური ადმინისტრაციების თანამშრომლობა	807
IV. მიმოხილვა	809

§36. მომხმარებელთა უფლებების დაცვა, ინტელექტუალური საკუთრება, კორპორაციული სამართალი, საკოლიზიო და საპროცესო სამართალი: კერძო სამართლის ევროპეიზაციის შესახებ

I. პრინციპები	810
1. კერძო სამართლის ჰარმონიზაციის ძირითადი პრობლემები	810
2. საერთო შეხედულებების ფარგლები	811
3. დისკრეციული სახელშეკრულებო სამართალი	812
II. მომხმარებელთა უფლებების დაცვა	812
1. მომხმარებელთა უფლებების დაცვის ევროპული პოლიტიკის საფუძვლები და განვითარება	812
2. მომხმარებელთა უფლებების დაცვის ევროპული პოლიტიკის ძირითადი საკითხები	813
ა) მომხმარებელთა უფლებების დაცვის ამოცანები	813
ბ) კანონშემოქმედების კომპეტენციები მომხმარებელთა უფლებების დაცვის სფეროში (169-ე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები, AEUV)	814
გ) მომხმარებელთა უფლებების დაცვის სხვა სახელშეკრულებო რეგულაციები	814

3. მომხმარებელთა უფლებების დაცვის ევროპული პოლიტიკის მეორეულსამართლებრივი ფორმირება	815
ა) მომხმარებელთა ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების დაცვა	816
ბ) ეკონომიკური ინტერესების დაცვა	816
გ) ზარალის ანაზღაურება	817
დ) სამართლის აღსრულება	817
ე) სამართლიანი ვაჭრობის სამართალი	818
III. ინტელექტუალური საკუთრება შიდა ბაზარზე	818
1. ინტელექტუალური საკუთრება და სახელშეკრულებო სამართლის მატერიალური წესები	819
2. ევროპული ინტელექტუალური საკუთრების სამართლის შექმნა	821
ა) კომპეტენციის სამართლებრივი საფუძვლები	821
ბ) პატენტები	821
გ) სავაჭრო ნიშნები	822
დ) სამრეწველო ნიშნის პატენტი, მისი სახეობები და სხვა	823
ე) სავაჭრო სამართალი	823
ვ) სამართლის აღსრულება	824
IV. კორპორაციული და კომერციული სამართალი	824
1. ძირითადი საკითხები	825
2. კორპორაციული სამართლის დაახლოება	826
3. ევროპული იურიდიული პირი	826
V. საპროცესო და საკოლიზიო სამართალი	827
1. საპროცესო სამართალი	828
2. საკოლიზიო სამართალი	831
3. საოჯახო და მემკვიდრეობითი სამართალი	832
VI. მიმოხილვა	833
337. სისხლის სამართლის ევროპეიზაცია	834
I. სისხლის სამართლის ევროპეიზაციის საფუძვლები	834
II. მატერიალური სისხლის სამართლის დაახლოება (83-ე მუხლი, AEUV)	836
III. სისხლის სამართლის ევროპეიზაცია	838
1. სისხლის სამართლის საპროცესო სამართალი ვიწრო გაგებით (82-ე მუხლი, AEUV)	838
2. ევროჯასტი და ევროპული პროკურატურა (86-ე მუხლი, AEUV)	840
IV. მიმოხილვა	841
მე-10 ნაწილი. ევროპული კავშირის საგარეო განზომილება	
338. ერთიანი საგარეო პოლიტიკა: კომპეტენციები, ინსტრუმენტები და ინსტიტუტები	842
I. ევროპული კავშირის საგარეო ურთიერთობები ინტეგრაციისა და ინტერგოვერმენტალიზმს შორის	842
II. ევროპული კავშირის საგარეო ძალაუფლების საფუძვლები	846
1. საერთაშორისო სამართალსუბიექტობა	847

2. ძირითადი სამართლებრივი სტატუსი	848
III. ევროპული კავშირის საგარეო ურთიერთობების სამართლებრივი საფუძვლები	849
1. კომპეტენციები	849
ა) პირდაპირი და არაპირდაპირი კომპეტენციები	850
ბ) ექსკლუზიური კომპეტენციები	852
გ) ერთობლივი და პარალელური კომპეტენციები	853
2. ხელშეკრულების დადების პროცედურა (218-ე მუხლი, AEUV)	855
ა) ზოგადი მდგომარეობა	855
ბ) ხელშეკრულების დადების ფაზები	856
გ) ხელშეკრულების სავალდებულო ძალა (216-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV)	857
IV. მიმოხილვა	859
§39. ერთიანი საგარეო, უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკა	860
I. ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა (GASP)	860
1. ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სამართლებრივი/ ინსტიტუციური რეგულირება ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულებაში (23-41 მუხლები, EUV)	863
2. ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ინსტიტუციური სტრუქტურა (26-ე და მომდევნო მუხლები, EUV)	864
ა) ევროპული საბჭო (26-ე მუხლი, EUV)	864
ბ) ევროპული კავშირის საბჭო (26-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, EUV)	864
გ) უმაღლესი წარმომადგენელი (27-ე მუხლი, EUV) და ევროპის საგარეო საქმეთა სამსახური	865
დ) კომისია და ევროპული პარლამენტი	867
ე) სპეციალური წარმომადგენელი (33-ე მუხლი, EUV)	867
3. ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სამართლებრივი ინსტრუმენტები (25-ე მუხლი, EUV)	868
ა) ზოგადი სახელმძღვანელო მითითებები	868
ბ) დადგენილებები	869
გ) სისტემური თანამშრომლობა	870
დ) ხელშეკრულებების გაფორმება მესამე ქვეყნებსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან (37-ე მუხლი, EUV)	870
4. ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის დაფინანსება (41-ე მუხლი, EUV)	871
5. ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის წინააღმდეგობრივი სამართლებრივი ფორმა	872
II. უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის ევროპეიზაცია	872
1. შუალედური ნაბიჯები რთულ გზაზე	873
2. ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის ინსტიტუციური სტრუქტურები	875
ა) ყოვლისმომცველი სტრუქტურები	875

ბ) ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის სპეციალური ორგანოები	876
გ) ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის გარემოცვა	877
3. ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის მიზნები და ამოცანები	877
4. ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის რესურსები	879
ა) სამხედრო ძალები	879
ბ) თანამშრომლობა შეიარაღების სფეროში	880
გ) ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის სამოქალაქო კომპონენტები	880
5. ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკა და წევრი სახელმწიფოები	881
III. მიმოხილვა	881
§40. ერთიანი სავაჭრო პოლიტიკა და განვითარების პოლიტიკა	882
I. ერთიანი სავაჭრო პოლიტიკა ევროკავშირის ინტეგრირებულ საგარეო ურთიერთობებში	883
II. საბაჟო კავშირის საგარეო განზომილება	884
1. საერთო საბაჟო ტარიფი (GZT)	884
2. საბაჟო კანონმდებლობის დაახლოება, საბაჟო კოდექსი და საბაჟო კავშირის სტრატეგიები	885
3. ბაჟის ეკვივალენტური გადასახადები მესამე ქვეყნებთან ვაჭრობისას	886
III. ერთიანი სავაჭრო პოლიტიკა	887
1. სახელშეკრულებო საფუძვლები	887
ა) ღიაობა და თავისუფლება	887
ბ) კომპეტენციების მოცულობა	888
გ) კომპეტენციების ხარისხი	890
დ) პროცედურა	891
2. ავტონომიური სავაჭრო პოლიტიკის მიმოხილვა	892
ა) იმპორტის რეჟიმი	892
ბ) ექსპორტის რეჟიმი	893
გ) ევროპული კავშირის სავაჭრო პოლიტიკის ზომები	895
3. სახელშეკრულებო სავაჭრო პოლიტიკა: WTO-ის წევრობის მაგალითი	898
ა) „GATT 1947“-დან „WTO 1994“-მდე	899
ბ) მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის სამართლის მიმოხილვა	899
გ) ევროკავშირის წევრობა მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციაში	901
დ) WTO-ის სავაჭრო პოლიტიკური მნიშვნელობა ევროკავშირისთვის	904
IV. ევროკავშირის განვითარების პოლიტიკა	904
1. სახელშეკრულებო საფუძვლების განვითარება	904
2. ოკეანის გაღმა ქვეყნებისა და ტერიტორიების ასოცირება	905
3. ევროპული კავშირის განვითარების პარტნიორობა აფრიკის, კარიბის აუზისა და წყნარი ოკეანის რეგიონის ქვეყნებთან („ლომე/კოტონუს პოლიტიკა“)	906

4. ევროპული კავშირის განვითარებითი თანამშრომლობა (208-211 მუხლები, AEUV)	907
V. მიმოხილვა	907
§41. ევროპული ასოცირება – სამეზობლო პოლიტიკა	908
I. საფუძვლები	909
II. საფუძვლები	910
III. ასოცირების პრაქტიკა	912
IV. ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა	913
1. ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის საფუძვლები	913
2. ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის განხორციელება	915
§42. ევროკავშირში განვითარება – ევროკავშირიდან გასვლა	917
I. ევროპული კავშირი ევროპის ფარგლებში	917
II. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების განვითარების კონცეფცია	918
1. განვითარება 49-ე მუხლის (EUV) თანახმად	918
2. განვითარების წინაპირობები	920
ა) ევროპული სახელმწიფოს ცნება	920
ბ) კოპენჰაგენის კრიტერიუმები	920
3. განვითარების პროცესი	922
ა) გახსნის ფაზა	922
ბ) მოლაპარაკების ფაზა	923
გ) დასრულების ფაზა	923
4. განვითარების შედეგები	924
5. განვითარებით გამოწვეული ცვლილებები ევროკავშირში	925
III. განვითარების პრაქტიკა	925
IV. გაფართოების შემდგომი პერსპექტივები	927
1. ბალკანეთის ქვეყნები	927
2. თურქეთი	928
3. ევროპის ეკონომიკური სივრცე და შვეიცარია	930
V. ევროკავშირიდან გასვლა	930
VI. მიმოხილვა	932
საგნობრივი/თემატური ნუსხა	934

აბრევიატურების ნუსხა

Abl	Amtsblatt der EG/EU	ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო
AcP	Archiv für civilistische Praxis	ცივილისტური პრაქტიკის არქივი
AdR	Ausschuss der Regionen	რეგიონების კომიტეტი
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union	ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულება
AffSocInt	Affari Sociali Internazionali	
AfP	Archiv für Presserecht	პრესის სამართლის არქივი
AG	Die Aktiengesellschaft	სააქციო საზოგადოება
AgrR	Agrarrecht	აგარული სამართალი
AJIL	American Journal of International Law	
AJP	Aktuelle Juristische Praxis	აქტუალური იურიდიული პრაქტიკა
AKP	Afrikanisch/Karibisch/Pazifisch	აფრიკის, კარიბის აუზის და წყნარი ოკეანის რეგიონი
AnwBl.	Anwaltsblatt	ადვოკატის ფურცლები (ჟურნალი)
AöR	Archiv für öffentliches Recht	საჯარო სამართლის არქივი
APS	Allgemeines Präferenzsystem für Entwicklungsländer	ზოგად პრეფერენციათა სისტემა განვითარებადი ქვეყნებისათვის
APUZ	Aus Politik und Zeitgeschichte = Beilage zu „Das Parlament“	პოლიტიკისა და დროის ისტორიიდან = „პარლამენტის“ დანართი
Arg.	Argument	არგუმენტი
ARG.	Allgemeine Rechtsgrundsätze	სამართლის ზოგადი პრინციპები
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie	სამართლისა და სოციალური ფილოსოფიის არქივი
ASEAN	Association of South East Asian Nations	
AstV	Ausschuss der Ständigen Vertreter	მუდმივი წარმომადგენლების კომიტეტი
AuR	Arbeit und Recht	სამუშაო და სამართალი
AuWi	Außenwirtschaft	საგარეო ეკონომიკა
AVR	Archiv für Völkerrecht	საერთაშორისო სამართლის არქივი
AWD	Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters	საწარმოს მრჩეველთა საგარეო ეკონომიკური სამსახური
AzW.	Abgaben zollgleicher Wirkung	ბაჟის ეკვივალენტის მქონე გადასახადები
B.	Beschluss	დადგენილება
BAA	Bundesanstalt für Arbeit	სამუშაოს ფედერალური სააგენტო
BArbBl	Bundesarbeitsblatt	ფედერალური სამუშაოს ფურცლები
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter	ბავარიული ადმინისტრაციის ფურცლები
BB.	Betriebsberater	საწარმოს მრჩეველი
BDA.	Bundesverband Deutscher Arbeitgeber	გერმანელი დამსაქმებლების ფედერალური გაერთიანება

BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie	გერმანული ინდუსტრიის ფედერალური გაერთიანება
BerkJIL	Berkeley Journal of International Law	
Beschl.	Beschluss	დადგენილება
BFH	Bundesfinanzhof	ფედერალური ფინანსური სასამართლო
BGB.	Bürgerliches Gesetzbuch	სამოქალაქო კოდექსი
BGBI.	Bundesgesetzblatt	ფედერალური საკანონმდებლო მაცნე
BGHZ.	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen	ფედერალური უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებები სამოქალაქო საქმეებზე
BIP	Bruttoinlandsprodukt	ბრუტო შიდა პროდუქტი
BIZ	Bank für Internationalen Zahlungsausgleich	ბანკი საერთაშორისო გადახდების გამოთანაბრებისათვის
BMF	Bundesministerium der Finanzen	ფინანსთა ფედერალური სამინისტრო
BNE	Bruttonationaleinkommen	ბრუტო შიდა შემოსავალი
BRÄK	Bundesrechtsanwaltskammer	ადვოკატთა ფედერალური პალატა
BRD	Bundesrepublik Deutschland	გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა
BSB	Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten	სხვა მოხელეების დასაქმების პირობები
Bsp	Beispiel	მაგალითი
BSP	Bruttosozialprodukt	ბრუტო სოციალური პროდუქტი
BSt.	Beamtenstatut	მოხელეთა სტატუსი
BverfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts	გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება
BVerfG (K)	Kammerbeschluss des Bundesverfassungsgerichts	გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს კოლეგიის გადაწყვეტილება
BverwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts	გერმანიის ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლოს გადაწყვეტილება
BWVBl	Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt	ბადენ-ვიურტემბერგის ადმინისტრაციული მაცნე
CAP	Centrum für angewandte Politikforschung (oder: Common Agricultural Policy)	გამოყენებადი პოლიტიკის კვლევის ცენტრი (ან: Common Agricultural Policy)
CDE	Cahiers de Droit Européen	
CE	Communauté(s) Européene(s) (= EG)	
CECA	Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (= EGKS)	
CEE	Communauté Economique Européenne (= EWG)	
CEMT	Conférence Européenne des Ministres de Transport	

CEPOL	Collège Européen de Police	
CERN	Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire (= Europäische Organisation für Kernforschung)	ატომური კვლევების ევროპული ორგანიზაცია
CJEL	The Columbia Journal of European Law	
CMLR	Common Market Law Reports	
CMLRev	Common Market Law Review	
COMECON	Council for Mutual Economic Coopération (= RGW)	
Coreper	Comité des Représentants Permanents (= AStV)	
DA	Durchführungsabkommen	განმახორციელებელი კონვენცია
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst	გერმანული აკადემიური გაცვლითი სამსახური
DAG	Deutsche Angestelltengewerkschaft	გერმანული დასაქმებულთა გაერთიანება
DAR	Deutsches Autorecht	გერმანული ავტოსამართალი
DB	Der Betrieb	საწარმო
DCFS	Draft Common Frame of Reference	
DDR	Deutsche Demokratische Republik	გერმანიის დემოკრატიული რესპუბლიკა
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund	დასაქმებულთა გერმანული გაერთიანება
DGV	Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht	საერთაშორისო სამართლის გერმანული საზოგადოება
Dir.Com.	Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali	
DLF	Dienstleistungsfreiheit	მომსახურების თავისუფლება
DR	Décisions et Rapports der Europäischen Kommission für Menschenrechte	ადამიანის უფლებების ევროპული კომისია
DStR	Deutsches Steuerrecht	გერმანული საგადასახადო სამართალი
DVO	Durchführungsverordnung	აღმასრულებელი დადგენილება
E	Entscheidung	გადაწყვეტილება
EA	Europa-Archiv	ევროპის არქივი
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst	ევროპის საგარეო სამსახური
EAG	Europäische Atomgemeinschaft (= EURATOM)	ევროპის ატომური გაერთიანება
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft	ევროპული მართვისა და გარანტიის ფონდები სოფლის მეურნეობისათვის
EAGV	Vertrag über die EAG	ხელშეკრულება ევროპის ატომური კავშირის შესახებ
EBA	Europäische Bankenaufsichtsbehörde	ბანკების ზედამხედველობის ევროპული დანესებულება

EC	European Community	
ECE	Economic Commission for Europe	
ECJ	Court of Justice of the European Union (= EuGH)	
ECTaxRev	European Community Tax Review	
ECU	European Currency Unit	
EDV	Elektronische Datenverarbeitung	მონაცემთა ელექტრონული დამუშავება
EEA	Einheitliche Europäische Akte	ევროპის ერთიანი (ერთგვაროვანი) აქტები
EEC	European Economic Community	
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds	ევროპული განვითარების ფონდები
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung	რეგიონული განვითარების ევროპული ფონდი
EFSF	European Financial Stability Facility	
EFTA	European Free Trade Association	
EG(en)	Europäische Gemeinschaft(en)	ევროპული გაერთიანებები
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft	ევროპული გარანტიის ფონდი სოფლის მეურნეობისათვის
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl	ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანება
EGKS	Vertrag über die EGKS	ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულება
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte	ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო
EGMRE	Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte	ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება
EGMR InfN	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte Information Note on the Case Law of the Court	ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო
EGR	Europäisches Gemeinschaftsrecht	ევროპული გაერთიანების სამართალი
EHI	Europäisches Hochschulinstitut	ევროპული უმაღლესი სკოლის ინსტიტუტი
EIB	Europäische Investitionsbank	ევროპის საინვესტიციო ბანკი
EIF	Europäischer Investitionsfond	ევროპული საინვესტიციო ფონდი
EIOPA	Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung	ევროპული სამეთვალყურეო სააგენტო სადაზღვევო სფეროში და საწარმოო ასაკობრივი უზრუნველყოფისას
EIOPASCOPE . . .	European Institute of Public Administration – SCOPE	
EJIL	European Journal of International Law	
ELDR	Europäischer Landwirtschaftsfond für die Entwicklung des ländlichen Raumes	ლიბერალური და დემოკრატიული რეფორმების ევროპული პარტია
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfond für die Entwicklung des ländlichen Raumes	ევროპული სოფლის მეურნეობის ფონდი სასოფლო სივრცის განვითარებისათვის

ELJ	European Law Journal	
ELRev	European Law Review	
ELU	European Lawyers' Union (=UAE)	
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme	ეკომენეჯმენტისა და აუდიტის სქემა
EMBL	EuropeanMolecular Biology Laboratory	
EMRK	EuropäischeMenschenrechtskonvention	ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik	ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა
Entschl.	Entschließung	გადაწყვეტილება
EnzEuR	Enzyklopädie Europarecht	ევროპული სამართლის ენციკლოპედია
EP	Europäisches Parlament	ევროპული პარლამენტი
EPA	Europäische Polizeiakademie	ევროპული პოლიციის აკადემია
EPG	Europäische Politische Gemeinschaft	ევროპის პოლიტიკური გაერთიანება
EPIL	Encyclopedia of Public International Law	
EPL	European Public Law	
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit	ევროპული პოლიტიკური თანამშრომლობა
ER	Europäischer Rat	ევროპული საბჭო
ERPL	European Review of Public Law (= Europäische Zeitschrift des Öffentlichen Rechts)	(=საჯარო სამართლის ევროპული ჟურნალი)
ErwGr	Erwägungsgrund	აწონ-დანონის საფუძველი
ESA	European Supervisory Authorities oder European Space Agency	
ESF	Europäischer Sozialfonds oder European Science Foundation	
ESM	European Stability Mechanism	
ESMA	EuropäischeWertpapieraufsichtsbe- hörde	ევროპული სამეთვალყურეო დანესებულება ფასიანი ქაღალდებისათვის
ESO	European Southern Observatory	
ESP	Spanien	ესპანეთი
ESRB	Europäischer Ausschuss für Systemrisiken	სისტემური რისკების ევროპული კომიტეტი
ESTAL	European State Aid Law Quarterly	
ESVP	Europäische Sicherheits und Verteidigungspolitik (= GSVP)	ევროპის უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკა (=GSVP)
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken	ცენტრალური ბანკების ევროპული სისტემა
ETL	European Transport Law	
EU	Europäische Union	ევროპული კავშირი
EuG	Europäisches Gericht (=Gericht erster Instanz)	ევროპული კავშირის სასამართლო
EuGE	Entscheidungen des Europäischen Gerichts	ევროპული კავშირის სასამართლოს გადაწყვეტილება

EuGH	Europäischer Gerichtshof (= Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften bzw. der Europäischen Union)	ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო
EuGHE	Sammlung der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes	ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილებების კრებული
EuGRZ	Europäische Grundrechtszeitschrift	ძირითადი უფლებების შესახებ ევროპული ჟურნალი
EuGVÜ	Europäisches Gerichtsstands und Vollstreckungsübereinkommen	ევროპული კონვენცია სასამართლო და აღსრულების საკითხებისათვის
EuGVVO	VO über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen	დადგენილება სასამართლო ქვემდებარებისა და გადაწყვეტილებების აღიარების, აგრეთვე, აღსრულებისათვის სამოქალაქო და სავაჭრო საქმეებში
EUMC	EU Military Committee (= EU-Militärausschuss)	EU Military Committee (= EU სამხედრო კომიტეტი)
EuR	Europarecht	ევროპული სამართალი
EuRAG	Gesetz über die Tätigkeit europäischer Rechtsanwälte in Deutschland	ევროპული ადვოკატების გერმანიაში საქმიანობის შესახებ კანონი
EuRat	Europäischer Rat	ევროპული საბჭო
EURATOM		ევრატომი (= EAG)
EurEnvLawRev .	European Environmental Law Review	
EurInsO	Europäische Insolvenzordnung	ევროპული სააღსრულებო წესრიგი
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht	ევროპული გარემოს დაცვისა და დაგეგმარების შესახებ სამართლის ჟურნალი
EurZÖffR	=ERPL	
EUV	Vertrag über die Europäische Union	ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულება
EuWG	EuropäischesWahlgesetz	ევროპული საარჩევნო კოდექსი
EuZ	Zeitschrift für Europarecht	ჟურნალი ევროპული სამართლისათვის
EuZA	Europäische Zeitschrift für Arbeitsrecht	ევროპული ჟურნალი შრომის სამართლისათვის
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht	ეკონომიკის სამართლის ევროპული ჟურნალი
EV	Europäische Verfassung	ევროპული კონსტიტუცია
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft	ევროპული თავდაცვის გაერთიანება
EVP	Europäische Volkspartei	ევროპული სახალხო პარტია
EVÜ	Europäisches Übereinkommen über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anwendbare Recht („Rom I“)	ევროპული კონვენცია სახელშეკრულებო ვალდებულებებზე გამოყენებადი სამართლის შესახებ („რომი I“)
EWF	Europäischer Währungsfonds	ევროპული სავალუტო ფონდები

EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft	ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება
EWGV	Vertrag über die EWG	ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულება
EWIV	Europäische wirtschaftliche Interessenvereinigung	ევროპის ეკონომიკურ ინტერესთა გაერთიანება
EWK	Europäischer Wirtschaftsraum	ევროპის ეკონომიკური სივრცე
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (oder: Europäisches Währungssystem)	ევროპის ეკონომიკური და საგადასახადო სამართალი (ან: ევროპული სავალუტო სისტემა)
EWU	Europäische Währungsunion	ევროპის სავალუტო კავშირი
E + Z	Entwicklung und Zusammenarbeit	განვითარება და თანამშრომლობა
EZ	Entwicklungszusammenarbeit	განვითარებითი თანამშრომლობა
EZB	Europäische Zentralbank	ევროპის ცენტრალური ბანკი
FamRZ	Familienrechtszeitschrift	საოჯახო სამართლის შესახებ ჟურნალი
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations	
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung	ფრანკფურტის ზოგადი გაზეთი
FFH	Fauna – Flora – Habitat	
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs	ავსტრიის თავისუფალი პარტია
FPR	Familie Partnerschaft Recht	ოჯახი, პარტნიორობა, სამართალი
FS	Festschrift	სამახსოვრო გამოცემა
FTE	Forschung und technologische Entwicklung	კვლევა და ტექნოლოგიური განვითარება
FusK	Fusionskontrolle	შერწყმის კონტროლი
FusK-VO	Fusionskontrollverordnung	შერწყმის კონტროლის შესახებ დადგენილება
G	Gesetz	კანონი
G 20	Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer	დიდი ოცეული. ოცი უმნიშვნელოვანესი ინდუსტრიული და განვითარებული ეკონომიკის ქვეყნის ჯგუფი
GA	Goltdammers Archiv (oder: General Assembly (UNO) oder Generalanwalt)	Goltdammers – არქივი (ან: General Assembly (UNO) ან მთავარი ადვოკატი)
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik (= CAP)	საერთო აგროარული პოლიტიკა
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade	
GATS	General Agreement on Trade in Services	
GermanLJ	German Law Journal	
GewArch.	Gewerbearchiv	სავაჭრო არქივი
GFP	Gemeinsame Fischereipolitik	თევზჭერის ერთიანი პოლიტიკა

GFS	Gemeinsame Forschungsstelle	ერთიანი კვლევითი ერთეული
GG	Grundgesetz	ძირითადი კანონი (გერმანიის ფედერალური კონსტიტუცია)
GHN	Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union	გრაბიტცი/ჰილფი/ნეტესჰაიმი (რედ.), ევროპული კავშირის სამართალი
GHP	Gemeinsame Handelspolitik	ერთიანი სავაჭრო პოლიტიკა
GK	Große Kammer	დიდი პალატა
GmbHR	GmbH-Recht	GmbH-სამართალი; შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოების სამართალი
GMBI	Gemeinsames Ministerialblatt	ერთიანი მინისტერიალის ფურცლები
GMO	Gemeinsame Marktordnung	საერთო საბაზრო წესრიგი
GöD	Gericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union	ევროპული კავშირის საჯარო სამსახურის შესახებ სასამართლო
GO	Geschäftsordnung (= GeschO)	რეგლამენტი (= GeschO)
GPR	Zeitschrift für Gemeinschaftsprivatrecht	ჟურნალი გაერთიანების კერძო სამართლისათვის
GRC	Grundrechtecharta	ძირითად უფლებათა ქარტია
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht	სამეწარმეო სამართლებრივი დაცვა და საავტორო სამართალი
GS	Gedächtnisschrift	მოსახსენებელი კრებული
GStP	Gemeinsamer Standpunkt	ერთიანი მიდგომა
GSPV	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (= ESVP)	ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკა
GVO	Gruppenfreistellungsverordnung	ჯგუფთა გათავისუფლების შესახებ დადგენილება
GVP	Gemeinsame Verkehrspolitik	ერთიანი სატრანსპორტო პოლიტიკა
GYIL	German Yearbook of International Law	
GZT	Gemeinsamer Zolltarif (= TARIC)	საერთო საბაჟო ტარიფი
HABM	Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt (Marken, Muster und Modelle)	ჰარმონიზება შიდა ბაზრისათვის (მარკები, ნიმუშები და მოდელები)
HB	EU-WirtschR Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts	ევროპული კავშირის ეკონომიკური სამართლის სახელმძღვანელო
HBStR	Handbuch des Staatsrechts	სახელმწიფო სამართლის სახელმძღვანელო
HV	Hoher Vertreter für die GASP	უმაღლესი წარმომადგენელი GASP-ის
ICAO	International Civil Aviation Organization	
ICJ	International Court of Justice (= IGH)	
ICLQ	The International and Comparative Law Quarterly	
IGH	Internationaler Gerichtshof (= ICJ)	გაეროს საერთაშორისო სასამართლო
ILM	International Legal Materials	

ILO	International Labour Organization	
IMO	International Maritime Organization	
InfAusIR	Informationsbrief Ausländerrecht	საინფორმაციო ფურცელი უცხოელთა სამართალი
Int.Pol	Internationale Politik	საერთაშორისო პოლიტიკა
IP	Industriepolitik	ინდუსტრიის პოლიტიკა
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem	ინტეგრირებული ადმინისტრაციული და კონტროლის სისტემა
IPE	Handbuch Ius Publicum Europaeum	სახელმძღვანელო
Iprax	Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts	საერთაშორისო კერძო და საპროცესო სამართლის პრაქტიკა
IstR	Internationales Steuerrecht	საერთაშორისო საგადასახადო სამართალი
IWF	Internationaler Währungsfonds	საერთაშორისო სავალუტო ფონდი
JA	Juristische Arbeitsblätter	ეურიდიული სამუშაო ფურცლები
JBl.	Juristische Blätter	ეურიდიული ფურცლები
JCMS	Journal of Common Market Studies	
JEEPL	Journal for European Environmental and Planning Law (= JeurEnvPILaw)	
JIEL	Journal of International Economic Law	
JÖR	Jahrbuch des Öffentlichen Rechts	საჯარო სამართლის წელიწადეული
JURA	Jura	სამართალი
JuS	Juristische Schulung	ეურიდიული განათლება
JZ	Juristenzeitung	იურისტების გაზეთი (ჟურნალი)
KJ	Kritische Justiz	კრიტიკული იუსტიცია
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen	პატარა და საშუალო მენარმეები
KOM	Europäische Kommission	ევროპული კომისია
Komm	Kommentar	კომენტარი
K&R	Kommunikation und Recht	კომუნიკაცია და სამართალი
KuR	Kultur und Recht	კულტურა და სამართალი
LDC	Least Developed Country	
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht	გერმანული სამართლის თვიური ჟურნალი
MedR	Medizinrecht	მედიცინის სამართალი
Mff	Mittelfristige Finanzplanung	საშუალოვადიანი ფინანსური დაგეგმარება
MfZ	Mittel für Zahlungen	გადახდის საშუალებები
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen	მრავალწლიანი ფინანსური ჩარჩო
MgW	Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen	ერთგვაროვანი მოქმედების ღონისძიებები, როგორც რაოდენობრივად შესაბამისი შეზღუდვების წინაპირობები

MJ	Maastricht Journal of European and Comparative Law	
MLR	The Modern Law Review	
MOES	Mittel- und osteuropäische Staaten	ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები
MoK	Methode der offenen Koordinierung	ღია კოორდინირების მეთოდები
MOU	Memorandum of Understanding	
MPI	Memorandum of Understanding	მაქს პლანკის ინსტიტუტი
MPiFG	Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung	საზოგადოების კვლევის მაქს პლანკის ინსტიტუტი
MS(en)	Mitgliedstaat(en)	წევრი სახელმწიფოები
MWSt	Mehrwertsteuer	დამატებული ღირებულების გადასახადი
NAFTA	North American Free Trade Area	
NATO	North Atlantic Treaty Organization	
NdsVBL	Niedersächsisches Verwaltungsblatt	ქვემო საქსონიის ადმინისტრაციული ფურცლები
NJ	Neue Justiz	ახალი იუსტიცია
NJB	Nederlands Juristenblad	ნიდერლანდის იურიდიული ფურცლები
NJW	Neue Juristische Wochenschrift	ახალი იურიდიული საკვირაო ჟურნალი
NL-BzAR	Neue Landwirtschaft-Briefe zum Agrarrecht	ახალი სოფლის მეურნეობა
NLF	Niederlassungsfreiheit	დაფუძნების თავისუფლება
NLJ	New Law Journal	
NotR	Notarrecht	სანოტარო სამართალი
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht	ახალი ჟურნალი სისხლის სამართლის შესახებ
NuR	Natur und Recht	ბუნება და სამართალი
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht	ადმინისტრაციული სამართლის ახალი ჟურნალი
NWVBl	Nordrhein-Westfälisches Verwaltungsblatt	ნორდრაინ-ვესტფალიური ადმინისტრაციული ფურცლები
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht	შრომის სამართლის ახალი ჟურნალი
NZB	Nationale Zentralbank	ეროვნული ცენტრალური ბანკი
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht	სამშენებლო სამართლის ახალი ჟურნალი
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht	სოციალური სამართლის ახალი ჟურნალი
NZVerwR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht	ადმინისტრაციული სამართლის ახალი გაზეთი
OAU	Organization of African Unity	
OCTI	Office central des transports internationaux par chemins de fer	

OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	
OEEC	Organization for European Economic Cooperation	
ÖJZ	Österreichische Juristenzeitung	ავსტრიული იურისტთა გაზეთი
OLAF	Organisation pour la Lutte Antifraude	
ÖStZ	Österreichische Steuerrechtszeitschrift	ავსტრიული ჟურნალი საგადასახადო სამართლის შესახებ
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa	ევროპის უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაცია
PA	Planet Aerospace	
Prot	Protokoll	პროტოკოლი
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee	პოლიტიკური და უსაფრთხოების კომიტეტი
RabelsZ	Rabels Zeitschrift	რაბელის გაზეთი
RAE	Revue des Affaires Européennes	
RB	Ratsbeschluss, Rahmenbeschluss	საბჭოს დადგენილება, ჩარჩო დადგენილება
RdA	Recht der Arbeit	სამუშაოს უფლება
EdE	Recht der Energiewirtschaft	ენერგიის ეკონომიკური სამართალი
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens	ახალგაზრდობისა და განათლების სამართალი
RDP	Revue de Droit Public	
Rec.	Dalloz Recueil Dalloz	
REDC	Revista Española de Derecho Constitucional	
RevInstEurop	Revista de Instituciones Europeas	
RevjurEnv.	Revue juridique de l'Environnement	
RFDA	Revue Française de Droit Administratif oder Revue Française de Droit Aérien	
RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცე
RGW	Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (= COMECON)	ორმხრივი ეკონომიკური დახმარების შესახებ საბჭო (= COMECON)
RH	Rechnungshof	აუდიტორთა სასამართლო
RHDI	Revue Hellénique de Droit International	
RIDE	Revue Internationale de Droit Economique	
RivEurCultScGiur	Rivista Europea di Cultura e Scienza Giuridica	
RivItalDirPublCom	Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario	

RIW/AWD	Recht der Internationalen Wirtschaft/ Außenwirtschaftsdienst	საერთაშორისო ეკონომიკის სამართალი/საგარეო ეკონომიკური სამსახური
RL	Richtlinie	დირექტივა
RMC	Revue du Marché Commun	
RMCUE	Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne	
RMUE	Revue du Marché Unique Européen	
Rn.	Randnummer	„მინდვრის“ № (ფურცლებზე)
Rs.	Rechtssache	სამართლებრივი საქმე
Rspr.	Rechtsprechung	მართლმსაჯულება
RTDE	Revue Trimestrielle de Droit Européen	
RUP	Recht und Politik	სამართალი და პოლიტიკა
Rz.	Randziffer	„მინდვრის“ № (ფურცლებზე)
SCE	Societas Cooperativa Europaea	
SchwZStR	Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht	სისხლის სამართლის შვეიცარიული გაზეთი
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen	განხორციელების შესახებ შენგენის კონვენცია
SE	Societas Europaea	
SEPA	Singel Euro Payments Area	
SEW	Sociaal-EconomischeWetgeving	
SGb	Sozialgerichtsbarkeit	სოციალური მართლმსაჯულება
SIS	Schengener Informationssystem	შენგენის საინფორმაციო სისტემა
Slg.	Sammlung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften (= EuGHE)	ევროპული გაერთიანებების სასამართლო კრებული
SPE	Sozialdemokratische Partei Europas oder Societas Privata Europaea	ევროპის სოციალურ-დემოკრატიული პარტია ან Societas Privata Europaea
Staat	Der Staat	სახელმწიფო
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung	დამკვიდრებული მართლმსაჯულება
StV	Strafverteidiger	სისხლის სამართლის დამცველი
SWP	Stabilitäts- und Wachstumspakt	სტაბილურობისა და ზრდის პაქტი
TARIC	Tarif Intégré Communautaire (= GZT)	
TEN	Transeuropäische Netze	ტრანსევროპული ქსელები
TührVBl	Thüringer Verwaltungsblätter	ტიურიנגენის ადმინისტრაციული ფურცლები
TR	Transportrecht	სატრანსპორტო სამართალი
UAE	Union des Avocats Européens (= ELU)	
UCLAF	Unité de Coordination de la Lutte Antifraude	

ÜLG	Überseeische Länder und Gebiete	ოკეანეთის გაღმა ქვეყნები და სივრცეები
UNCITRAL . . .	United Nations Commission on International Trade Law	
UNO	United Nations Organization	
UPR	Umwelt- und Planungsrecht	გარემოს და დაგეგმარების სამართალი
UR	Umsatzsteuerrecht	ბრუნვის საგადასახადო სამართალი
Ust	Umsatzsteuer	ბრუნვის გადასახადი
ÜWTO	Übereinkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO)	მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის (WTO) დაფუძნების შესახებ კონვენცია
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg	ბადენ-ვიურტემბერგის ადმინისტრაციული ფურცლები
Verb. Rs.	Verbundene Rechtssachen	ურთიერთდაკავშირებული სამართლებრივი საქმეები
VersR	Versicherungsrecht	სადაზღვევო სამართალი
Verw	Die Verwaltung	ადმინისტრაცია
VerwArch . . .	Verwaltungsarchiv	ადმინისტრაციული არქივი
VO(en)	Verordnung(en)	რეგულაცია (ები)
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht	სოციალური სამართლის მეოთხედი წლის დოკუმენტი
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer	საკონსტიტუციო სამართლის სფეროში მოქმედი გერმანელი ლექტორების გაერთიანების პუბლიკაციები
VvL	Vertrag von Lissabon	ლისაბონის ხელშეკრულება
WBI	Wirtschaftsrechtliche Blätter	ეკონომიკური სამართლის ფურცლები
WEU	Westeuropäische Union	დასავლეთევროპული კავშირი
WHO	World Health Organization	
WiD	Wirtschaftsdienst	ეკონომიკური სამსახური
WIPO	World Intellectual Property Organization	
WissR	Wissenschaftsrecht	მეცნიერების სამართალი
Wistra	Wirtschafts- und Steuerrecht	ეკონომიკისა და საგადასახადო სამართალი
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung	ეკონომიკა და ადმინისტრაცია
WKM II	Europäischer Wechselkursmechanismus II	ევროპული ცვლადი კურსის მექანიზმი II
WM	Wertpapier-Mitteilungen	ფასიანი ქაღალდების შესახებ შეტყობინებები
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis	კონკურენცია სამართალსა და პრაქტიკაში
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss	ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტი

WTO	World Trade Organization	
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb	ეკონომიკა და კონკურენცია
WVRK	Wiener Vertragsrechtskonvention	ვენის კონვენცია სახელშეკრულებო სამართლის შესახებ
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion	ეკონომიკური და სავალუტო კავშირი
YB	Yearbook of the European Convention on Human Rights	
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht	სამღვარგარეთის საჯარო სამართლისა და საერთაშორისო სამართლის ჟურნალი
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht	უცხოელთა სამართლის შესახებ ჟურნალი
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht	სამოხელეო სამართლის ჟურნალი
ZERP	Zentrum für Europäische Rechtspolitik (Bremen)	ევროპული სამართლებრივი პოლიტიკის ცენტრი (ბრემენი)
ZeUP	Zeitschrift für Europäisches Privatrecht	ევროპული კერძო სამართლის შესახებ ჟურნალი
ZEuS	Zeitschrift für europäische Studien	ევროპული სწავლებების შესახებ ჟურნალი
ZFA	Zeitschrift für Arbeitsrecht	შრომის სამართლის ჟურნალი
ZfParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen	საპარლამენტო საკითხების ჟურნალი
ZfRV	Zeitschrift für Rechtsvergleichung	სამართლებრივი შედარების ჟურნალი
ZFSH/SGB	Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch	სოციალური დახმარებისა და სოციალური კოდექსის ჟურნალი
ZfZ	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchssteuern	ბაჟისა და სამომხმარებლო გადასახადების შესახებ ჟურნალი
ZGR	Zeitschrift für Gesetzgebung	საკორპორაციო სამართლის გაზეთი
ZHR	Zeitschrift für Gesellschaftsrecht	მთლიანი სავაჭრო სამართლისა და ეკონომიკური სამართლის გაზეთი
ZIAs	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht	საერთაშორისო და სამღვარგარეთის სამუშაო და სოციალური სამართლის გაზეთი
ZIP	Zeitschrift für internationales und ausländisches Arbeits- und Sozialrecht	ეკონომიკური სამართლის გაზეთი
ZKR	Zentralkommission für die Rheinschiffahrt	რაინის სანაოსნო მიმოსვლის ცენტრალური კომისია
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht	კვებითი პროდუქტების სამართლის ჟურნალი
ZLW	Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht	საჰაერო და კოსმოსური სივრცის სამართლის ჟურნალი
ZP	Zusatzprotokoll	დამატებითი პროტოკოლი
Zparl	Zeitschrift für Parlamentsfragen	საპარლამენტო საკითხების ჟურნალი
ZPO	Zivilprozessordnung	სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik	სამართლებრივი პოლიტიკის ჟურნალი

ZRVgl	Zeitschrift für Rechtsvergleichung	შედარებითი სამართლის ჟურნალი
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft	მთლიანი სისხლის სამართლის მეცნიერების ჟურნალი
ZtschrEuR	Zeitschrift für Europarecht	ევროპის სამართლის ჟურნალი
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht	საავტორო და მედიის სამართლის ჟურნალი
ZVglRWiss	Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft	შედარებითი სამართლის მეცნიერების ჟურნალი
ZWeR	Zeitschrift für Wettbewerbsrecht	ჟურნალი კონკურენციის სამართლის შესახებ

პირველი ნაწილი. ისტორიული განვითარება

§1. ევროპული იდეა ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების დაფუძნებამდე (1952 წ.)

ლიტერატურა: Foerster, Europa. Geschichte einer politischen Idee mit einer Bibliographie von 182 Einigungsplänen aus den Jahren 1306 bis 1945, 1967; Stolleis, Europa – Seine historischen Wurzeln und seine künftige Verfassung, 1997; Le Goff, Die Geburt Europas im Mittelalter, 2004; Schwimmer, Der Traum Europa. Europa vom 19. Jahrhundert bis ins dritte Jahrtausend, 2004; Blanning, Das Alte Europa 1660–1789, 2005; Rauscher, Die christlichen Wurzeln der Europäischen Einigung, in: Blumenwitz u. a. (Hrsg.), Die EU als Wertegemeinschaft, 2005, 19; Grossi, Das Recht in der europäischen Geschichte, 2010; Jones, Das Wunder Europa, 2012; François, Die Europäische Idee, Bitburger Gespräche, 2013, 97; Böttcher (Hrsg.), Klassiker des europäischen Denkens, 2014; Kellerhals, Die Europäische Idee neu denken, 2015. – Seit 1994 erscheint die Zeitschrift für Geschichte der Europäischen Integration.

„მსოფლიოში მშვიდობა ვერ დამყარდება შემოქმედებითი მისწრაფებების გარეშე, რაც გარკვეულწილად საფრთხის შემცველია. შენატანი, რომელიც ორგანიზებულმა და ცოცხალმა ევროპამ ცივილიზაციისათვის უნდა გაიღოს, არსებითია მშვიდობიანი ურთიერთობების შესანარჩუნებლად... ევროპა ვერ წარმოიქმნება ხელის ერთი დაკვრით და ვერც უბრალო შეჯამებით – ის იქმნება კონკრეტული ფაქტებით, რომელნიც, უპირველესად, ქმედებათა სოლიდარულობას ქმედებისას აფუძნებენ.“ – ამ სიტყვებით წარადგინა **საფრანგეთის საგარეო საქმეთა მინისტრმა რობერტ შუმანმა 1950 წლის 9 მაისს თავისი მოსაზრებები** გერმანული და ფრანგული ქვანახშირისა და ფოლადის პროდუქციის გაერთიანების საკითხთან დაკავშირებით. 1952 წელს კი დაფუძნდა ქვანახშირისა და ფოლადის პროდუქციის ევროპული გაერთიანება ექვსი სახელმწიფოს მიერ, რაც ევროპული ინტეგრაციის დასაწყისად მოიწინა.

ამ დროს დაწყებული ეს პროცესი **გადამწყვეტი მნიშვნელობის** მქონე შედეგებით შეცვალა ევროპის სასამართლომ. მე-20 საუკუნის ორმოცდაათიან წლებში წარმოქმნილ პროცესს ეკონომიკური ინტეგრაციისას, რომელიც მიზნად ისახავდა „ეკონომიკურ და სოციალურ წინსვლას“ (ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების პრეამბულა), მალე სხვა მიზნებიც დაემატა; სადღეისოდ ევროპული თანამშრომლობითი სივრცე უკვე აღარ არის შემოსაზღვრული კონკრეტული სფეროებით. როგორც ევროპული კავშირის საფუძველი, ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულება, თავისი აქტუალური შემადგენლობით, მოიცავს უკვე არა მიზნებს, არამედ **ფუძემდებლურ ღირებულებებს**: დემოკრატიას, სამართლებრივ სახელმწიფოს, ძირითად უფლებებს (დანვრ. იხ. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 მუხლი). იმავდროულად, ევროპული კავშირის წევრ სახელმწიფოთა რიცხვი 6-იდან 28-ამდე გაიზარდა.

შესაბამისად, **მშვიდობა** თანამედროვე ევროპული კავშირის ფარგლებში, ამ თვალსაზრისით, **უზრუნველყოფილია**, თუმცა ინტეგრაციის **მომდევნო საფეხურები** – მსოფლიოში ერთ-ერთი უდიდესი და ქმედითი ეკონომიკური სივრცის განვითარება, დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების უზრუნველყოფა,

ღია საზღვრები, რომელთათვისაც ახალი თაობა 1945 წლის შემდეგ კიდევ უფრო მეტი შემართებით იბრძოდა – დღემდე ინტენსიური **დისკუსიის საგანია**. უფრო ნათლად აღქმადი რომ იყოს, თუ როგორ იქცა ევროპული კავშირი სივრცედ, რომელსაც ის დღეს წარმოადგენს, აუცილებელია გაცნობიერება სულიერი და პოლიტიკური ძვრების **წარმართავი ძალებისა** და ნიშნულებისა, რომელთაც განაპირობებს ევროპული ინტეგრაცია, აგრეთვე, მიზნებისა, როგორც მოტივატორებისა ცალკეული საფეხურებრივი განვითარებისას.

I. ევროპული იდეა 1919 წლამდე

ლიტერატურა: *Bluntschli*, Die Organisation des Europäischen Staatenvereins, 1878; *Renouvin*, Les idées et les projets d'Union européenne au 19ème siècle, 1931; *Wehberg*, Ideen und Projekte betreffend die Vereinigten Staaten von Europa in den letzten 100 Jahren, Friedenswarte 41 (1941), 49; *Rougemont*, Vingt-huit siècles d'Europe, 1961; *Stüwe*, Europas Einigung als Idee – William Penn und das Projekt der EU, Staat 1999, 359; *Lakatos*, Federation Projects in Central Europe in the Period 1848–1914, The Federalist Debate, 1.2.2007, 13; *Pinheiro* (Hrsg.), Iberische Europa-Konzepte, 2009.

- 4 თანამედროვე ევროპული ცივილიზაცია ეფუძნება ბერძნულ-რომაული კულტურული **მემკვიდრეობის** არსებით ელემენტებს, **ქრისტიანობის** გათვალისწინებით. მაგრამ ევროპა, როგორც კონტინენტი, ამ თვალსაზრისით, მაშინ არავითარ განსაკუთრებულ როლს არ ასრულებდა: ანტიკური სამყარო მოიცავდა ხმელთაშუა ზღვისპირა სივრცეს. მხოლოდ ახალი დროის სანყის ეტაპზე, გარეშე საფრთხეების (თურქები) გათვალისწინებით, წარმოიქმნება პირველადი, ჩანასახოვანი იდეები ევროპის რაღაც ხარისხით ერთიანობის იდეასთან დაკავშირებით. ყველაზე ადრე დიდი ბრიტანეთი ცდილობდა „ევროპული წონასწორობის“ დაცვა-უზრუნველყოფას.
- 5 შუა საუკუნეების მიწურულს ბოჰემიის *მეფე გეორგ პოდებრადმა* (*Georg Podebrad*) ჩამოაყალიბა ევროპული სამშვიდობო გაერთიანების სრულყოფილი გეგმა; **გეგმებისა და წინადადებების** მთელი რიგი იქმნება და იბადება მე-17-მე-18 საუკუნეების საფრანგეთსა და ინგლისში (საფრანგეთის მეფე ჰენრი IV დე ბურბონის მინისტრის (*Sully*) წინადადებები, „Grand dessein“, 1617; *უილიამ პენის* „An Essay towards the Present and Future Peace of Europe“, 1693; *ჯონ ბელერის* „Some Reasons for a European State“, 1710; *რუსოს* „Projet pour la Paix Perpetuelle“, 1760; *ბენტამის* „Plan for a Universal und Perpetual Peace“, გამოქვეყნებული 1843 წელს); პრუსიის სამეფო კარზე შეიქმნა, აგრეთვე, *იმანუელ კანტის* გეგმა „მარადიული მშვიდობის“ შესახებ, რომელიც მიზნად ისახავდა ევროპული ქვეყნების კონფედერაციის შექმნას მსოფლიო მოქალაქის თვალთახედვებით, რესპუბლიკური კონსტიტუციით სათავეში. თუმცა ამ ყველაფერმა პრაქტიკულ პოლიტიკაზე გავლენა ვერ მოახდინა.
- 6 ვენის კონგრესის (1814/15 წწ.) შემდეგ ხუთი უდიდესი ძალის „**ევროპული კონცერტი**“, რომელსაც მოგვიანებით თურქეთი შეუერთდა, მე-19 საუკუნეში ცდილობდა მშვიდობის უზრუნველყოფას, შესაბამის სახელმწიფო ინტერესთა კენჭისყრით ევროპაში პოლიტიკური წონასწორობის შესანარჩუნებლად. იტალიისა (1859/70 წწ.) და, განსაკუთრებით, გერმანიის (1871 წ.) გაერთიანებამ ახალი ტიპის დისონანსი შეიტანა ევროპულ ძალთა ბალანსში. ევროპული კონცერტი დაიშალა ანტაგონისტურ ალიანსებად, ერთი მხრივ, ინგლისს, საფრანგეთსა და რუსეთს შორის და, მეორე მხრივ, საშუალო ძალებად გერმანიისა და ავსტრია-უნგრეთის სახით. პირველი მსოფლიო

ომის დამანგრეველი ძალის შედეგად „ევროპაში შუქები ჩაქრა“ (Lord Grey). 1917/18 წლებში აშშ-ის, როგორც ევროპის მიღმა მყოფი ძალის, ჩარევის შედეგად ომი დასავლური ალიანსის წევრების სასარგებლოდ დასრულდა. **პარიზის ხელშეკრულებები (1919 წ.)** აფუძნებდნენ ევროპის უკვე სრულიად ახალი სტატუსს.

დიდი სახელმწიფოების მე-19 საუკუნისათვის ნიშანდობლივი კაბინეტური პოლიტიკის პარალელურად იბადება ევროპული სახელმწიფოების სისტემის ინსტიტუციური ორგანიზების **იდეური ჩანასახები (მცდელობები)**. იმავდროულად, ვენის კონგრესთან ერთად (1814 წ.) დღის სინათლე იხილა კარლ ქრისტიან ფრიდრიხ კრაუსეს (Karl Christian Friedrich Krause) „პროექტმა ევროპულ სახელმწიფოთა გაერთიანების შესახებ“. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი აღმოჩნდა გრაფი პენრი დე სენ-სიმონისა (C. H. Saint-Simon) და აუგუსტინ ტიერის (A. Thierry) დოკუმენტი: „De la réorganisation de la société européenne ou de la nécessité et des moyens de rassembler les peuples de l'Europe en un seul corps politique en conservant à chacun son indépendance nationale“. აქ ევროპული კონცეფცია უკვე სოციალურ იდეებს დაუკავშირდა. მალე სენ-სიმონის მოსწავლეებსა და, ზოგადად, სოციალისტურ საერთაშორისო სივრცეში ევროპის მიღმა მნიშვნელოვანი ხდება პაციფისტური, სოციალური მსოფლიო სახელმწიფოს იდეა. კვლავ და კვლავ იქმნება კონცეფციები საერთოევროპული ორგანიზაციის სტრუქტურულ საკითხებთან დაკავშირებით, მაგ., საკონსტიტუციო და საერთაშორისო სამართლის შვეიცარიელი სპეციალისტის, ბლუნჩლის (Bluntschli), კონცეფცია „ევროპულ სახელმწიფოთა გაერთიანების“ შესახებ.

მე-19 საუკუნიდან, მზარდი მოდერნიზებული ინდუსტრიის ეპოქაში, არსებითად ევროპული გავლენების მოქონე არაერთი საერთაშორისო ორგანიზაციის დაფუძნება (**„ადმინისტრაციული კავშირები“**) წარმოაჩენდა საერთაშორისო დონეზე თანამშრომლობის აუცილებლობას. ამ თვალსაზრისით, 1815 წელს წარმოქმნილი მდინარეთა საერთაშორისო კომისიები წარმოადგენდნენ პირველ მაყვებს. მე-19 საუკუნის მეორე ნახევრიდან იწყება უკვე უდიდესი, თავდაპირველად არსებითად ევროპული საერთაშორისო ორგანიზაციების დაფუძნებების ეპოქა (დისტანციური კომუნიკაციების საერთაშორისო კავშირი 1865 წელს, მსოფლიო საფოსტო კავშირი 1874 წელს, პარლამენტთაშორისი კავშირი 1888 წელს და სხვ.). უმაღლესმა საფეხურმა ამ ერას მიაღწია სახელმწიფოთა კლასიკური საერთაშორისო-სამართლებრივი თანამშრომლობისას, ცარიტული რუსეთის მეფის, ნიკოლოზ II-ის მიერ მოწვეული პაავის ორივე სამშვიდობო კონფერენციით (1899/1907 წწ.), რომლებშიც ყველა ევროპულმა სახელმწიფომ მიიღო მონაწილეობა. ყოველივე ამას შედეგად მოჰყვა დავის მშვიდობიანი მოგვარების მექანიზმების ინსტიტუციონალიზაცია, მათ შორის, საარბიტრაჟო სამართალწარმოების გათვალისწინებით, და, იმავდროულად, ომის სამართლის გაუმჯობესებაც (მაგ., სახმელეთო ომის შესახებ პაავის წესები). ისეთი შორსმჭვრეტელი პოლიტიკოსი, როგორიც იყო გერმანელი ინდუსტრიალისტი ვალტერ რათენაუ (Walter Rathenau), ითხოვდა (1913 წ.) „ევროპის ეკონომიკისა და პოლიტიკის შერწყმას (ინსტიტუციონალიზაციას) კონკრეტული გაერთიანების ფარგლებში“.

II. ჩანასახოვანი იდეები (წინარე რეფლექსიები) ევროპული ინტეგრაციის შესახებ 1919-1945 წლებში

ლიტერატურა: Coudenhove-Kalergi, Paneuropa, 1923; Puttkamer, Der Briand-Plan, Vorbote der europäischen Integration? FS Ophüls, 1965, 143; Böttcher (Hrsg.), Britische Europaideen 1940–1970, 1971; H. Möller, Europa zwischen den Weltkriegen, 1998; Zgórniak, Der Entwurf der Bildung einer mitteleuropäischen Föderation während des Zweiten Weltkrieges, FS Krause, 2000, 129; Dreier, Wirtschaftsraum-Großraum-Lebensraum, FS 600 Jahre Würzburger Juristische Fakultät, 2002, 47; Karpen (Hrsg.), Europas Zukunft. Vorstellungen des Kreisauer Kreises um Helmuth James Graf von Moltke, 2005; Schöberl, „... es heißt Europa“. Die Diskussion um die Paneuropa-idee in Deutschland, Frankreich und Großbritannien 1922–1933, 2008; Stresemann, Reden und Schriften 1897–1926, 2. Aufl. 2008; Grunert, Der Europagedanke westeuropäischer faschistischer Bewegungen 1940–1945, 2012.

- 9 პირველი მსოფლიო ომის სისხლიანი გამოცდილების მიუხედავად, ერთიანი ევროპული მშვიდობიანი წესრიგის შექმნის თვალსაზრისით, 1919-1939 წლებში დრო ნაყოფიერი მხოლოდ მცდელობების დონეზე აღმოჩნდა. *ვუდრო ვილსონის (Woodrow Wilson)* მიერ ევროპისთვისაც გამოცხადებული **ხალხთა თვითგამორკვევის უფლების** სახით ეროვნული პრინციპის აღმასვლამ გააძლიერა ანტიცენტრისტული ძალები. **ერთა ლიგის**, როგორც მშვიდობის უზრუნველყოფი კოლექტიური ინსტრუმენტის, დაარსება 1919 წელს განპირობებული იყო ვერსალის სამშვიდობო (საბავო) ხელშეკრულების გადაწყვეტილებებით, რაც გამარჯვებული მხარის შებოჭვას უფრო ისახავდა მიზნად, ვიდრე ომში მონაწილე დაპირისპირებული მხარეების განმუხტვას გრძელვადიან პერსპექტივაში. 1914-1918 წლების ომის უმძიმესმა მოვლენებმა თავალი აუხილა შორსმჭვრეტელ მოაზროვნეებსა და პოლიტიკოსებს, რომ ევროპა მსოფლიოსათვის კეთილდღეობის მომტანი და მნიშვნელოვანი შესაძლოა, გამხდარიყო მხოლოდ მაშინ, თუკი მიაღწევდა მშვიდობასა და ურთიერთთანხმობას, უპირველესად, საკუთარ სივრცეში. ევროპული პოლიტიკის კონტექსტში იტალიურ-გერმანული ფაშიზმ-ნაციონალიზმის კულმინაცია ოცდაათიან წლებში ნიშნავდა უკუსვლას ექსტრემალური (რადიკალური) ნაციონალიზმისაკენ, რამაც გამოიწვია მეორე მსოფლიო ომის კატასტროფა.
- 10 პოლიტიკურ ხმებს შორის, რომელნიც 1919 წლის შემდეგ ევროპული ერთიანობის სულისკვეთებას გამოხატავდნენ, განსაკუთრებით რეზონანსული აღმოჩნდა 1923 წელს ვენაში ავსტრიელი გრაფის, *ქუდენჰოვე-კალერგის (Coudenhove-Kalergi)* მიერ დაფუძნებული **პანევროპული მოძრაობა**. მოძრაობას ცალკეულ სახელმწიფოში ჰყავდა „ეროვნული ჯგუფები“, რომლებიც სახელმძღვანელო დოკუმენტის – სახელწოდებით „პანევროპა“ (1923 წ.) – მიხედვით იღვწოდნენ „ევროპის გაერთიანებული შტატების“ შესაქმნელად. ამ კონცეფციის შესაბამისად უნდა შექმნილიყო „ევროპული ძალების ველი“, დიდი ბრიტანეთისა და რუსეთის გარეშე, ამერიკული, ბრიტანული, რუსული და აღმოსავლეთაზიური ალტერნატივების გვერდით. როგორც რამდენიმე სხვა მსგავსი ერთობ სადავო მისწრაფება, პანევროპის იდეა ვერ განხორციელდა, მაგრამ მან გავლენა მოახდინა 1920-იანი წლების პოლიტიკასა და ევროპული მოძრაობის ხელახლა დაბადებაზე 1945 წლის შემდეგ. პრაქტიკულად, მნიშვნელოვანი გახდა *ბრიანის (Briand)* და *შტრესემანის (Stressemann)* მცდელობის შედეგად გერმანულ-ფრანგული დაახლოება, თავდაუსხმელობის შესახებ **ლოკარნოს** 1925 წლის გერმანულ-ფრანგული შეთანხმება, გერმანიის გაწევრება ერთა ლიგაში 1926 წელს და ომის კანონგარეშე გამოცხადება 1928 წელს, *ბრიან-კელოგის (Briand/Kellogg)* პაქტის შედეგად, იყო ნაბიჯები, რომელნიც, ზოგადად, შესაძლებელს ხდიდნენ პოლიტიკურ თანამშრომლობას ევროპის ფარგლებში. ეს იდეა, თავის მხრივ, საფუძვლად დაედო 1929 წელს ერთა ლიგისათვის წარდგენილ *ბრიანის (Briand)* გეგმას ევროპული ფედერაციის შესახებ ერთა ლიგის შემადგენლობაში. 1930 წელს შემორანდუმად ქცეული ეს გეგმა ფედერალური თანამშრომლობის იდეას არ გასცდენია („une sorte de lien fédéral“). *შტრესემანის (Stressemann)* გარდაცვალებამ, აგრეთვე, 1929 წლიდან დაწყებულმა მსოფლიო ეკონომიკურმა კრიზისმა შეაფერხა ამ იდეის განხორციელება. მიუხედავად ამისა, *ბრიანის (Briand)* და *შტრესემანის (Stressemann)* მცდელობები 1920-იან წლებში იყო ევროპული მოძრაობის ადრეული ჩანასახი, რომელსაც სრულყოფილი სახისთვის 1945 წლის შემდეგ უნდა მიეღწია.
- 11 1941 წელს იტალიის კუნძულ **ვენეტოტენზე** დაკავებული ანტიფაშისტური აქტივისტები – *ერნესტო როსი (Ernesto Rossi)* და *ალტიერო სპინელი (Altiero Spinelli)* – ქმნიან მანიფესტს თავისუფალი და ერთიანი ევროპისათვის. ეს კონცეფციები მიზნად ისახავდა ევროპული ფედერაციის დაფუძნებას.

III. ევროპული იდეის განვითარება 1945 წლის შემდეგ

ლიტერატურა: Cornides, Die Anfänge des europäischen föderalistischen Gedankens in Deutschland 1945–1949, EA 1951, 4243; Lippgens, Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik 1945–1950, 1977; Poidevin (Hrsg.), Histoire des Débuts de la Construction Européenne, 1948–1950, 1986; Gouzy, The Saga of the European Federalists during and after the second World War, The Federalist 2004, 12; Loth, Vor 60 Jahren: Der Haager Europa-Kongress, Integr. 2008, 179.

1. ჩერჩილის სიტყვა ციურისში 1946 წელს და ევროპული მოძრაობა

მეორე მსოფლიო ომის მძიმე გამოცდილებამ და „ცივი ომის“ დასაწყისმა გადამწყვეტი გავლენა მოახდინა პოლიტიკურ მოძრაობაზე ევროპის გაერთიანების შესახებ. აშშ ხელს უწყობდა ამ პროცესს „კეთილგანწყობილი პეგემონობით“ (მარშალის 1947 წლის გეგმა). პოლიტიკური სულისკვეთება და მაშინდელი მოლოდინები ნათლად აღქმადია, მაგ., ვინსტონ ჩერჩილის (Winston Churchill) მიერ 1946 წლის 19 სექტემბერს **ციურისში წარმოთქმულ სიტყვაში:**

„ევროპის სივრცეები მოცულია უამრავი ნაწამები, მშვიერი, სვალინდელ დღეზე ზრუნვით სავსე და დაბნეული ადამიანით, დანგრეული ქალაქებითა და სახლებით... მიუხედავად ამისა, არსებობს სამკურნალო საშუალება... ეს საშუალება ევროპული სახალხო ოჯახის განახლებაა, მისი ხელახლა აღმშენებლობა, წესრიგის სახით, რომელშიც მას თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მშვიდობის უზრუნველყოფით ცხოვრება შეუძლია. ჩვენ უნდა შევქმნათ, ერთგვარად, ევროპის გაერთიანებული შტატები... ევროპული ოჯახის გაახლების პირველი ნაბიჯად უნდა იქცეს გერმანიისა და საფრანგეთის თანამშრომლობა. წარმოდგენილია ევროპის ხელახლა აღდგენა სულიერად დიდი საფრანგეთისა და სულიერად დიდი გერმანიის გარეშე. ევროპის შეერთებული შტატების სტრუქტურა იქნება მოწყობილი იმგვარად, რომ ყოველი სახელმწიფოს მატერიალური სიძლიერე მნიშვნელობას შეიძენს. პატარა ერები იქნებიან თანასწორნი დიდი ერებისა და საკუთარი წვლილის შეტანით ამ საერთო საქმეში ავტორიტეტის მოპოვებას შეძლებენ.“

ამით უკვე განისაზღვრა კონტექსტი გაერთიანების კონცეფციისათვის მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ. 1940-იანი წლების მეორე ნახევარი გამოირჩეოდა არასახელმწიფოებრივი წარმონაქმნების (კავშირების) აქტივობებით, რომელნიც ევროპული ერთიანობისთვის იღვწოდნენ. გერმანიაში 1946 წელს დაარსებული **ევროპის კავშირი** ევროპის იდეის მნიშვნელოვან მატარებლად იქცა. მსგავსი კავშირები წარმოიქმნა ინგლისში, საფრანგეთსა და იტალიაში. 1947 წელს ეს დაჯგუფებები კოორდინირდნენ საერთაშორისო კომიტეტის ფარგლებში ევროპის თავისუფლებისათვის, რომელიც 1948 წელს იწვევს **ევროპულ კონგრესს ჰააგაში**, მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ავტორიტეტების მონაწილეობებით (მათ შორის იყვნენ: *ჩერჩილი*, *ვან ზელანდი*, *პერიოტი*). ეს ევროპის ფედერაციად გარდასახვისკენ მისწრაფება მნიშვნელოვან მუხტად იქცა 1949 წელს **ევროპის საბჭოს** დაფუძნებისათვის. იმავდროულად, საერთაშორისო კომიტეტი ევროპულ მოძრაობად გადაიქცა (სადაც მნიშვნელოვან როლს ითავისებდნენ: *ლეონ ბლუმი* (Leon Blum), *ვინსტონ ჩერჩილი* (Winston Churchill), *ალსიდე დე გასპერი* (Alcide de Gasperi), *პოლ პენრი სპააკი* (Paul Henri Spaak) და სხვ. ეს უკანასკნელი ქმნიდა საყრდენს ევროპის ეროვნული კავშირებისათვის (ადგილმდებარეობა – ბრიუსელი). მოგვიანებით, 1955-1975 წლებში, მნიშვნელოვანი ფუნქცია შეითავსა მონეს (Monnet) მიერ შექმნილმა სამოქმედო კომიტეტმა ევროპის შეერთებული შტატების შესახებ (აქ მნიშვნელოვან როლს ითავისებდნენ: *ფანფანი* (Fanfani),

კისინგერი (Kiesinger), მოლეთი (Mollet), პლევენი (Pleven), ვენერი (Wehner), მოგვიანებით – ბრანდტი (Brandt), ჰითი (Heath), ტინდერმანსი (Tindemans)).

2. პირველი ორგანიზაციების დაფუძნება

- 15** კომუნისტების მიერ ძალაუფლების მოპოვება ჩეხოსლოვაკიაში და ბერლინის ბლოკადა გამოწვევ მიზეზად იქცა დასავლეთევროპული სახელმწიფოებისათვის 1948 წელს მნიშვნელოვანი ნაბიჯების გადასადგმელად. 1947 წლის მარშალის გეგმის შესაბამისად, ამერიკული ეკონომიკური დახმარების გადასანაწილებლად 1948 წელს პარიზში იქმნება (17 დამფუძნებელი წევრი) **ევროპის ეკონომიკური თანამშრომლობის შესახებ ორგანიზაცია (OEEC)**. ამ უკანასკნელის მეშვეობით, 1950-იან წლებში განხორციელდა დასავლეთ ევროპის ლიბერალიზაცია, სავაჭრო პოლიტიკის თვალსაზრისით.
- 16 1949 წელს ევროპის საბჭოს დაფუძნება** (ადგილმდებარეობით სტრასბურგი) ნიშნავდა დასავლეთ ევროპაში ხანგრძლივი პოლიტიკური თანამშრომლობის დასაწყისს. 1949 წლისეული „ევროპული ათეულიდან“ (გერმანიის გაწევრება 1950/51 წწ.) ევროპის საბჭოში გაწევრებულ სახელმწიფოთა რიცხვი 47-ამდე გაიზარდა. 1989/90 წლების მოვლენების შემდეგ ეს უკანასკნელი საერთოევროპულ ორგანიზაციად იქცა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ჩათვლით, ვიდრე რუსეთამდე. გარდა პოლიტიკური ურთიერთკავშირისა, ევროპის საბჭოს ქვეყნები აღიარებენ საპარლამენტო დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს არსებით ღირებულებებს, უწინარესად, **1950 წლის ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის** ფარგლებში. კონვენციის დაცვას უზრუნველყოფს **ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო (სტრასბურგი)**. რადგან ადამიანის უფლებების დაცვის თვალსაზრისით, ცალკეული ინდივიდები სასარჩელო უფლებამოსილებებს ფლობენ, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია ითავისებს **შესახელმწიფოებრივ ელემენტს**.
- 17** ევროპული საბჭო **არ ფლობს გადაწყვეტილებათა მიღებასთან დაკავშირებულ უშუალო უფლებამოსილებებს** წევრ სახელმწიფოთა მისამართით. სადღეისოდ მისი მთავარი მოვალეობაა ხელშეკრულებათა პროექტების მომზადება. მრავალი საერთაშორისო ხელშეკრულება დაიდო ადამიანის უფლებების დაცვის კუთხით და თანამშრომლობის საკითხებთან დაკავშირებით კულტურისა თუ სისხლისსამართლებრივი დენის სფეროში. ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასთან ერთად უნდა აღინიშნოს ევროპის სოციალური ქარტიის (18 ოქტომბერი, 1961 წ.) მნიშვნელოვანეა, რომელიც ურიცხვ სოციალურ ვალდებულებას ასაბუთებს. მაგრამ წევრი სახელმწიფოები ვალდებულნი არიან, გაიზიარონ ამ ვალდებულებათა მხოლოდ ნაწილი.
- 18** ევროპის საბჭოს **ორგანოებია მინისტრთა კომიტეტი** და **საპარლამენტო ასამბლეა**, რომელთა წარმომადგენლები წევრ სახელმწიფოთა პარლამენტების მიერ სახელდება; ეს ორგანოები, ადმინისტრაციული თვალსაზრისით, უზრუნველყოფილია შესაბამისი სამდივნოებით. სხვა ფუნქციებს შორის მინისტრთა კომიტეტის მოვალეობაა, აკონტროლოს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებების აღსრულების საკითხი. ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა ირჩევს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მოსამართლეებს. 1990 წელს ევროპის საბჭოს შემადგენლობაში დაფუძნდა არაფორმალური ინსტიტუცია, ე.წ. **„ვენეციის კომისია“**, კერძოდ, კონსტიტუციონალისტების ჯგუფი (ექსპერტები წევრი სახელმწიფოებიდან) ფუნქციით, შეადგინოს შეფასებითი დასკვნები კონსტიტუციური კანონების პროექტებთან დაკავშირებით, აგრეთვე, გაუწიოს საექსპერტო მომსახურება საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ ახალდაფუძნებულ დემოკრატიებს. უკანასკნელ პე-

რიოდში „ვენეციის კომისია“ კრიტიკულ შენიშვნებს გამოთქვამს ზოგიერთ ევროპულ სახელმწიფოში მიმდინარე რეფორმებთან დაკავშირებით (მაგ.: პოლონეთი, უნგრეთი და სხვ.).

რეგიონულ დონეზე 1944 წელს ბელგიამ, ნიდერლანდმა და ლუქსემბურგმა დააარსეს ეკონომიკური გაერთიანება (Benelux-ის ქვეყნები); დანია, ფინეთი, ისლანდია, ნორვეგია და შვედეთი 1952/56 წლებში **ჩრდილოეთის საბჭოს** სახით აარსებენ საპარლამენტო თანამშრომლობას; საბჭოთა კავშირი და მასზე დამოკიდებული აღმოსავლეთევროპული სახელმწიფოები 1949 წელს აარსებენ **ეკონომიკური ურთიერთთანამშრომლობის საბჭოს**, რომელიც დაიშალა 1991 წელს, კომუნიზმის დასრულებასთან ერთად.

განსაკუთრებულად ვითარდებოდა **თავდაცვის სფერო**. ბრიტანულ-ფრანგული 1947 წლის დუნიკრის პაქტი, 1948 წლიდან უკვე როგორც ბრიუსელის ხელშეკრულება ბენელუქსის ქვეყნებთან, ემსახურებოდა უსაფრთხოების უზრუნველყოფას გერმანიასთან მიმართებით. საბჭოთა კავშირისაგან დასაცავად 10 დასავლეთევროპული სახელმწიფოს, აშშ-ისა და კანადის მიერ ფუძნდება **ჩრდილოატლანტიკური ალიანსი (NATO)**. გერმანიის სუპრაეროვნულ თავდაცვით სტრუქტურაში (თავდაცვის ევროპული გაერთიანება) განევრების მცდელობის შემდეგ, რომელიც 1954 წელს საფრანგეთის მაგალითზე ჩაიშალა, გერმანია და იტალია ხდება ბრიუსელის ხელშეკრულების წევრი, რომელიც 1954 წელს **დასავლეთევროპულ კავშირად** გარდაიქმნა (და შეწყვიტა არსებობა 2010 წელს). აშშ-ის გარანტიებით ჩრდილოატლანტიკური ალიანსი ევროპისთვის თავდაცვის სფეროში არსებულ უმნიშვნელოვანეს გაერთიანებად რჩებოდა, რომელსაც 1955 წელს გერმანიაც შეუერთდა. 1999 წლიდან NATO-ს არაერთი აღმოსავლეთევროპული სახელმწიფო შეუერთდა. როგორც „ახალი NATO“, ეს ორგანიზაცია სადღეისოდ უმნიშვნელოვანეს ფუნქციებს ასრულებს მსოფლიო მასშტაბით. 1992 წლიდან ევროპული კავშირი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის სფეროს მოიაზრებს და ავითარებს საკუთარი ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ფარგლებში.

§2. ევროპის ეკონომიკური ინტეგრაცია 1952–1992 წლებში

ლიტერატურა: Spaak, Memoiren eines Europäers, 1969; Monnet, Mémoires, 1976 (dt. 1988); Jansen/Mahncke (Hrsg.), Persönlichkeiten der Europäischen Integration, 1981; Göldner, Politische Symbole der Europäischen Integration, 1986; Classen/Nettesheim/Graf Vitzthum (Hrsg.), Oppermann, Ius Europaeum. Beiträge zur europäischen Einigung, 2006; Judt, Geschichte Europas von 1945 bis zur Gegenwart, 2006; Oppermann, Von der Gründungsgemeinschaft zur Mega-Union, DVBl. 2007, 329; Pescatore, Die Geschichte der europäischen Einigung zwischen Realität und Utopie, 2007; Brunn, Die Europäische Einigung. Von 1945 bis heute, 2009; Gehler (Hrsg.), Vom Gemeinsamen Markt zur europäischen Unionsbildung. 50 Jahre Römische Verträge 1957–2007, 2009; Piela, Walter Hallstein, 2012; Wirsching, Geschichte Europas in unserer Zeit, 2012; Schorkopf, Rechtsgeschichte der europäischen Integration, JZ 2014, 421; Behrens/Kotzur/Lammers (Hrsg.), Sechs Dekaden europäischer Integration, 2015; Entel, 9. Mai 1950 – Die Geburtsstunde Europas, 2016; Schwabe, Jean Monnet, 2016.

I. ევროპული გაერთიანებების წარმოშობა – 1950–1958

ლიტერატურა: Carstens, Die Errichtung des Gemeinsamen Marktes in der EWG, Atomgemeinschaft und Gemeinschaft für Kohle und Stahl, ZaöRV 18 (1958), 459; Hallstein, Europäische Reden, 1979; Schwabe (Hrsg.), Die Anfänge des Schuman-Plans 1950/51, 1988; Monnet, Le Mémoire du 3 Mai 1950, Text in: Politique Étrangère, 1993, 121; Mosler, Die europäische Integration aus der Sicht der Gründungsphase, FS Everling 1995, 911; Fontaine, Die Erklärung von Robert Schuman 1950, 2000; Kilian, Walter Hallstein, JöR 53 (2005), 369; Pistone, The Messina Conference and the Advance of European Unification, The Federalist 2005, 183; Hobe/Ende, 50 Jahre Römische Verträge, Integr. 2007, 240; Loth, Der Weg nach Rom – Entstehung und Bedeu-

tung der Römischen Verträge, Integr. 2007, 36; Bossuat u. a. (Hrsg.), L'expérience européenne. 50 ans de construction de l'Europe 1957-2007, 2009; Patel, Europäisierung wider Willen. Die Bundesrepublik Deutschland in der Agrarintegration der EWG 1955-1973, 2009; Vanke, Europeanism and European Union. The Early European Economic Community, 2010; Fassbender, Der deutsch-französische Elyseevertrag von 1963, DÖV 2013, 125.

- 1 საფრანგეთის საგარეო საქმეთა მინისტრ რობერტ შუმანის (*Robert Schuman*) ისტორიული დამსახურებაა მისსავე 1950 წლის 5 მაისის სამთავრობო სიტყვაში *ჩერჩილის* მიერ 1946 წელს ციურისში წარმოთქმული სიტყვების გახსენება. ე.წ. შუმანის გეგმა, რომელიც გერმანული და ფრანგული ქვანახშირისა და ფოლადის ინდუსტრიას ქვანახშირისა და ფოლადისათვის ევროპული გაერთიანების ფარგლებში აქცევდა, ეყრდნობოდა ეკონომიკური და უსაფრთხოების პოლიტიკის ინტერესებს. ამასთან, ყოველივე ამით გერმანიაში ამავე ინდუსტრიის სფეროში ჯერ კიდევ არსებული ჩაკეტილი რეჟიმი უნდა ჩანაცვლებულიყო მომავალზე ორიენტირებული, მონაწილეთა თანასწორობის უზრუნველყოფი ახალი მოდელით. შუმანის გეგმა გაცნობიერებულ იქნა როგორც „პირველი ეტაპი ევროპული ფედერაციისა“. ძალიან მალე ამ იდეას შეუერთდა გერმანია, იტალია და ბენელუქსის ქვეყნები და 1952 წელს დაფუძნდა 50 წლის ვადით შემოსაზღვრული ევროპული გაერთიანება ქვანახშირისა და ფოლადისათვის (ადგილმდებარეობა: ლუქსემბურგი). დიდმა ბრიტანეთმა უარი თქვა თანამონაწილეობაზე.
- 2 შუმანის გეგმის შორსმომავალი ამბიციები ცივი ომის საწყის ეტაპზე გახდა საფუძველი 1952 წელს **ევროპის თავდაცვის გაერთიანების** დაფუძნებისა, ხოლო ერთი წლის შემდგომ დაიბადა პროექტი **ევროპის პოლიტიკური გაერთიანების შესახებ**. მაგრამ დრო აშკარად არ იყო მზად შორსმომავალი გეგმებისა და პროექტებისათვის: 1956 წელს საფრანგეთის ეროვნული ასამბლეა უარყოფს ევროპის თავდაცვის გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულებას. ამით დღის წესრიგიდან ქრება ევროპის პოლიტიკური გაერთიანების შესახებ პროექტიც. ოდნავ მოგვიანებით გერმანიისა და იტალიის ინტეგრაცია ჩირდილოატლანტიკურ ალიანსში შეუფერხებლად განხორციელდა.
- 3 მიუხედავად ზემოაღნიშნულისა, „ექვსეულის“ მზაობა შემდგომი ინტეგრაციისათვის არ შეფერხებულა. **საგარეო საქმეთა მინისტრების კონფერენცია მესინაში** (1 ივნისი, 1955 წ.) ავალებს ბელგიის საგარეო საქმეთა მინისტრ **პაულ-ჰენრი სპააკს** (*Paul-Henri Spaak*), გადაამოწმოს ინტეგრაციის შესაძლებლობა პოლიტიკურად ნაკლებად სენსიტიურ სფეროებში, მათ შორის ატომური ენერგიის სფეროში (**„Relance Européenne“**). სპააკის მიერ 1956 წელს წარმოდგენილი ანგარიში რეკომენდაციას უწევდა სრულ ეკონომიკურ ინტეგრაციას განსაკუთრებული წესებით ატომური ენერგიის მშვიდობიანი გამოყენების შესახებ. 1957 წელს რომში დაიდო ხელშეკრულებები (**„რომის ხელშეკრულებები“**) ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ, აგრეთვე, ატომური ენერგიის შესახებ ევროპულ გაერთიანებასთან დაკავშირებით. ეს ხელშეკრულებები ძალაში შევიდა 1958 წლის 1-ლ იანვარს. იმავდროულად, **შეიცვალა** ქვანახშირისა და ფოლადის შესახებ ევროპული გაერთიანების სუპრაეროვნული მოდელი და ჩამოყალიბდა დამოუკიდებელი ორგანოები, **გაერთიანების ინტერესებისა** (კომისია) და **წევრ სახელმწიფოთა წარმოდგენების** (მინისტრთა საბჭო) ბალანსირების მიზნით.

სამივე გაერთიანების მთავარი მიზანი იყო „კონკრეტული ქმედებებისა და შედეგების მეშვეობით ფაქტობრივი ურთიერთკავშირის შექმნა“ (ქვანახშირისა და ფოლადის შესახებ ევროპული გაერთიანების ხელშეკრულების პრეამბულა). ამ კონტექსტში ყველაფერი მეტყველებს იმაზე, რომ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ შემდეგი გადაწყვეტილებებით – Gend & Loos (5 თებერვალი, 1963 წ.), აგრეთვე, Costa/ENEL (15 ივლისი, 1964 წ.) – განვითარებული ძირითადი კონცეფციები გაერთიანების სამართლის შესახებ, კერძოდ, მისი **უშუალო მოქმედების ძალა** და როგორც ლოგიკური შედეგი, მისი **უპირატესობა შიდაეროვნულ სამართალთან მიმართებით** შეესაბამებოდა **ხელშემკვრელი მხარეების ნებას**. გერმანიისათვის ეს ყველაფერი მნიშვნელოვანი იყო არამხოლოდ ვერიფიცირებისათვის შესაბამისი ოფიციალური ორგანოების დასაბუთებებისას ხელშეკრულებათა ხელმოსაწერად. რამდენადაც ამ ტიპის დასაბუთებებში ხაზგასმულ იქნა ხელშეკრულებების მხოლოდ „თვითმყოფადი“ ბუნება, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გემოაღნიშნული გადაწყვეტილებები „რევოლუციურად“ უნდა შეფასდეს.

II. „ევროპული გაერთიანების ფილოსოფიის“ გარდაქმნა ფედერალიზმიდან პრაგმატიზმამდე: 1958–1969

1. წარმატებები ეკონომიკური ინტეგრაციისას

დაგეგმილი ეკონომიკური ინტეგრაციის პროცესი ახალგაზრდა გაერთიანებამ სწრაფად განახორციელა. მიუხედავად ამისა, წევრ სახელმწიფოთა განსხვავებული ეკონომიკური ფილოსოფიის გათვალისწინებით, აუცილებელი გახდა კომპრომისი მათ შორის. გერმანიისათვის სასურველი კონკურენციის სამართალთან დაკავშირებული რეგულაციები შემუშავებულ იქნა 1961 წელს, დროის თვალსაზრისით, საფრანგეთის მიერ ფორსირებული ერთიანი აგრარული პოლიტიკის განვითარების პარალელურად. საბოლოოდ, **კომისია** აღქმულ იქნა როგორც „მამოძრავებელი ძალა, მცველი და გულწრფელი შუამავალი ხელშეკრულებისა“ (მისი პირველი პრეზიდენტის, ვალტერ ჰალშტაინის სიტყვები), აგრეთვე, ძალიან წარმატებულ ორგანოდ, საბოლოო გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილების მქონე ეროვნული ინტერესების წარმომადგენელ **მინისტრთა კომიტეტთან** ერთად. ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების ფარგლებში 1968 წლამდე და, შესაბამისად, ბევრად ადრე, ვიდრე დაგეგმილი იყო, შესაძლებელი გახდა საქონლის მიმოსვლის თავისუფლების უზრუნველყოფა, საბაჟო კავშირისა და ერთიანი აგრარული პოლიტიკის გათვალისწინებით, აგრეთვე, პერსონალის თავისუფალი გადაადგილება. ამასთან, გარკვეული ხარისხით გაერთიანება წარმოდგენილ იქნა უკვე საგარეო ურთიერთობებშიც (ერთიანი სავაჭრო პოლიტიკა, ასოცირება და განვრცობა).

2. პრობლემები პოლიტიკურ დონეზე

ეკონომიკური გაერთიანება არ შექმნილა წევრ სახელმწიფოთა ერთიანი „ევროპული ფილოსოფიის“ გათვალისწინებით. ევროპელი ფედერალისტების მოსაზრებით,

რომის ხელშეკრულებებით განსაზღვრულ ევროპის ერთიანობას, როგორც **მზარდ სექტორულ და ნაწილობრივ ინტეგრაციას**, შესაბამისი სოციალურ-ეკონომიკური წნეხის მდგომარეობიდან უნდა მიეღწია ნიშნულამდე – „**Point of no return**“, რომლის ფარგლებში ეკონომიკური გაერთიანება დაუნაწევრებელ, წინარეფედერალურ კავშირად გარდაიქმნებოდა. ეს იდეა, ჯერ კიდევ საწყის ეტაპზე, წინააღმდეგობაში მოდიოდა საფრანგეთის პრეზიდენტ *დე გოლის (de Gaulle)* ხედვებთან, რომელიც სუვერენულ სახელმწიფოთა თანამშრომლობის საფუძვლად მიიჩნევდა „**სამშობლოთა ევროპას**“.

- 7 ფრანგი დელეგატების მიერ შემუშავებული **ე.წ ფუშეს გეგმები (ფრანგ. Plan Fouchet)** კონფედერაციული პოლიტიკური კავშირის თაობაზე (თუმცა, სუპრანაციონალური ელემენტების გარეშე), რომლის ერთადერთ აქტორებად წევრი სახელმწიფოები მოიაზრებოდნენ, ჩაიშალა ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების სხვა პარტნიორთა გავლენით 1960-1962 წლებში, ინტეგრირებაზე ორიენტირებული სამივე გაერთიანების ურთიერთდაქვემდებარების საკითხთან დაკავშირებული გაურკვევლობების გამო. ამ გეგმების ჩაშლას მოჰყვა გერმანიისა და საფრანგეთის ბილატერალური ურთიერთობების გაღრმავება, რასაც საფუძველი დაუდო ორივე სახელმწიფოს შორის 1963 წელს დადებულმა შეთანხმებამ ხელშეკრულებამ (**ე.წ. „ელისეს ხელშეკრულება“**).
- 8 1965 წელს საფრანგეთმა კიდევ ერთხელ წარმოადგინა საკუთარი დოქტრინა გაერთიანების შემადგენლობაში მხოლოდ წევრ სახელმწიფოთათვის მინიჭებადი უმთავრესი უფლებამოსილებების შესახებ. ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულებით **1966 წლიდან** მინისტრთა საბჭოს შესაძლოა პქონოდა უფლებამოსილება, დაეძლია წევრ სახელმწიფოთა გადაწყვეტილებები უმნიშვნელოვანეს სფეროებში კვალიფიციური უმრავლესობით. ვიდრე ეს რეგულაცია ძალაში შევიდოდა, საფრანგეთი გამოეთიშა მინისტრთა საბჭოს საქმიანობას („ცარიელი სკამის პოლიტიკა“), რამაც გაერთიანების ფარგლებში **კონსტიტუციური კრიზისი** გამოიწვია. ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების საგარეო საქმეთა მინისტრების 1996 წლის 29 იანვრის **ე.წ. ლუქსემბურგის გადაწყვეტილებებით**, რომლებიც ამ კრიზისის რეგულირებას ისახავდა მიზნად, მიღწეულ იქნა ხელოვნური კომპრომისი ფედერალისტურ მისწრაფებებსა და გოლისტურ დოქტრინას შორის. პრაქტიკაში ფრანგული დოქტრინები მნიშვნელოვანწილად დაინერგა.
- 9 ხმათა უმრავლესობით მისაღებ გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებით, ლუქსემბურგის კომპრომისი შეიცავდა „შეთანხმებას შეუთანხმებლობის შესახებ“ („Agreement to disagree“). შეთანხმებები, რომლებიც წევრი სახელმწიფოს სასიცოცხლო ინტერესებს ეხებოდა, უნდა შემდგარიყო შესაბამისი კონსენსუსის მიღწევის შედეგად. ღია რჩებოდა საკითხი, თუ რა მოხდებოდა კონსენსუსის მიუღწევლობისას. პრაქტიკულად, ლუქსემბურგის კომპრომისის შედეგად მინისტრთა საბჭო დიდი ხნის განმავლობაში თავს არიდებდა უმრავლესობის პრინციპზე დაფუძნებული გადაწყვეტილებების მიღებას. გარდა ამისა, შემზღუდლად განიმარტებოდა კომისიის უფლებამოსილებები.
- 10 მას შემდეგ, რაც ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება რეალობად იქცა, დიდი ბრიტანეთი ეძებს საწვდომ გზებს საერთო ბაზრის სისტემაში. ამასობაში საფრანგეთის წინააღმდეგობამ სხვა ტიპის კონფლიქტები გამოიწვია. 1958 წელს საფრანგეთის გამო **ჩაიშალა** მოლაპარაკებები „**დიდი თავისუფალი სავაჭრო ზონასთან**“ დაკავშირებით, ევროპის ეკონომიკურ გაერთიანებასა და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) წევრ 11 სახელმწიფოს შორის. 1961 წელს ინგლისმა, დანია და ნიდერლანდმა წარადგინეს ევროპის ეკონომიკურ გაერთიანებაში გაწევრების შესახებ განაცხადი. *დე გოლის (De Gaulle)* წყალობით, 1963 წელს საგარეო პოლიტიკური ფაქტორების გავლენით ეს მოლაპარაკებები ჩაიშალა, ისევე, როგორც დიდი ბრიტანეთის შემდგომი მცდელო-

ბა 1967 წელს. მხოლოდ *დე გოლის (De Gaulle)* გადადგომის შემდეგ გათავისუფლდა გზა, *ედვარდ ჰითის (Edward Heath)* მიერ წარმოდგენილი მოლაპარაკებების საფუძველზე, გაერთიანების ჩრდილოეთით გასაფართოებლად, დიდი ბრიტანეთის, დანიისა და ირლანდიისათვის.

III. მცირე ნაბიჯებით ევროპული კავშირის მიმართულებით: 1970–1985 წლები

ლიტერატურა: *Harst (Hrsg.), Beyond the Customs Union: The EC's Quest for Deepening, Widening and Completion 1969–1975, 2008; Rosengarten, Die Genscher-Colombo-Initiative, 2008; Loth (Hrsg.), Experiencing Europe. 50 Years of European Construction 1957–2007, 2009; Ahman/Schulze/Walter (Hrsg.), Rechtliche und politische Koordinierung der Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaften 1951–1992, 2010.*

სტატიკური ერთფეროვნება, ევროპული ერთიანობის იდეის განვითარება-განხორციელების თვალსაზრისით, **გადალახულ იქნა** 1969 წლის მიწერულს *დე გოლის (De Gaulle)* გადადგომის შემდეგ, ევროპული გაერთიანების წევრი სახელმწიფოების მთავრობათა ხელმძღვანელების წარმომადგენლობით შემდგარ ჰააგის კონფერენციაზე. ინტეგრაციის პროცესები გრძელდებოდა განსაკუთრებული სიფრთხილით, მიუხედავად იმისა, რომ ეს კონტექსტი გადასწვდა ევროპული პოლიტიკისათვის მნიშვნელოვან ყველა თემას (გაფართოება, გაერთიანების ფინანსური კონსტიტუცია საკუთარი შემოსავლებით, ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის დაფუძნება, საერთოევროპული პოლიტიკური თანამშრომლობა, ევროპული პარლამენტის პირდაპირი არჩევნები). 80-იანი წლების საერთო მიზანი იყო „ევროპული კავშირი“.

1970 წლიდან განვითარდა ახალი **ფინანსური კონსტიტუცია**. გაერთიანებამ მიაღწია განსაკუთრებულ ფინანსურ თავისუფლებას; ევროპულმა პარლამენტმა მოიპოვა პირველადი უფლებამოსილებები თანაგადაწყვეტილებების მიღების საკითხთან დაკავშირებით. ეკონომიკურ და სავალუტო კავშირად გარდაქმნისათვის ევროპული გაერთიანება პოლიტიკურ ძალისხმევას, ჯერჯერობით, ვერ ავლენდა. თუმცა 1978 წელს *ჟისკარ დ'ესტენისა (Giscard d'Estaing)* და *ჰელმუტ შმიდტის (Helmut Schmidt)* გავლენებით, ევროპული გაერთიანების წევრ სახელმწიფოთა უმრავლესობის მიერ მყარი გაცვლითი კურსის სისტემის სახით დაარსებული **ევროპული სავალუტო სისტემა** ასრულებდა ყველა მნიშვნელოვან წინაპირობას შიდა ბაზრის მსგავსი ურთიერთობებისათვის. იმავდროულად, მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება, რომ გაერთიანების ფარგლებში ერთსულოვნების უზრუნველმყოფი, ზოგადი უფლებამოსილებების მიმნიჭებელი ფორმულა (მაშინ ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების 235-ე მუხლი, ახლა ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 352-ე მუხლი) გამოყენებულიყო გაერთიანების საქმიანობის გაფართოების მიზნებისათვის. ამ კონტექსტში, 1975 წელს **ევროპის რეგიონალური ფონდის** დაარსებით შეიქმნა გარკვეული საფუძველი ნევრ სახელმწიფოებში არსებული ფინანსური მდგომარეობის გათანაბრებისათვის. ამასთან, ფორმირებულ იქნა წინაპირობები ევროპული სამეცნიერო და გარემოს დაცვის პოლიტიკისათვის. 1970 წლიდან არაფორმალურად ვითარდება **ევროპის პოლიტიკური თანამშრომლობა** ევროპული საგარეო პოლიტიკის პირველი ელემენტების სახით.

ეს კონცეფციები გარკვეული ხარისხით თავსებადობაშია ევროპული ფედერალისტების ლოგიკასთან, ინტეგრაციის მზარდი, **საგნობრივ-ლოგიკურად** დასაბუთებული **ცალკეული საფეხურებრივი სვლებით განხორციელებასთან** დაკავშირებით. დემოკრატიული პერსპექტივის გათვალისწინებით, ამ კონცეფციას აქვს ნაკლოვანებები, რადგან ეს საფეხურებრივი წინსვლები ინტეგრაციის ხარისხსა და პოლიტიკასთან დაკავშირებით, არ ყოფილა საამისოდ აუცილებელი დემოკრატიული დისკუსიების საგანი გაერთიანების წევრ სახელმწიფოებში.

- 14** ინსტიტუციურ დონეზე 1974 წელს დაფუძნდა **სახელმწიფოსა და მთავრობის მეთაურთა ევროპული საბჭო**, რომელიც წელიწადში, მინიმუმ, ორჯერ იკრიბებოდა. ეს უკანასკნელი დროთა განმავლობაში გაერთიანების წარმმართველ პოლიტიკურ ორგანოდ და, საბოლოოდ, ევროპულ კავშირად გარდაიქმნა. 1976 წელს მის მიერვე გადაწყდა, რომ 1979 წლიდან შემოღებულიყო ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების 138-ე მუხლის მე-3 ნაწილით გათვალისწინებული, ჯერ კიდევ წევრ სახელმწიფოთა პარლამენტებიდან წარგზავნილი დელეგატებით დაკომპლექტებული **ევროპული პარლამენტის პირდაპირი არჩევნები**.
- 15** 1973 წელს დიდი ბრიტანეთი, დანია და ირლანდია გაერთიანების **ახალი წევრები** ხდებიან; ნორვეგიაში მოსახლეობა უარს ამბობს გაერთიანებაში გაწევრებაზე. 1981 წელს გაერთიანების წევრი ხდება უკვე საბერძნეთი. ევროპის გაერთიანების შიდა სტრუქტურა განსაკუთრებით შეიცვალა დიდი ბრიტანეთის განცევრების შემდეგ. ნაწილობრივ მართლდებოდა იმედები ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების სავაჭრო პოლიტიკის ინსპირაციული მსოფლიო გავლენების შესახებ. ევროპის პოლიტიკის თვალსაზრისით, გაერთიანების ფარგლებში განსაკუთრებით გაძლიერდნენ ის ძალები, რომელნიც გაერთიანების მომავალს კონფედერალური თანამშრომლობის სივრცეში ხედავდნენ. ბრიტანული „ევროპის ფილოსოფია“, თავისი კლასიკური მნიშვნელობით, აღქმადია *მარგარეტ ტეტჩერის (Margaret Thatcher)* 1988 წლის 20 სექტემბერს წარმოთქმულ სიტყვაში (ქ. ბრიუკეს). პრემიერ-მინისტრი მოიხსენიებს ევროპას როგორც „Family of Nations“, რომელსაც მნიშვნელოვან ღირებულებად მიაჩნია ეროვნული იდენტობის დაცვა გაერთიანების ფარგლებში და ამ იდეას მკაცრად იცავს. თუ რა გავლენას მოახდენს, ამ კონტექსტში, დიდი ბრიტანეთის გასვლა ევროპული კავშირიდან, რაც 2019 წელსაა დაგეგმილი, მომავალი წარმოაჩენს.
- 16** იმავდროულად, 1970-იანი წლები მოცული იყო **ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს** პრაქტიკის ხაზგასასმელად **დინამიკური** განვითარებებით. სასამართლო იღებს გაერთიანების სამართლის (სადამფუძნებლო ხელშეკრულებების) სამართლებრივი ბუნების განმსაზღვრელ რევოლუციურ გადაწყვეტილებებს – Gend & Loos (5.2.1963), აგრეთვე, Costa/ENEL (5.7.1964). იმავდროულად, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ აღიარა დირექტივების უშუალო მოქმედების ძალა (4.12.1974, „van Dyun“). გერმანულ სამართლებრივ დეფინიციათა სისტემაში ეს იყო განვითარება, რომელმაც ნაწილობრივ მწვავე კრიტიკა გამოიწვია (ფრანგული Conseil d'Etat, ევროპული სამართალი, 1979, 292), მაგრამ გამოიარებულ (დადებითად შეფასებულ) იქნა გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 75, 223).
- 17** ამასთან, ფართოდ განმარტებულ იქნა და, შესაბამისად, გაფართოვდა საერთო ბაზრის, შემდგომ უკვე შიდა ბაზრის ფარგლებში მოქმედი **ძირითადი თავისუფლებების** სამართლებრივი შემადგენლობა, ამ უკანასკნელთა შემლუდვის დასაშვებობის კრიტერიუმებში დისკრიმინაციის ამკრძალავი მექანიზმების გათვალისწინებით. რაც, მაგ., მომსახურების თავისუფლებისა და დაფუძნების თავისუფლების შემთხვევაში, სადამფუძნებლო ხელშეკრულების დებულებებში ასახული არ იყო, ხოლო საქონლის გა-

დაადგილების თავისუფლების შემთხვევაში, გაერთიანების ორგანოების ფოკუსში არ ექცეოდა, როგორც ამას თანადროული სამართლებრივი უნიფიცირების პროცესები ცხადყოფს. მართლმსაჯულების სასამართლო გულუხვი აღმოჩნდა, აგრეთვე, გაერთიანების უფლებამოსილებების განმარტების ნაწილშიც. ამ კონტექსტში ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო აღიქმება „ინტეგრაციის მამოძრავებელ ძალად“, მაგრამ არ არის ნეიტრალური არბიტრი, თუკი განსახილველი საკითხი ეხება კავშირსა და წევრ სახელმწიფოებს შორის ურთიერთობებს.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო 18 ამ და სხვა მოგვიანებით გამოქვეყნებული პრეცედენტული (სამართლებრივი სივრცის განმავითარებელი) გადაწყვეტილებებით (მაგ., წევრ სახელმწიფოთა პასუხისმგებლობის შესახებ, კავშირის სამართლის დარღვევის შემთხვევაში) ხშირად რეაგირებდა წევრ სახელმწიფოთა მიერ სადამფუძნებლო სახელშეკრულებო სამართლის განგრძობად დარღვევებზეც, ასევე, წევრი სახელმწიფოების ობიექტურად აუსხნელ და დაუსაბუთებელ ზომებზე, მაგ., თუნდაც, ისევე ძირითადი თავისუფლებების სფეროში. ყოველივე ეს განსაკუთრებით ნათლად აღიქმება „Cassis de Dijon“-ის საქმით.

IV. შიდა ბაზრის პროცესი და სხვა განვითარებები: 1985–1992 წლები

ლიტერატურა: *Hrbek/Laufer*, Die Einheitliche Europäische Akte, EA 1986, 173; *Everling*, Unterwegs zur EU, *Ausgewählte Aufsätze* 1985–2000, 2001; *Brok*, Von der EWG zur EU, WiD 2007, 36.

ევროპული ინტეგრაცია ახალი იმპულსებისათვის განსაკუთრებით უნდა უმაღლოდეს, 19 უპირველესად, ჟაკ დულორის (*Jacques Delors*) ხელმძღვანელობით ევროპული კავშირის კომისიის მიერ ინიცირებულ პროცესს ევროპის შიდა ბაზრის შესახებ. თითქმის 300-ამდე სამართლებრივი აქტის ინიცირებით, რომლებიც მოიცავდა არაერთ სფეროს: ვაჭრობისას ტექნიკური ბარიერების აღმოფხვრის, საჯარო შესყიდვების, ტელეკომუნიკაციების, საზღვრების კონტროლის, კაპიტალისა და მომსახურების მიმოსვლის, გადაადგილების, საგადასახადო და ა.შ. სხვა თემატიკის გათვალისწინებით, ეკონომიკური ინტეგრაციის პროცესს უნდა მისცემოდა ახალი იმპულსები 1992 წლამდე. შედეგად, ფართომასშტაბიანი უნიფიცირების პროცესების დაწყების აუცილებლობამ განაპირობა და დღემდე გრძელდება დისკუსია ევროპის გაერთიანების აქტივობების სუბსიდიარული ბუნების შესახებ და მის სწორად იდენტიფიცირებასთან (აღქმის აუცილებლობასთან) დაკავშირებით.

ამ პროცესის განხორციელების მნიშვნელოვანი წინაპირობა იყო 1986 წლის **ერთიანი 20 ევროპული აქტებით** (1985/86 წლებში შემუშავებული საერთოევროპული აქტები – The Single European Act წარმოადგენდა ხელშეკრულების პროექტს, რომლის მიზანი იყო გაერთიანების სადამფუძნებლო ხელშეკრულებების რეფორმირება) გათვალისწინებული უმრავლესობაზე დაფუძნებული გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობა მინისტრთა საბჭოსათვის, სამართლებრივი უნიფიცირების საკითხებთან მიმართებით. გარდა ამისა, შეიქმნა (ექსპლიციტურად გათვალისწინებულ იქნა) სამართლებრივი საფუძვლები გაერთიანების ჯერ კიდევ 70-იანი წლებიდან გაფართოებული სამოქმედო სივრცისათვის (რეგიონული პოლიტიკა, გარემოს დაცვა, კვლევა, ტექნოლოგიები, გა-

ნათლება და ა.შ.). ხელშეკრულების სახელწოდება ხაზს უსვამს, რომ, გარდა გაერთიანებებისა, ამავე ხელშეკრულებით ინსტიტუციონალიზებულ იქნა, აგრეთვე, ევროპის პოლიტიკური თანამშრომლობა. ძალიან მალე ევროპის გაერთიანებას პორტუგალია და ესპანეთი შეუერთდა. შესაბამისად, გაერთიანება უკვე 12 წევრისაგან შედგებოდა. განეკუთვნება ორივე სახელმწიფოსათვის, ისევე, როგორც ადრე ირლანდიაში, გარდამტეხი მნიშვნელობის დადებითი შედეგები მოჰყვა.

- 21 საერთო ბაზრის შემკვები მექანიზმების განვითარების მიზნით **ევროპის გაერთიანების საზღვრებს მიღმა** გერმანია, საფრანგეთი და ბენელუქსის ქვეყნები მუშაობდნენ „შენგენის ხელშეკრულებაზე“ (1985 წ. და 1990 წ.) შიდა საზღვრების საფეხურებრივი გაუქმების, პოლიციის სფეროში და ლტოლვილთა სამართლის საკითხთან დაკავშირებით ურთიერთთანამშრომლობის, აგრეთვე, გარე საზღვრების უსაფრთხოების უზრუნველყოფის თვალსაზრისით.

§3. პოლიტიკური კავშირის წარმოშობა: 1992 წლიდან დღემდე

I. ევროპული კავშირის დაფუძნება (მაასტრიხტი – 1992 წ., ამსტერდამი – 1997 წ., ნიცა – 2001 წ.) და აღმოსავლეთით გაფართოებები

ლიტერატურა: *Dehousse* (Hrsg.), *Europe after Maastricht – An ever closer Union?*, 1994; *Hommelhoff/P. Kirchhof* (Hrsg.), *Der Staatenverbund der EU*, 1994; *Hahn*, *Die Entstehung der Europawährung*, JZ 1996, 321; *Issing*, *Von der D-Mark zum Euro*, 1998; *Streinz*, *Der Vertrag von Amsterdam*, JURA 1998, 57; *Oppermann*, *Der europäische Traum zur Jahrhundertwende*, JZ 1999, 317; *Lippert*, *Die Osterweiterung der EU*, 2000; *Everling*, *Von den EGen zur EU*, FS Oppermann, 2001, 163; *Wessels*, *Die Vertragsreformen von Nizza*, Integr. 2001, 8; *Grunewald*, *Das Ende einer Epoche – das Erbe der EGKS*, EuZW 2003, 193; *Niedobitek*, *Völker- und europarechtliche Grundfragen des Beitrittsvertrages*, JZ 2004, 369; *Bos/Dieringer*, *Die Grenzen einer Union der 27. Die EU nach der Osterweiterung*, 2008; *Griller u. a.*, *20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs*, 2016.

- 1 ევროპული გაერთიანების პასუხი ევროპული კომუნიზმის (1989/1990 წწ.) დამხობაზე იყო **ევროპული კავშირის** დაფუძნება მაასტრიხტის 1992 წლის 7 თებერვლის ხელშეკრულებით, რომელიც, გარდა სხვა საკითხებისა, ორიენტირებული იყო, აგრეთვე, პოლიტიკურ თანამშრომლობაზე. ევროპული კავშირი გახდა ერთგვარი „ჭერი“, პირველ რიგში, ევროპული გაერთიანების (ადრე ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება), ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების (2002 წლამდე) და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებისათვის (პირველი სვეტი); შემდგომ, **ევროპის ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის** (მეორე სვეტი), აგრეთვე, შენგენის ხელშეკრულების საფუძველზე განვითარებული **თანამშრომლობისათვის პოლიციისა და მართლმსაჯულების სფეროში** (მესამე სვეტი). მიუხედავად ამისა, პოლიტიკური კავშირი (ევროპის ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა, აგრეთვე, თანამშრომლობა პოლიციისა და მართლმსაჯულების სფეროში) მთავრობათაშორის ურთიერთობების დონეზე რჩებოდა.
- 2 შიდაევროპული ბაზრის ჩამოყალიბების პროცესი გაძლიერდა სავალუტო სტაბილურობის იდეაზე ორიენტირებული **სავალუტო კავშირის** შექმნით; წარუმატებელი აღმოჩნდა მცდელობები, შეემკოთ ეს უკანასკნელი წევრ სახელმწიფოთა ეროვნული ეკონომიკური პოლიტიკის ინტენსიური კოოპერირებით. 1997 წელს ეს სახელშეკრუ-

ლებო კონცეფცია სტაბილურობისა და მზარდი განვითარების შესახებ პაქტით შეივსო. სავალუტო კავშირი ამოქმედდა 1991 წლის 1-ლ იანვარს 15-იდან 11 წევრი სახელმწიფოს მასშტაბით. 2002 წლის დასაწყისში წევრ სახელმწიფოთა ეროვნული ვალუტა ევრომ ჩაანაცვლა. ევროპული კავშირის ფულისა და სავალუტო პოლიტიკა ამ დროიდან ევროპულ ცენტრალურ ბანკს ექვემდებარება.

მაასტრიხტის ხელშეკრულებას და ამ დროისათვის მიღწეულ შეთანხმებას შემდგომი ინტეგრაციის შესახებ არა მხოლოდ უნდა უზრუნველყო, რომ გერმანია გაერთიანების შემდეგაც ევროპული ინტეგრაციის იდეასთან შეუზღუდავ კავშირში რჩებოდა, არამედ უშუალოდ სავალუტო კავშირის შედეგად უნდა მომხდარიყო ევროპული სავალუტო სისტემის ფარგლებში, სხვა წევრ სახელმწიფოთა საკრძოხის ბანკებთან მიმართებით, უპირატესი ძალაუფლების მქონე გერმანიის ფედერალური ბანკის ჩანაცვლება ევროპული კავშირის წინაშე პასუხისმგებელი საერთოევროპული ცენტრალური ბანკით.

ევროპული თავდაცვის გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების შემდეგ მაასტრიხტის ხელშეკრულება იყო პირველი ხელშეკრულება, რომელმაც **ევროპული საჯარო სივრცის** გარკვეულ ნაწილში არსებითი **კრიტიკა** გამოიწვია. რატიფიკირების პროცესში აუცილებელი იყო ყოველ წევრ სახელმწიფოში რეფერენდუმების ჩატარება, რომელთაგან საფრანგეთში დადებითი შედეგი მიღწეულ იქნა დაბალი მაჩვენებლებით, ხოლო დანიაში რეფერენდუმის მხოლოდ მეორე რაუნდზე; გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო პირველად არტიკულირებს, სრულიად გარკვევით, ინტეგრაციის ლიმიტის (ზღვარი) იდენტიფიკირების აუცილებლობის შესახებ (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 89, 155). საფუძვლები იყო მრავალშრიანი: გარდა შიდა ბაზრის რეგულირების პროცესების შედეგად წარმოქმნილი დისკუსიისა სუბსიდიარულობის შესახებ, ინტეგრაციის ინტენსივიზაცია (სავალუტო კავშირი), აგრეთვე, ევროპული კავშირის სამოქმედო არეალის გაფართოება საგარეო და შიდაპოლიტიკურ დონეზე, ევროპული კავშირის წევრ სახელმწიფოთა მოსახლეობის ნაწილში იწვევს სკეპტიკურ განწყობებს საერთოევროპული იდეის მიმართ, რაც დღემდე საგრძნობია.

ასევე, მაშინ დაიწყო და დღემდე გრძელდება დისკუსია მოქალაქეებისაგან მოწყვეტით განვითარებისა და, შესაბამისად, ევროპული კავშირის დემოკრატიული დეფიციტის შესახებ. ევროპული კავშირის არაერთი რეფორმის (**ამსტერდამი – 1997, ნიცა – 2001**) მიუხედავად, ეს კონტექსტი არ შეცვლილა. თუმცა ამ უკანასკნელთა შედეგი იყო მნიშვნელოვანი ცვლილებები, კერძოდ, ევროპული პარლამენტის გაძლიერება და სოციალური პოლიტიკის ფორმირება. ამასთან, განვითარდა **„თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცე“**, როგორც ერთგვარი საერთო კონცეფცია ამ დროისათვის ნაწილობრივ უკვე გაერთიანების სტრუქტურებით წარმოებული მესამე სვეტის (იხ. წინა აბზაცები), აგრეთვე, ნაწილობრივ უკვე გაერთიანების სამართლით იდენტიფიცირებული შენგენის წესებისათვის.

ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში 1989–1991 წლების „გადატრიალების“ შემდეგად **გაერთიანების ნევრობრივი სტრუქტურა** (წევრ სახელმწიფოთა მიხედვით, მისი სტრუქტურული შემადგენლობის საკითხი) ფუნდამენტური გამოწვევების წინაშე აღმოჩნდა. გარკვეული მსჯელობების შემდეგ „გაღრმავებულიყო თუ გაფართოებულიყო“ ინტეგრაციის პროცესი, მალევე გადაწყდა, რომ ორივე მიზანი თანაბარი ხა-

რისხით უნდა განხორციელებულიყო. დასავლეთზე ორიენტირებული, მაგრამ 1989 წლამდე პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის გამო განწევრების გზაზე შეფერხებული, თავისუფალი ვაჭრობის ევროპული ასოციაციის (EFTA) წევრი ქვეყნები – ფინეთი, ავსტრია და შვედეთი – 1995 წელს ევროპულ კავშირში განწევრდნენ. ნორვეგიამ 1994 წელს, ასევე 1972 წელსაც უარი თქვა ევროპულ კავშირში განწევრებაზე, შესაბამისი რეფერენდუმის შედეგების საფუძველზე.

- 7 ამასთან, განწევრების სურვილის მქონე **ცენტრალური და აღმოსავლეთევროპული ქვეყნებისათვის** ევროპულმა კავშირმა განავითარა ერთგვარი „დაახლოების სტრატეგია“. უშუალოდ მოლაპარაკებები დაიწყო 1998 წელს და დასრულდა 2003 წელს. 2004 წლის პირველ მაისს ევროპულ კავშირში წევრდება: ესტონეთი, ლატვია, ლიტვა, პოლონეთი, სლოვაკეთი, სლოვენია, ჩეხეთი და უნგრეთი, შემდეგ მალტა და კვიპროსი; 2007 წელს – ბულგარეთი და რუმინეთი, 2013 წელს – ხორვატია. შედეგად, სადღეისოდ ევროპული კავშირი შედგება 28 წევრი სახელმწიფოსაგან. ხანგრძლივი გარდამავალი ვადების შედეგად შესაძლებელი უნდა გამხდარიყო და უნდა გახდეს შესაძლებელი ამ ტიპის „დიდი გაფართოება“. ამ თვალსაზრისით, ევროპული კავშირი იქცა საერთოევროპულ ორგანიზაციად („რობერტ შუმანის იდეის განხორციელება“).

II. ევროპული კავშირის რეფორმა: 2001–2009 („post-ნიცის პროცესი“)

ლიტერატურა: Müller-Graff, Der Post-Nizza-Prozeß, Integr. 2001, 208; Loth, Entwürfe einer europäischen Verfassung, 2002; R. Wägenbaur, Die Erklärung von Laeken zur Zukunft der EU, EuZW 2002, 65; Oppermann, Eine Verfassung für die EU. Der Entwurf des Europäischen Konvents, DVBl. 2003, 1165, 1234; K.H. Fischer, Der Europäische Verfassungsvertrag (Text/Komm.), 2005; F.C. Mayer, Wege aus der Verfassungskrise, JZ 2007, 593; Oppermann, Die Berliner Erklärung vom 25. März 2007, FS Rengeling, 2008, 609; Oppermann, „Konventsmethode“ als Instrument europäischer Verfassungsgebung, FS R. Herzog, 2009, 313; Schwarze/Hatje (Hrsg.), Der Reformvertrag von Lissabon, EuR 2009, Beiheft 1; K.H. Fischer, Der Vertrag von Lissabon (Text/Komm.), 2. Aufl. 2010; F. Mayer, Der Vertrag von Lissabon im Überblick, JuS 2010, 189; Nowak, Europarecht nach Lissabon, 2011; Hänsel, Die Zukunft der Europäischen Union – immer grösser, immer weiter? Symposium Tsatsos, 2013, 77; Loth, Europas Einigung – eine unvollendete Geschichte, 2014.

- 8 ევროპული ინტეგრაციის უზრუნველყოფი ხელშეკრულებების **შემდგომმა განვითარებამ სამთავრობო კონფერენციების** შედეგად საკუთარი შესაძლებლობის **საზღვრებს** მიაღწია 2001 წლის ნიცის სამიტზე. 50 წლის შემდეგ ევროპული კავშირის კომპლექსური სტრუქტურის აღქმა თავად ამ სფეროს სპეციალისტებისათვისაც რთული იყო. კავშირის აღმოსავლეთით გაფართოება და „ნახტომი“ 15-იდან 28 წევრ სახელმწიფომდე მოითხოვდა რეინსტიტუციონალიზაციას (ახალ ინსტიტუციურ სტრუქტურას) კავშირის ქმედუნარიანობის უზრუნველსაყოფად. გარდა ამისა, რეფორმის შედეგად უნდა მომხდარიყო ევროპული კავშირის დემოკრატიულობის დეფიციტის რევიზია (გადახედვა), რაც ხშირად ინტენსიური კრიტიკის საგანი ხდებოდა.
- 9 ლაკენის ევროპულმა საბჭომ 2001 წლის მიწურულს მოიწვია საპარლამენტო/სამთავრობო შერეული წარმომადგენლობით დაკომპლექტებული ყრილობა („**საკონსტიტუციო კონვენტი**“), საფრანგეთის ყოფილ პრეზიდენტ *ჟისკარ დ'ესტენის* (Giscard d'Estaing) ხელმძღვანელობით და მიანიჭა მას შემლუღული მანდატი ევროპული კონსტიტუციის პროექტის შესამუშავებლად. ამ კონტექსტში „ყრილო-

ბის მეთოდი“ გამოყენებულ იქნა უკვე მეორედ (ძირითადი უფლებების შესახებ ყრილობის შემდეგ, იხ. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების აქტუალური 48-ე მუხლის მე-3 პუნქტი), როგორც შედარებით დემოკრატიული ინსტრუმენტი ევროპული საკონსტიტუციო პროცესის მიმდინარეობისას. ყრილობამ (კონვენტმა) 2003 წელს შესაბამის სამთავრობო კონფერენციაზე (სამიტზე) წარმოადგინა **ევროპის კონსტიტუციის შესახებ ხელშეკრულების** პროექტი (ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, 2003, C 169/1). ეს უკანასკნელი იქცა საფუძვლად კონსტიტუციის შესახებ ხელშეკრულებისა 2004 წელს და ლისაბონის ხელშეკრულებისა 2007 წელს.

ყრილობის (კონვენტის) პროექტმა დაასრულა მაასტრიხტის ხელშეკრულების „სამსვეტოვანი კონსტიტუცია“ და შეიმუშავა ერთიანი ევროპული კავშირის კონცეფცია, ძირითად უფლებათა ქარტიის გათვალისწინებით. „თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცე“ ინტეგრირდა და განვითარდა საგარეო ურთიერთობებში. ევროპული კავშირის გვერდით ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანება კვლავ არსებობს. 2004 წლის სამთავრობო კონფერენციამ (სამიტმა) გადმოიღო ყრილობის პროექტი მცირე ცვლილებების გათვალისწინებით. 2004 წელს რომში ხელი მოეწერა კონსტიტუციის შესახებ ხელშეკრულებას (ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, 2004, C 310/1). მიუხედავად ამისა, საერთოევროპული კონსტიტუციის შესახებ ხელშეკრულების პროექტი ჩაიშალა 2005 წელს, საფრანგეთსა და ნიდერლანდში შესაბამისი რეფერენდუმების ნეგატიური შედეგების გამო.

ერთგვარი „ფიქრიანი პაუზის“ შემდეგ ევროპულმა საბჭომ გერმანული პრეზიდენტობისას 2007 წლის დასაწყისში რეფორმის პროცესის განახლება მოახერხა. რომის ხელშეკრულებების 50 წლისთავისადმი მიძღვნილი „ბერლინის დეკლარაცია“ დოკუმენტირებდა ევროპული კავშირის მთავრობების ურთიერთთანხმობას. პორტუგალიური პრეზიდენტობისას შესაძლებელი გახდა კონსენსუსი „**რეფორმატორული ხელშეკრულების**“ შესახებ, რომელსაც ხელი მოეწერა 2007 წლის 13 დეკემბერს ლისაბონში, ევროპული კავშირის მაშინდელი 27 წევრი სახელმწიფოს მთავრობების მიერ (ლისაბონის ხელშეკრულება, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, 2007, C 306/1). ეს სწრაფი წარმატება განპირობებული იყო ევროპის კონსტიტუციის შესახებ ხელშეკრულების 2004 წლის პროექტის შინაარსობრივი კონცეფციების გაზიარებით. იმავედროულად, ამ კონცეფციებიდან უარყოფილ იქნა „განსახელმწიფოებრიობის მსგავსი“ რიტორიკა და ადრე გათვალისწინებული ევროპული კავშირის სიმბოლიკის შემოღება (დროშა, ჰიმნი და ა.შ.). ეს ხელშეკრულება, მიუხედავად რატიფიცირების პროცესში გამოვლენილი სირთულეებისა (ორი რეფერენდუმი ნიდერლანდში, გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 123, 267), ძალაში შევიდა 2009 წლის 1-ლ დეკემბერს. „post-ნიცის პროცესმა“ 9 წლის შემდეგ დადებითი დასასრული პოვა.

ლისაბონის ხელშეკრულების არსებითი ნიშანია (შედეგია) გაერთიანებებისა და თანამშრომლობის სვეტების ერთიან სივრცედ – ევროპულ კავშირად – გარდაქმნა (შეკავშირება), რომლის სადამფუძნებლო ხელშეკრულებებია ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულება და ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულება. ეროვნული პარლამენტების როლი გაიზარდა. სხვადასხვა ტიპის სამართალშემოქმედებითი პროცესები სტანდარტიზდა ევროპული კავშირის საბჭოსა და პარლამენტის, როგორც თანასწორი ორგანოების, ფარგლებში და შეიქმნა გამჭვირვალე წესები უმრავლესობაზე დაფუძნებული გადაწყვეტილებებისათვის მინისტრთა საბჭოში. სახელმწიფოსა და მთავრობის მეთაურთა ევროპული საბჭო ინსტიტუციონალიზდა და მიიღო საკუთარი პრეზიდენტი. ძირითადი უფლებების ქარტია სამართლებრივად მხოტავ ინსტრუმენტად იქცა.

III. კავშირი მძიმე გამოწვევების წინაშე

ლიტერატურა: *Brachthäuser/Haffner*, Gekommen, um zu bleiben, KJ 2017, 19; *Preuß*, Die Krise der Europäischen Union als Ausnahmezustand?, KJ 2017, 51; *Trömmel*, Die politische Krise der Europäischen Union, integr. 2017, 141.

1. ფინანსური კრიზისი: 2009 წლიდან დღემდე

ლიტერატურა: *Everling*, Wirtschaftspolitik und Finanzhilfe in der Währungsunion der EU, FS Scheuing, 2011, 526; *Glaser*, Die Neuausrichtung der EU-Finanzverfassung durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus, DÖV 2012, 901; *P. Kirchhof*, Stabilität von Recht und Geldwert in der EU, NJW 2013, 1; *Kube*, EU-Rechtswidrigkeit einer Refinanzierung des ESM bei der EZB, WM 2013, 57; *Nettesheim*, Europarechtskonformität des ESM, NJW 2013, 14; *Oppermann*, „Euro-Rettung“ und europäisches Recht, NJW 2013, 6; *Blanke/Pilz* (Hrsg.), Die „Fiskalunion“, 2014; *Daiber*, Die Mitwirkung des Deutschen Bundestages an den Massnahmen zur Eindämmung der Schuldenkrise im Euroraum, DÖV 2014, 809; *Mansching*, Das Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung in Art. 123 Abs. 1 AEUV – eine kritische Bestandsaufnahme, EuR 2014, 333; *Hufeld*, Krisenreaktion als Verfassungsfrage, FS Müller-Graff, 2015, 726; *F.C. Mayer*, Zurück zur Rechtsgemeinschaft – Das OMT-Urteil des EuGH, NJW 2015, 1999; *Nitze*, Finanzhilfen für Euro-Staaten in der Krise, 2015; *Sinn*, Der Euro – von der Friedensidee zum Zankapfel, 2015; *Zivier*, Die OMT-Beschlüsse, der Europäische Gerichtshof und das Bundesverfassungsgericht, RuP 2015, 233; *Pilz*, Der Europäische Stabilitätsmechanismus, 2016.

- 13** 2008 წელს აშშ-ის ერთ-ერთი ბანკის, კერძოდ, ლემანის ბანკის (Lehman Brothers Holdings Inc.) გაკოტრების შედეგად წარმოქმნილმა ეკონომიკურმა კრიზისმა ევროპული კავშირის ზოგიერთ წევრ სახელმწიფოში ხანგრძლივი ფინანსური კრიზისი გამოიწვია. თავდაპირველად, **თავიდან არიდებულ იქნა საბერძნეთის გაკოტრების** საფრთხე 2010 წელს, რამდენიმე „გადარჩენითი პაკეტის“ მეშვეობით. პარალელურად, დაფუძნდა დროებით მოქმედი ევროპული ფინანსური სტაბილურობის ფონდი (European Financial Stability Facility, EFSF), დაახლ. 750 მილიარდის შენატანით, ხოლო შემდეგ 2013 წელს **მუდმივმოქმედი საკრიზისო მექანიზმი – ევროპის სტაბილურობის მექანიზმი** (European Stability Mechanism, ESM). ეს უკანასკნელი მოიცავს ევროზონის ქვეყნების საკრედიტო გარანტიებს (გერმანია – 27%). დახმარება მიიღეს ირლანდიამ, პორტუგალიამ და ესპანეთმა. ყველა დახმარება მიღებულ სახელმწიფოს უნდა განეხორციელებინა მკაცრი დაზოგვითი ღონისძიებები. ფინანსურმა კრიზისმა გამოიწვია **დანაწევრების პროცესი ევროზონასა და მთლიანად ევროპულ კავშირს შორის.**

- 14** **ევროპის ცენტრალური ბანკი** ეხმარებოდა ევროზონის განსაზღვრულ ქვეყნებს **სესხების** შესყიდვით. ამავე ბანკის პრეზიდენტ **დრაგის (Draghi)** განცხადების შემდეგ, რომელმაც აღნიშნა, რომ ევროპის ცენტრალური ბანკი საკუთარი მანდატისა და შესაძლებლობების ფარგლებში მოიმოქმედებდა ყველაფერს („whatever it takes“) საჭიროებისამებრ, ფინანსურ ბაზრებზე სიმშვიდემ დაისადგურა. 2012 წლის 2 სექტემბერს ევროპის ცენტრალურმა ბანკმა მიიღო გადაწყვეტილება (OMT decision), აუცილებლობის შემთხვევაში, შეეძინა სესხები ევროზონის ქვეყნებისაგან ფასიანი ქაღალდების მეორეულ ბაზარზე და, ამ თვალსაზრისით, ლიკვიდურობა უზრუნველყო. ეს გადაწყვეტილება არასოდეს განხორციელებულა, თუმცა ევროპის ცენტრალური ბანკი

დღემდე სისტემატიურად ყიდულობს სესხებს სხვა მექანიზმების ფარგლებში. 2012 წელს ევროპული კავშირის მაშინდელი 27 წევრიდან 25 სახელმწიფო ე.წ. ფისკალურ პაქტს შეუერთდა (ვალდებულებები საბიუჯეტო დისციპლინასთან დაკავშირებით, „ვალდების დამუხრუჭების“ შესახებ და სტრუქტურული გაუმჯობესებები).

პოლიტიკურად, ეკონომიკურად და სამართლებრვად „გადარჩენითი პოლიტიკა“ 15 კრიტიკის საგანია. პოლიტიკური თვალსაზრისით, ამ კონცეფციას სამხრეთევროპული ქვეყნები აკრიტიკებენ არგუმენტით, რომ მკაცრი საბიუჯეტო დისციპლინა ეკონომიკურად მძიმე სიტუაციის თითქმის კიდევ უფრო დამძიმებას იწვევს შესაბამის სახელმწიფოებში. სხვა ქვეყნებში კითხვები გაჩნდა ევროპული კავშირის წევრ სახელმწიფოთა შორის სოლიდარულობის ხარისხთან, სოლიდარულობის ზღვართან დაკავშირებით. ეკონომიკური თვალსაზრისითაც, ევროზონის გრძელვადიანი სტაბილურობის იდეა ამ ტიპის „გადარჩენითი პაკეტებით“ სხვადასხვაგვარად არის შეფასებული. რამდენადაც პოლიტიკა იმედოვნებს, რომ სიტუაციას „ფლობს“, ეკონომიკის მეცნიერება გერმანიაში, უმრავლეს შემთხვევაში, პესიმისტურად არის განწყობილი (*ზინი*, სწავლებები ბერძნული ტრაგედიიდან, F. A. Z., 3.7.2015). ევროპული კავშირი დღეს დგას არსებითი გამოწვევის წინაშე, რომელიც მის მომავალს განსაზღვრავს.

სამართლებრივ კონტექსტში კრიტიკა მიემართება, ერთიმხრივ, „Bail-out-აკრძალვას“ 16 (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 125-ე მუხლი), ევროპის ცენტრალური ბანკის მიერ სახელმწიფოთა დაფინანსების აკრძალვას (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 123-ე მუხლი) და, აგრეთვე, ევროპის ცენტრალური ბანკის მანდატის ზღვარს (ლიმიტებს). ამის საპირისპიროდ, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ, სრულიად სამართლიანად, დადებითი პასუხი გასცა როგორც ფინანსური დახმარების გაცემის შესაძლებლობის საკითხს (27.11.2012, C-370/12 „Pringle“; იხ. აგრეთვე, გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 135, 317), შემლუდული ოდენობებით (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 125-ე მუხლზე მითითებით, რომელიც გარკვეული ხარისხით ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების აქტუალურ 136-ე მუხლის მე-3 ნაწილითაც არის დაცული), აგრეთვე, OMT-პროგრამას (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 16.6.2015, C-62/14, „Gauweiler“; იხ., აგრეთვე, გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 142, 123).

2. ლტოლვილები: 2015 წლიდან დღემდე

ლიტერატურა: *Nettesheim*, Ein Vakuum darf nicht hingenommen werden, FAZ v. 29.10.2015; *Classen*, Rückkehr der Grenzkontrollen in Europa – Sicherung der nationalen Identität oder Zeichen von nationalem Egoismus?, *Friedenswarte* 2016, 103; *Depenheuer/Grabenwarter* (Hrsg.), *Der Staat in der Flüchtlingskrise*, 2016; *Hailbronner/Thym*, Die Flüchtlingskrise als Problem europäischer Rechtsintegration, *JZ* 2016, 753; *Den Heijer/Rijpma/Spiekerboer*, Coercion, prohibition and great expectations: The continuing failure of the Common European asylum System, *CMLRev* 2016, 607; *Thym*, The „refugee crisis“ as a challenge of legal design and institutional legitimacy, *CMLRev* 2016, 1545; *Wendel*, Asylrechtlicher Selbsteintritt und Flüchtlingskrise, *JZ* 2016, 332;

Möstl, Verfassungsfragen der Flüchtlingskrise 2015/16, AöR 2017, 175; Walter/Burgi (Hrsg.), Die Flüchtlingspolitik, der Staat und das Recht, 2017.

- 17** ევროპული კავშირი, უკვე წლებია, მიგრაციული პროცესების გამო არსებითი გამოწვევების წინაშე დგას, რაც გამოწვეულია დიდი ხნის წინ აფრიკიდან და უკანასკნელ წლებში, განსაკუთრებით, სირიასა და ერაყში მიმდინარე საომარი მოქმედებებით, აზიიდან მომავალი მიგრანტების გათვალისწინებით. მიუხედავად იმისა, რომ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ევროპული კავშირის სამართლის ფარგლებში მოქმედი „**დუბლინის წესების**“ ფორმალური მოქმედება აღიარა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 26.7.2017, C-646/16, „Jafari“), რომელთა საფუძველზე რეგისტრაციასა და ლტოლვილის სტატუსთან დაკავშირებულ პროცედურებზე ევროპული კავშირის მხოლოდ ის სახელმწიფოა უფლებამოსილი, რომელშიც მიგრანტები პირველად ჩავლენ, 2015 წლის შემოდგომაზე საბერძნეთისა და იტალიისაკენ დაძრული მიგრაციის ნაკადის მიხედვით, „**დუბლინის წესების**“ **დაცვა უკვე შეუძლებელი ხდებოდა**. განსაკუთრებით გერმანიამ, ასევე შვედეთმა და ავსტრიამ ლტოლვილთა დიდი ოდენობა თავად მიიღეს. იმპლიციტურად, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ, აგრეთვე, ეს საკითხიც მართლზომიერად შეაფასა. მიგრაციის ტალღა საგრძნობლად შემცირდა, ევროპული კავშირის სასამართლოს მიერ მიღებული სადავო გადაწყვეტილების გათვალისწინებით (ევროპული კავშირის სასამართლო, 28.2.2017, T-192/16, „NF“), ევროპული კავშირის წევრი სახელმწიფოების (და არა ევროპული კავშირის მიერ) თურქეთთან შეთანხმების მიღწევისა და ადრე არაერთი ლტოლვილის მიერ გამოყენებული „ბალკანეთის გზის“ დაკეტვის შედეგად. იმავდროულად, ევროპული კავშირის არაერთი წევრი სახელმწიფოს მიერ აღდგენილ იქნა ადრე გაუქმებული სასაზღვრო კონტროლი, უპირველესად, ტერორისტული აქტების მზარდი საფრთხის გათვალისწინებით.
- 18** ამ კრიზისთან მიმართებით, ევროპული კავშირი დღემდე, აშკარად, უმწეოა. „**დუბლინის წესები**“, საგნობრივი თვალსაზრისით, გამართლებულია იმ კონტექსტში, რომ სახელმწიფოებს ეკისრებათ პასუხისმგებლობა, უზრუნველყონ საკუთარი **გარე საზღვრების უსაფრთხოება**. მაგრამ ლტოლვილთა ოდენობის გაზრდის შემდეგ ცალსახად **რთულია** ამავე წესების დაცვის ვალდებულების დაკისრება ისეთი ქვეყნებისათვის, როგორებიცაა საბერძნეთი და იტალია. ევროპული კავშირის Frontex-ის (European Border and Coast Guard Agency) მისია „NavforMed“ (European Union Naval Force – Mediterranean) გამუდმებით ეძებს ლტოლვილებს ხმელთაშუა ზღვაში, რათა დაიხსნას მათი სიცოცხლე და დაუპირისპირდეს კონტრაბანდას (არალეგალურად მოქმედ საკონტაქტო პირებს). ლტოლვილების შიდასახელმწიფოებრივ სიცრევში დაშვების თვალსაზრისით, უპირველესად, ხმელთაშუა ზღვის სახელმწიფოები უარყოფენ, მკაცრი კვოტირების სისტემის (ზღვრული ოდენობის განსაზღვრა) შემოღების საკითხს.
- 19** ლტოლვილთა კრიზისი ააშკარავებს, თუ რამდენად შორის არის ევროპული კავშირი, მძიმე პრობლემების შემთხვევაში, **წინააღმდეგობის გაწევის ძლიერი უნარის მქონე სოლიდარული გაერთიანებისაგან**. ლტოლვილთა კრიზისი, ისევე, როგორც ფინანსური კრიზისი, ნათელს ხდის, რომ მეტ-ნაკლებად ზედაპირული სწრაფვები

ინტეგრაციისაკენ, რაც მხოლოდ კეთილდღეობის პირობებში ფუნქციონირებს, კრიზისის შემთხვევაში, რთულ გამოწვევებს ქმნის: კრიტიკული დამკვირვებლებისათვის ყოველთვის ცხადი იყო, რომ შენგენის სასაზღვრო რეჟიმი და Frontex-ის (European Border and Coast Guard Agency) აღჭურვილობები ლტოლვილთა მასობრივ ნაკადს ვერ გაუმკლავდება. სისტემური დეფიციტები, ამ თვალსაზრისით, არა მხოლოდ არა-ეფექტიანი, არამედ, იმავდროულად, მსხვრევადი აღმოჩნდა. ლტოლვილთა კრიზისი ააშკარავებს **ევროპული კავშირის, როგორც პოლიტიკური სისტემის, ქმედუნარიანობის ზღვარს**. ევროპული კავშირის, როგორც მაქსიმალურად ბევრი აქტორის, პოლიტიკური თანამონაწილეობით განხორციელებული დემოკრატიის (consociational democracy), არსებითად, საგნობრივად სწორი კონსტრუქცია, შემდგომ კონსენსუსის აუცილებლობა ევროპულ საბჭოში და მინისტრთა საბჭოს კვალიფიციური უმრავლესობის პრინციპი ზემოაღნიშნულ კონტექსტში საკუთარი შესაძლებლობების ზღვარს აღწევს, რადგან აუცილებელი სამართლებრივი ცვლილებები არ ხორციელდება.

3. ბრექსიტი: 2016 წლიდან დღემდე

დიდ ბრიტანეთს ევროპული ინტეგრაციისადმი ყოველთვის ამბივალენტური და- 20 მოკიდებულება ჰქონდა; ბრიტანული საზოგადოების ნაწილი ტრადიციულად სკეპტიკურად იყო განწყობილი ერთიანი ევროპის იდეის მიმართ. ბრიტანეთის პრემიერ-მინისტრმა *კემერონმა* (D. Cameron), საკუთარი კონსერვატიული პარტიისათვის ანგარიშის გაწევის მიზნით, გაერთიანებული სამეფოს მიერ ევროპული კავშირის წევრობის გაგრძელების საკითხთან დაკავშირებით, 2016 წლის 23 ივნისს რეფერენდუმი დაინიშნა. მოსახლეობის 51,89% მიემხრო ევროპული კავშირიდან გასვლის ინიციატივას. თუმცა შესაბამისი წინადადება ბრიტანეთის მთავრობამ 2017 წლის მარტში წარმოადგინა, თავდაპირველად გაუთვალისწინებელი, მაგრამ შემდგომ გაერთიანებული სამეფოს უზენაესი სასამართლოს მიერ აუცილებელ ეტაპად განსაზღვრული, საპარლამენტო თანხმობის საფუძველზე. ამ დროიდან დაიწყო ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 50-ე მუხლით გათვალისწინებული ვადის დინება ევროპული კავშირიდან გასვლისათვის.

ამ დროისათვის ევროპული კავშირის სხვა წევრ სახელმწიფოებში პირიქით, შესაბამისი გამოკითხვების საფუძველზე აღმოჩნდა, რომ გაიზარდა ევროპული კავშირის წევრად დარჩენის მომხრეთა რაოდენობა. საკითხთან დაკავშირებით, თუ რა ტიპის **პოლიტიკური შედეგები** უნდა მოჰყოლოდა ბრიტანეთის მიერ ევროპული კავშირის დატოვებას სხვა წევრი სახელმწიფოებისათვის, ინტეგრაციის პროცესის განვრცობის თვალსაზრისით (მტკიცე ნების მიღმა, ყოფილიყვნენ ერთად), დიდხანს არ არსებობდა **ერთმნიშვნელოვანი კონსენსუსი**: ზოგიერთი სახელმწიფო ემხრობა ინტეგრაციის პროცესის შემდგომ გაღრმავებას, სხვები პირიქით – უფლებამოსილებების რედუცირებას (შეკვეცას), მხოლოდ არსებით ფუნქციებზე კონცენტრირების საფუძველზე (მაგ., შიდა ბაზარი). აშშ-ის 2016 წელს არჩეული პრეზიდენტ ტრამპის განცხადება, ევროპული თავდაცვის კონტექსტში, უკან დახევასთან დაკავშირებით, შესაძლოა, აღმოჩნდეს ახალი იმპულსი კონსენსუსის გამართივებისათვის, ამავე სფეროში.

4. აქცეპტირების და სისტემური პრობლემები

- 22** საბოლოოდ, ევროპული კავშირი, თავისი აქტუალური სტრუქტურისა და პოლიტიკის გათვალისწინებით, წევრ სახელმწიფოთა უმრავლესობაში **მზარდ წინააღმდეგობას** აწყდება. გაერთიანებულ სამეფოში ეს პროცესი კავშირიდან გასვლით დასრულდა. მაგრამ ევროპული კავშირის წინააღმდეგ მზარდი პროტესტი სხვა წევრ სახელმწიფოებშიც არსებობს. ეს პროტესტი, გარკვეულწილად, ინსპირირებული და წარმართულია იმ ძალების მიერ, რომლებიც შიდასახელმწიფოებრივ დონეზე შესაბამის პოლიტიკურ სისტემას უარყოფენ (საფრანგეთი, იტალია, ნიდერლანდი და სხვ.). ამ ტიპის ევროსკეპტიციზმის წინაპირობა, გარკვეულწილად, არის ფაქტი, რომ **ინტეგრაციის უპირატესობა და მისი დადებითი მხარეები** ყველა წევრ სახელმწიფოში ერთი და იმავე ხარისხით **გაცნობიერებული** არ არის. ევროპული ინტეგრაცია ბევრი მოქალაქისათვის არის უფრო მეტად ტექნოკრატიული ექსპერიმენტი (რაც, გარკვეული ხარისხით, გასაგებია) და არა პროექტი, რომლის მიზანია მშვიდობის, თავისუფლებისა და დემოკრატიის იდეალების განხორციელება.
- 23** ევროპული კავშირის **ფუძემდებლური პრინციპები** აღიქმება (კვალიფიცირდება) ევროპული კავშირის ფუძემდებლურ ღირებულებებად. საამისო მაგალითებია: ძირითადი უფლებების დაცვა (მათ შორის უმცირესობების), დემოკრატიული პლურალიზმი და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი. თუმცა უკვე ევროპული კავშირის დონეზე ამ პრინციპებს გარკვეული პრობლემები უკავშირდება. ამ პრინციპების წევრ სახელმწიფოთა კანონმდებლობის დონეზე არსებობა ელემენტარულია ევროპული კავშირის საქმიანობის წესისათვის, მაგრამ ისინი, სუბსტანციური თვალსაზრისით, ხშირად ექცევიან **კითხვის ნიშნის** ქვეშ თავად წევრ სახელმწიფოებში. განსაკუთრებით აშკარაა ეს პოლონეთსა და უნგრეთში, სადაც სამართლებრივი სახელმწიფოსათვის ნიშანდობლივი ელემენტარული არსებითი პრინციპები, როგორებიცაა მართლმსაჯულების დამოუკიდებლობა და სასამართლო გადაწყვეტილებების პატივისცემა, კითხვის ნიშნის ქვეშ არის მოქცეული. ეს მაგალითები და, ამასთან, მზარდი კორუფცია, რომელიც სახეზეა, მაგ., რუმინეთში, ასამარებენ დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს საფუძვლებს.
- 24** **ევროპულ კავშირს დამაკმაყოფილებელი პასუხი**, ჯერჯერობით, არც ამ საკითხთან დაკავშირებით აქვს ნაპოვნი. სადამფუძნებლო ხელშეკრულების დარღვევის გამო წამოწყებული პროცესის მეშვეობით, ევროპულმა კომისიამ უნგრეთთან დაკავშირებით უმნიშვნელო წარმატებებს მიაღწია და, აგრეთვე, სცადა, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპისათვის დამახასიათებელი გარემოებების უზრუნველყოფა (ევროპული კომისია, ახალი ჩარჩო სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის გასაძლიერებლად, COM (2014) 158). ეს მექანიზმი გამოყენებულ იქნა პოლონეთის მისამართით, თუმცა დღემდე არ არის ნათელი, გამოიღო თუ არა ინიცირებულმა პროცესებმა ხელშესახები შედეგები. იმავდროულად, ევროპულმა კომისიამ გამოიყენა ვენეციის კომისიის რესურსიც, რომელმაც შემამოფოთებელი დასკვნა შეადგინა. ევროპული კავშირის მომავალთან დაკავშირებით, როგორც ასეთი, არსებობს კონსენსუსი, რომ მხოლოდ „ასე გაგრძელების“ კონცეფცია ნაკლებად დამაჯერებელია, თუმცა კონსენსუსუნარი-

ანი ალტერნატიული კონცეფციები, ჯერჯერობით, არ იკვეთება. ევროპულმა კომისიამ 2017 წლის გაზაფხულზე წარმოადგინა თეთრი წიგნი ევროპული კავშირის მომავალთან დაკავშირებით, რომლის საფუძველზე ევროპული კავშირი მიზნად ისახავს ოთხ სფეროში (უსაფრთხოება, უპირველესად; თავისუფალი გადაადგილება და მიგრაცია; კეთილდღეობა, სოციალური დაცვა და ქმედუნარიანობა მსოფლიოში; საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა) გაძლიერებას, შესაბამისად, „სხვადასხვა სახითა და ინტენსივობით“. მიუხედავად ამისა, კონკრეტული შედეგები, ჯერჯერობით, იდენტიფიცირებადი არ არის.

IV. პერსპექტივა: კავშირი მძიმე გამოწვევების წინაშე

ლიტერატურა: *Juncker*, Welche Vision braucht Europa?, 2007; *Oppermann*, Von der Gründungsgemeinschaft zur Mega-Union – Eine europäische Erfolgsgeschichte?, DVBl. 2007, 329; *Mestmäcker/Möschel/Nettesheim* (Hrsg.), Verfassung und Politik im Prozeß der europäischen Integration, 2008; *Pieperschneider*, Die EU nach Lissabon: bürgernah, bürgerfreundlich, bürgertauglich? Integriert. 2009, 153; *Calliess/Schoenfleisch*, Auf dem Weg in die europäische „Fiskalunion“? JZ 2012, 477; *Schäuble*, Auf dem Weg zur Politischen Union, Bitburger Gespräche, 2013, 55; *Kadelbach* (Hrsg.), Die Europäische Union am Scheideweg: mehr oder weniger Europa? 2015; *Möschel*, Die Europäische Idee in der Krise?, FS Müller-Graff, 2015, 1044; *Oppermann*, Erosion der Rechtsgemeinschaft? EuZW 2015, 201; *ders.*, Eine Rechtsgemeinschaft in der Krise, FS Garlicki, 2017, 174.

ევროპული კავშირი დღეს დიდი გამოწვევების წინაშე დგას. თუკი ინტეგრაციასთან დაკავშირებით, **გასული საუკუნის 80-იან წლებამდე** ევროპული კავშირის ყველა წევრ სახელმწიფოში **ფართო სამოგადოებრივი კონსენსუსი არსებობდა, სადღეისოდ** მას წევრ სახელმწიფოთა დიდ ნაწილში გავრცელებული **სკეპტიკური განწყობები** უპირისპირდება. კავშირის მზარდი გაფართოებისა და გაძლიერების პროცესი კიდევ უფრო მეტ დისკუსიას იწვევს. ზოგიერთი ემხრობიან იდეას, რომ ევროპული კავშირი კრიზისული სიტუაციიდან უნდა გათავისუფლდეს **ახალი დიდი პროექტის** შექმნით, ისევე, როგორც ეს მოხდა 80-იან წლებში (შიდა ბაზარი). თეორიულად, ეს წარმოდგენადია საგარეო და თავდაცვის პოლიტიკის მიმართულებით. მიუხედავად ამისა, ინტეგრაციული განვითარებები რთულად განხორციელებადია, რადგან წევრ სახელმწიფოთა ისტორიული გამოცდილება და ამით გამოწვეული პოლიტიკური კონტექსტი, ერთმნიშვნელოვნად, განსხვავებულია. თუმცა, განსხვავებით სამინაო პოლიტიკისაგან, საგარეო და თავდაცვის პოლიტიკის სფეროში მთავარი ქმედითი ინსტრუმენტია დამაჯერებელი პოზიციონირება (გამოსვლები, ინიციატივები) და არა, მაგ., სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე განხორციელებადი რაიმე ტიპის სამართლებრივი აქტი.

დღეისათვის ზოგიერთი წევრი სახელმწიფოს ვალაუვალობის, ლტოლვილთა ძლიერი ნაკადის და ამ პრობლემებთან გამკლავების მცდელობების საფუძველზე, ევროპული კავშირი **კრიზისში** აღმოჩნდა. საბედნიეროდ, კავშირის ქმედუნარიანობა პოლიტიკის სხვა სფეროებში დღემდე ხელშეუხებელია; მოხერხდა ლტოლვილთა კრიზისის ფონზე წარმოქმნილი ურთიერთიმოღაციის ტენდენციის გენერალიზება, თუმცა ზოგიერთ წევრ სახელმწიფოში **სამართლებრივი სახელმწიფოსა და დემოკრატიის არსებით**

სტრუქტურებთან დაკავშირებულ პრობლემებს შეუძლია, კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენოს მთლიანად ევროპული კავშირის ფუნქციონირებადობის (ქმედუნარიანობის) საკითხი.

- 27** კრიზისების რეგულირების ინსტრუმენტად, დღევანდელი პერსპექტივით, უფლებამოსილებათა **შემდგომი ზრდის** ხარჯზე, ევროპული კავშირის გაძლიერების მოდელი **ალარ** განიხილება. უფლებამოსილებების ზრდის საკითხი ამ ეტაპზე არარელევანტურია შემდეგი მიზეზით: ევროპული კავშირი სათანადო, სახელმწიფოს მსგავს ინსტიტუციურ რესურსებს არ ფლობს და არც შეიძლება ფლობდეს, რადგან საამისო მიმდებლობა კავშირის ფარგლებში არ შეიმჩნევა. მიუხედავად ამისა, არსებული status quo, ამ თვალსაზრისით, მზარდი კრიტიკის საგანია. როგორც ჩანს, კავშირი შორდება თავისი სადამფუძნებლო ხელშეკრულების (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულება) პრეამბულით განსაზღვრულ მიზანს – „ახლო კავშირი ევროპის ხალხებისა“ არა მხოლოდ ევროპული ჰარმონიზაციის, არამედ ხალხთა ურთიერთმიმართების კონტექსტში. ელემენტარული მიზნები, როგორიცაა შიდა საზღვრების ღიაობა და ა.შ., კიდევ უფრო ხშირად ექცევა კითხვის ნიშნის ქვეშ.
- 28** რადგან აღწერილი სკეპტიციზმი, ნაწილობრივ, კავშირშია შესაბამისი **შიდაეროვნული პოლიტიკური სისტემისადმი პრინციპულად კრიტიკულ დამოკიდებულებასთან**, მასთან გამკლავება მართივ არ არის. უკვე თავად არსებითი ღირებულებები, ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მეორე მუხლით განსაზღვრული პრინციპები, ზოგიერთ წევრ სახელმწიფოში ილახება და მნიშვნელოვანი გამოწვევების წინაშე დგას. ევროპული კავშირის ფუძემდებლური პრინციპები და მათი რანგობრივი უპირატესობის საკითხი მზარდი კრიტიკის საგანია. აგრეთვე, მათაც, ვინც ძლიერი ინტეგრაციის მომხრეა, აქვთ ძალიან განსხვავებული წარმოდგენები, თუ რა ნაწილში და რა ინსტრუმენტებით უნდა განხორციელდეს ეს უკანასკნელი. მაგრამ არსებითი ცვლილებების წინაპირობა არის სადამფუძნებლო ხელშეკრულებების ცვლილება, რაც მოითხოვს კონსენსუსს წევრ სახელმწიფოთა შორის, კონსენსუსს, რომელიც საერთოდ არ შეინიშნება.

მე-2 ნაწილი. ევროპული კავშირი – საფუძვლები

§4. ინტეგრაციის თეორიული საფუძვლები

ლიტერატურა: *Oppermann*, Der Europäische Traum zur Jahrhundertwende, JZ 1999, 317; *Weiler*, The Constitution of Europe, 1999; *Peters*, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 2001; *Wiener/Diez*, European Integration Theory, 2004; *Nettesheim*, Die konsoziative Föderation von EU und Mitgliedstaaten, ZEuS 2002, 507; *Ott/Vos* (Hrsg.), Fifty Years of European Integration, 2009; *Habermas*, Zur Verfassung Europas. Ein Essay, 2011; *Müller-Graff*, Verfassungsziele der EG/EU, in: Dausen/Ludwigs (Hrsg.), HB EU-WirtschR, A, 2012; *Classen*, Finalität, in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), EnzEuR I, 2014, § 37; *Bieling/Lerch*, Theorien der europäischen Integration, 2012; *Schorkopf*, Der Europäische Weg, 2. Aufl. 2015; *Atkinson/Huber/James/Scharpf* (Hrsg.), Nationalstaat und Europäische Union, 2016; *Grimm*, Europa ja – aber welches? 2016; *van Middelaar*, Vom Kontinent zur Union, 2016; *Kirchhof/Kube/Schmidt* (Hrsg.), Von Ursprung und Ziel der Europäischen Union, 2. Aufl. 2017.

I. მიმოხილვა

მე-20 საუკუნის 50-იანი წლებიდან მიმდინარეობს დისკუსია **ინტეგრაციის თეორიულ საფუძვლებთან** დაკავშირებით. არსებობს ამხსნელი მაგალითები, რომლებიც ნათელს ჰფენენ საკითხს, თუ რა ნაბიჯები შეიძლება გადაიდგას ინტეგრაციისათვის და შესაძლებელს ხდის პროგნოზირებას, თუ რა მიმართულებით უნდა განხორციელდეს ინტეგრაციის შემდგომი პროცესი. არსებობს თუ არა თეორიული წანამძღვრები, რომლებიც შესაძლებელს ხდის იდენტიფიცირებას, თუ როგორ მოიქცევიან ინტეგრაციის პროცესის აქტორები? რამდენად არის აღწერადი, ტერმინოლოგიურად და კონცეფციური ნიშნულებით, აქტუალური status quo ამ თვალსაზრისით? რა ნორმატიულ წინაპირობებს უნდა შეესაბამებოდეს ევროპული კავშირი, რათა აღქმულ იქნეს უმაღლესი უფლებამოსილებების ლეგიტიმურად მფლობელ სუბიექტად? ეს კითხვები სცდება ევროპული კავშირის პოზიტიური სამართლის დოგმატიზმებისა და აღწერის თემატიკას, მაგრამ არსებითი მნიშვნელობისაა კავშირისა და მისი სამართლის სამართლებრივი აღქმისათვის.

ინტეგრაციის პროცესი იმდენად კომპლექსური და მრავალშრიანი, წარმოდგენელია მისი აღწერა მხოლოდ ერთი კონკრეტული „თეორიის“ მეშვეობით. ძალიან განსხვავებულია პერსპექტივები, რომელთაგან ინტეგრაციისკენ სწრაფვის იდეა უნდა გამოიკვეთოს და ძალიან არაერთგვაროვანია აქტუალური დროის მართლშეგნება, რათა საკმარისი აღმოჩნდეს ამ მოვლენის აღმწერი კონკრეტული მოდელის იდენტიფიცირების, შემდგომი ანალიზისა და ნორმატიული კლასიფიცირებებისათვის. ევროპის საზოგადოებრივი სინამდვილე ვერ აღიწერება სათანადოდ მხოლოდ ერთი კონკრეტული „თეორიის“ მეშვეობით და აქტუალური მიღწევები ვერ მოექცევა ერთ კონკრეტულ ცნებაში, შეკვეცის გარეშე. იმავდროულად, სადავო არ არის ფაქტი, რომ მომხდარი არ აღიქმება მხოლოდ **საკუთარი სახელმწიფო ინტერესების განხორციელების მიზნით ინსპირირებული სახელმწიფოების რაციონალური ურთიერთქმედების პროცესად**. ინტეგრაციის პროცესის მონაწილე აქტორები იმდენად არიან

მოცულნი საკუთარი **ისტორიით, გარემოცვითა და წევრობით მიღებული გამოცდილებით**, რამდენადაც თავად განაპირობებენ (წარმართავენ) ინტეგრაციის პროცესს საკუთარი გადაწყვეტილებების შესაბამისად (*social constructivism*). 2008 წლის შემდგომმა კრიზისის წლებმა ცხადყო, რომ წევრ სახელმწიფოთა როლი და ტრანსე-როვნული „policy-formation“-ის მნიშვნელობა გაცილებით დიდია, ვიდრე მიიჩნეოდა შესაბამისი ფედერალისტური და სუპრანაციონალისტური თეორიებით.

II. ინტეგრაციის მიზანი: რა მიმართულებით უნდა წარიმართოს ინტეგრაცია?

1. გრძელვადიანი პერსპექტივები: თანამშრომლობით გაერთიანებასა და ევროპულ ფედერაციას შორის

- 3 საწყისი ეტაპიდანვე ევროპული ინტეგრაცია ყოველთვის იყო, აგრეთვე, **ბრძოლა იდეებისა და ხედვების გარშემო**. ვერცერთი „პროექტი“ ვერ განხორციელდება კონკრეტული მიზნისა და მისი განხორციელების გზების იდენტიფიცირების გარეშე. თავდაპირველად, გაერთიანებების დაფუძნებისას, 1950-იანი წლებიდან 1980-იან წლებამდე, დომინირებდა ერთგვარი **მიზნობრივი გაერთიანების** კონცეფცია, რომლის მიზანი იყო განსაზღვრული დავალებების შესრულება, არსებითად, ეკონომიკის სფეროში. ინსტიტუციურად ეს ვლინდებოდა და ვლინდება დღემდე მინისტრთა საბჭოს საქმიანობაში, რომელიც წარმოადგენს წევრ სახელმწიფოებს და კონცენტრირდება, არსებითად, საგნობრივ საკითხებზე. ეს ინსტიტუციური არჩევანი მინისტრთა საბჭოს სასარგებლოდ ნიშნავს ორგანოს არსებობას, რომელიც პასუხობს დარგობრივ პრობლემებს, მაგრამ ნაკლებად აქვს უნარი, დაძლიოს პოლიტიკური კონფლიქტები. იმავედროულად, როგორც ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების პრეამბულა გარკვევით მიუთითებდა, ინტეგრაცია მოიცავდა, არსებითად, იდეალისტურ და ამბიციურ მიზნებს. ზოგიერთნი, საერთოდ, ევროპულ ფედერაციას ხედავდნენ ჰორიზონტზე.
- 4 მაასტრიხტის ხელშეკრულებით და მისი მეშვეობით განხორციელებული გადაწყვეტილებებით (ერთი მხრივ, ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის შექმნა და, მეორე მხრივ, საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ინსტიტუციური ჩართვა ინტეგრაციის თემატიკაში) ინტეგრაციის საკითხმა ძლიერი **პოლიტიკური** დატვირთვა შეიძინა. ამ კონტექსტთან ბმაში მყოფი ხედვა, რომელიც კავშირის გამუდმებით და ეტაპობრივად მზარდი ინტეგრაციის იდეას მოიცავს, დღემდე მნიშვნელოვან როლს ასრულებს არა მხოლოდ მათთან, რომლებიც ღიადა თუ იმპლიციტურად კავშირის უფლებამოსილებათა სპექტრის გამუდმებითი ზრდის პროცესს ემხრობიან. ვინც ევროპული „რესპუბლიკის“ შექმნის იდეის შესახებ მოწოდებებს ავრცელებს, მიზნად ისახავს ევროპის სახელმწიფოდ გარდაქმნასაც.
- 5 მიუხედავად ამისა, უკვე ნათელია, რომ ყველა პოლიტიკური ძალა და, განსაკუთრებით, ყველა წევრი სახელმწიფო არ იზიარებს ხედვას „**გამუდმებით მზარდი ახლო კავშირის**“ შესახებ, ფედერალური ელემენტებით. ზოგიერთი პოლიტიკური ძალის

ლიბერალურ-პოსტეროვნული აღქმა ევროპაში ყველგან გაზიარებული არ არის. ეს იდეა სადღეისოდ ღია წინააღმდეგობას აწყდება და უარყოფილია. აღწერილი ხედვის ალტერნატივა არის ინტეგრაციის აღქმა, რომელსაც ევროპული კავშირი სუვერენული სახელმწიფოების თანამშრომლობის მექანიზმად განიხილავს, ყოველ შემთხვევაში, საშუალო ვადით. ამ ხედვის ერთ-ერთი პირველი მომხრე იყო საფრანგეთის პრემიერ-დენტი დე გოლი (*de Gaulle*). მსგავსი ხედვები იგრძნობა გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებისეულ ფორმულირებაში – „სახელმწიფოებო კავშირი სუვერენულ სახელმწიფოთა“, რომლებიც ერთმანეთთან თანამშრომლობენ. ამ იდეის შესაბამისად, ევროპის დონეზე მიმდინარე პოლიტიკური პროცესები მოიცავენ მექანიზმებს წევრ სახელმწიფოთა ინტერესების კოორდინირებისათვის. ამ კონტექსტში ინსტიტუციური რესურსები, რომლებსაც შედეგად მოაქვთ სუვერენიტეტის გადასვლა ევროპულ კავშირზე, ინტეგრაციის პოლიტიკისა და საკონსტიტუციოსამართლებრივი თვალსაზრისით, უარყოფილია. შესაბამისად, ისეთი ინსტიტუციების ძალაუფლებამ, როგორებიცაა, მაგ., ევროპული კომისია და ევროპული პარლამენტი, არ უნდა გადააჭარბოს შესაბამის ნიშნულს (რომელიც, ხშირად, ზუსტად დეფინირებული არც არის). ევროპული კავშირის შემდგომი პარლამენტარიზაციის საკითხი, ევროპული პარლამენტის გაძლიერების საფუძველზე, აღწერილი კონტექსტის ანალიტიკური გააზრების შედეგად, უარყოფილია და, ნორმატიული თვალსაზრისით, ლეგიტიმაციის დამასუსტებელ მოვლენად აღიქმება.

უკანასკნელი ორი ათწლეულის განმავლობაში ორივე პოზიცია დაახლოვდა. ევროპული კავშირის სადამფუძნებლო ხელშეკრულებებით განსაზღვრული მართლწესრიგი (პირველადი, შესაბამისად) უკვე აღარ აღიქმება (მხოლოდ) საერთაშორისო სახელმწიფოებო სამართლად, რომელიც იქმნება წევრ სახელმწიფოთა მიერ ტრანსეროვნული თანამშრომლობის მიზნებისათვის. ამ უკანასკნელის ადგილი დაიკავა (აგრეთვე) **კონსტიტუციურმა (თვით-) აღქმამ**. დღემდე არავინ ეწინააღმდეგება პირველადი სამართლის „კონსტიტუციად“ მოხსენიების საკითხს. ეს პერსპექტივა შესაძლებელს ხდის დისკუსიას ნორმატიული არანჭირებების შესახებ, რომლითაც უზრუნველყოფილი უნდა იყოს გაერთიანების კიდევ უფრო მეტი ლეგიტიმაცია და მმართველობითი უფლებამოსილებების განხორციელება („ევროპული კონსტიტუციონალიზმი“). ამ მოლოდინით მჟღავნდება არა მხოლოდ ცნობილი დეფიციტები („დემოკრატიის დეფიციტი“), არამედ ცხადი ხდება, რომ სახეზე არაა გაერთიანების კონსტიტუციური რეკონსტრუქციისათვის აუცილებელი ისეთი საზოგადოებრივ-ემპირიული საფუძვლები, როგორიცაა, მაგ., მოქალაქეთა თვითშეგნება, მოიაზრონ საკუთარი თავი კავშირის დემოკრატიულ სუბიექტად. არსებობს მოსაზრება, რომ ევროპულ კავშირს აქვს კონსტიტუცია, მაგრამ აკლია საამისოდ არსებითი კონსტიტუციონალისტური საზოგადოებრივი საფუძვლები. დამოუკიდებლად მხოლოდ ცნებები და ფორმულირებები ვერ წარმოქმნიან ლეგიტიმაციას.

2. მოკლევადიანი პერსპექტივები: „საუკეთესო მმართველობა“

ამჟამად ევროპული კავშირი მანევრირებს იმ გეოპოლიტიკურ და სტრატეგიულ სივრცეში, რომელშიც რთულია სამომავლო გზების დეფინირება. წევრ სახელმწიფოთა

პოზიციების პეტეროგენულობა ართულებს შემდგომ ორიენტირებას. თავად ევროპული კავშირი საკუთარ თავს აღიქვამს პოლიტიკურად ყოვლისშემძლე აქტორად. ევროპული კავშირის ორგანოების პოლიტიკური თვითაღქმა ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში ერთმნიშვნელოვნად შეიცვალა. დიდი თემები, როგორებიცაა: ეკონომიკური აღმავლობა, უმუშევრობა, სოციალური ინტეგრაცია და ა.შ., იქცნენ ევროპულ საკითხებად. წარმოიქმნება პოლიტიკური არგუმენტაციის კონტექსტი, რომელიც სადამფუძნებლო ხელშეკრულებებით განსაზღვრულ უფლებამოსილებებს დაძლევიტ ემუქრება. ამ თვალსაზრისით, პოლიტიკური მოთხოვნები და სამართლებრივი, აგრეთვე, ფინანსური შესაძლებლობები ერთმანეთს არ შეესატყვისება; არსებობს გადატვირთვის საფრთხე. იმავდროულად, **სუბსიდიარულობის პრინციპს** მნიშვნელობა ენიჭება ევროპული კავშირის ყველა ორგანოს, განსაკუთრებით, ევროპული კომისიის მიერ, ამა თუ იმ ინტენსივობით განსხვავებულად, მაგრამ, საბოლოოდ, მხოლოდ **შეზღუდული მოცულობით**. ევროპული კომისიის მოქმედი პრეზიდენტის, *ჟან კლოდ იუნკერის* (*Jean-Claude Juncker*), ფორმულა „Big on big things, small on small things“ ამჟამად ვერ პოულობს საპასუხო რეაქციას. სამართლებრივი პარამონიზების ფარგლებში ხორციელდება მრავალმხრივ შორსმომავალი დეტალიზებული სამუშაო და მსოფლიო პოლიტიკის მნიშვნელოვან გამომწვევებთან მიმართებით ევროპული კავშირი შესატყვისი აქტივობებით არ გამოირჩევა. უკეთესი და უფრო სამართლიანი ევროპული კავშირის შესახებ ახალი ხედვები არ იგრძნობა ევროპული კომისიის პოლიტიკურ კომუნიკაციებშიც. ეს უკანასკნელი ხშირად იყენებს ტერმინს – „სამართლიანობა“ („fairness“), თუმცა პოლიტიკურ დისკუსიას დაქვემდებარებადი რაიმე კონცეფცია კარგი ცხოვრების შესახებ, ამ თვალსაზრისით, არ შეიმჩნევა. შესაბამისად, ევროპული კავშირი საკუთარი (ლიბერალური) დროის პროდუქტია: ის გამოყოფს ადამიანებს საკუთარი ურთიერთკავშირიდან, ტრადიციებიდან და ურთიერთობებიდან, ამ ყველაფრის რაიმეთი ჩანაცვლების გარეშე. „მეტი ევროპა“, მეტი სუპრაეროვნული „governance“, მეტი ტრანსფერი ამ ცარიელ ადგილს ვერ შეავსებს.

- 8** უკანასკნელი წლების განმავლობაში სხვადასხვა ევროპულმა ინსტიტუციამ სცადა **კავშირის შემდგომი განვითარების შესახებ დისკუსიის** წამოწყება. როგორც წესი, ამის მიღმა, მეტ-ნაკლები ღიაობით, დგას ფედერალური კავშირის შესახებ ხედვა, რომლის შედეგად აუცილებელია ევროპული კავშირის შემდგომი გაძლიერება („მეტი ევროპა“). ეს ხედვა არ მოიცავს მხოლოდ ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის განვითარების აუცილებლობას. ევროპული საბჭოს, ევროპული კომისიის, ევროჯუფისა და ევროპული კავშირის ცენტრალური ბანკის პრეზიდენტებმა 2012 წელს წარმოადგინეს ანგარიში, რომელიც ინსპირირებული იყო ფედერალისტური ხედვებით და მოიცავდა კონკრეტულ ნაბიჯებს ევროპული ეკონომიკური მმართველობის შესაქმნელად. მიუხედავად ამისა, 2015 წელს „ხუთი პრეზიდენტის ანგარიშით“ წარმოდგენილ იქნა ამ თვალსაზრისით შედარებით მოკრძალებული სცენარი. ფედერალური ხედვები შეიმჩნევა ევროპული კომისიის დონეზეც. მაშინ, როდესაც ევროპული კომისია 2017 წლის ერთ-ერთ ანგარიშში შემოიფარგლა ფორმულირებებით სცენართან დაკავშირებით, მაგრამ, იმავდროულად, განუსაზღვრელია, თუ რამდენად არის ამ კონტექსტში დისკუსია წარმოებადი, 2017 წლის შემოდგომაზე ევროპული კომისიის პრეზიდენტ-

მა წარმოადგინა მოსაზრებები, რომლებშიც ნათლად შეიმჩნევა ევროპული კავშირის (ეკონომიკური და) პოლიტიკური უფლებამოსილებების გაფართოების აუცილებლობის თემატიკა.

ინტეგრაციის პოლიტიკის სფეროში **ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასა- 9 მართლაც** საკუთარი მისიის ძიებაშია. მან ათწლეულების განმავლობაში მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა ინტეგრაციის პროცესის განვითარებაში. ბევრი სამართლებრივი ნორმის, ერთი მხრივ, გარკვეული თვალსაზრისით შეზღუდულ განმარტებასა და, მეორე მხრივ, ტელეოლოგიური განმარტების საფუძველზე ნორმის განვრცობით განმარტებას შორის კორელაციისას სასამართლო მნიშვნელობას ხშირად ამ უკანასკნელს ანიჭებდა. ამის საილუსტრაციოდ გამოდგება, მაგ., შიდა ბაზრის ძირითად თავისუფლებებთან დაკავშირებული მართლმსაჯულება, თავდაპირველად, მათი უშუალო მოქმედების შესახებ, შემდეგ – მათი შეზღუდვის აკრძალვის პრინციპის გამოყენების საკითხთან დაკავშირებით; ასევე, სამოსამართლე სამართლით დასაბუთება ძირითადი უფლების არა მხოლოდ დაცვის აუცილებლობისა, არამედ, აგრეთვე, სახელმწიფო პასუხისმგებლობის დაკისრების საკითხისაც, წევრ სახელმწიფოთა მიერ ევროპული კავშირის სამართლის დარღვევის შემთხვევაში.

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსა და წევრ სახელმწი- 10 ფოთა საკონსტიტუციო სასამართლოებს შორის მიმდინარეობს მზარდი და მწვავე დისკუსია საკითხთან დაკავშირებით, თუ რამდენად უნდა იყოს განსაზღვრული ინტეგრაციის სამომავლო გზა ფედერალური საორიენტაციო ნიმუშებით. ეს გამოწვეულია არა მხოლოდ იმ მიზეზით, რომ ევროპული კავშირის უფლებამოსილებათა ზღვარი და მისი შედეგები მეორეული სამართლის განმარტებისას ყოველთვის ისე ყურადღებით განხილული არ არის, როგორც ეს შიდა ბაზრის შესახებ მართლმსაჯულების მაგალითზე იკვეთება. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსა და წევრ სახელმწიფოთა საკონსტიტუციო სასამართლოებს შორის ღია კონფლიქტები არსებობს ევროპული კავშირის ძირითადი უფლებებით დაცულ სფეროსთან დაკავშირებით. ეს ძირითადი უფლებები (ისევე, როგორც ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით აღიარებული ძირითადი უფლებები) არ წარმოადგენენ უნივერსალურად მოქმედ, მათი მოცულობის მიხედვით სადავობისაგან დაცლილ ფუნდამენტურ პოზიციებს. მათი კონკრეტულობისას ბევრ სფეროში შესაბამისი თემატიკა მოიცავს **არ-გუმენტირებებს (პოზიციონირებას) კარგი ცხოვრების საკითხებზე**. ბრძოლა მიმდინარეობს იმ როლთან დაკავშირებით, რომელსაც ევროპული კავშირის მართლმსაჯულება ამ კონტექსტში წევრ სახელმწიფოთა საკონსტიტუციო სასამართლოებთან თანამშრომლობისას და მათთან დაპირისპირებისას ასრულებს. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ცდილობს მინიმალური სტანდარტების ფორმულირებას, რომლებიც უზრუნველყოფილი უნდა იყოს, განსაკუთრებით, იმ წევრ სახელმწიფოებში, სადაც ადამიანის უფლებების ტრადიცია სათანადოდ განვითარებული არ არის. წევრ სახელმწიფოთა სასამართლოები შიშობენ, რომ გადაწყვეტილების უფლებამოსილებათა ამ ტიპის ცენტრალიზაცია დაამარაღებს პლურალურობასა და მრავალფეროვნებას. სხვათა შორის, განსაკუთრებით, კავშირის მოქალაქეობის სფეროში შეიმჩნევა ინტეგრაციის მოთხოვნის უკან გაწვევის ტენდენცია. ევროპული კავშირის

მართლმსაჯულების სასამართლოს როლი განსაკუთრებული მსჯელობის საგანია მაშინ, როდესაც საკითხი ეხება მისი ადგილის განსაზღვრას ევროპული კავშირისა და წევრ სახელმწიფოთა მართლმსაჯულების არქიტექტურაში.

- 11** ევროპული კავშირის მიზნებისა და კომპეტენციების დონეზე იკვეთება **არსებული უფლებამოსილებების გამოყენების რაციონალიზაციის** მცდელობები. ე.წ. „ReFIT“-პროცესის (Regulatory Fitness and Performance Programme, ReFIT) ფარგლებში მოწმდება, თუ რამდენად ეფექტიანი და სარგებლის მომტანი შეიძლება იყოს დაგეგმილი ღონისძიებები. დეფინიცია, თუ რა შეიძლება იყოს ეფექტიანი, განისაზღვრება ევროპული კავშირის პოლიტიკური ინსტიტუციების მიერ; „ReFIT“-ის პროგრამა, ამ თვალსაზრისით, არ არის დაზღვეული მანიპულაციებისაგან. ჯერჯერობით, არ ჩანს, მოახდენს თუ არა ეს ნაბიჯები ზეგავლენას ბევრი ადამიანის შთაბეჭდილებაზე, რომ ხდება კონცენტრირება უფრო მეტად არაარსებით მხარეებზე, და რომ ხორციელდება არათანაბრობიერი ჩარევა ადამიანების პერსონალურ ცხოვრებისეულ ურთიერთობებში. როგორც მინიმუმ, ბევრი ადამიანის შთაბეჭდილებით, ამ ტიპის ქმედებათა ორიენტირია არა მრავალფეროვნების ეფექტურობის კონცეფცია, არამედ მიზანი, რომელიც ევროპული კავშირის მიერ მართვადი უნიფიცირებული სივრცის შექმნას მოიაზრებს.

III. ინტეგრაციის წარმართვა: როგორ აიხსნება ეს პროცესი?

- 12** ინტეგრაციის პირველი სამი ათწლეულის განმავლობაში დისკუსია მიმდინარეობდა, უპირველეს ყოვლისა, იმ საკითხის გარშემო, თუ რა ფაქტორები და გარემოებები განაპირობებენ ინტეგრაციის პროცესს და, საერთოდ, რამ გამოიწვია ამ პროცესის განვითარება.

1. ფუნქციონალიზმი, რაციონალიზმი, ნეოლიბერალიზმი

- 13** **ფუნქციონალისტური ინტეგრაციის თეორიის** შესაბამისად, მოსალოდნელია, რომ ინტეგრაცია **ავტომატურად** და გამუდმებით არაერთ სხვა საკითხსაც წამოჭრის: ინტეგრაციის განვითარება ერთ სფეროში, განსაზღვრული საგნობრივი ლოგიკის შესაბამისად, მოიცავს სხვა სფეროებსაც. ჩარჩო წინაპირობებს, ამ თვალსაზრისით, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება. ასე შეეწყო ხელი ინტეგრაციის პროცესს თუნდაც იმით, რომ 1989 წლამდე ის აღმოსავლეთ-დასავლეთის კონფლიქტის ჩრდილქვეშ და აშშ-ის ევროპაში წარმომადგენლობის შირმის მიღმა მიმდინარეობდა. ამასთან, მაშინდელი წევრი სახელმწიფოები გამოირჩეოდნენ მტკიცე ერთსულოვნებით საზოგადოებრივ და ეკონომიკურ საკითხებთან დაკავშირებით, რაც, თავის მხრივ, ლიბერალურ პოლიტიკურ მსოფლმხედველობას ეფუძნებოდა.
- 14** იმავდროულად, 1952 წლიდან განვითარების პროცესი ცხადყოფს, რომ ეს ფუნქციონალისტური ხედვა არ ნიშნავს ინტეგრაციის განხორციელებას უნაკლო, კონფლიქტებისაგან დაცლილი და თანაბრობიერად ერთგვაროვანი პროცესის ფარგლებში. დემოკრატიის პრინციპის მოთხოვნების შესაბამისად წარმართულ პოლიტიკურ დისკუსიას ამ საკითხთან დაკავშირებით, ალბათ, ძალუძს, მოიცვას ეს კონტექსტი, მაგ-

რამ არ შეუძლია, მოახდინოს გავლენა მასზე (ინტეგრაციის პროცესის ფორმირებაზე) სასურველი ინტენსივობით. განვითარებები, განსაკუთრებით, უკანასკნელი ორი ათწლეულის განმავლობაში, წარმოაჩენენ **სახელმწიფოზე კონცენტრირებული საორიენტაციო წინაპირობების (ნიმუშების) ძლიერ გავლენებს**. მაგ., **განაწილებით კონფლიქტებში**, რომლებიც წარმოიქმნა ფინანსური (და სახელმწიფოთა ვალაუვალობის), აგრეთვე, ლტოლვილთა კრიზისის ფარგლებში, წევრ სახელმწიფოთა აქტორები კვლავ მტკიცედ ორიენტირდებიან *prima facie* იმ მასშტაბებსა და მაგალითებზე, რომლებიც შესაბამის სახელმწიფოებრივ თვითშეგნებას ეფუძნება. მიუხედავად ამისა, გადაიდგა მნიშვნელოვანი ნაბიჯები სახელმწიფოთა ვალაუვალობის დასაძლევად, რაც მტკიცებულებაა იმის საილუსტრაციოდ, თუ რამხელა მნიშვნელობა აქვს ევროზონის წევრობას და მის არსებობას აქტორების პოლიტიკური თვითშეგნებისათვის. ცოტა ხნის წინ ევროპულმა ორგანოებმა სცადეს, ცალკეული წევრი სახელმწიფოს იძულება, მიეღოთ ლტოლვილები მათივე ნების საწინააღმდეგოდ. მიუხედავად იმისა, რომ ეს გადაწყვეტილება ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ დადებითად შეფასდა, ისმის კითხვა: ხომ არ მოხდა ამით ინტეგრაციის შიდა სტრუქტურის ფარგლებს აცდენა. (ნეო-) ფუნქციური არგუმენტი, რომ უფლებამოსილებებისა და პოლიტიკის ფორმირებისას გარკვეული დისკრეციის ზესახელმწიფოებრივი წარმონაქმნებისათვის გადაცემა გონივრულია, ქარწყლდება შემდეგი გარემოებით: ეროვნული პოლიტიკის ორიენტირების მაგალითად მსგავსი უნივერსალისტური გონი სავალდებულო არ არის.

2. კონსტრუქტივისტული პერსპექტივები

ა) ისტორიული, კულტურული, ნორმატიული და სოციალური ჩარჩო მოცემულობების რელევანტურობა

ინტეგრაციის პროცესის სათანადოდ აღწერა შეუძლებელია შესაბამისი ისტორიული, **15** კულტურული, კონვენციური და ნორმატიული ჩარჩო წინაპირობების გათვალისწინების გარეშე, რომლებშიც შესაბამისი აქტორები არიან ჩართულნი. ამ თვალსაზრისით, საორიენტაციო ნიმუში არსებობს არა როგორც წინასწარი სტატიკური მოცემულობის სახით, არამედ წარმოიქმნება სოციალური ურთიერთქმედების პროცესში. ინტეგრაციის პროცესი ვერ აიხსნება ამ გარემო ფაქტორების გათვალისწინების გარეშე, და ბევრი კონფლიქტი ახსნადია ამ ტიპის გავლენათა მრავალფეროვნებით. ინტეგრაციის დიდ მონაპოვრად მიიჩნევა, აგრეთვე, რომ წევრ სახელმწიფოთა შორის კონფლიქტის არსებობისას **სამხედრო საშუალებების** გამოყენება, უბრალოდ, **წარმოუდგენელია**. თვით ისეთ სფეროებში, როგორც არის **შიდა საბაზრო პოლიტიკა**, შესაბამისი აქტორები (როგორც „ევროპულ ინსტიტუციებში“, კერძოდ, ევროპულ კომისიასა და ევროპულ პარლამენტში, აგრეთვე, ევროპულ საბჭოში) არიან ევროპული პოლიტიკისათვის ნიშანდობლივი ფორმულირებებითა და რუტინით, რომ ეს პროცესი მიზანზე ორიენტირებული, მაღალი ხარისხით წარმართული და კომპრომისზე ორიენტირებული უნდა იყოს. უმრავლესობის პრინციპზე დაფუძნებული გადაწყვეტილებები დაშვებულია, მაგრამ ამ რუტინის საფუძველზე, შესაძლებლობისამებრ, უარყოფილი. სხვადასხვა დონის ასეთი ურთიერთგადაფარვა იწვევს ურთიერთდაკავშირებული სტრუქ-

ტურებისა და პრაქტიკის წარმოქმნას, რაც სამართალშემოქმედებისა და სამართალშეფარდების პროცესის ფარგლებში ერთგვაროვნად მკვიდრდება.

ბ) განსხვავებული სამართლებრივი კულტურები

- 16 (სამართლებრივ-კულტურული) ორიენტირების ნიმუშები** გამოირჩევიან მაღალი ხარისხის პეტეროგენულობით, რომელიც ევროპული კავშირის გაფართოების უკანასკნელი ეტაპის საფუძველზე კიდევ უფრო გაიზარდა. შესაბამისად, ინტეგრაციის სხვადასხვა აქტორს აქვს სრულიად განსხვავებული წარმოდგენები სამართლისა და პოლიტიკის ურთიერთქმედების საკითხთან დაკავშირებით. **ორიენტირება მკაცრი რეგლამენტაციისაკენ**, რომელიც ასე დამახასიათებელია **გერმანიისათვის**, სხვა წევრ სახელმწიფოებში **მსგავსი ფორმით არ შეინიშნება**. ეს ვლინდება უფლებამოსილებათა ლიმიტთან, სტაბილურობის პაქტთან ან, თუნდაც, „No bail-out“ პრინციპის საზღვრების დეფინირებასთან დაკავშირებულ საკითხებში. ამ ფენომენს განეკუთვნება, აგრეთვე, რწმენა სასამართლო გადაწყვეტილებების რეგულატორული ეფექტიანობისადმი. ტენდენციები ვარიირებს გერმანული მრავლისმომცველი საკონსტიტუციო მართლმსაჯულებიდან საკონსტიტუციო სასამართლოებამდე შეზღუდული უფლებამოსილებებით, რომლებიც საკონსტიტუციო კონტროლს საკანონმდებლო აქტებზე არ (გაერთიანებული სამეფო, ნიდერლანდი) ან მხოლოდ ნაწილობრივ აღიარებენ (მაგ.: დანია, შვედეთი, ფინეთი). მსგავსი განსხვავებები არსებობს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი კონტროლის ფარგლებშიც. ამ სამართლებრივ-კულტურული განსხვავებების გამო არსებობს ეჭვი, რამდენად გამოიწვევს წევრ სახელმწიფოთა (მაგ., ფისკალური და ეკონომიკური პოლიტიკის ფარგლებში) ქმედებების „რეგლამენტაცია“ სასურველ დისციპლინირებას. სტაბილურობის პაქტის წესებს ან „No bail-out“ პრინციპის მოქმედების საზღვრებს განსხვავებული შინაარსი მიეწერება. ეს დაკვირვებები განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენენ, უპირველესად, იმ სფეროებში, რომლებიც ცალსახად მაღალ სენსიტიურობას ამჟღავნებენ სუვერენიტეტის საკითხთან მიმართებით, განსხვავებით, მაგ., შიდა ბაზრის თემატიკისაკენ.

გ) ინსტიტუციური ცვლილებები

- 17** აღწერილი საორიენტაციო ნიმუშები არ არის სტატიკური. ისინი არა მხოლოდ იცვლებიან, არამედ ექვემდებარებიან პოლიტიკურ გავლენებსაც. ამ პროცესზე ყველაზე სწრაფად სამართლებრივ-ინსტიტუციური ცვლილებები ახდენს ზეგავლენას. ინტეგრაციის პროცესის სტაგნაცია 1970-იან და 1980-იან წლებში გამოწვეული იყო არა მხოლოდ ცენტრალური პოლიტიკური თემების გარშემო **ევროპულ საბჭოში ერთსულოვნების** აუცილებლობით, არამედ, აგრეთვე, სამართლებრივი უნიფიცირების პროცესებით. ევროპული კავშირის ქმედუნარიანობის გაუმჯობესების ინტერესებისათვის ეს ბარიერი გადაილახა სრულიად **გაცნობიერებულად უმრავლესობის პრინციპზე** გადასვლით. თანამედროვე დისკუსია ამ საკითხთან დაკავშირებით, არსებითად, ლიმიტირებულია შემდეგი ფაქტორით: უმრავლესობის პრინციპთან დაკავშირებული რისკების მიზეზით აღარ გამოიყენება ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 48-ე მუხლის მე-2-მე-5 პუნქტებით განსაზღვრული სახელშეკრულებო ცვლილებების ინიცია-

ირების შესაძლებლობა, რაც, თავის მხრივ, წევრ სახელმწიფოთა საკონსტიტუციო სამართლის ფარგლებში, სახელმწიფოთა პოლიტიკური თანამონაწილეობის აუცილებლობის პრინციპის გათვალისწინებით, შესაბამის და ხშირად მკაცრ სამართლებრივ მოთხოვნებს უკავშირდება. ამის ნაცვლად, დიდი რეფორმატორული გეგმები (როგორცაა, მაგ., ევროპული სავალუტო ფონდის დაფუძნება) ხორციელდება ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 48-ე მუხლის მე-6-მე-7 პუნქტების შესაბამისად.

დ) არსებითად ევროპული იდეის, ნორმებისა და კონვენციების განვითარება

ინტეგრაციის თითქმის 70-წლიანი პროცესის ფარგლებში წარმოიქმნა იდეები, მსოფ-
 ლმხედველობები სათანადო მოქმედებასთან დაკავშირებით და ა.შ., რომლებიც, თავის მხრივ, მოქმედების ნიშნად (მაგალითად) წარმოგვიდგებიან. სურათი ინტეგრაციის იდეაზე დამყარებული კავშირის შესახებ იქმნება მონაწილეთა ენის საფუძველზე და იცვლება მათივე მეშვეობით. ძალაუფლების განხორციელების ადგილას დგას არგუმენტირების ლოგიკა (Thomas Risse). ამ თვალსაზრისით, ნაციონალისტური მთავრობების განცხადებები უკანასკნელი წლების პოლონეთსა და უნგრეთში ხელშემშლელ ფაქტორად მიიჩნევა არა მხოლოდ იმიტომ, რომ ამ საორიენტაციო მიზანს მიღმა მოიაზრება.

3. ბოჭვა არჩეული გზით და „Lock-in“-სტრუქტურები

აღწერილმა ჩარჩო წინაპირობებმა გამოიწვია არჩეული გზისადმი დამოკიდებულებებისა და „Lock-in“-სტრუქტურების ჩამოყალიბება, რამაც მნიშვნელოვნად გააძნელა თავისუფალი დისკუსია ევროპული კავშირის მომავალსა და მისი გაუმჯობესების პერსპექტივებთან დაკავშირებით. ამაზე მეტყველებს რთული მისწრაფებები **აგრარული პოლიტიკის ნაკლოვანი განვითარებების** ადეკვატურად გამოსწორებასთან დაკავშირებით; აგრეთვე, ევროპული კომისიის მისწრაფებები სახელმწიფოთაშორის დონეზე (და, შესაბამისად, ნაწილობრივ, ანომალიად შეფასებული) ორგანიზებული **ევროპული სტაბილურობის მექანიზმის** ევროპული კავშირის სტრუქტურებში ინტეგრირების შესახებ. კავშირის ეს მეთოდები ბოლო ხანებში საკუთარ ზღვარს აღწევს ცალსახად რთულად განხორციელებადი საერთო ლტოლვილთა პოლიტიკის ფარგლებში, აგრეთვე, უპირველეს ყოვლისა, საერთო **საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის** ფარგლებში, რომელიც განსხვავებით კავშირის მოქმედების არეალის შედარებით დიდი ნაწილისაგან, არა იძულებითი წესით განხორციელებადი სამართლის შესაბამისად, არამედ რბილი ინსტრუმენტებით ოპერირებს. გაერთიანებული სამეფოს გადაწყვეტილება, გავიდეს ევროპული კავშირიდან, დიდ გაუგებრობებს იწვევს არა მხოლოდ იმიტომ, რომ წარმოდგენლად დიდია იმ სახელმწიფოს ხელახალი პოზიციონირებისათვის საჭირო ხარჯები, რაც 40 წელიწადზე მეტი ხნის განმავლობაში იყო დაკავშირებული ევროპულ კავშირთან, არამედ ამით ნათელი გახდება, აქვს თუ არა დიდი მომავალი ევროპული კავშირის მეთოდებს.

IV. მიღწეული მდგომარეობა: რა არის ევროპული კავშირი?

- 20** განსაკუთრებით 1980-იანი წლებიდან არაერთი სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუცია არის დაკავებული საკითხით, თუ რას წარმოადგენს ევროპული კავშირი.

1. გაერთიანების სახეობა

- 21** ევროპული კავშირი არ არის სახელმწიფო და ახლო განჭვრეტად მომავალში არც იქნება; ასევე, ის არ წარმოადგენს სახელმწიფოთა გაერთიანებას, ტრადიციული გაგებით. ევროპული კავშირის ფარგლებში ერთმანეთს ერთვის ტრადიციული საერთაშორისო სამართლის სტრუქტურული ელემენტები და წევრ სახელმწიფოთა ცენტრალური როლი, ამ უკანასკნელთათვის დამახასიათებელი ტრადიციული პრეტენზიით, რომელიც სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის იდეას მოიაზრებს. პირველი ვლინდება კავშირის ინსტიტუციური ლეგიტიმაციის სფეროში, რომელიც წევრ სახელმწიფოთა როლს და, შესაბამისად, სადამფუძნებლო ხელშეკრულებების მმართველი სუბიექტების სტატუსს უკავშირდება. იგივე ვლინდება კავშირის საქმიანობის ლეგიტიმაციის ნაწილში, წევრ სახელმწიფოთა როლის გათვალისწინებით, ევროპულ საბჭოსა და მინისტრთა საბჭოში. გარდა ამისა, წევრ სახელმწიფოთა ცენტრალურ როლს ინტეგრაციის პროცესში ადასტურებს დემოკრატიული ეგალიტარიზმის მოთხოვნებს აცდენილი, პერმანენტულად შემცირებადი პროპორციულობის ელემენტები ევროპული პარლამენტის ფორმირებისას (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-14 მუხლი). აგრეთვე, ევროპული კავშირის მიერ დამკვიდრებული წესი, რომ ყოველ წევრ სახელმწიფოს ერთი კომისარი ეკუთვნის. უფლებამოსილებები ევროპული კავშირის ინსტიტუციებს გადაეცემა წევრ სახელმწიფოთა მიერ და, შესაბამისად, სწორედ ამ უკანასკნელთაგან არის ნაწარმოები „კავშირის სუბსტრატი“, მისი პერსონალური და სივრცითი შემადგენლობებით.

- 22** „კავშირის მოქალაქე არის პირი, რომელიც ფლობს წევრი სახელმწიფოს მოქალაქეობას“ (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-20 მუხლის მე-2 აბზაცის მე-2 წინადადება; დანწირვებით, § 16). კავშირის სამართლის გამოყენებადობა სივრცის მიხედვით, განსაკუთრებულ გამონაკლისებს გარდა, განისაზღვრება, როგორც წესი, წევრ სახელმწიფოთა ტერიტორიის შესაბამისად (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 52-ე მუხლი, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 355-ე მუხლი). შესაბამისად, რომელიმე წევრი სახელმწიფოს ტერიტორიულ ცვლილებებს მოჰყვება სტატუსობრივი ცვლილებებიც: თუკი წევრი სახელმწიფოს ტერიტორია ფართოვდება, ეს ტერიტორიაც კავშირს ეკუთვნის და, პირიქით, თუკი რომელიმე წევრი სახელმწიფო კარგავს რეგიონს, ეს ტერიტორია კავშირს აღარ ეკუთვნის.

- 23** ამასობაში, ევროპული კავშირი მისივე წევრი სახელმწიფოების ჩართვით გადაიზარდა გაერთიანებაში, რომელიც ფედერაციის თვისებებს ამჟღავნებს. პოლიტიკური პროცესები ევროპული კავშირის დონეზე იმდენად მჭიდროდ არის დაკავშირებული წევრ სახელმწიფოთა დონეზე მიმდინარე პოლიტიკურ მოვლენებთან, რომ პირველის აღქმა მეორის გათვალისწინების გარეშე, ფაქტობრივად, წარმოუდგენელია („ex pluribus unum“). ეს განსაკუთრებით ნათელი გახდა ფინანსური კრიზისის დაძლევისას, რომლის ფარგლებშიც კუთვნილება ეკონომიკური და სავალუტო კავშირისადმი, როგორც ასეთი, პოლიტიკურად (ბაზრის მონაწილეთა მოლოდინების საპირისპიროდ) კითხვის

ნიშნის ქვეშ არ დამდგარა. ფედერალური თვითშეგნებით არის გამსჭვალული რეაქციები წევრ სახელმწიფოებში არსებული ლიბერალური (არალიბერალური) ტენდენციებისადმი.

2. გაერთიანების ხარისხი

ა) სამართლებრივი გაერთიანება

ჯერ კიდევ 1962 წელს ვალტერ ჰალშტაინმა (Walter Hallstein) მაშინდელი ევროპული გაერთიანება სამართლებრივ გაერთიანებად დააკვალიფიცირა. მისთვის ამით ერთმანეთს უკავშირდებოდა სამი ელემენტი: ევროპული გაერთიანება იყო **სამართლის შემოქმედებითი პროდუქტი, მოქმედებდა** მხოლოდ და მხოლოდ **სამართლის მეშვეობით** (და არა როგორც, მაგ., სახელმწიფო, ფიზიკური ძალის გამოყენებით) და ზრუნავდა, რათა წევრ სახელმწიფოთა შორის კონფლიქტები **დაძლეულიყო სამართლებრივი საშუალებებით**.

ყველა ეს პრინციპი დღემდე მოქმედებს, მიუხედავად იმისა, რომ კავშირს გარე საზღვრების დასაცავად იძულებითი ძალის გამოყენება შეუძლია და ევროპული კავშირის სამართალთან ერთად ფული მნიშვნელოვან პოლიტიკურ ინსტრუმენტად იქცა.

ამ ტერმინს ახსენებს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოც, თუმცა დეფინირებს მის შინაარსს შედარებით ერთმნიშვნელოვნად შეზღუდული შემადგენლობით. სასამართლოსათვის მნიშვნელოვანია, ევროპული კავშირის მოქმედების თავისუფლება სამართლებრივ კონტროლს ექვემდებარებოდეს (23.4.1986, „Les Verts“). ამ შინაარსობრივ კონტექსტს უკავშირდება ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსათვის, ლისაბონის ხელშეკრულების შემდეგ, ტერმინი „სამართლებრივი კავშირი“ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 29.10.2010, C-550/09, „E and F“).

ევროპული კავშირი და მისი წევრი სახელმწიფოები ერთმანეთს უკავშირდებიან კონსოციალურად, სამართლებრივი გაერთიანების ფარგლებში. ისინი ხვდებიან არა როგორც მხოლოდ ხელშეკრულების მხარეები, რომლებიც საკუთარი ურთერთთანხვედრი ინტერესების მიხედვით მოქმედებენ („do ut des“), მათი შიდა ურთიერთობები უკავშირდება უფრო მეტად **გაერთიანების იდეას**, რომელშიც ფედერალური ურთიერთკავშირის ნიშნები იკითხება („ერთიანობა მრავალფეროვნებაში“). ამ კავშირის ნორმატიული გამოხატულებაა **ურთიერთლოიალურობის პრინციპი**, რომელიც ყოველ მონაწილეს ავალდებულებს, იმოქმედოს კავშირის სხვა მონაწილეთა პატივისცემის, ინტერესებისა და ღირებულებების გათვალისწინებით. ეს პრინციპი, გარკვეულწილად, ასახულია **ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-4 მუხლის მე-3 ნაწილში**. ე.წ. „კავშირისადმი ერთგულება“ ნამდვილი სამართლებრივი ვალდებულებაა. ამ ვალდებულების კონკრეტიზებისას ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ეყრდნობა კონკრეტულ წინაპირობებს ყოველი ცალკეული შემთხვევისას.

მიუხედავად იმისა, რომ თანამედროვე ევროპული კავშირის ფორმირებისას სამართალს ცენტრალური მნიშვნელობა ენიჭება, მხოლოდ ამ კონცეფციას არ ძალუძს **კავშირის ზოგადი დახასიათება**. სამართალი პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ

საქმიანობას მხოლოდ **ზღვარს** უწესებს. სამართალშესაბამისობის არგუმენტი ევროპულ კავშირში სხვა როლს ასრულებს, ვიდრე გერმანიაში. რაც შეეხება საკითხს, თუ რომელი უფლებამოსილებების საფუძველზე და ინტენსივობით უნდა განხორციელდეს სამართლებრივი და ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების სამართლებრივი კონტროლი, სახეზეა მნიშვნელოვანი განსხვავებები წევრ სახელმწიფოთა მიხედვით. სამართლის პრაქტიკული, ქმედითი ძალა იგრძნობა მისი სასამართლო მართლმსაჯულების მეშვეობით განხორციელებისას. სამართლებრივი გაერთიანება ნიშნავს, აგრეთვე, რომ ევროპული კავშირი იყენებს სამართალს განსაზღვრული, გარედან დადგენილი მიზნების რეალიზაციისათვის. თუმცა უკვე დიდი ხანია, ევროპული კავშირი ფლობს, ასევე, სხვა ტიპის **კონტროლის ინსტრუმენტებს**. ევროპულ კავშირს შეუძლია და უნდა იყოს კიდევ მეტი, ვიდრე არის, უბრალოდ, სამართლებრივი გაერთიანება.

ბ) ღირებულებრივი გაერთიანება

29 მაასტრიხტის ხელშეკრულების შემდეგ წარმოქმნილი მიზნობრივი გაერთიანების მოდელის გავლენით, რომელიც ხსნის ევროპული გაერთიანების არსობრივ სპეციფიკას (თუმცა მოგვიანებით ნაკლებად გამოიყენება ლისაბონის ხელშეკრულების ფარგლებში), ამჟამად, პოლიტიკური ერთობის უზრუნველყოფი ინსტრუმენტების ძიებისას, ევროპული კავშირი აღიარებს ღირებულებრივი ერთიანობის პრინციპს და, შესაბამისად, ნაწილობრივ **ღირებულებებზე დამყარებული გაერთიანების** იდეას. ევროპული კავშირის ხელშეკრულების დამფუძნებლები ამ იდეას ეყრდნობიან. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-3 მუხლის 1-ლი პუნქტის შესაბამისად, კავშირის ღირებულებების განხორციელება მისი ერთ-ერთი მთავარი მოვალეობა უნდა იყოს. ამავე ხელშეკრულების მე-2 მუხლი ასახელებს ევროპული კავშირის არსებით პრინციპებს, რომლებიც ხელშეკრულებაში (ოდნავ გაუგებრად) „ღირებულებებად“ არის მოხსენიებული. ისინი უნდა იყოს საერთო ყველა წევრი სახელმწიფოსათვის და უნდა განსაზღვროს კავშირის საქმიანობა. სწორად რომ განიმარტოს, აქ იგულისხმება (ფორმულირებულია) ელემენტარული პოლიტიკური მოლოდინები, რომლებიც უკავშირდებიან ისეთი გაერთიანების წევრობას, როგორიც არის ევროპული კავშირი. კონკრეტულად, სახელმწიფოთა გაერთიანების არსებით პრინციპებად დასახელებულია ადამიანის ძირითადი უფლებები, აგრეთვე, დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპები.

30 ადამიანის უფლებების კონტექსტში მნიშვნელოვანია წევრ სახელმწიფოთა დაქვემდებარება **ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციისადმი**. ადამიანის უფლებებით ბოჭვა მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც **წევრი სახელმწიფოები ერთმანეთს უნდა ენდობოდნენ**. ნდობის საკითხი განსაკუთრებით აქტუალურია ისეთ პოლიტიკური სფეროებში, როგორებიცაა: შიდა ბაზარი, აგრეთვე, თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცე. ამ თვალსაზრისით, არსებითი მნიშვნელობისაა, რომ ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 მუხლი მიემართებოდა (ნაწილობრივ ექსპლიციტურად) არა მხოლოდ ევროპულ კავშირში განწვევების კანდიდატებს (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 49-ე მუხლი), არამედ უკვე განწვევებულ წევრ სახელმწიფოებსაც და ითვალისწინებდა მძიმე დარღვევების შემთხვევაში ხმის უფლების ჩამორთმევასაც (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-7 მუხლი).

ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 მუხლის ფორმულირება შესაძლოა, გამოყენებულ იქნეს **პოლიტიკური პროცესის პროექციის საფუძვლად** და შეიძინოს მნიშვნელოვანი საორიენტაციო ფუნქცია. საგულისხმოა, რომ იგივე ხელშეკრულება ცალსახად ცდილობს, არ აღჭურვოს ევროპული კავშირი სპეციფიკური ნიშან-თვისებებით. მე-2 მუხლში ჩამოთვლილი ძირითადი პრინციპები, არსებითად, მსოფლიოს ყველა ლიბერალურ და დემოკრატიულ სახელმწიფოს ემსახურება, როგორც საორიენტაციო ნიმუში. კონსოციალური, სუვერენულ წევრ სახელმწიფოთა ერთობაზე დაფუძნებული ევროპული კავშირის ფედერალური სტრუქტურა ვლინდება შემდეგში: საშუალებები, რომელთა მეშვეობითაც ევროპულ კავშირს წევრ სახელმწიფოებზე ზემოქმედება ძალუძს (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-7 მუხლი), მხოლოდ შემზღუდლად არის ეფექტიანი. ვინც ითხოვს, რომ აუცილებელია, ევროპული კავშირი ფლობდეს სანქციის მექანიზმებს, რომელთა ფარგლებში იძულება გახდეს ეფექტიანი, აპელირებს ფედერალური სტრუქტურის პოლარიზაციაზე. ამის განხორციელება მხოლოდ ხელშეკრულების დამფუძნებელს ძალუძს.

გ) მშვიდობისა და კეთილდღეობის უზრუნველყოფა

ჯერ კიდევ **ქვანახშირისა და ფოლადის შესახებ ევროპული გაერთიანების 1952 წლის ხელშეკრულების** პრეამბულა შეიცავდა ფორმულირებას ევროპული ინტეგრაციის შესახებ, რომელიც უნდა განხორციელებულიყო თანადროული სინამდვილისათვის აქტუალური სხვა კონკრეტული მიზნების ფარგლებში. ამ დროისათვის წარმოქმნილი გაერთიანების აქტუალურ კონტექსტს განსაზღვრავდა **მსოფლიოში მშვიდობის დამყარებისა და ცხოვრებისეული სტანდარტების ამაღლების** მიზანი. კავშირის თვითშემეცნებას დღემდე ეს მიზნები განაპირობებს. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-3 მუხლის 1-ლი პუნქტის შესაბამისად, კავშირის მიზანია საკუთარი ხალხების მშვიდობისა და კეთილდღეობის უზრუნველყოფა. შესაბამისად, ევროპული კავშირის წევრ სახელმწიფოებს შორის ომი სადღეისოდ, ფაქტობრივად, წარმოდგენილია. შესაბამისი მიღწევა 2012 წელს მშვიდობის დარგში ნობელის პრემიით იქნა დაჯილდოებული. გარდა ამისა, ევროპული ინტეგრაცია დიდი ხნის განმავლობაში დაკავშირებული იყო კეთილდღეობის ხარისხის ზრდასთან შესაბამის წევრ სახელმწიფოებში.

მიუხედავად ამისა, ევროპული ინტეგრაციის **ამხსნელ ნიმუშად** ჩამოთვლილი მიზნები **არ არის** გამოსადეგი. მშვიდობის უზრუნველყოფის კონტექსტში კავშირის მრავალმხრივი საქმიანობა ერთმნიშვნელოვან ახსნას არ ექვემდებარება – მშვიდობის დამყარების მიზანი, მაგ., შიდა ბაზრის პარმონიზების მიზნით შემუშავებულ დირექტივასთან ან აგრარულსამართლებრივი განვითარების წინაპირობებთან კავშირში ერთმნიშვნელოვნად შეცნობადი არ არის. ამასთან, ომი რთულად წარმოდგენადია არა მხოლოდ ევროპული კავშირის წევრ სახელმწიფოებს შორის, არამედ მის არაწევრ და მოსაზღვრე ქვეყნებს შორისაც, როგორებიცაა შვეიცარია და ნორვეგია. კეთილდღეობის უზრუნველყოფის კონტექსტში 2009 წლიდან წარმოშობილმა ფინანსურმა კრიზისმა დიდი იმედგაცრუება გამოიწვია. წევრ სახელმწიფოებში, რომელთაც მაშინ დახმარების **პროგრამებზე** თანხმობა განაცხადეს, კეთილდღეობის ხარისხის ზრდას

მნიშვნელოვანი უკუსვლა მოჰყვა. ეს განსაკუთრებით აშკარაა საბერძნეთის შემთხვევაში. მიუხედავად იმისა, თუ როგორ არის შეფასებადი, ეკონომიკური თვალსაზრისით, ფინანსური კრიზისის დროს წარმართული პოლიტიკა, აგრეთვე, ფინანსური კრიზისის მიზეზები, ამ დროის შემდეგ კეთილდღეობის ხარისხის ზრდის აუცილებლობასთან ევროპული ინტეგრაცია უკვე აღარ ასოცირდება.

V. სამომავლო ხედვები

- 34** საბოლოოდ, შეიძლება აღინიშნოს, რომ ევროპული კავშირი არის **უნიკუმი საერთაშორისო პოლიტიკაში**. სწორედ ეს ფაქტორი განაპირობებს მისი აღწერის სირთულეს ზოგადი საერთაშორისო და საკონსტიტუციოსამართლებრივი კატეგორიებით, აგრეთვე, კონსტიტუციის იმ არსებითი პრინციპების გამოყენების სირთულეს (ევროპული კავშირის დონეზე), რომლებიც უმაღლეს სახელმწიფო გამგებლობას განკუთვნებულ საკითხებს უკავშირდება – დემოკრატია, ადამიანის უფლებები და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი. დიდი ხნის განმავლობაში ეს არ აფერხებდა ევროპული კავშირის წარმატებებს. კავშირმა მოიპოვა დიდი წარმატებები, განსაკუთრებით, **ბაზრის ინტეგრაციის** სფეროში; ერთობლივი მოქმედების ეფექტიანობა ამ სფეროში განსაკუთრებით თვალსაჩინო იყო. კავშირის მოქმედების თავისუფლების განვრცობა სფეროებზე, რომლებიც პასუხისმგებლობის **გადანაწილების თვალსაზრისით კონფლიქტებს** იწვევს (ვალაუვალობის დაძლევა, მიგრაციის გადანაწილება), მძიმე პოლიტიკური კონფლიქტების ხელშემწყობი აღმოჩნდა. როგორც ჩანს, ევროპული კავშირის (quasi ფედერალური) რეკონსტრუქცია პოლიტიკურ კონტექსტს, ჯერჯერობით, ზუსტად არ ასახავს. მზარდი ინტენსივობით დიფერენცირდება მოლოდინები, რომლებიც ევროპულ კავშირს უკავშირდება, აგრეთვე, მზაობის ხარისხი, გადაეცეს მას აუცილებელი ინსტრუმენტები წარმატებული პოლიტიკის განსახორციელებლად. იმედი უნდა ვიქონიოთ, რომ ყოველივე ამის შედეგად გამოწვეული ინტეგრაციის კრიზისი დაიძლევა.

§5. ევროპული კავშირის ორგანოები

ლიტერატურა: *Hilf*, Die Organisationsstruktur der EG, 1982; *Dahrendorf*, Institutionelle Sorgen in Europa, 2005; *Kohler-Koch* u. a. (Hrsg.), Debating the Democratic Legitimacy of the EU, 2007; *Göters*, Das institutionelle Gleichgewicht, 2008; *Wessels*, Das politische System der Europäischen Union, 2008; *Pache*, Organgefüge und Handlungsträger der EU nach Lissabon, FS *Hilf*, 2009, 19; *Bieber*, in: Fastenrath/Novak (Hrsg.), Der Lissabonner Reformvertrag, 2009, 47; *Isak*, in: Hummer/Obwexer (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon, 2009, 133; *Tsatsos/Benz* (Hrsg.), Die Unionsgrundordnung, 2010; *Hix*, The Political System of the EU, 3. Aufl. 2011; *Eilmansberger* u. a. (Hrsg.), Rechtsfragen der Implementierung des Vertrags von Lissabon, 2011 (mit Beiträgen v. Peutl, Kumin, Waldherr, und Schima); *Driessen*, Transparency in EU Institutional Law, 2. Aufl. 2012; *Weidenfeld*, Die Europäische Union: Akteure, Prozesse, Herausforderungen, 2013; *Duff*, Zurück zur Kernfrage: Eine föderale Ordnung für Europa, Integr. 2014, 65; *Tömmel*, Das politische System der EU, 4. Aufl. 2014; *Wallace* u. a., Policy-Making in the EU, 7. Aufl. 2014; *Halter*, Europarecht – Dogmatik im Kontext, 3. Aufl. 2017, Bd. I, 191; *Hodson/Peterson*, Institutions of the EU, 4. Aufl. 2017.

ინტერნეტმისამართი: http://europa.eu/index_de.htm

ევროპული კავშირის, როგორც წევრ სახელმწიფოებთან ფედერალური კავშირის მქონე უმაღლესი ძალაუფლების მფლობელი გაერთიანების, განსაკუთრებული, სახელმწიფოს მსგავსი ბუნება ვლინდება, უწინარესად, მისი **ინსტიტუციური სტრუქტურის თავისებურებებში** და ამავე **ინსტიტუციური სტრუქტურების მოცულობით**. ლისაბონის ხელშეკრულების ძალაში შესვლის შემდეგ, თავისი ინსტიტუციური შემადგენლობით, ევროპული კავშირი, არსებითად, შეესაბამება იმავე წინაპირობებს, რომელთაც მოიცავდა პარიზისა და რომის სადამფუძნებლო ხელშეკრულებები. ინსტიტუციური სისტემის ღერძი ქმნის ერთგვარ ოთხკუთხედს (კომისია, პარლამენტი, ევროპული საბჭო და საბჭო), რომელსაც აკონტროლებს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო. დროთა განმავლობაში წარმოიშვა ახალი ინსტიტუციები; გარკვეული ინსტიტუციები იქცნენ ორგანოებად (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტი). ინსტიტუციური სტრუქტურის ღერძი, არსებითად, ნაკლებად არის შეცვლილი. თითქმის 70-წლიანი ისტორიის განმავლობაში ხშირად იცვლებოდა კავშირის ორგანოთა ფუნქციები და როლი, თუმცა არა ფუნდამენტურად. წლების განმავლობაში ხდებოდა **ძალაუფლების სამართლებრივად მნიშვნელოვანი გადამისამართება (გადატანა); პოლიტიკურ კონტექსტშიც** ხდებოდა არა მხოლოდ თანადროული პერსონალიების პიროვნული როლის გათვალისწინებით, ძალაუფლებრივი გავლენების გადამისამართება (გადატანა). განსაკუთრებული გავლენა მოიპოვა ევროპულმა პარლამენტმა. ლისაბონის ხელშეკრულების შედეგად განსაკუთრებული მნიშვნელობა შეიძინა, აგრეთვე, ევროპულმა საბჭომ. ამ უკანასკნელთან შედარებით, ევროპული კომისია კარგავს წონას. ადრეული წარმოდგენებით, ევროპული კომისია უნდა ქცეულიყო უხვი ძალაუფლების მფლობელ მმართველ ორგანოდ. ე.წ. „პოლიკრიზისის“ წლებში წამყვან ფუნქციებს ითავსებენ, აგრეთვე, წევრ სახელმწიფოთა მიერ დომინირებული ორგანოები. ზოგიერთი დამკვირვებელი დღეს ძალაუფლების ცენტრად მოიაზრებს ევროპულ პარლამენტსა და ევროპულ საბჭოს და, შესაბამისად, აღარ აღიქვამს ევროპულ კომისიას დამხმარე როლში. ევროპული კრიზისის ფარგლებში განვითარდა (ევროპული კავშირის ინსტიტუციური სტრუქტურის მიღმა) ახალი ინსტიტუციები (მაგ., „ევროპული სამიტი“). ტენდენცია, რომელიც ევროპული კავშირის ფარგლებს მიღმა გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებების გატანას მოიაზრებს (ევროპის ფინანსური სტაბილურობის ფონდი, ევროპული სტაბილურობის მექანიზმი), იწვევს დემინტეგრაციულ პროცესებს. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ამ პროცესს არ შეწინააღმდეგებია; პირიქით, ეს უკანასკნელი დასაშვებად აცხადებს დამფუძნებელი ხელშეკრულებების მიღმა მყოფი ინსტიტუციების ჩართვას ევროპული კავშირის ორგანოების საქმიანობაში (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 27.11.2012, C-370/12, Pringle). ეს ინსტიტუციური კლასიფიცირება წარმოაჩენს წევრ სახელმწიფოთა ნების არარსებობას, დაუმორჩილონ ჰორიზონტალური დახმარებისა და ხელშეწყობითი სისტემები სუპრაეროვნული მართვის ისეთ ორგანოებს, როგორებიცაა ევროპული კომისია და ევროპული პარლამენტი. მზარდი ინსტიტუციური პლურალიზმი შესაძლოა, არის გარდაუვალი ფასი ევროპული კავშირის გაფართოებისა 28 წევრ სახელმწიფომდე და, შედეგად, ამით გამოწვეული პეტეროგენულობისა.

- 2 ინსტიტუციებმა კავშირის გაფართოების შედეგად, მომუშავე პერსონალის ზრდის გამო, საკუთარი **შესაძლებლობების ზღვარს** მიაღწიეს. ეს ეხება, უპირველეს ყოვლისა, საბჭოს და ევროპულ პარლამენტს. ევროპული კომისიაც საკმაოდ გადატვირთულია. **ევროპული კავშირის წევრების ზრდა** აქამდე, როგორც წესი, იწვევდა მხოლოდ მისი ინსტიტუციების პერსონალური შემადგენლობის ზრდას, ამ უკანასკნელთა პოლიტიკური და თემატური (საგნობრივი სპეციფიკა) თანაფარდობის ცვლილების გარეშე. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-17 მუხლის მე-5 პუნქტი შესაძლებელს ხდის კომისიის შემცირებას, მიუხედავად იმისა, რომ არ არსებობს საამისო პოლიტიკური ნება. ბრექსიტის პროცესის პარალელურად მიმდინარეობს დისკუსია ევროპული პარლამენტის შემადგენლობის 705 მანდატამდე შემცირებასთან დაკავშირებით; თუმცა ამ შემთხვევაში ევროპული პარლამენტის პერსონალური შემადგენლობა იმდენად დიდია, რომ შეუძლებელია მისი, როგორც ერთიანი ორგანოს ფარგლებში, ხარისხიანი **საპარლამენტო განხილვების** შესაძლებლობის უზრუნველყოფა. სხვა შორსმდევალ წინადადებებს, რომლებიც ეხება კავშირის ინსტიტუციური შემადგენლობის განახლებასა და მისი საქმიანობის ეფექტიანობის ზრდას, არ აქვს განხორციელების პერსპექტივა.

1. მიმოხილვა

1. ევროპული კავშირის ორგანოები

- 3 ევროპული კავშირი ფლობს ერთგვარ „ინსტიტუციურ ჩარჩოს“ (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-13 მუხლი). ინსტიტუციები მოქმედებენ ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულებისა და პირველადი სამართლის საფუძველზე, როგორც **ორგანოები**, ევროპული კავშირისათვის ფუნქციონირებენ ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-13 მუხლის 1-ლი აბზაცით განსაზღვრული დანესებულებები. ამ უკანასკნელთა მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები მიეწერება ევროპულ კავშირს, როგორც საამისოდ უფლებამოსილ სუბიექტს. ცალკეული ორგანოს უფლებამოსილებები ამავე ნორმის საფუძველზე, ჯერჯერობით, გამიჯნული არ არის; თითოეული მათგანის უფლებამოსილება განისაზღვრება, ძირითადად, შესაბამისი კომპეტენციების განმსაზღვრელი სამართლებრივი ნორმებით, ყოველი კონკრეტული სფეროს მიხედვით (შეად. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-3 მუხლის მე-6 პუნქტი, აგრეთვე, მე-5 მუხლის 1-ლი და მე-2 პუნქტები). ორგანოების პოზიტიურსამართლებრივი ჩამონათვალი, რომელიც განსაზღვრულია ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-13 მუხლით, ასახავს საერთაშორისო ორგანიზაციების სადამფუძნებლო ხელშეკრულებების ტრადიციას.

ევროპული კავშირის ორგანოების როლი, რომელიც ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულებითა და ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულებით განისაზღვრება, არსებითად განსხვავდება ერთმანეთისაგან. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების ფარგლებში ხორციელდება ზესახელმწიფოებრივი უმაღლესი ძალაუფლება, რომელიც, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში,

შესაძლოა, განხორციელდეს წევრ სახელმწიფოთა ნების საპირისპიროდ, აგრეთვე, ამ უკანასკნელთა თანამონაწილეობით, ცალკეული მათგანის ინტერესების სასარგებლოდ. ყოველ შემთხვევაში, შეიმჩნევა გრადაციები ევროპული კავშირის სამართლებრივი ავტონომიის კონტექსტში. მიუხედავად ამისა, შედარებით ნაკლებია **უნიფიცირების ხარისხი** ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 23-ე და შემდგომი მუხლები), აგრეთვე, ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 42-ე და შემდგომი მუხლები) ფარგლებში.

ამჟამად **ევროპული კავშირის ორგანოებს** განეკუთვნება ევროპული პარლამენტი, ევროპული საბჭო, ევროპული კავშირის საბჭო, ევროპული კომისია, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო და ევროპული კავშირის აუდიტორთა სასამართლო. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო მოიცავს მართლმსაჯულების განმახორციელებელი ინსტიტუციების ერთობას.

2. სხვა ინსტიტუციები

ევროპული კავშირის ორგანოები განსაკუთრებით არის წარმოდგენილი ხელშეკრულებაში. მათი შემადგენლობა სადღეისოდ მოიცავს არაერთ ინსტიტუციას, რომელთა ნაწილი კონსტიტუირდება პირველადი სამართლის ფარგლებში, ხოლო ნაწილი ევროპული კავშირის კანონმდებლის გადანაცვტილებებთან არის დაკავშირებული (იხ. §6). ამ ეტაპზე შექმნილია რთულად აღქმადი და ზოგ შემთხვევაში ნაკლებად სისტემატიზებული **ქსელი მსგავსი ინსტიტუციებისა**. ნაწილობრივ მათ მხოლოდ სარეკომენდაციო უფლებამოსილებები აქვთ. ამ ტიპის დაწესებულებებს განეკუთვნებიან ეკონომიკისა და სოციალური კომიტეტი, აგრეთვე, რეგიონების კომიტეტი (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-13 მუხლის მე-4 პუნქტი). განსაკუთრებული ინსტიტუციები, საკუთარი სამართალსუბიექტურობითა („წევრები“) და გადანაცვტილებების მიღების უფლებამოსილებებით, არიან: ევროპის ცენტრალური ბანკი (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-13 მუხლის მე-3 პუნქტი და 282-ე მუხლის მე-3 პუნქტი) და ევროპის საინვესტიციო ბანკი (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 308-ე მუხლი). ამ თვალსაზრისით, ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების ფარგლებში უნდა აღინიშნოს შესაბამისი უზრუნველყოფის სააგენტოს – *ევროატომის* (ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების 52-ე მუხლი) შესახებ.

საკუთარი ორგანიზაციული უფლებამოსილებების ფარგლებში ევროპული კავშირის მიერ მისი ორგანოების მასშტაბით შექმნილია სხვა დამოკიდებული დაწესებულებები (მაგ.: სტატისტიკის სამსახური, ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო და სხვ.). ამ თვალსაზრისით, შექმნილია, აგრეთვე, **დამოუკიდებელი იურიდიული პირები** ევროპული კავშირის ცალკეული ორგანოების კონტროლის სფეროში (მათ შორის: ევროპული ფონდი ცხოვრებისა და შრომითი პირობების გაუმჯობესებისათვის, პროფესიული განათლების ხელშეწყობის ევროპული ცენტრი). ამ ტიპის საქმიანობისას ევროპული კავშირი ეყრდნობა უფლებამოსილებებს, რომლებიც მას აქვს მინიჭებული კონკრე-

ტული სფეროების მიხედვით და ნაწილობრივ სუბსიდიარულ უფლებამოსილებებს, განსაზღვრულს ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 352-ე მუხლით. საგნობრივი სპეციფიკის მიხედვით, ეს ინსტიტუციური გადანაწილება მიმდინარეობს ევროპული კავშირის მოვალეობების ზრდის შესაბამისად: ევროპული კავშირი მხარს უჭერს ადმინისტრაციული რესურსების დანაწევრებას დაქვემდებარებულ სტრუქტურებად (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 298-ე მუხლი). დეფიციტად უნდა შეფასდეს, რომ ლისაბონის ხელშეკრულების დამფუძნებლების მიერ არ განსაზღვრულა ერთმნიშვნელოვანი კონსტიტუციური ჩარჩო ინსტიტუციური რესურსებისათვის. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს უფლებამოსილება კრიტერიუმების განსაზღვრა, თუ რა უფლებამოსილებები შეიძლება გადაეცეს დამოუკიდებელ სუბიექტს და როგორ უნდა განხორციელდეს ეს უფლებამოსილებები (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 22.1.2014, C-270/12, „გაერთიანებული სამეფო/ევროპული პარლამენტი და საბჭო“).

- 6 შესაბამისად, ევროპული კავშირის ორგანიზაციული სტრუქტურა მოიცავს ინსტიტუციებს, რომელნიც სამართალსუბიექტურობას ფლობენ და საკუთარი უფლებამოსილებების მიხედვით მოქმედებენ („წევრები“), აგრეთვე, ინსტიტუციებს, რომლებიც ექვემდებარებიან რომელიმე ორგანოს ან საკუთარი უფლებამოსილებებით მოქმედ სამართალსუბიექტებს. გადაწყვეტილება, თუ რომელი ტიპი უნდა იქნეს გამოყენებული, მოსდევს, როგორც წესი, პოლიტიკურ განხილვებს. ევროპული კავშირის ნაწილს არ წარმოადგენენ ინსტიტუციები, რომელნიც საქმიანობენ წევრ სახელმწიფოთა შორის დადებული დამოუკიდებელი საერთაშორისო ხელშეკრულებების საფუძველზე (ევროპული საპატენტო სამსახური, ევროპული სკოლები და ა.შ.).

3. ინსტიტუციების ადგილმდებარეობა

- 7 ინსტიტუციების ადგილმდებარეობა (მათი „ადგილსამყოფელი“) ხელშეკრულებით განსაზღვრული არ არის (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 341-ე მუხლი). ეს რთული და პოლიტიკურად სადავო საკითხია. ინსტიტუციათა ადგილსამყოფელი განსაზღვრულია, ძირითადად, 1997 წლის 2 ოქტომბრის პროტოკოლით (ევროპული გაერთიანების/კავშირის ბექდვითი ორგანო, 1997, C 340/112). შესაბამისად, არ არსებობს ევროპის დედაქალაქი, მიუხედავად იმისა, რომ განსაკუთრებული დატვირთვა აქვს შემდეგ ქალაქებს: ბრიუსელს, ლუქსემბურგსა და სტრასბურგს (საბჭო/კომისია/პარლამენტი/სასამართლო/აუდიტორთა სასამართლო). ამ ჩამონათვალს ბოლო დროს ფრანკფურტის (მაინის) შეუერთდა, როგორც ევროპის ცენტრალური ბანკის ადგილსამყოფელი. ზოგადად, ევროპული კავშირის ინსტიტუციათა ადგილსამყოფელი წევრ სახელმწიფოებზე, შესაძლებლობისამებრ, თანაბრად ნაწილდება (გადაწყვეტილება 2004/97, ევროპული გაერთიანების/კავშირის ბექდვითი ორგანო, L 29/15). როგორც დამატებითი ინსტიტუციური რესურსები, არსებობენ, აგრეთვე, კავშირის სააგენტოები და დაწესებულებები (იხ. §6). კავშირის ორგანოების მცდელობა, შეცვალონ რაიმე ადგილმდებარეობის გადანაწილების თვალსაზრისით, პასუხად იწვევს შემდეგ რეაქციას: ვარიირების შესაძლებლობა მწირია (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13.12.2012, საქმე: C-237/11, 238/11,

„საფრანგეთი/პარლამენტი“). „ბრექსიტის“ შემდეგ გადაწყდა დიდი ბრიტანეთისა და ჩრდ. ირლანდიის გაერთიანებულ სამეფოში მდებარე საბანკო ზედამხედველობის ევროპული სამსახურისა და სამედიცინო საშუალებათა ევროპული სააგენტოს გადატანა სხვა ადგილას.

4. ევროპული კავშირის ენობრივი რეჟიმი

ლიტერატურა: *Oppermann*, Das Sprachenregime der Europäischen Union, ZEuS 2001, 1; *Creech*, Law and Language in the EU, 2005; *Mayer*, Europäisches Sprachenverfassungsrecht, Der Staat 2005, 367; *Fischer* (Hrsg.), Herausforderungen der Sprachenvielfalt in der EU, 2007; *Masson/Duparc-Portier*, Usages et réfectivité du latin à la Cour de justice des Communautés européennes, RTDE 2007, 609; *Schilling*, Eine neue Rahmenstrategie für die Mehrsprachigkeit, ZEuP 2007, 754; *Lasieński-Sulecki/Morawski*, Late Publications of EC Law in languages of New Member States and its Effects, CMLRev 2008, 705; *Jaekel*, Das EU-Sprachenregime, VBIBW 2009, 445; *Hilpold*, Die Europäische Sprachenpolitik – Babel nach Maß?, EuR 2010, 695; *Hayder*, Das Sprachenregime der Europäischen Union, ZEuS 2011, 343; *Šarčević* (Hrsg.), Language and Culture in EU Law, 2015.

ევროპულ კავშირში ბევრ ენაზე საუბრობენ. ძირითად უფლებათა ევროპული ქარტიის 22-ე მუხლის შესაბამისად, ევროპული კავშირი ზრუნავს ენობრივი მრავალფეროვნების შენარჩუნებაზე. თვით ლისაბონის ხელშეკრულება განსაკუთრებულ ადგილას განსაკუთრებულად უსვამს ხაზს (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტის მე-4 ქვეპუნქტი) ევროპული კავშირის „სიმდიდრეს, ენობრივი მრავალფეროვნების“ კონტექსტში. გამჭვირვალობისა და ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის მიზნით, ევროპული კავშირის ყველა ოფიციალური აქტი უნდა იყოს ფორმულირებული ევროპული კავშირის ყველა ოფიციალურ ენაზე; სხვა შემთხვევაში, ევროპული კავშირის ლეგიტიმურობა დაზარალებოდა. საკითხი, თუ რომელ ენებზე ოპერირებს ევროპული კავშირი, საინტეგრაციო პოლიტიკის ნაწილია. იმავდროულად, ძალიან მაღალია ხარჯები რეჟიმისა, რომელიც მრავალ ენაზე ოპერირებს (1 მილიარდ ევროზე მეტი ყოველწლიურად). ენობრივი რეჟიმი, ამ თვალსაზრისით (ევროპული კავშირის გაფართოების შედეგად მზარდი ინტენსივობით), პოლიტიკური დისკუსიების საგანია; ცვლილებები პროგნოზირებადი არ არის. აღსანიშნავია, რომ გაერთიანებული სამეფოს გასვლა ევროპული კავშირიდან ინგლისური ენის სტატუსზე იმოქმედებს (რასაც დასჭირდება შესაბამისი გადაწყვეტილება ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 342-ე მუხლის თანახმად).

ერთმანეთისგან განსხვავდება **კავშირის ხელშეკრულებების ენობრივი მოქმედება და ოფიციალური, აგრეთვე, სამუშაო ენების** შესახებ წესები ყოველდღიურ პრაქტიკაში.

ა) ხელშეკრულებების ენობრივი მოქმედება (ხელშეკრულებათა ენა)

2002 წელს ძალადაკარგული **ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულება** 1951 წლს ფრანგულ ენაზე დაიდო (იხ. ამავე ხელშეკრულების მე-100 მუხლი). ამის საპირისპიროდ, **ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულება** და **ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანების შესა-**

ხეხელშეკრულება დაიდო გერმანულ, ფრანგულ, იტალიურ და ჰოლანდიურ ენებზე, თანაბარი ხარისხით მბოჭავი შინაარსით (ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების 248-ე მუხლი და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების 225-ე მუხლი). იგივე პრინციპი მოქმედებდა ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მიმართ 1992 წელს, ყველა ენის გათვალისწინებით, თანადროული წევრი სახელმწიფოების რაოდენობის შესაბამისად (ევროპული კავშირის შესახებ 1992 წლის ხელშეკრულების 53-ე მუხლი). სხვადასხვა სახელმწიფოს განევრების შედეგად 1973/1981/1986/1995/2004/2007/2013 წლებში სავალდებულო გახდა შესაბამის სახელმწიფო ენებზე შედგენილი ვერსიებიც. კავშირის ხელშეკრულებები სადღესოდ მოქმედებენ **ოცდაოთხი** თანაბარი ხარისხით მბოჭავი **ენობრივი მნიშვნელობით** (თანაბრად მოქმედებს ოცდაოთხივე თარგმანი. იხ. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 55-ე მუხლი). ყოველ წევრ სახელმწიფოს ძალუძს სხვა ენებზე თარგმანის ინიციირება, თუკი ეს მისი ოფიციალური ენებია (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 55-ე მუხლი). ამ ტიპის ტექსტს არ ენიჭება ოფიციალური ხასიათი ევროპული კავშირის დონეზე. ყველა სახელმწიფო ენა არ გამხდარა ევროპული კავშირის ხელშეკრულების ენა (ლუქსემბურგი (ლუქსემბურგული); კვიპროსი (თურქული)).

ბ) ოფიციალური და სამუშაო ენების რეგულაცია

- 10** კავშირის ყოველდღიური პრაქტიკა, მრავალი საფუძვლის გათვალისწინებით, მოითხოვს საყოველთაოდ მბოჭავ რეგულაციას საკითხთან დაკავშირებით, თუ რომელი ენებია და რა კონტექსტის გათვალისწინებით, **„ოფიციალური ენები“** (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 342-ე მუხლი; 1958 წლის 6 ოქტომბრის N1 დადგენილება ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების ენის საკითხის რეგულირებისათვის, P 17/385 (მსგავსი რეგულაცია ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებისათვის, P 17/401), შესაბამისად, ცვლილებებით განწვევების შემდეგ 1973, 1981, 1986, 1995, 2004, 2007, 2013). ამ განსაზღვრებების ამოსავალი წერტილია ოცდაოთხივე ენის **თანაბარმნიშვნელოვანება**. კონკრეტულად, ეს ენებია: ბულგარული, დანიური, გერმანული, ინგლისური, ესტონური, ფინური, ფრანგული, ბერძნული, ირლანდიური, იტალიური, ხორვატიული, ლატვიური, ლიეტუვური, მალტური, ჰოლანდიური, პოლონური, პორტუგალიური, რუმინული, შვედური, სლოვაკური, სლოვენიური, ესპანური, ჩეხური და უნგრული. ირლანდიის განწვევების შემდეგ ირლანდიურმა ენამაც მიიღო იგივე სტატუსი 2007 წლის 1 იანვარს (დადგენილება 2005/920, L 156/3, შეზღუდვებით, მეორე მუხლისა და 2010/1257 დადგენილების შესაბამისად, L 343/5). წევრ სახელმწიფოთა რეგიონული ენები არ წარმოადგენენ ოფიციალურ ენებს. ყოველ შემთხვევაში, წევრ სახელმწიფოებს შეუძლიათ ოფიციალური დოკუმენტების თარგმნის ინიციირება ამ ენებზე (ესპანეთი: ბასკური, კატალონიური, გალისიური; დიდი ბრიტანეთი: უელსური, შოტლანდიურ-გელური). რეგიონული ენებიდან თარგმანთა ინიციირება ხშირია სხვადასხვა ტიპის საბჭოების ფორმირებისას, რეგიონების კომიტეტში, აგრეთვე, ეკონომიკისა და სოციალურ კომიტეტში. საამისო ხარჯებს იღებს შესაბამისი სახელმწიფო.

ამ ენების აღიარების შედეგად ევროპული კავშირის **საყოველთაოდ მოქმედი უმაღლესი დონის აქტების** გამოცემა აუცილებელია ერთდროულად ყველა ოფიციალურ ენაზე. შესაბამისად, **ევროპული კავშირის ყველა პუბლიკაცია** (მაგ., ევროპული გაერთიანების/ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო) ქვეყნდება ყველა ოფიციალურ ენაზე. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ დამკვიდრებული მართლმსაჯულებით, კავშირის რეგულაცია, რომელიც ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანოს მიერ ახალგაწევრებული სახელმწიფოს ოფიციალურ ენაზე (ჯერ) არ გამოქვეყნებულა, მიუხედავად იმისა, რომ ეს ენა ევროპული კავშირის ოფიციალური ენაა, არ წარმოშობს სამართლებრივ შედეგებს ინდივიდუალთაგან ამავე წევრ სახელმწიფოში. იგივე წესი მოქმედებს, აგრეთვე, იმ შემთხვევაში, თუკი რეგულაციის ადრესატებს ჰქონდათ შესაძლებლობა, გასცნობოდნენ ამ უკანასკნელს სხვა მედიუმების მეშვეობით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 11.12.2007, C-161/06, „Skoma-Lux sro“). სხვათაშორის, ზოგჯერ დაძლევა ხდება: სასამართლოს უმნიშვნელო გადაწყვეტილებები არ ქვეყნდება ყველა ოფიციალურ ენაზე. **კავშირის მოქალაქეები** ვალდებული არიან, გამოიყენონ რომელიმე სასურველი ოფიციალური ენა, მათივე არჩევანის შესაბამისად, ევროპული კავშირის ორგანოებთან ურთიერთობისას (როგორც წესი, მშობლიური ენა). მათ აქვთ მოთხოვნის უფლება, მიიღონ პასუხი ამავე ენაზე (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 24-ე მუხლი, ძირითადი უფლებების შესახებ ევროპული ქარტიის 41-ე მუხლის მე-4 პუნქტი; შეად., აგრეთვე, ამავე ქარტიის 21-ე, 22-ე მუხლები). 2013 წლიდან ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო აქვეყნებს დოკუმენტებს მხოლოდ ელექტრონული ფორმით (დადგენილება 2013/216, ევროპული გაერთიანების/ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 69/1).

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს საპროცესო წესრიგის 36-ე და შემდგომი მუხლების შესაბამისად, პროცესის ენას, თუკი არ არსებობს რაიმე განსაკუთრებული საფუძველი, ირჩევს, როგორც წესი, მოსარჩელე (მაგ., ერთ-ერთი წევრი სახელმწიფოს წინააღმდეგ საჩივრის შეტანისას პროცესის ენად იქცევა ამავე სახელმწიფოს ოფიციალური ენა. ე.წ. წინასწარი გადაწყვეტილებების (Preliminary Ruling) შემთხვევაში, იმ სასამართლოს შიდასახელმწიფოებრივი ენა, რომელიც მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოს მიმართავს). **ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს** შიდა საკონსულტაციო ენა არის ფრანგული. **ევროპის ცენტრალურ ბანკში** სამუშაო ენა არის ინგლისური. აგენტურების ენობრივი რეჟიმი განისაზღვრება სადამფუძნებლო აქტებით. **ევროპული სასაქონლო ნიშნების სამსახურში** დღემდე ოფიციალური ენებია: გერმანული, ინგლისური, ფრანგული, იტალიური და ესპანური (115-ე მუხლი, დადგენილება 1994/40, ევროპული გაერთიანების/ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 11/1). დადგენილება ევროპული პატენტის შესახებ (2012/1260, ევროპული გაერთიანების/ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 361/89) საპროცესო ენად ითვალისწინებს ინგლისურს, ფრანგულსა და გერმანულს, რის გამოც იტალია და ესპანეთი არ მონაწილეობენ ამ პროცესში.

როგორც წესი, ყველა ოფიციალური ენა იმავდროულად **საპროცესო ენაა. სრულყოფილი ენობრივი რეჟიმი** უზრუნველყოფილია ორგანოებსა (ევროპული პარლამენტი, საბჭო, კომისია) და საკანონმდებლო სამუშაო ჯგუფებში. ბევრ სხვა დანესებულებასა და კომიტეტში, პრაქტიკული მოსაზრებებიდან გამომდინარე, სამუშაო პროცესში გამოიყენება მხოლოდ რამდენიმე ენა, ან არ არის უზრუნველყოფილი მთარგმნელო-

ბითი საქმიანობა. ევროპული კავშირის ინსტიტუციების შიდა სამუშაო პროცესის ფარგლებში მოქმედებს შესაბამისი რეგლამენტის წესები. სამუშაო პროცესის ეკონომიის მიზებით, პრაქტიკულად, ნაკლები „**სამუშაო ენა**“ გამოიყენება, რის შესახებაც შიდა-სამუშაო დონეზე, ნაწილობრივ, შესაბამის წესდებებში მიეთითება. კომისიის ადმინისტრაციის პროცედურულ ენად გათვალისწინებულია ინგლისური, ფრანგული და გერმანული (კომისია, მემორანდუმი 26.9.2013, IP/13/875). ევროპული კავშირის პრაქტიკაში, გამოყენებადობის თვალსაზრისით, პირველ ადგილს იკავებს ინგლისური ენა, შემდეგ – ფრანგული. გერმანული ენა დომინანტი ინგლისური და ფრანგული ენების ფონზე კომისიის დონეზე ნაკლებად აქტიურად გამოიყენება, მიუხედავად გერმანიის ფედერალური მთავრობის მცდელობებისა, შეიცვალოს ეს მდგომარეობა. გერმანული ენის პერმანენტული გამოყენება აუცილებლად არ მიიჩნევა.

- 14** ევროპული კავშირის მოქალაქეებთან ურთიერთობისას, აგრეთვე, შიდასახელმწიფოებრივი ინსტანციების ევროპული კავშირის ორგანოებთან ურთიერთობისას, მიუხედავად ყველა პრაქტიკული და ფინანსური პრობლემისა, **ევროპული კავშირის ოფიციალური ენების რანგობრივი თანასწორობა** გარდაუვალია ინტეგრაციის პოლიტიკის კონტექსტში. ევროპული კავშირის ენობრივი რეჟიმი უნდა მოქმედებდეს ერთგვარი ბალანსირებული სისტემის სახით, ერთი მხრივ, იმ წევრ სახელმწიფოთა იდენტობის პატივისცემის, რომელსაც განეკუთვნება ოფიციალური ენა, და, მეორე მხრივ, ყოველდღიური ლინგვისტური კომუნიკაციების მოთხოვნილებათა გათვალისწინებით, ბრუნსელში. ენობრივი კომპრომისების სრულად თავიდან არიდებაც წარმოუდგენელია.

II. ძალაუფლების გამიჯვნა და ფუნქციების შეკვეცა

1. ფუნქციები და ინსტიტუციები

- 15** ორსაუკუნოვანი ტრადიციის შესაბამისად, სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობა კლასიფიცირდება ცნებებით: **სამართალშემოქმედება, აღმასრულებელი საქმიანობა და სასამართლო მართლმსაჯულება**. ყოველივე ამას საფუძვლად უდევს მოდელი, რომელიც ამ სამი ფუნქციის გამიჯვნადობის იდეას მოიაზრებს. ამ მოდელს საფუძვლად უდევს ვარაუდი, რომ სხვადასხვა ორგანო შესაძლოა, ასრულებდეს რომელიმეს ამ ფუნქციათაგან, ისე, რომ არ გადაფარონ ერთმანეთის საქმიანობა. საკითხი ეხება „აბსტრაქციას წარსულიდან, იდეალს საკუთარი ეპოქისათვის და, იმავდროულად, პროგრამას მომავლისათვის“ (ლ. ფონ რანკე). მიუხედავად ამისა, ინსტიტუციებისა და ფუნქციების მსგავსი „წმინდა“ (ზუსტი) გადანაწილება არ განხორციელებულა არცერთ კონსტიტუციურ სახელმწიფოში, წარსულისა და აწმყოს გათვალისწინებით. მსგავსი მოდელი არც ევროპული კავშირის ფარგლებშია რეალიზებული. ზოგადად, როგორც დგინდება, ევროპული კავშირი არ იცნობს „**ძალაუფლების გამიჯვნის**“ (ხელისუფლების დანაწილების) **პრინციპის** იმ ტიპურ ფორმებს, რომლებიც გავრცელებულია სახელმწიფოთა შიდასამართლებრივ სისტემებში.
- 16** იმავდროულად, ევროპული კავშირის მმართველობითი სისტემა ვალდებულია, გაითვალისწინოს ძალაუფლების გამიჯვნისა და ფუნქციათა შეზღუდვის იდეა. **ძალაუფლე-**

ბის ეფექტიანი გადანაწილების, შეზღუდვისა და კონტროლის მიზანი ევროპულ კავშირში ხორციელდება ორგანიზაციული და უფლებამოსილებრივი გადანაწილების მოდელის ფარგლებში, რომელიც ამ ფორმით წინამორბედს არ იცნობს. ევროპული კავშირის ინსტიტუციური სტრუქტურა, სამართლებრივი საფუძვლების გათვალისწინებით, მოიცავს ერთგვარ ნარევს კონსტიტუციური თეორიის წანამძღვრებისას, საერთაშორისოსამართლებრივი გამოცდილებისა და პოლიტიკური გადაწყვეტილებებისას. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულება, საერთაშორისო ორგანიზაციის კლასიკური მოდელის შესაბამისად, ითვალისწინებს კომისიისა და საბჭოს არსებობას, აგრეთვე, კავშირის მოქალაქეების მიერ არჩეული პარლამენტისა და სამართლებრივი ნორმების დაცვის უზრუნველყოფი სასამართლოს არსებობას (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-19 მუხლი). ამ კონტექსტში იგრძნობა ის ამბივალენტურობა, რომელიც შეიქმნა კავშირის, როგორც ინტეგრაციის იდეის მატარებელი პოლიტიკური გაერთიანების, დამფუძნებელი წევრი სახელმწიფოების არჩევანის შედეგად, სახელმწიფოსა და საერთაშორისო ორგანიზაციის კლასიკურ სამართლებრივ მოდელებს მიღმა, ორივე ამ მოდელის ნიშან-თვისებების მატარებელი, ერთგვარი ახალი მოდელის კონფიგურირებისას.

უფლებამოსილებათა გადანაწილების თავისებურება ვლინდება კომისიის გარდა- **17**
უვალი როლით სამართალშემოქმედებითი პროცესის მსვლელობისას: საინიციატივო მონოპოლიის შედეგად კომისია **სამართლებრივად თანაბრად უფლებამოსილია** ევროპულ პარლამენტსა და საბჭოსთან მიმართებით. იმავედროულად, კომისია ასრულებს აღმასრულებელ (გუბერატიულ) ფუნქციებს და წარმოადგენს ადმინისტრაციულ დაწესებულებას. ამის საპირისპიროდ პარლამენტი (მიუხედავად იმისა, რომ შეიმჩნევა **საპარლამენტო სისტემა**დ გარდაქმნის ტენდენცია) ჯერ კიდევ შეუზღუდავად იკავებს იმ ნიშას, რომელიც აქვს მას სახელმწიფოებრივ მმართველობით სისტემებში. აგრეთვე, ძლიერი ფუნქცია, რომელიც აქვთ წევრ სახელმწიფოებს ევროპულ საბჭოსა და საბჭოში, მნიშვნელოვნად განსხვავდება სახელმწიფოებრივი აქტორების ფუნქციისაგან, რომელნიც ე.წ. „მეორე პალატის“ (იგულისხმება ბიკამერალიზმი) მეშვეობით შეზღუდულ უფლებამოსილებებს ფლობენ.

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, როგორც ორგანო, აერთიანებს იმ ინსტიტუციებსა და ფუნქციებს, რომელთაც მოიცავს, ზოგადად, სასამართლო. პოლიტიკურად მოქმედი ორგანოების სამართლებრივი კონტროლი გულისხმობს ამავე ორგანოთა პრივილეგირებული სტატუსის მაბალანსებელ ფუნქციას. ამ ეტაპამდე ევროპული კავშირის ორგანოების მისამართით სასამართლო საკუთარ ფუნქციას ასრულებს ფრთხილად, განსხვავებით მისივე აქტივობებისაგან წევრ სახელმწიფოთა მისამართით.

ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპის არსებითი იდეა, რომელიც გულისხმობს უფლება- **19**
მოსილებებისა და ფუნქციების გადანაწილებას სხვადასხვა ორგანოზე, პოლიტიკური ძალაუფლების დასაბალანსებლად სამართლებრივ ჩარჩოში ფუნქციონირებას და თავისუფლების დამკვიდრებას („checks and balances“), ხორციელდება (თუნდაც განსაკუთრებულ ფორმებში) ევროპული კავშირის დონეზე. ევროპული კავშირის განსა-

კუთრებული ინსტიტუციური წესრიგი არის **ევროპული კავშირის სპეციფიკური ვალდებულებებისა და სტრუქტურის გამოვლინება**, როგორც ინტეგრაციის სურვილის შედეგი, ევროპული კავშირის დაფუძნების შემდეგაც სუვერენული სახელმწიფოებისა. მასში აირეკლება **გაერთიანების ფედერალიზაციის შესაბამისი ხარისხი**. არჩეული სტრუქტურა არის პოლიტიკური მოცემულობების, აგრეთვე, წევრ სახელმწიფოთა ნების გამოვლენა თანამონაწილეობისა და კონტროლის ცენტრალიზაციის საკითხთან დაკავშირებით. 2009 წელს ევროპული საბჭოს ფუნქციების აშკარა გაუმჯობესება წარმოაჩენს, რომ ინტეგრაციის კონტექსტში წინსვლა რთული პოლიტიკური თემების ფარგლებში და კრიზისების მიმდინარეობისას მხოლოდ უმაღლეს დონეზე შეიძლება იქნეს მიღწეული; მეორე მხრივ, სტრუქტურული განვითარებისას განსაკუთრებით მნიშვნელოვან როლს ასრულებს „ლეგიტიმური მმართველობის“ იდეა; სწორედ ამ იდეამ განაპირობა პარლამენტის მნიშვნელობის წინ წამოწევა. არსებობს საშიშროება, რომ ევროპული კავშირის შემდგომი განვითარებისას დაიწყოს არარეფლექსირებული სესხებანი სამართლებრივი ინსტიტუტებისა სახელმწიფოებრივი მოდელებიდან (მაგ., იმავე ევროპული პარლამენტის როლის გათვალისწინებით). შესაბამისად, აუცილებელი ხდება იმ ტიპის განვითარებისაგან თავდაცვა, რომელიც არ გაითვალისწინებს ევროპული კავშირის ინსტიტუციების სპეციფიკურ ფუნქციებს (მაგ., ევროპული პარლამენტი არ ოპერირებს მზარდ „მჭიდრო“, რთულად დაქვემდებარებად პოლიტიკურ სივრცეში).

2. ინსტიტუციური წონასწორობა

20 ევროპული კავშირის ორგანიზაციულ სტრუქტურასთან დაკავშირებით მიმდინარე დისკუსიებში განსაკუთრებულ როლს ასრულებს **ცნება „ინსტიტუციური წონასწორობა“**. ამ არსებითი პრინციპის შესაბამისად, რაც, თავის მხრივ, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან გამომდინარეობს, ყოველი ორგანო ვალდებულია, ასრულებდეს საკუთარ უფლებამოსილებებს სხვა ორგანოთა უფლებამოსილებების გათვალისწინებით, ხოლო სამართლებრივი შეუსაბამოებები უნდა გადაიმწყვდეს სასამართლო კონტროლის მეშვეობით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 4.10.1991, C-70/88, „პარლამენტი/საბჭო“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 30.3.1995, C-65/93, „პარლამენტი/საბჭო“). ევროპული კავშირის მართლმსაჯულებაში ეს ცნება გამოიყენება რომელიმე ორგანოს მიერ თანამონაწილეობითი უფლებამოსილებების გაუთვალისწინებლობისას (მაგ.: საბჭოს მიერ პარლამენტის მოუსმენლობა; შეად. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 29.10.1980, 138/79, „Roquette“ და ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 29.10.1980, 139/79, „Maizena“), შესაბამისად, რომელიმე ორგანოს თანამონაწილეობითი უფლებამოსილებების დასაბუთებისას (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 4.10.1991, C-70/88, „პარლამენტი/საბჭო“ (პარლამენტის აქტიური სასარჩელო უფლებამოსილებები)).

ეს ცნება ასახავს ინსტიტუციათა რანგობრივი უპირატესობისა და თანასწორობის საკითხებს. ყველა ორგანოსათვის საერთოა, რომ ისინი მოქმედებენ ევროპული კავშირისათვის. მათ აქვთ, აგრეთვე, თანაბარი კონსტიტუციური „მნიშვნელობა“. ყოველ შემთხვევაში, ორგანოებს შორის ძალების ფაქტობრივი გადანაწილებისას არ არსებობს „ძალაუფლებრივი თანასწორობა“. ინსტიტუციური წონასწორობის პრინციპი მოითხოვს სიფრთხილეს შემდეგ საკითხთან დაკავშირებით: თუკი ერთი ორგანო მეორე ორგანოს თანამონაწილეობით უფლებამოსილებებს არღვევს, ე.ი. ირღვევა ის სამართლებრივი ნორმები, რომლებიც ამ ტიპის უფლებამოსილებებს განსაზღვრავს (მაგ., შემთხვევა „Roquette“ ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 43-ე მუხლში). ხელშეკრულების ტექსტში გაუთვალისწინებელი თანამონაწილეობითი უფლებამოსილებების დარღვევისას მნიშვნელობას კარგავს მითითება ინსტიტუციური წონასწორობის პრინციპზე, ვიდრე ტელეოლოგიურად არ დასაბუთდეს

ბა, თუ რატომ არის აუცილებელი ინსტიტუციური წონასწორობის დაცვა ორგანიზაციულ-სტრუქტურული თავისებურებების გათვალისწინებით.

III. კავშირის ორგანოები

1. ევროპული პარლამენტი

ლიტერატურა: *Schreiber*, Die Wahl zum EP in der BRD – Neue Rechtsgrundlagen, NVwZ 2004, 21; *Uppenbrink*, Das Europäische Mandat – Status der Abgeordneten des EP, 2004; *Kreicker*, Die strafrechtliche Indemnität und Immunität der Mitglieder des EP, GA 2004, 643; v. *Arnim*, Die neue EU-Parteienfinanzierung, NJW 2005, 247; *Klein*, Europäisches Parteienrecht, FS Ress, 2005, 541; *B. Rittberger*, Building Europe's Parliament, 2005; *Maurer*, The European Parliament between Policy-Making and Control, in: Kohler-Koch u. a. (Hrsg.), Debating the Democratic Legitimacy of the EU, 2007, 75; *Eickhoff*, Das Funktionsrecht des Europäischen Parlaments, 2008; *Stamm*, Unity in diversity?: The European Parliament and its elite after the 2004 enlargement, 2008; *Thiem*, Nationale Parteien im Europäischen Parlament: Delegation, Kontrolle und politischer Einfluss, 2009; *Dialer*, Das Europäische Parlament, 2010; *Hofmann/Naumann* (Hrsg.), Europäische Demokratie in guter Verfassung?, 2010; *Waldherr*, Organisation und Arbeitsweise des Europäischen Parlaments, in: Eilmansberger u. a. (Hrsg.), Rechtsfragen der Implementierung des Vertrags von Lissabon, 2011, 231; *Maurer*, Parlamente in der EU, 2012; *Clark*, Europe's Parliament, 2012; *Nettesheim*, Demokratische Legitimation und Vertrauenskultur – Zu den Grenzen majoritären Entscheidens in der EU, FS Magiera, 2013, 39; *Holzner*, Das Europäische Parlament im Institutionengefüge der EU, EuR 2015, 525; *Schoo*, Das EP im Institutionengefüge der EU, EuR-Beiheft 2/2015, 55; *Jacobs*, Maßnahmen der Sitzungsordnung im Europäischen Parlament nach der Neufassung der Geschäftsordnung, DÖV 2017, 547. Die Entwicklung der Institution wird in „Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration“ jährlich dargestellt.

ინტერნეტისამართი: <http://www.europarl.europa.eu/portal/de>

ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-14 და ევროპული კავშირის საქმი- **21**
ანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 223-ე (და შემდგომი) მუხლების შესაბამისად, ევროპული კავშირის ორგანოებს, უპირველესად, **ევროპული პარლამენტი** განეკუთვნება. თავდაპირველად, „კრებად“ წოდებულმა ორგანომ ჯერ კიდევ ძალიან ადრე საკუთარ თავს „ევროპული პარლამენტი“ უწოდა. ეს სახელწოდება დამკვიდრდა 1970-იან წლებში და ფორმალურად გათვალისწინებულ იქნა ხელშეკრულებით 1993 წელს.

ევროპული პარლამენტის ადგილსამყოფელი დღემდე არ არის დამაკმაყოფილებლად განსაზ- **22**
ღვრული. ხელშეკრულებით თავდაპირველმა დამფუძნებლებმა ადგილსამყოფლად განსაზღვრეს **სტრასბურგი**, ხოლო ევროპული პარლამენტის ადმინისტრაციის (მთავარი სამდივნო) ადგილსამყოფლად – **ლუქსემბურგი**. მთავრობებმა ეს უკანასკნელად დაადასტურეს 1997 წელს ამსტერდამში (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების/ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების მე-2 პროტოკოლი). ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 28.11.1991, C-213/88 და C-39/89, „ლუქსემბურგი/პარლამენტი“) არაერთხელ გაუსვა ხაზი მთავრობათა უფლებას, განსაზღვრონ ეს საკითხი ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 341-ე მუხლის შესაბამისად, ევროპული პარლამენტიდან მომდინარე სურვილების საპირისპიროდ, ადგილსამყოფლის ცვლილებასთან დაკავშირებით. სტრასბურგში ყოველწლიურად ტარდება 12 რეგულარული პლენარული სესია. ისინი უნდა ჩატარდეს დადგენილი წესისა და ფუნქციების შესაბამისად. ევროპული პარლამენტის მცდელობას, ჩანაცვლებულიყო 4-დღიანი პლენარული სესია თანმდევ 2-დღიანი პლენარული სესიებით, ევროპული კავშირის

მართლმსაჯულების სასამართლომ უარყოფითად უპასუხა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13.12.2012, C-237/11 და C-238/11, „საფრანგეთი/ევროპული პარლამენტი“). დამატებითი პლენარული სხდომები და კომიტეტების სხდომები ტარდება ბრიუსელში. ევროპული პარლამენტის მთავარი სამდივნო რჩება ლუქსემბურგში. ამ თვალსაზრისით, ხარჯებთან დაკავშირებული და ევროპული კავშირის მოსაზრებით, ადგილსამყოფლის დანაწევრების კონტექსტში, ნეგატიურად აღქმული (ევროპული კავშირის მიერ ნეგატიურად შეფასებულია ადგილსამყოფლის დანაწევრების საკითხი) „**მოხეტიალე ცირკი**“ განლაგებულია ერთდროულად სამ სხვადასხვა ქალაქში. ევროპული პარლამენტი ფლობს მინიმუმ სამ სხვადასხვა შენობას სტრასბურგში, ბრიუსელსა და ლუქსემბურგში. პრაქტიკული საფუძვლები და „ევროპული დედაქალაქის“ იდეა მიანიშნებს ყველაფრის ბრიუსელში გადატანის შესაძლებლობაზე, რადგან კომისია და საბჭო აქ მდებარეობს. თუმცა ამ იდეას ეწინააღმდეგება და არ იზიარებს საფრანგეთი.

- 23** ევროპული პარლამენტი, ინსტიტუციური თვალსაზრისით, მეტწილად წევრ სახელმწიფოთა პარლამენტებს შეესაბამება. მიუხედავად ამისა, ამომრჩეველთა თანასწორობის პრინციპი არადამაკმაყოფილებლად არის წარმოდგენილი. უპირველესად, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს: ევროპული კავშირი არ წარმოადგენს საპარლამენტო დემოკრატიას და ამ კონტექსტში ევროპული კავშირის ფუნქციური დანიშნულება არ არის თანხვედრაში წევრ სახელმწიფოთათვის დამახასიათებელ მმართველობის ფორმებთან. მიუხედავად ძალაუფლების ზრდისა, ევროპული პარლამენტი არ არის ევროპული კავშირის პოლიტიკური ცენტრი. სამართლებრივი ინიციატივის მონოპოლიას, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების შესაბამისად, ფლობს კომისია, ხოლო **პოლიტიკური ინიციატივის** მონოპოლიას, კონკრეტული თემატიკის შესაბამისად, ფლობს კვლავ კომისია, ნაწილობრივ, აგრეთვე, ევროპული საბჭო და საბჭო. ზოგადად, წლების განმავლობაში, ევროპულ პარლამენტს მაინც გამოუვიდა, აქტიური მონაწილეობა მიეღო ევროპული პოლიტიკის ფარგლებში ინიციატივებისა და კონტროლის განხორციელებაში. მიუხედავად ყოველგვარი დივიდენდებისა, ევროპული პარლამენტი არ წარმოადგენს ევროპული კავშირის საკანონმდებლო ორგანოს; ევროპული კომისია, ევროპული პარლამენტი და საბჭო წარმოადგენენ გადაწყვეტილების მიმღებ სამკუთხედს.

ლეგიტიმაციის თეორიული საფუძვლების გათვალისწინებით, ევროპული კავშირის პარლამენტი განსხვავდება წევრ სახელმწიფოთა პარლამენტების სტატუსისაგან. ევროპული განვითარდა ე.წ. „სამუშაო პარლამენტად“, რომელიც ძლიერი საგნობრივი ცოდნითა და ეფექტიანობით დღის წესრიგს ქმნის. ამ თვალსაზრისით, ის დებს პირობას, რომ „გაუმჯობესებს ასობით მილიონი ევროპელის ყოველდღიურ ცხოვრებას“ (ევროპული პარლამენტის ვებგვერდი). გაერთიანებაში, რომელიც ისეთი პეტეროგენულია, როგორც ევროპული კავშირი, არ არის შესაძლებელი „ევროპული კავშირის კეთილდღეობის“ კონკრეტიზება მითითებული ფორმით. საამისოდ, აუცილებელია პროცედურულად და სუბსტანციურად მჭიდრო **დემოკრატიული უკუკავშირი**. სწორედ ეს არის კვლავ დეფიციტური. ევროპული კავშირის სამუშაო დღის წესრიგი ევროპელებისათვის, პრაქტიკულად, უცნობია. ევროპული პარლამენტის დონეზე მიმდინარე მოვლენები არ არის „პოლიტიზებული“ იმ ხარისხით, როგორც ეს წევრ სახელმწიფოთა პარლამენტებშია. როგორც ტენდენცია, ევროპულ პარლამენტში წარმოდგენილია ერთგვარი **დიდი კოალიცია ინტეგრაციის მხარდამჭერებისა**; მუშაობა საკანონმდებლო პროცესის ფარგლებში, ძირითადად, არ არის დატვირთული პოლიტიკური

წინააღმდეგობებით. ხშირად ამ ტიპის სამუშაო მხოლოდ ტექნიკური ხასიათისაა. დიფერენცირებები იგრძნობა ინტეგრაციის მხარდამჭერთა (ისინი, რომლებიც „მეტი ევროპისათვის“ იღვწიან) და მოწინააღმდეგეთა შორის. **ოპოზიცია ევროპულ პარლამენტში** შემოიფარგლება მცირე დაჯგუფებებით, კონკრეტული ალტერნატიული შეთავაზებების გარეშე.

გარდა ამისა, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ანგარიშვალდებულების ხარისხი არის მცირე. მოქალაქეთა მოლოდინი, რომ ევროპულ პარლამენტში მათი მოთხოვნები დაკმაყოფილდება, არის დაბალი; იმედი, რომ ევროპული პარლამენტის საპარლამენტო არჩევნებში მონაწილეობით, შესაბამისი არჩევანის გაკეთების შედეგად, შესაძლებელია გავლენის მოხდენა მოვლენათა განვითარებაზე, არის მცირე. ისედაც ჩამოყალიბების ეტაპზე მოაზრებული **ევროპული სამოგადოების** შეამდგომლობა, აგრეთვე, იდენტიფიცირება იმისა, თუ რა გავლენა აქვს თანამონაწილეობისა და მართვით უფლებებს, რთულია, სწორედ რომ ევროპული კომისიის, საბჭოსა და ორგანიზებული ინტერესების ძლიერი როლის გამო. პირდაპირი არჩევნებისას დაბალი საარჩევნო აქტივობა სწორედ ამის მაჩვენებელია. მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს დემოკრატიული ფორმები, მოისაკლისება თავად დემოკრატია (*Dieter Grimm*). ევროპის დონეზე არ ჩამოყალიბებულა ერთიანი და მყარი პოლიტიკური სივრცე, რომლის ფარგლებშიც ევროპული პარლამენტი დემოკრატიული მართვის ფუნქციას შეითავსებდა. მისი ლეგიტიმაციის საფუძვლები კვლავ ნაკლებად განვითარებულია. მიუხედავად ამისა, ევროპული პარლამენტი საკუთარ თავს აღიქვამს „დემოკრატიის გულად ევროპული კავშირის დონეზე“.

ლისაბონის ხელშეკრულების დამფუძნებლებმა სცადეს ევროპული პარლამენტის ლეგიტიმაციის **24** თეორიული საფუძვლების შეცვლა. ევროპული პარლამენტი უკვე აღიქმება არა წევრ სახელმწიფოთა „ხალხების“ წარმომადგენლობით ორგანოდ, არამედ ევროპული კავშირის მოქალაქეების წარმომადგენლობით ორგანოდ (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტი). ამით უნდა გაძლიერდეს იდეა ერთიანი ევროპული მოქალაქეობის შესახებ, მიუხედავად იმისა, რომ საუბარი არაა ევროპულ ხალხზე და ხელშეკრულებით გათვალისწინებული „დეგრესიული (კლებადი) პროპორციულობა“ ერთგვარ საპირისპირო მოდელს ქმნის მოქალაქეთა დემოკრატიული თანასწორობის პრინციპთან მიმართებით. ხელშეკრულება ამით განსაზღვრავს, რომ ამ ეტაპზე არ არსებობს პოლიტიკური გაერთიანების ის ხარისხი, რომლის მიხედვით შესაძლებელი იქნება საუბარი პანევროპულ კონტინუიტეტზე ან ერთ დემოკრატიულ ევროპულ სუბიექტზე. ამ აღქმას შეესაბამება ის, რომ წევრ სახელმწიფოებს განესაზღვრებათ „კონტინგენტები“ ევროპული პარლამენტის დაკომპლექტებისას, შესაბამისი არჩევნებით. ეს ამბივალენტურობა ნათელს ხდის, რომ, დემოკრატიულ-თეორიულ კონტექსტში, ევროპული კავშირი იმყოფება სახელმწიფოთა გაერთიანებიდან ფედერალურ გაერთიანებაში გარდამავალ ფაზაზე. ხელშეკრულება ითვალისწინებს ორწევროვანი ლეგიტიმაციის მოდელს, რომლის ერთ მხარეს ევროპული პარლამენტი წარმოადგენს (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-10 მუხლის მე-2 აბზაცი). მეხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული, რომ ხელშეკრულების ტექსტსა და რეალობას შორის შესაძლოა, წარმოიქმნას დიფერენცირებები.

ა) ევროპული პარლამენტი, როგორც ინსტიტუცია

აა) ევროპული პარლამენტის ფორმირება

ევროპული პარლამენტის შემადგენლობა, ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-14 მუხლის შესაბამისად, მოიცავს 751 დეპუტატს (პარლამენტის პრე- **25**

ზიდენტის ჩათვლით). წევრ სახელმწიფოებზე მანდატების გადანაწილების მყარი მექანიზმი ხელშეკრულებით უკვე აღარ არის გათვალისწინებული. ყველაზე მაღალი რაოდენობა განისაზღვრება წევრ სახელმწიფოზე 96 მანდატით, ყველაზე დაბალი რაოდენობა – წევრ სახელმწიფოზე 6 მანდატით; გადანაწილება ხორციელდება **დეგრესიულ-პროპორციულად**. ამ გამოთვლის შედეგად 847 000 მოქალაქეს წარმოადგენს ერთი გერმანელი დეპუტატი, როდესაც მაღლეი მხოლოდ 70 000-ს (2017 წლის მდგომარეობით). დავის საგანია, თუ რამდენად შეესაბამება მანდატების გამოთვლის ეს მექანიზმი ამომრჩეველთა დემოკრატიული თანასწორობის პრინციპს. ყოველ შემთხვევაში, გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 123, 267; ლისაბონი) მოსაზრებით, ეს მნიშვნელოვნად ასუსტებს ევროპული პარლამენტის ლეგიტიმაციას. მანდატების გადანაწილება ხდება საბჭოს მიერ ერთხმად მიღებული გადაწყვეტილებით; ევროპული პარლამენტის თანხმობა სავალდებულოა (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-14 მუხლი).

- 26** ევროპულმა პარლამენტმა არათუ მიაღწია, ალბათ, გადააჭარბა კიდევ საკუთარი **სამუშაო შესაძლებლობის ზღვარი**. გაერთიანებული სამეფოს ევროპული კავშირიდან გასვლის შემდეგ მანდატების რიცხვი, სავარაუდოდ, დაიკლებს. ბრექსიტის შედეგად გამოთავისუფლებული მანდატების საერთოევროპული წარმომადგენლობის კონტექსტში გადანაწილების იდეა არ არის მხარდაჭერილი. დეპუტატები **ევროპული კავშირის მოქალაქეების** მიერ აირჩევიან 5 წლის ვადით (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-14 მუხლის მე-3 პუნქტი).

ბბ) საარჩევნო პროცესი

- 27** საარჩევნო პროცესის სამართლებრივი საფუძვლები მოიპოვება ევროპული კავშირის სამართალში, ნაწილობრივ, აგრეთვე, შიდაეროვნულ სამართლებრივ სივრცეში. საარჩევნო სამართლის პრინციპები წარმოდგენილია ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-14 მუხლის მე-3 პუნქტში. თანასწორობის პრინციპის შესახებ აქ აღნიშნული არ არის. ამ პრინციპებს განამტკიცებს საბჭოს ერთ-ერთი ყრილობის (v. 20.9.1976, გადაწყვეტილება, 1976/787, L 278/1; ცვლილებები) აქტი საყოველთაო და პირდაპირი არჩევნების შესახებ. ეს აქტი მოითხოვს რატიფიცირებას (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 223-ე მუხლის 1-ლი აბზაცი) და აღიქმება საერთაშორისო ხელშეკრულებად ევროპული კავშირის სამართლის შესაბამისად (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 104, 214, 219). პირდაპირი არჩევნების შესახებ აქტის მე-8 მუხლი მიუთითებს **შიდასახელმწიფოებრივ სამართალზე** პირდაპირ არჩევნების მიმდინარეობის **პროცესთან** დაკავშირებით. მიუხედავად ამისა, აქტი შეიცავს მნიშვნელოვან წინაპირობებს პროპორციული საარჩევნო სისტემის (შესაბამისი სიების საფუძველზე) თუ ერთადერთი გადაცემადი ხმის შესახებ, აგრეთვე, საარჩევნო ბარიერის ზედა ზღვართან დაკავშირებით. 1980 წლის შემდეგ არჩევნების განსხვავებული მიმდინარეობის მიუხედავად, საბჭოს არ წარუდგენია ევროპული პარლამენტისათვის პროექტი ერთიანი საარჩევნოსამართლებრივი ნორმების ამოქმედების შესახებ. 2015 წელს ევროპულმა პარლამენტმა მიიღო ხელახალი რეზოლუცია საარჩევნო სამართლის შესახებ. ჯერჯერობით, უცნობია, რამდენად განხორციელდება ამის საფუძველზე საარჩევნო სამართლის სრული ევროპეიზაცია.
- 28** წევრ სახელმწიფოთა წარმოდგენები ერთიანი საარჩევნო სამართლის სისტემის შემოღების შესახებ განსხვავდება ერთმანეთისაგან, მიუხედავად იმისა, რომ ეს პოზიციები 2002 წელს ერთგვარად დაახლოვდა. 1994 წლიდან გამოიყენება ადგილსამყოფლის პრინციპი ევროპული კავშირის მოქალაქე-

თათვის, მიუხედავად მათი მოქალაქეობისა წევრი სახელმწიფოების მიხედვით. (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 22-ე მუხლი, დირექტივა 1993/109, L 329/34, ცვლილებები). მიუხედავად ამისა, წევრი სახელმწიფოები თავად წყვეტენ, მიანიჭონ თუ არა საარჩევნო უფლება საზღვარგარეთ მცხოვრებ მათსავე მოქალაქეებს. არჩევნებში ორმაგი მონაწილეობა დაუშვებელია. საერთო (სახელმწიფოებრივ საზღვრებს გაცდენილი) სიების არსებობა პარტიებისათვის, ჯერჯერობით, გათვალისწინებული არ არის. **გერმანიაში** ამ საარჩევნო პროცესს აწესრიგებს ევროპული არჩევნების შესახებ კანონი (8.3.1994) და ევროპული არჩევნების შესახებ წესები (2.5.1994). მოქმედებს პროპორციული საარჩევნო სისტემა მინების მიხედვით შედგენილი (ბოჭვადი) სიებით ან ერთიანი ფედერალური სიის მეშვეობით. ევროპული არჩევნების შესახებ კანონის მე-2 პარაგრაფის მე-7 აბზაცის შესაბამისად, გერმანიაში (ისევე, როგორც საფრანგეთში) არსებობდა 5%-იანი ბარიერის მქონე არჩევნები. გერმანიის ფედერალურმა სასამართლომ ამ პროცენტული ოდენობის ბარიერი, თავდაპირველად, დასაშვებად მიიჩნია, ევროპული კავშირის პარლამენტის წევრების განსაზღვრული ფუნქციისა და საარჩევნო უფლების თანასწორობაზე დაყრდნობით (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 51, 222). 2012 წელს ამავე სასამართლომ მიიღო გადაწყვეტილება, რომლის საფუძველზე 5-იანი ბარიერი მიჩნეულ იქნა არაკონსტიტუციურად, საარჩევნო უფლების თანასწორობისა და პოლიტიკური პარტიების შანსების თანასწორობის უფლებებზე დაყრდნობით (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 129, 300). ეს გადაწყვეტილება კრიტიკის საგანი იყო თავად გადაწყვეტილების მიმღები კოლეგიის (სენატი) მასშტაბით (იხ. მოსამართლეების, Di Fabiola და Mellinghoff-ის, განსხვავებული აზრი). ამის შემდეგ კანონმდებელმა შემოიღო 3%-იანი საარჩევნო ბარიერი, რომელიც, აგრეთვე, გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ არაკონსტიტუციურად გამოაცხადა (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 135, 259). ევროპული პარლამენტის დეპუტატის სტატუსთან მიმართებით მოქმედებს ინტერესთა შეუთავსებლობასთან დაკავშირებული არაერთი მეზღუდვა (პირდაპირი არჩევნების შესახებ აქტის მე-7 მუხლი).

გვ) დეპუტატების სტატუსი

დეპუტატების სტატუსი განისაზღვრება თავად ხელშეკრულებით, მაგრამ, უწინარესად, **29** აგრეთვე, ევროპული კავშირის ე.წ. მეორეული სამართლით. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 223-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, ევროპული პარლამენტი დეპუტატის სტატუსს განსაზღვრავს კომისიის მოსმენითა და საბჭოს თანხმობით. მაგ., 2003 წელს შექმნილმა პროექტმა ვერ მოიპოვა საბჭოს მხარდაჭერა 2004 წელს. ევროპულმა პარლამენტმა შესაბამისი აქტი (სტატუტი) დეპუტატების სტატუსის განსაზღვრასთან დაკავშირებით მიიღო მხოლოდ 2005 წელს. ეს სტატუტი მოქმედებს 2009 წლის არჩევნებიდან (შეად. ევროპული პარლამენტის პრეზიდენტის 2009 წლის აქტი, C 159/1).

სტატუტი უზრუნველყოფს, უპირველესად, **30** თავისუფლებასა და დამოუკიდებლობას დეპუტატებისა და დაუშვებლად აცხადებს რაიმე ტიპის შეთანხმებას მანდატის დროზე ადრე დასრულების ან დეპუტატის სტატუსზე უარის თქმის, აგრეთვე, მისი კონკრეტული პირობებით განხორციელების შესახებ.

სტატუტი მოიცავს არსებით ნორმებს **დეპუტატის უფლებების** შესახებ ევროპულ პარლამენტში, მაგ.: ინიციატივის უფლებასთან, დოკუმენტების ხელმისაწვდომობასთან ან ენობრივ რეჟიმთან დაკავშირებით.

სტატუტი ითვალისწინებს, რომ დეპუტატები იღებენ ერთგვაროვან ანაზღაურებას, რომელიც შეესაბამება ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მოსამართლის ანაზღაურების 38,5%-ს (ამჟამად დაახლ. 8500 ევრო, 2017 წლის მდგომარეობით). გათვალისწინებულია, აგრეთვე, ასაკობრივი კომპენსაციები, რომელთა ოდენობა დამოკიდებულია დეპუტატის უფლებამოსილების ვადაზე. კომპენსაციის მიღება შესაძლებელია 63 წლის ასაკიდან. ეს დაფინანსება გაიცემა ევროპული კავში-

რის ბიუჯეტიდან. სტატუტის მიხედვით, დეპუტატები ექვემდებარებიან ევროპული კავშირის მიერ განსაზღვრულ სამეზობლო გადასახადს; გარდა ამისა, წევრ სახელმწიფოებს შეუძლიათ დამატებითი ეროვნული გადასახადების დაკისრება დეპუტატებისათვის. აქამდე განსაკუთრებით პრობლემური იყო **მოგზაურების ხარჯების ანაზღაურების უფლების** საკითხი, რადგან არსებობდა მისი ბოროტად გამოყენების შესაძლებლობა. ძველი სამართლებრივი რეალობის მიხედვით, საამისოდ კონკრეტული ოდენობის თანხა წინასწარ გაიცემოდა. ამ ეტაპზე მხოლოდ კონკრეტული, უკვე გაწეული სამოგზაურო ხარჯების ანაზღაურება ხდება. 2012 წლის სექტემბერში მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება სამოგზაურო ხარჯების მინიმუმ 5%-ამდე იდენტიფიცირების შესახებ. შესაბამისად, დღემდე ანაზღაურებას ექვემდებარება, მაგ., მგზავრობის ხარჯები საპარლამენტო კვირის განმავლობაში სამუშაო ადგილსა და მუდმივ ადგილსამყოფელს შორის (შეად. პრეზიდენტის აქტი, 12.12.2012, C 390/4). ამასთან, იმ თანამშრომლების ანაზღაურება, რომლებიც დახმარებას უწევენ დეპუტატებს საპარლამენტო სამუშაო პროცესში, გაიცემა შესაბამისი დამადასტურებელი დოკუმენტების წარდგენის საფუძველზე.

- 32** დეპუტატები ფლობენ **პრივილეგიებს და გათავისუფლებულნი არიან გარკვეული ტიპის ვალდებულებებისაგან**, 1965 წლის პროტოკოლისა და დეპუტატების სტატუტის შესაბამისად. ევროპული პარლამენტის რეგლამენტის მე-6 მუხლი ითვალისწინებს დეპუტატის იმუნიტეტის გაუქმების პროცედურას. დეპუტატები ვალდებული არიან, დაიცვან გამჭვირვალობისა და ფინანსური ინტერესების შესახებ ნორმები.

დდ) ინსტიტუციური ორგანიზაცია და სამუშაო პროცესი

- 33** ევროპული პარლამენტის ინსტიტუციური ორგანიზების თავისებურებები განისაზღვრება ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 223-ე მუხლითა და მომდევნო ნორმებით. ამავე ხელშეკრულების 232-ე მუხლის შესაბამისად, ევროპული პარლამენტი ფლობს **შიდა ავტონომიას** (ორგანიზების უფლებამოსილება, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 10.7.1986, 149/85, „Wybot“). ეს უფლებამოსილება ევროპულმა პარლამენტმა გამოიყენა რეგლამენტის მიღებით (რეგლამენტი მე-8 მოწვევისათვის, 2016 წლის მდგომარეობით, C 482/169, ცვლილებები).

(1) არჩევნებისა და სასესიო სხდომების პერიოდი

- 34** ევროპული პარლამენტი წარმართავს ერთწლიან პლენარულ სესიას ყოველი შესაბამისი წლის მარტიდან. ეს უკანასკნელი მოიცავს **არაერთ საჯარო პლენარულ სხდომას**. თითოეული პლენარული სხდომა შედგება ერთი სამუშაო კვირისაგან (ორშ.-ხუთშ.). გარდა ამისა, ტარდება საკომიტეტო და ფრაქციის სხდომები (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 229-ე მუხლი). მე-5 საარჩევნო წლის დასასრულს ყველა პროექტი დასრულებულად (არ აქვს მნიშვნელობა, რა ეტაპზეა განხილვა) მიიჩნევა („დისკონტინუიტეტის პრინციპი“).

(2) პრეზიდიუმი

- 35** ევროპული პარლამენტი საკუთარი შემადგენლობიდან ირჩევს **პარლამენტის პრეზიდენტს** და ვიცე-პრეზიდენტებს 2 წლითა და 6 თვით. პრეზიდენტი და ვიცე-პრეზიდენტები ქმნიან **პრეზიდიუმის** შემადგენლობას (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-14 მუხლის მე-4 პუნქტი). ამჟამად არსებობს 14 ვიცე-პრეზიდენტი. პრეზიდიუმის შემადგენლობა განისაზღვრება ევროპული პარლამენტის ეროვნული და პოლიტიკური მრავალფეროვნების გათვალისწინებით. პრეზიდენტი წარმართავს პარლამენტისა და მისი ორგანოების საქმიანობას, აგრეთვე, ფლობს გამრდილ პრეზიდიუმსა და პრეზიდენტების კონფერენციასთან ერთად (პარლამენტის პრეზიდენტი და ფრაქციების თავმჯდომარეები) სათანადო უფლებამოსილებებს (დღის წესრიგის პროექტის შედგენა, სხდომის წარმართვა, შინაგა-

ნანესი, დასახელების უფლებამოსილებები კომიტეტებისა და სამდივნოს მიმართ, ევროპული პარლამენტის საგარეო წარმომადგენლობა და ა.შ. იხ. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 230-ე მუხლი). მიუხედავად საკუთარი შეზღუდული უფლებამოსილებებისა, **ევროპული პარლამენტის პრეზიდენტი**, კომისიის, საბჭოსა და ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრეზიდენტებთან ერთად, ევროპული კავშირის დონეზე მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ფიგურაა. 2012-2017 წლებში პრეზიდენტმა მარტინ შულცმა ევროპული პარლამენტის პოლიტიკური პროფილირება წარმატებით შეძლო.

(3) მთავარი (გენერალური) სამდივნო

ადმინისტრაციული თვალსაზრისით, საპარლამენტო სამუშაოს (მათ შორის, ენობრივ სამსახურს) **36** წარმართავს ევროპული პარლამენტის მთავარი სამდივნო. მას სათავეში უდგას **მთავარი მდივანი** (2009 წლიდან გერმანელი კლაუს ველე). სამდივნო იქმნება პრეზიდენტის მიერ. ამჟამად სამდივნო (უპირველესად, ენობრივი სამსახურის მიხედვით) მოიცავს დაახლ. 5000 ადამიანს, რომელთა სამუშაო ადგილსამყოფელი, ძირითადად, ლუქსემბურგია. სამდივნო ნაწევრდება 12 მთავარ დირექციად და ერთ იურიდიულ სამსახურად.

(4) ფრაქციები და კომიტეტები

ევროპული პარლამენტის ფრაქციები იქმნება მათი პოლიტიკური კუთვნილების მიხედვით. რეგლამენტი ითვალისწინებს, რომ ფრაქცია უნდა შედგებოდეს მინიმუმ 25 წევრისაგან, რომელნიც წევრ სახელმწიფოთა მინიმუმ მეთხედვში არიან არჩეულნი. 2014 წლის არჩევნების შედეგად შეიქმნა 8 ფრაქცია. ფრაქციები და უფრაქციო წევრები ფლობენ სამდივნოს, მატერიალურ და ტექნიკურ საშუალებებს, აგრეთვე, ევროპული პარლამენტის ბიუჯეტით გათვალისწინებულ ფინანსურ შესაძლებლობებს. ფრაქციებს არ გააჩნიათ საკუთარი უფლებამოსიანობა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 18.10.1977, 25/68, „შერტცერი/პარლამენტი“). არსებითად, ფრაქციებში ხდება ევროპული პარლამენტის პოლიტიკური ნების ფორმირება. ფრაქციების შიდა სივრცე, ნაწილობრივ, მოქნილია; ფრაქციები წარმოადგენენ მიზნობრივ გაერთიანებებს, რომლებიც არ წარიმართება მხოლოდ ერთი პარტიის მიერ. ევროპული პარტიული გაერთიანებები წარმოადგენენ კოორდინირების მექანიზმებს, საკუთარი პოლიტიკური ცხოვრების გარეშე.

რეგლამენტის შესაბამისად, ევროპული პარლამენტი ამჟამად ქმნის 20 მუდმივმოქმედ **კომიტეტს** სხვადასხვა მიზნით. თითოეული მათგანი მოიცავს 25-27 წევრს. ნაწილობრივ საკითხი ეხება კლასიკურ საკომიტეტო დავალებებს (კონსტიტუციური საკითხები, საგარეო საკითხები, ბიუჯეტი, ბიუჯეტის კონტროლი, სამართალი), თუმცა კომიტეტები მეტწილად სადამფუძნებლო ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული უფლებამოსილებებისა და, შესაბამისად, პოლიტიკური სფეროების მიხედვით იქმნებიან. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 226-ე მუხლის მიხედვით, შესაძლებელია დროებითი **საგამოძიებო კომიტეტების** შექმნა (გადაწყვეტილება, 1993/109, ევროპული პარლამენტი/საბჭო/კომისია, 1995, L 113/2). ევროპული პარლამენტის რეგლამენტის შესაბამისად, კომიტეტები უნდა ასახავდნენ პარლამენტის პოლიტიკურ სპექტრს. როგორც წესი, კომიტეტები არ ატარებენ სხდომებს საჯაროდ.

(5) სახალხო დამცველი ანუ ომბუდსმენი

ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 228-ე მუხლის შესაბამისად, ევროპული პარლამენტი ირჩევს **დამოუკიდებელ სახალხო დამცველს** საკუთარი უფლებამოსილების ვადით („**ომბუდსმენი**“). 2013 წლიდან – Emily O'Reilly). ის უფლებამოსილია, საკუთარი ინიციატივით ან ევროპული კავშირის კავშირის მოქალაქეების (ფიზიკური პირები ან ევროპული კავშირის ფარგლებში დაფუძნებული იურიდიული პირები) მიმართვის საფუძველზე განიხილოს გაერთიანების საქმიანობის განხორციელებისას წარმოქმნილი პრობლემები (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს უფლებამოსილებას განკუთვნიებული საკითხებისა და მისი პრაქტიკის გამოკლებით).

სახალხო დამცველი ანუ ომბუდსმენი საკუთარ უფლებამოსილებებს ძალიან ხშირად იყენებს. ომბუდსმენი უფლებამოსილია, მიმართოს ევროპული კავშირის შესაბამის ორგანოებს და, საბოლოოდ, წარუდგენს ანგარიშს შესაბამის ორგანოს, ევროპულ პარლამენტს ან მომჩივანს მოკვლევის შედეგების შესახებ. ომბუდსმენი ევროპულ პარლამენტს წარუდგენს ყოველწლიურ ანგარიშს (გადაწყვეტილება 1994/262, L 113/15). ომბუდსმენს ამ ეტაპზე განხილული აქვს დაახლ. 50 000 საჩივარი. მან დაახლ. 5000 შემთხვევაში წამოიწყო საგამოძიებო პროცესი. „კარგი მმართველობის კოდექსი“ (შეად. ძირითად უფლებათა ქარტიის 41-ე მუხლი) ომბუდსმენი იყენებს როგორც კონტროლის მასშტაბს; ადმინისტრაციული ყოველდღიურობის გათვალისწინებით, ომბუდსმენის საქმიანობა არ არის უმნიშვნელო.

ინტერნეტმისამართი: <http://www.ombudsman.europa.eu/home/de/default.htm>.

- 39** ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 227-ე მუხლის შესაბამისად, ევროპული კავშირის ყოველ მოქალაქე, აგრეთვე, ევროპულ კავშირში მცხოვრები/ადგილსამყოფლის მქონე ფიზიკური და იურიდიული პირები ფლობენ პეტიციის უფლებას ევროპული პარლამენტის მისამართით, თუკი მათ უშუალოდ ეხება შესაბამისი საკითხი.

(6) ინტერპარლამენტარული თანამშრომლობა

- 40** ევროპული გაერთიანების დონეზე მიმდინარე პროცესების დემოკრატიული ლეგიტიმაციისათვის განსაკუთრებული მნიშვნელობისაა ურთიერთობა წევრ სახელმწიფოთა ეროვნულ პარლამენტებთან. წევრ სახელმწიფოთა პარლამენტების განსაკუთრებულ ფუნქციას ხაზი გაესვა 1992 წლის მასტრიხტის აქტების ორი დეკლარაციით, ამსტერდამის 1997 წლის ხელშეკრულების პროტოკოლით და ნიცის 2001 წლის დეკლარაციით ევროპული კავშირის მომავლის შესახებ. წევრ სახელმწიფოთა პარლამენტების განსაკუთრებული როლის შესახებ მითითებულია ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-12 მუხლში და მის ერთ პროტოკოლში. გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო კანონმდებლისაგან (განსაკუთრებით, პარლამენტისაგან) და მთავრობისაგან მოითხოვს „საინტეგრაციო პასუხისმგებლობას“. გერმანიაში ამ საკითხით დაკავებულნი არიან ბუნდესტაგის ევროპული კომიტეტი და ბუნდესრატის (გერმანიის ფედერალური კონსტიტუციის 45-ე მუხლი, ასევე, 52-ე მუხლის მე-3 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი) ევროპული კოლეგია.

ამასთან, სხვა სახელშეკრულებო სისტემების (ევროპის საბჭო, Lomé/Cotonou – კონვენცია) ფარგლებშიც ევროპული პარლამენტი მუშაობს წევრ სახელმწიფოთა საპარლამენტო ორგანოებთან ერთად. ეს ერთობლივი თანამშრომლობა აისახება ერთობლივი ანგარიშით ან წარმართება ინტერპარლამენტარული დელეგაციების მეშვეობით, რომლებითაც ევროპული პარლამენტი სხვა საპარლამენტო ორგანოებთან ურთიერთობს, ისევე, როგორც Lomé/Cotonou-თანამშრომლობის შემთხვევაში.

ბ) ევროპული პარლამენტის გადაწყვეტილებების მიღების პროცედურა

- 41** როგორც წესი, ევროპული პარლამენტი გადაწყვეტილებებს იღებს კენჭისყრაში **მონაწილეთა ხმების აბსოლუტური უმრავლესობით** (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 231-ე მუხლი). არსებობს მნიშვნელოვანი გამონაკლისებიც: მაგ., ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 49-ე მუხლის შესაბამისად, ახალი წევრის მისაღებად თანხმობა უნდა შედგეს ევროპული კავშირის წევრი სახელმწიფოების აბსოლუტური უმრავლესობის საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილებით. კომისიის მიმართ უნდობლობის ვოტუმის შემთხვევაში (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 234-ე მუხლი) აუცილებელია წევრთა უმრავლესობისა და კენჭისყრაში მონაწილეთა ხმების ორი მესამედის მხარდაჭერა. გარდა ამისა, განსაკუთრებულ პროცედურებთან არის დაკავშირებული ბიუჯეტის მი-

ლების საკითხიც (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 314-ე მუხლი).

გ) ევროპული პარლამენტის მოვალეობები

ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-14 მუხლის 1-ლი პუნქტის შესაბამისად, ევროპული პარლამენტის უმთავრეს უფლებამოსილებებს განეკუთვნება კანონმდებლობის ფორმირებისა და საბიუჯეტო საკითხები. ევროპული პარლამენტი გადაწყვეტილებებს იღებს საბჭოსთან ერთად. ამ თვალსაზრისით, მას აქვს მნიშვნელოვანი შემოქმედებითი და კონტროლის უფლებამოსილებები. თუკი ევროპული პარლამენტის უფლებამოსილებებს 1958 წლის „კრების“ უფლებამოსილებებს შევადარებთ, შესამჩნევია **პარლამენტის როლის მკვეთრი გაძლიერება ევროპული კავშირის ინსტიტუციებს შორის**. ევროპული პარლამენტის უფლებამოსილებების შემდგომ გაძლიერებას ხელი შეუწყო ლისაბონის ხელშეკრულებამაც.

მიუხედავად ამისა, ევროპული პარლამენტი არ „ნარმართავს სრული მოცულობით დემოკრატიულ პროცესებს“ ევროპული კავშირის ფარგლებში, როგორც ეს ხდება შიდასახელმწიფოებრივ დონეზე არსებული პარლამენტების შემთხვევაში. ნაწილობრივ, ევროპული კავშირის ინსტიტუციური პარლამენტიზაცია წარმოსადგენია ევროპული კავშირის ფედერაციად გარდაქმნის შემთხვევაში. გადამწყვეტი მნიშვნელობისაა, რომ ევროპული კავშირის შემდგომი გაძლიერების პროცესი გაგრძელდეს მხოლოდ იმ ხარისხით, რაც კვლავ შესაძლებელს გახდის ერთიანი ევროპული პოლიტიკისათვის სივრცის ფორმირებას და მოქალაქეთა ერთიანი ევროპული გაერთიანების იდეის განხორციელებას, მოქალაქეებისას, რომლებიც ნამდვილად იქნებიან წარმოდგენილნი ამავე ორგანოში. სუპრაეროვნული საპარლამენტო „governance“-ის შექმნა, დემოკრატიული რეზონანსისათვის შესაბამისი სივრცეების შექმნის გარეშე, კიდევ უფრო გაზრდიდა ევროპული პარლამენტისაგან მოქალაქეთა დისტანცირების ხარისხს. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-10 და შემდგომი მუხლების რეგულაციები არაფერს ცვლიან იმ ფაქტთან მიმართებით, რომ მოქალაქეთა პოლიტიკური იდენტობა კვლავ სახელმწიფო გაერთიანების კონცეფციაში კონსტიტუირდება და, შესაბამისად, ევროპული კავშირის პოლიტიკური საქმიანობის დემოკრატიული ლეგიტიმაციის იდეა ხარისხობრივად უფრო მეტად ევროპული კავშირის საბჭოსა და საბჭოს საქმიანობას უკავშირდება. ვიდრე ეს მოცემულობა არ შეიცვლება, არ უნდა შეიცვალოს აქტუალური **„ბალანსი“ ევროპულ პარლამენტს, ევროპულ საბჭოსა და ეროვნულ პარლამენტებს შორის** (იხ., განსაკუთრებით, გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს აქტუალური მართლმსაჯულება).

აა) სამართალშემოქმედება

მიუხედავად იმისა, რომ **სამართალშემოქმედების** პროცესში ევროპული პარლამენტი განსაკუთრებულ როლს ასრულებს, ეს ეტაპიც პროცედურული თავისებურებებით გამოირჩევა. ევროპული პარლამენტი დღემდე არ ფლობს სამართალშემოქმედებითი პროცედურის ინიცირების უფლებამოსილებას, აგრეთვე, უფლებამოსილებას, მიიღოს საბოლოო გადაწყვეტილება მიმდინარე სამართალშემოქმედებითი დასრულების შესახებ, თუნდაც საბჭოს პოლიტიკური ნების წინააღმდეგ (**„საკანონმდებ-**

ლო სანქცია“). არსებითად, სამართალშემოქმედებითი პროცესის ინიცირების უფლებამოსილება აქვს კომისიას წინადადებების წარდგენის ფორმით (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 294-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 225-ე მუხლის შესაბამისად, პარლამენტი უფლებამოსილია, მოსთხოვოს კომისიას წინადადებების წარმოდგენა. 2010 წლის იანვარში შედგა შიდაინსტიტუციური შეთანხმება, რომლის შესაბამისად, კომისიამ უნდა დაიცვას 12-თვიანი ვადა, თუკი 3-თვიანი ვადის განმავლობაში საკუთარ ნეგატიურ პოზიციას არ დააფიქსირებს. **პირდაპირი არჩევნების** მომზადებისას, როგორც უძველესი უფლებამოსილება, ევროპული პარლამენტი ფლობს **ხელშეკრულების სრულყოფის** შესახებ **ინიციატივის წამოყენების უფლებას** (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 223-ე მუხლის 1-ლი ნაწილი); იგივე მოქმედებს ხელშეკრულების შეცვლის შესახებ პროცედურების ფარგლებში (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 48-ე მუხლი). ხელშეკრულების დამფუძნებლის გადაწყვეტილება, არ მიანიჭოს ევროპულ პარლამენტს ინიციატივის უფლებამოსილებები, ემსახურება წევრ სახელმწიფოთა პოზიციების უზრუნველყოფას ევროპული საბჭოში; თუმცა არსებობს ვარაუდი, რომ სამართალშემოქმედებითი პროცესის ხარისხი გაუარესდება და გარდაიქმნება საერთო-საყოველთაო კონტექსტის უგულებელმყოფელ, მხოლოდ წევრ სახელმწიფოთა შორის კომპრომისებზე დამყარებულ პროცესად.

45 მიუხედავად ამისა, ევროპულმა პარლამენტმა მოიპოვა სტატუსი, რომელიც ინტეგრაციის პროცესის პირველი წლებისაგან არსებითად განსხვავდება. ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების 252-ე მუხლით გათვალისწინებული სამართალშემოქმედებითი პროცესი და შესაბამისი თანამშრომლობითი აუცილებლობის ეტაპი კვლავ გაუქმებულია. ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცესი (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 294-ე მუხლი), რომელიც სადღესოდ ევროპულ პარლამენტსა და საბჭოში თანაბარმნიშვნელოვნად წარმართება, არის ამჟამად მოქმედი წესი. დღემდე არსებობს გარკვეული სფეროები, რომელთა ფარგლებში გადაწყვეტილება მიიღება განსაკუთრებული საკანონმდებლო პროცედურების მეშვეობით და პარლამენტის მხოლოდ მოსაზრებები მოისმინება (სამართლებრივად არამბოჭავი დასკვნის გაცემა). ზოგიერთ მნიშვნელოვან სფეროში (მაგ., ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 49-ე მუხლი: განწვერება; ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-7 მუხლი: ხელშეკრულების დარღვევა; ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 329-ე მუხლი: გაძლიერებული თანამშრომლობა; ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 352-ე მუხლი: შემცხები უფლებამოსილება) ევროპული პარლამენტი ფლობს ძლიერ უფლებამოსილებებს (ევროპული პარლამენტის თანხმობის სავალდებულობა). ამასთან, საერთაშორისო ხელშეკრულებების დადებისას არსებობს სფეროები, რომელთა ფარგლებში ევროპული პარლამენტის თანხმობა სავალდებულოა. ევროპული პარლამენტი უფლებამოსილია, გამოთქვას მოსაზრებები და წარმოადგინოს რეკომენდაციები იმ შემთხვევებშიც, როდესაც მას არ აქვს ფორმალური უფლებამოსილება, გადაწყვიტოს საკითხი.

46 ევროპული პარლამენტის მიერ შესაბამისი საკითხების გადანყვეტისას, აგრეთვე, სამართლებრივად არამბოჭავი მოსმენის წარმოებისას აუცილებელია შესაბამისი ფორმალური მოთხოვნების დაცვა, რომლის დაუცველობა შესაბამისი **სამართლებრივი აქტის ბათილობას** იწვევს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 29.10.1980, 138/79, „Roquette“).

ბბ) საბიუჯეტო უფლებამოსილებები

47 ალსანიშნავია, რომ ევროპული კავშირის პარლამენტი, ისევე, როგორც წევრ სახელმწიფოთა პარლამენტები, ფლობს **საბიუჯეტო უფლებამოსილებებს** („power of the purse“). წევრ სახელმწიფოთა ფინანსური შენატანების ჩანაცვლების პროცესში გაერთიანებების სახსრებით (ბაჟი, გადასახადები და ა.შ.) 1970 და 1975 წლებში მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება, რომ განსაკუთრებით **გაძლიერებულიყო ევროპული პარლამენტის თანამონაწილეობა** ბიუჯეტთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღებისას. ეს არ ეხება მხოლოდ შემოსავლებს (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 311-ე მუხლი). ლისაბონის ხელშეკრულებამ სრულიად ახალი სახე მისცა ბიუჯეტის ფორმირების პროცესს. ევროპული პარლამენტი და საბჭო მოქმედებენ ერთობლივად, როგორც

ევროპული კავშირის საბიუჯეტო ორგანოები (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 314-ე მუხლი). ორივე ორგანო თანაბარმნიშვნელოვნად არის წარმოდგენილი არათუ შემოსავლების, გასავლების ნაწილშიც; ნაწილობრივ, ევროპული პარლამენტი ამ პროცესში მთავარ როლს ასრულებს. ევროპული პარლამენტი და საბჭო გადაწყვეტილებას იღებენ ევროპული კომისიის მიერ წარმოდგენილი პროექტის შესაბამისად. ადრინდელი დიფერენცირებები **ევროპული კავშირის სავალდებულო და სხვა ტიპის გასავალთან** დაკავშირებით უკვე გაუქმებულია. ევროპული პარლამენტი ხშირად უსვამს ხაზს საკუთარ ძლიერ პოლიტიკურ როლს ბიუჯეტის ფორმირების პროცესში, რაც, მაგ., გამოვლინდა 2013 წლის მარტის გადაწყვეტილებაში, არ გაეთვალისწინებინა წევრ სახელმწიფოთა შეხედულებები მრავალწლიანი ფინანსური (2014-2020) ჩარჩოს შემუშავების შესახებ. ევროპული პარლამენტი ფლობს უფლებამოსილებას ფინანსური ტვირთის გათავისუფლებასთან დაკავშირებით (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 319-ე მუხლი).

გგ) შემოქმედებითი (კრეაციის) უფლებამოსილებები

ევროპული კავშირის პარლამენტი საკმაოდ მაღალი მოცულობით ასრულებს **საპარლამენტო ინ-ვესტიტურასა და საპარლამენტო კონტროლთან** დაკავშირებულ უფლებამოსილებებს ევროპული კავშირის სხვა ორგანოებთან მიმართებით. ამ უფლებამოსილებებში ვლინდება ძირითადი იდეა, რომ ევროპული კავშირი საკუთარი მოქმედების ლეგიტიმაციას იძენს ევროპული კავშირის პარლამენტში წარმოდგენილი მოქალაქეების პოლიტიკური ნების შედეგად. ყველაზე ნათლად ეს სადღეისოდ ჩანს კომისიის პრეზიდენტის არჩევისას: ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-17 მუხლის მე-7 პუნქტის შესაბამისად, ევროპული საბჭო ფლობს უფლებამოსილებას, დაასახელოს ევროპული კომისიის პრეზიდენტი, მაგრამ ვალდებულია, გაითვალისწინოს ევროპული კავშირის პარლამენტის უკანასკნელი არჩევნების შედეგები. 2014 წლის არჩევნების მიმდინარეობისას პარტიათა კავშირებმა პირველად წარმოადგინეს საკუთარი „კანდიდატურები“ ევროპული კომისიის პრეზიდენტის თანამდებობისათვის. ევროპულმა პარლამენტმა განაცხადა, რომ ევროპული საბჭოს მიერ ნომინირებულ კანდიდატურას (ევროპული კომისიის პრეზიდენტის თანამდებობისათვის) მხარს არ დაუჭერდა, თუკი ის (კომისიის პრეზიდენტობის კანდიდატი) არ იქნებოდა პარლამენტში წარმოდგენილი პოლიტიკური უმრავლესობის რჩეული. ევროპული კავშირის პარლამენტში წარმოდგენილმა პარტიათა კავშირებმა დაასახელეს საკუთარი კანდიდატურები. ევროპული საბჭო დაეთანხმა ამ პროცესს; 2019 წლის არჩევნებისათვის ევროპული კავშირის საბჭო ცდილობს, დაიბრუნოს საკუთარი პოლიტიკური მოქმედების თავისუფლება ამ თვალსაზრისით. ევროპული კომისიის მთელი კოლეგია ევროპული პარლამენტი-საგან მოითხოვს შესაბამისი ვოტუმის სახით დადასტურებას. ვოტუმამდე ხდება კომისიის თითოეული წევრის წარდგინება. წარსულში ხდებოდა ცალკეული კანდიდატურების უარყოფა, რასაც მათი გამონ-ვევა მოსდევდა შედეგად. **ევროპული კომისიის საბოლოო დასახელება** ხდება ევროპული კავშირის საბჭოს მიერ კვალიფიციური უმრავლესობის საფუძველზე. ევროპულ პარლამენტს არ აქვს გავლენა ევროპული კავშირის საბჭოსა და საბჭოში თანამდებობის პირების წარდგენაზე.

შესაბამისად, ევროპული კავშირის მმართველობის სისტემაში იგრძნობა საპარლამენტო მმართველობის სტრუქტურული ნიშნები. მმართველობითი უფლებამოსილების მქონე თანამდებობის პირების დანიშვნის უფლებამოსილება ნაწილობრივ კვლავ პარლამენტის პრეროგატივაა, თუმცა მნიშვნელოვან გავლენებს ამ კონტექსტში ისევ ფლობენ სახელმწიფოთა და მთავრობათა მეთაურები.

აუცილებელია ევროპული პარლამენტის მოსმენა ევროპული კავშირის **აუდიტორთა სასამართლო-სა და ევროპის ცენტრალური ბანკის დირექტორატის** წევრების კანდიდატურების დასახელებამდე (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 286-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, 283-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). ევროპის ცენტრალური ბანკის პრეზიდენტი წარუდგენს ევროპულ პარლამენტს ყოველწლიურ ანგარიშს.

დდ) საკონტროლო უფლებამოსილებები

კლასიკური საპარლამენტო ტრადიციის შესაბამისად, ევროპულ პარლამენტს გადაეცა საპარლამენტო კონტროლის უფლებამოსილებები (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-14 მუხ-

ლის 1-ლი აბზაცის მე-2 წინადადება). ევროპული კავშირის ინსტიტუციურ სისტემაში საპარლამენტო კონტროლის უპირველესი ადრესატი არის ევროპული **კომისია**, არავითარ შემთხვევაში ევროპული კავშირის საბჭო. თავის მხრივ, ეს მნიშვნელოვნად ასუსტებს ევროპული პარლამენტის კონტროლის ფუნქციებს, ევროპული საბჭოს ძლიერი ცენტრალური მმართველობითი უფლებამოსილებების ფონზე. ამ ეტაპზე წევრ სახელმწიფოთა პოლიტიკური ნება ეწინააღმდეგება ამ ტიპის საპარლამენტო კონტროლისადმი (იგულისხმება ევროპული კავშირის პარლამენტი) დაქვემდებარების იდეას. ევროპული კავშირის შემდგომი განვითარებისათვის გადამწყვეტი მნიშვნელობისაა, რამდენად შეძლებს ევროპული კავშირის საბჭო საკუთარი პოლიტიკური უპირატესობის დასაბუთებას ხალხის მიერ პირდაპირ არჩეულ ევროპული კავშირის პარლამენტთან მიმართებით.

(1) კონტროლი კომისიის მისამართით

- 51** ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 230-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, კომისია პასუხობს ზეპირ ან წერილობით **მიმართვებს ევროპული პარლამენტიდან**, რომლებიც ქვეყნდება შესაბამის ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში. ევროპულ პარლამენტს წარედგინება **ევროპული კომისიის ყოველწლიური ანგარიში** (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ 233-ე მუხლი) და დამკვიდრებული ჩვეულების შესაბამისად, ყოველწლიური სამოქმედო პროგრამა. 1973 წლიდან შემოღებული კითხვა-შეკითხვის საათები კომისიასთან და კომისიის წევრების მოწვევები საპარლამენტო კომიტეტების მიერ ქმნიან **ინტერპელაციის უფლებებს** ევროპული პარლამენტის დონეზე. სწორედ აქედან მომდინარეობს კომისიის უფლება, დაესწროს და წარდგეს სიტყვით ევროპული პარლამენტის სხდომებზე (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 230-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი). კომისიის მისამართით ინტერპელაციის გამოყენება (შესაბამისი რეზოლუციების მიღების გათვალისწინებით) დიდი ხანია, რაც აქტიურად გამოიყენება. ამ თვალსაზრისით, ევროპული კომისია ევროპული პარლამენტის მიმართ თანამშრომლობით ტალღაზეა, ხოლო პარლამენტი კომისიას ბუნებრივ მოკავშირედ აღიქვამს საბჭოსთან დაპირისპირებაში უფლებამოსილებათა გაფართოების საკითხთან დაკავშირებით. იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ ევროპული კომისია და ევროპული პარლამენტი ერთმანეთს ინტერგაციის განვითარების პროცესის მცველად და „ევროპულ ძალეზად“ მოიაზრებენ, კონტროლის უფლებამოსილებები დღეს (განსხვავებით განვლილი ორი ათწლეულისაგან) ნაკლებად ინტენსიურად გამოიყენება. ასე წარმოიქმნება ერთგვარი საბრძოლო ტაქტიკა – ევროპული პარლამენტი/კომისია vs. (ევროპული) საბჭო. ფედერალისტური კონცეფციის შესაბამისად, ევროპული კომისია უნდა იქცეს ევროპული კავშირის სამთავრობო ორგანოდ, რომელიც სრულფასოვნად კონტროლდება ევროპული პარლამენტის მიერ; ამავე კონცეფციის შესაბამისად, საბჭო უნდა იქცეს პარლამენტის მეორე პალატად და უნდა გადაინაცვლოს უკანა მხარეს.

ევროპული პარლამენტის „საკონტროლო უფლებამოსილებების ფუნდამენტია“ **უნდობლობის ვოტუმი** კომისიის მისამართით, რომელიც გაღებული ხმების 2/3-ის თანხმობითა და პარლამენტის წევრთა უმრავლესობით გადაწყვეტილად მიიჩნევა (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 234-ე მუხლი).

- 52** ევროპული პარლამენტის საპარლამენტო კონტროლის შემდგომი ინსტრუმენტია **განტვირთვა ბიუჯეტის შესრულებისას** (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 319-ე მუხლი). ეს საკითხი აქტუალური გახდა 1977 წლიდან, მას შემდეგ, რაც დაფუძნდა ევროპული კავშირის აუდიტორთა სასამართლო. 1996 წლის ბიუჯეტის ნაწილში კომისიის საქმიანობის ნეგატიურად შეფასებას ევროპული პარლამენტის მიერ და თითქმის შემდგომ უნდობლობის ვოტუმს 1999 წელს **კომისიის კოლექტიური გადადგომა** მოჰყვა შედეგად.

(2) კონტროლი საბჭოს მისამართით

მაშინ, როდესაც ხელშეკრულებები ითვალისწინებენ ევროპული პარლამენტის კონტროლის უფლებამოსილებებს ევროპული კომისიის მისამართით, **ანალოგიური კონტროლის უფლებამოსილებები არ არსებობს საბჭოსთან მიმართებით**. მიუხედავად **ჩვეულებითი სამართლის ფარგლებში გარკვეულწილად შემწევადი საპარლამენტო კონტროლის მცდელობებისა ევროპული საბჭოს მისამართით**, საპარლამენტო კონტროლის ოფიციალური არარსებობა ევროპული საბჭოს მისამართით ლოგიკურად ახსნადია, ამ უკანასკნელის სტატუსის გათვალისწინებით. ევროპული საბჭოს კონტროლი ევროპული პარლამენტის მიერ არ არის აუცილებელი. საპარლამენტო დემოკრატიიში პარლამენტი არ აკონტროლებს მისსავე „მეორე პალატას“. საბჭოს ცალკეული წევრების კონტროლი ხორციელდება ხელშეკრულების შესაბამისი მოდელის საფუძველზე წევრ სახელმწიფოთა პარლამენტების მიერ. ევროპული პარლამენტის **ინტერპელაციის უფლებამოსილებები** ევროპული საბჭოს მისამართით ხელშეკრულებით ექსპლიციტურად არ განისაზღვრება, პირიქით, ხელშეკრულებები ითვალისწინებენ საბჭოს სიტყვით გამოსვლის უფლებებს ევროპულ პარლამენტში (ევროპული პარლამენტის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 230-ე მუხლის მე-3 აბზაცი). 1958 წლიდან, განსაკუთრებით, თავად საბჭოს მიერ 1973 წლის 16 ოქტომბრის შესაბამისი აქტით ინსტიტუციონალიზებული პრაქტიკის შედეგად, საბჭომ ივალდებულა **პასუხის გაცემა საპარლამენტო მიმართვებზე**. ევროპულ საბჭოს ყოველწლიურად ასობით მსგავსი მიმართვა ეგზავნება.

წლების განმავლობაში (ევროპული) საბჭო იქცა **გადაწყვეტილებების მიმღებ მნიშვნელოვან ცენტრალურ ორგანოდ** და მთავარ თანამემოქმედად (თანაინსპირატორად) დიდი გეგმებისა ევროპული კავშირის პოლიტიკის ფარგლებში. ევროპული პარლამენტის პოლიტიკური მნიშვნელობა ამჟამად დაკნინების ეტაპზეა; „ევროპელი ფედერალისტები“ ამ გარემოების გათვალისწინებით მოითხოვენ ბალანსის შენარჩუნებას ევროპულ პარლამენტსა და (ევროპულ) საბჭოს შორის. დღემდე დავის საგანია, რამდენად მოგვარებადია საპარლამენტო განხილვების შედეგად ისეთი დიდი განდანილიებას დაქვემდებარებული პრობლემები, როგორებიცაა სახელმწიფო ვალაუვალობისა და ლტოლვილთა თავშესაფრით უზრუნველყოფის საკითხები.

(3) სასარჩელო უფლებამოსილებები სასამართლოს მიმართ

კომისიისა და საბჭოს მისამართით კონტროლის უფლებამოსილების ერთ-ერთი ნაირსახეობაა **ბათილობის შესახებ საჩივრის** წარდგენის უფლებამოსილება ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოში, გათვალისწინებული ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლის მე-2 აბზაცი. ევროპულმა პარლამენტმა ეს უფლებამოსილება ნაბიჯ-ნაბიჯ მოიპოვა. ამასთან, ამავე ხელშეკრულების 265-ე მუხლის შესაბამისად, ევროპული პარლამენტი უფლებამოსილია, წარუდგინოს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს **უმოქმედობის დადგენის/იდენტიფიცირების შესახებ საჩივარი**, იმ შემთხვევაში, თუ ევროპული კომისია ან საბჭო თავს არიდებს ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ ვალდებულებას, მიიღოს სათანადო გადაწყვეტილება (აქტი) შესაბამის საკითხთან დაკავშირებით. მსგავსი გარემოების მტკიცებულებებით დადასტურება კავშირის პრაქტიკაში საკმაოდ რთულია. მიუხედავად ამისა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ 1985 წელს დააკმაყოფილა ევროპული პარლამენტის საჩივარი უმოქმედობის დადგენის/იდენტიფიცირების შესახებ, საგზაო პოლიტიკის ცალკეულ საკითხებთან დაკავშირებით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 22.5.1985, 13/83, „საგზაო პოლიტიკა“).

დ) პოლიტიკური პარტიები ევროპულ დონეზე

არცერთმა მოქალაქემ არ იცის, თუ ვინ წარმოადგენს მას ევროპულ პარლამენტში. 55 კიდევ უფრო ნაკლებია ცოდნა მოქალაქეებს შორის იმისა, თუ რას განიხილავს ევ-

როპული პარლამენტი. აქ მანიფესტირდება არსებითი პრობლემა ევროპული პარლამენტის დემოკრატიული უკუკავშირის შესახებ საკუთარი ამომრჩევლებისადმი. ერთ-ერთი (მრავლიდან) მიზეზი არის ის გარემოება, რომ რომ ევროპული პარტიები, რომლებიც ნამდვილ კონკურენტულ გარემოში ევროპული კავშირის შემდგომი განვითარებისათვის ალტერნატიულ ოფციებს ქმნიან და, ამ თვალსაზრისით, ალტერნატიული გადაწყვეტილებების მიღების პერსპექტივაზე ორიენტირდებიან, ჯერჯერობით, არ არსებობს.

- 56** მიუხედავად ამისა, ევროპული კავშირის ფარგლებში წარმოიშვა **ზეეროვნული პარტიული გაერთიანებები (პარტიების გაერთიანებები)**. ამ ეტაპზე კონსტიტუირებულია შემდეგი პარტიული გაერთიანებები: ევროპული სახალხო პარტია, სოციალ-დემოკრატიული პარტიების კავშირი ევროპულ გაერთიანებაში, ევროპული ლიბერალური და დემოკრატიული რეფორმის პარტია და ევროპელი მწვანეები (1993). ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-10 მუხლის მე-4 აბზაცი ევროპული კავშირის დონეზე მოქმედ პოლიტიკურ პარტიებს აღიარებს „ფაქტორად კავშირის ინტეგრაციისა“. პარტიების დაფინანსებას თავდაპირველად არეგულირებდა შემდეგი დადგენილება – 2003/2004 (L 297/1). 2014 წლიდან დადგენილება – 2014/1141 (2014, L 317/1) ევროპული პოლიტიკური პარტიების სტატუსისა და დაფინანსების, აგრეთვე, ევროპული პოლიტიკური ფონდების შესახებ არეგულირებს საკითხებს დეპუტატის სტატუსთან დაკავშირებით. ეს დადგენილება ითვალისწინებს ბევრად მკაცრ წესებს დაფინანსების მოპოვებასთან დაკავშირებით და უფრო მოქნილი წესების სისტემას.

2. ევროპული საბჭო

ლიტერატურა: *Ludlow*, Die Führung der EU durch den Europäischen Rat, Integr. 2005, 3; *Werts*, The European Council, 2008; *Schoo*, Das neue institutionelle Gefüge der EU, EuR-Beiheft 1/2009, 51; *Peutl*, Organisation und Arbeitsweise des Europäischen Rats, in: Eilmansberger u. a. (Hrsg.), Rechtsfragen der Implementierung des Vertrags von Lissabon, 2011, 199; *Eggermont*, The Changing Role of the European Council in the Framework of the EU, 2012; *Corsepius*, An Institution in the Making: The European Council, FS Piris, 2012, 135; *de Waele/Broeksteeg*, The Semi-Permanent European Council Presidency, CMLRev 2012, 1039; *Puetter*, The European Council and the Council, 2014; *Wessels*, The European Council, 2015; *de Schoutheete*, The European Council, in: Hodson/Peterson (Hrsg.), The Institutions of the EU, 4. Aufl. 2017, 43. Die Entwicklung der Institution wird in „Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration“ jährlich dargestellt.

ინტერნეტმისამართი: <http://www.consilium.europa.eu/de/european-council/>

- 57** სახელმწიფოთა და მთავრობათა მეთაურები პირველად 1969 წელს შეიკრიბნენ, რათა მიეცათ იმპულსი ინტეგრაციისათვის (ჰააგა). 1974 წელს მოხდა **ევროპული საბჭოს, როგორც ინსტიტუციისათვის მუდმივმოქმედი პოლიტიკური პლატფორმის მინიჭება, თუმცა არა სამართლებრივ-ფორმალურ და სახელშეკრულებო დონეზე**, თავდაპირველად. ეს ორგანო საბჭოსთან ერთად არის წარმოდგენილი. ამ ტიპის ორგანოს (ევროპული საბჭო) ინსტიტუციონალიზაცია აუცილებელი იყო იმ გამონკვევების საპასუხოდ, რომლებიც მოიცავს ხელშეკრულებით გათვალისწინებული მიზნების

განხორციელებას: ინტეგრაციის პროცესისათვის იმპულსებისა და მიმართულების მიცემას, ტექნიკურ-ფუნქციური თანამშრომლობის ფორმების შედგენად. ევროპული საბჭო აერთიანებს სახელმწიფოთა და მთავრობათა მეთაურებს და მის შემადგენლობაშია, აგრეთვე, ევროპული საბჭოს პრეზიდენტი და ევროპული კომისიის პრეზიდენტი. ევროპული საბჭო წამყვან პოლიტიკურ ორგანოდ იქცა ბოლო წლების განმავლობაში. მან უნდა წარმართოს მთლიანი პოლიტიკური საქმიანობა ევროპული კავშირის დონეზე (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-15 მუხლის 1-ლი აბზაცი). ევროპული საბჭოს სხდომები გამოირჩევა აზრთა სხვადასხვაობით, ახალი ურთიერთგანხილვითი პროექტების ინიცირებით. ევროპული საბჭო ქმნის პოლიტიკურ ამინდს. ფორმალურად ის ემორჩილება შემზღუდული უფლებამოსილების პრინციპს; მიუხედავად ამისა, არსებობს გარემოებები, როდესაც ევროპული საბჭოს საქმიანობის მასშტაბი ამ შემზღუდულ სტანდარტს სცდება. ამასთან, მიუხედავად იმისა, რომ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს უფლებამოსილებები (სასამართლო კონტროლი) ევროპულ საბჭოზე ვრცელდება, ამ უკანასკნელის ბოჭვა სასამართლო კონტროლის მეშვეობით, ფაქტობრივად, გამოირიცხება.

ევროპული საბჭოს უფლებამოსილებები ფორმალურად უკანასკნელ წლებში გაიზარდა. მიუხედავად ამისა, ეს უფლებამოსილებები უშუალოდ საბჭოს უფლებამოსილებებს ჩამოირჩება. ევროპული საბჭოს მიერ პოლიტიკური პროცესების ინიცირება და წარმართვა სახელდებალია ე.წ. „**კავშირის მეთოდად**“; ამის საპირისპიროდ, ევროპული კომისიის მიერ პოლიტიკური პროცესების ინიცირებისა და წარმართვისას საუბარია ე.წ. „**გაერთიანების მეთოდზე**“.

1974 წლის სამიტზე ევროპული კავშირისათვის ევროპული საბჭოს მნიშვნელოვან ინსტიტუციად აღიარებას მოჰყვა **კონსტიტუციური მნიშვნელობის ცვლილება** და პროცესი ევროპული კავშირის ფარგლებში. 1950-იან წლებში **ევროპული ფედერალისტების „ფილოსოფიის“** შესაბამისად, კომისია, როგორც „ხელშეკრულების მამოძრავებელი ძალა“, უნდა გარდაქმნილიყო მმართველობის ორგანოდ (მთავრობად), ხოლო საბჭო უნდა ქვეუღიყო პარლამენტის მეორე პალატად. ამ ხედვის მიზანი იყო ევროპული ფედერაციის დაფუძნება. მე-20 საუკუნის 60-იანი წლებიდან ევროპული კავშირი, ფაქტობრივად, განვითარდა როგორც „**სახელმწიფოთა კავშირი**“. კომისია კვლავ რჩება დამოუკიდებელ და მნიშვნელოვანი იმპულსების მქონე ორგანოდ. თუმცა, ევროპული პოლიტიკის კონტექსტში, მთავარი პოლიტიკური შემოქმედებითი პროცესი ფორმირდება და წარმართება უკვე ევროპული საბჭოს დონეზე. განსაკუთრებით იზრდება ევროპული საბჭოს როლი ისეთი უმნიშვნელოვანესი პოლიტიკური საკითხების განხილვისას, როგორებიცაა, მაგ.: თავდაცვის საკითხები, ფინანსური კრიზისი და ვალაუვალობის პრობლემები, აგრეთვე, ლტოლვილთა პოლიტიკა. ევროპული საბჭოს, როგორც ორგანოს ფაქტობრივი საპირწონე, მხოლოდ და მხოლოდ, **პირდაპირი არჩევნების საფუძველზე არჩეული ევროპული კავშირის პარლამენტია**. ევროპული საბჭოს, როგორც ევროპული პოლიტიკის წარმმართველი უმთავრესი ორგანოს, როლს უსვამს ხაზს ფაქტი, რომ ევროპული კომისია მონაწილეობს სხდომებში, მაგრამ ევროპული საბჭო თავს არიდებს გადაწყვეტილებების მიღებას, კომისიის მიერ წარმოდგენილი წინადადებების გათვალისწინებით. ევროპული საბჭოს როლის გაზრდის ფონზე ევროპელი ფედერალისტები აკრიტიკებენ ევროპული კავშირის რენაციონალიზაციის პროცესს. ევროპულ საბჭოს ხშირად სდებენ ბრალს, რომ, პოლიტიკური „საჭიროებების“ შესაბამისად, ევროპული კავშირის ფუძემდებლურ სტრუქტურულ საფუძვლებს სცდება. ევროპული საბჭოს ეს მნიშვნელოვანი როლი წარმოაჩენს მისი დემოკრატიული კონტროლის აუცილებლობის საკითხს წევრ სახელმწიფოთა პარლამენტების მხრიდან, რაც დღემდე არ არის დამაკმაყოფილებლად პასუხაცემული.

58

ა) ევროპული საბჭოს ინსტიტუციები

59 1969 წლიდან მიმდინარე შეხვედრებისა და 1974 წლის ფორმალიზაციის შედეგად ევროპული საბჭო განსაკუთრებული პოლიტიკური მნიშვნელობის ორგანოდ იქცა, არამხოლოდ ჰელმუტ შმიდტისა (Helmut Schmidt) და ვალერი ჟისკარ დესტენის (Valerie Giscard d'Estaing) კარგი თანამშრომლობით. თავდაპირველად ევროპული საბჭოს შესახებ სადამფუძნებლო ხელშეკრულებებში არაფერი იყო მითითებული. ეს გარემოება შეიცვალა ერთიანი ევროპული აქტების შედეგად, ხოლო შემდეგ მასტრიხტის ხელშეკრულების საფუძველზე. ევროპული საბჭოს შემადგენლობა მოიცავს მთავრობათა და სახელმწიფოთა მეთაურებს, ევროპული საბჭოს პრეზიდენტს, აგრეთვე, ევროპული კომისიის პრეზიდენტს. უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო და უსაფრთხოების საკითხებში იღებს მონაწილეობას რეკომენდაციების შემუშავების პროცესში (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-15 მუხლის მე-2 პუნქტი). საგარეო საქმეთა მინისტრებისა და კომისიის სხვა წევრების მონაწილეობა ამ ეტაპზე გათვალისწინებული არ არის (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-4 მუხლი). წევრ სახელმწიფოთა პრეროგატივაა საკითხი, წარადგინონ ევროპული საბჭოს შემადგენლობაში სახელმწიფოსა თუ მთავრობის მეთაური (სახელმწიფოს მეთაური – საფრანგეთი, ლიეტუვა, რუმინეთი, კვიპროსი; მთავრობის მეთაური – სხვა წევრ სახელმწიფოებში). ზოგნი ევროპულ საბჭოს ევროპული კავშირის უმაღლეს „ორგანოდ“ მოიხსენიებენ; უდავოა მისი ცენტრალური როლი ევროპული კავშირის შემდგომ განვითარებაში. ევროპული საბჭო შეიმუშავებს ღონისძიებებს, ახდენს მიზნების ფორმულირებას და ქმნის სამოქმედო გეგმას, რომელიც კავშირის განვითარებისათვის არსებითი მნიშვნელობისაა. საგარეო დონეზე ევროპული საბჭო ფლობს მნიშვნელოვან ფუნქციას, ინტეგრაციის პროცესის წარმართვის კონტექსტში (საჯაროობის ფუნქცია). ამ თვალსაზრისით, ევროპული კავშირის საბჭოს შეაქვს კონტრიბუცია ევროპული კავშირის უმაღლეს გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხების (უმაღლესი უფლებამოსილებების) ლეგიტიმაციის პროცესში. ევროპული საბჭო იმდენად ქმედითია, რომ საბჭო შესაძლოა, მის ჩრდილქვეშ აღმოჩნდეს. განსაკუთრებით თვალსაჩინოა ეს გარემოება ევროკრიზისისა და ე.წ. „ევროპული სამიტების“ ფარგლებში.

60 2004 წლიდან ევროპული საბჭო სხდომებს მართავს მხოლოდ და მხოლოდ **ბრიუსელში. 2017 წლიდან ევროპული საბჭო (ისევე, როგორც საბჭო) სხდომებს მართავს „ევროპის შენობაში“**. ევროპული საბჭოს შეხვედრების, განსაკუთრებით, პატარა წევრ სახელმწიფოებში წარმართვა, ლოკისტიკური და ეკონომიკური თვალსაზრისით, რთული აღმოჩნდა. ევროპული საბჭოს სხდომებისას დაშვებულია ნებისმიერი ოფიციალური ენის გამოყენება. ერთმანეთისაგან განსხვავდება ევროპული საბჭოს არაფორმალური, ფორმალური და განსაკუთრებული სხდომები.

ბ) გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი ევროპულ საბჭოში

61 ევროპული საბჭო გადაწყვეტილებებს იღებს, როგორც წესი, **კონსენსუსის** საფუძველზე (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-15 მუხლის მე-4 პუნქტი). ხელშეკრულება ითვალისწინებს გამონაკლისებს (ევროპული კავშირის შესახებ ხელ-

შეკრულების მე-17 მუხლის მე-7 პუნქტი, მე-18 მუხლის 1-ლი პუნქტი, 48-ე მუხლის მე-3 პუნქტი); მიუხედავად ამისა, არსებული პოლიტიკური პრაქტიკის ფარგლებში ეს გამონაკლისები ევროპულ საბჭოს, ჯერჯერობით, არ გამოუყენებია. კენჭისყრა და შესაბამისი უმრავლესობის საფუძველზე გადაწყვეტილების მიღება, პრაქტიკულად, არ ხდება; მიუხედავად ამისა, 1985 წელს ევროპულმა საბჭომ მილანში ჩაატარა კენჭისყრა საკითხთან დაკავშირებით, უნდა გამართულიყო თუ არა კონფერენცია ერთიანი ევროპული აქტების შესამუშავებლად.

გადაწყვეტილებები მიიღება ერთგვარ „კლუბურ“ ატმოსფეროში, რომლის ფარგლებში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს პიროვნული ღირსებები, საერთო პოლიტიკური პერსპექტივები, კომპრომისუნარიანობა და ა.შ. მნიშვნელოვან ფუნქციას ასრულებენ ვახშმები, გასიერებები, „საუბრები ბუხართან“ და ა.შ., გარემოებები, რომელთა ფარგლებში შესაძლებელია საუბარი მცირერიცხოვან ჯგუფებში. ხშირად ხდება შეთანხმება საკომპრომისო პაკეტზე. ევროპულ საბჭოს აქვს, აგრეთვე, საკუთარი რეგლამენტი (1.12.2009, 2009/882, L 315/51); ამით ვლინდება ამ ორგანოს სამართლებრივი ფორმალიზაციის პროცესი. სხდომები არ არის საჯარო. შეხვედრათა შედეგები კონფიდურირდება „თავმჯდომარის დასკვნების“ სახით, რომელთაც არ გააჩნიათ სამართლებრივი ხასიათი, თუმცა ეს უკანასკნელნი წარმოადგენენ ორიენტირებს ევროპული საბჭოს წევრებისათვის და აქვთ გავლენა საჯარო პოლიტიკაზე.

გ) ევროპული საბჭოს მოვალეობები

ევროპული საბჭოს მოვალეობაა ევროპული კავშირის ინსპირირება და ხელმძღვანელობა (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-15 მუხლის 1-ლი პუნქტი). ევროპული საბჭო ანიჭებს ევროპულ კავშირს განვითარებისათვის აუცილებელ იმპულსებს და ახდენს მისი პოლიტიკური საქმიანობის მიზნების ფორმირებას. ევროპული საბჭო წყვეტს **პრინციპულად მნიშვნელოვან პოლიტიკურ საკითხებს** და იღებს შესაბამის გადაწყვეტილებებს (მაგ., ევროპული პარლამენტის პირდაპირი არჩევნები 1974/75, ევროპული სავალუტო სისტემის ფორმირება 1978), რომლებიც შემდგომ, საბჭოს საქმიანობის შედეგად, სამართლებრივად მბოჭავ აქტებად გარდაიქმნება. ევროპული საბჭო განსაკუთრებულ როლს ასრულებს, აგრეთვე, ხელშეკრულებების ცვლილების პროცესში (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 48-ე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები), ასევე, ხელშეკრულების გამარტივებული ცვლილების პროცესში (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 48-ე მუხლის მე-6 და მე-7 პუნქტები): ერთეულ შემთხვევებში მას შეუძლია ხელშეკრულების ავტონომიურად შეცვლა; გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო ამ კონტექსტში გადაწყვეტილებების მიღებისას წევრ სახელმწიფოებთან მჭიდრო კავშირის არსებობის აუცილებლობას უსვამს ხაზს (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 123, 267 (386 და შემდგომ)). გარდა ამისა, ევროპული საბჭო ქმნის და წარმოადგენს სამოქმედო პოლიტიკურ ორიენტირებს, ხშირად საზეიმო ფორმით. ევროპულ საბჭო უფლებამოსილია, დაავალოს საბჭოს დავალებების მიცემა კომისიისათვის ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 241-ე მუხლის შესაბამისად. ევროპული საბჭო არ ახორციელებს საკანონმდებლო საქმიანობას. ევროპული კავშირის

შესახებ ხელშეკრულება მნიშვნელოვან შემოქმედებით უფლებამოსილებებს ანიჭებს ევროპულ საბჭოს, მაგ., კომისიის პრეზიდენტის ნომინირების (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-17 მუხლის მე-7 პუნქტი), ევროპის ცენტრალური ბანკის დირექტორატის წევრების ნომინირების (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 283-ე მუხლის მე-2 პუნქტი), აგრეთვე, საგარეო და უსაფრთხოების საკითხებში ევროპული კავშირის უმაღლესი წარმომადგენლის ნომინირების (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-18 მუხლის 1-ლი პუნქტი) გათვალისწინებით. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-15 მუხლის მე-5 პუნქტის შესაბამისად, ევროპული საბჭოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადაა ორწელიწად-ნახევარი (მხოლოდ ერთხელ ხელახალი არჩევის შესაძლებლობის გათვალისწინებით); ის აირჩევა ევროპული საბჭოს მიერ. ყოველივე ეს კიდევ უფრო აძლიერებს ევროპული საბჭოს, როგორც ორგანოს, როლს. ევროპული საბჭოს გადანაცვებილები, რომლებიც მესამე პირებს მიემართება, ექვემდებარება გასაჩივრებას (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლი). ზოგადად, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს იურისდიქცია ევროპული საბჭოს მისამართით შეზღუდულია (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 269-ე და 275-ე მუხლები). როგორც წესი, სასამართლო ახორციელებს უფლებამოსილებებს, ზოგადად, საბჭოს მისამართით (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 121-ე მუხლის მე-2 აბზაცი, ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 26-ე მუხლი). ხშირად ევროპული საბჭო აგვარებს კონფლიქტებს, რომელთა მოგვარება უფრო დაბალ დონეზე შეუძლებელი იყო. ევროპული საბჭო ფლობს მნიშვნელოვან უფლებამოსილებებს ინსტიტუციურ საკითხებთან დაკავშირებით (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 236-ე მუხლი – საბჭოს ინფორმაციების შექმნა; ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-17 მუხლის მე-5 პუნქტი – კომისიის წევრების რაოდენობის ცვლილება; ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 244-ე მუხლი – სისტემის შექმნა თანაბარმნიშვნელოვანი როტაციისათვის კომისიის დაკომპლექტებისას).

- 63** ევროპული საბჭო ყოველი სხდომის შემდეგ და წელიწადში ერთხელ ევროპულ პარლამენტს წარუდგენს ანგარიშს (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-15 მუხლის მე-6 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი). ამ კონტექსტში იგრძნობა **ევროპული პარლამენტის დამოუკიდებლობა ევროპული საბჭოს მისამართით.**

3. ევროპული კავშირის საბჭო

ლიტერატურა: *Hayes-Renshaw/Wallace* (Hrsg.), *The Council of Ministers*, 2. Aufl. 2006; *Curtin*, *The Council of Ministers: The Missing Link?*, in: Verhey u. a. (Hrsg.), *Political Accountability and European Integration*, 2009, 125; *Zyckowski/Cichocki* (Hrsg.), *Institutional Design and Voting Power in the EU*, 2010; *Kumin*, *Organisation und Arbeitsweise des Rats*, in: Eilmansberger u. a. (Hrsg.), *Rechtsfragen der Implementierung des Vertrags von Lissabon*, 2011, 209; *Puetter*, *The European Council and the Council*, 2014; *Umbach*, *Rat*, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), *Europa von A bis Z*, 14. Aufl. 2016, 372. Die Entwicklung der Institution wird in „Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration*“ jährlich dargestellt.

ინტერნეტმისამართი: <http://www.consilium.europa.eu/de/home/>

ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-16 მუხლის 1-ლი პუნქტის შესაბამისად, ევროპული კავშირის საკანონმდებლო და საბიუჯეტო უფლებამოსილებების ნაწილი, აგრეთვე, მნიშვნელოვანი მმართველობითი და ადმინისტრაციული უფლებამოსილებები გადაეცემა ევროპული კავშირის ორგანოს – **საბჭოს**. საბჭო აერთიანებს წევრი სახელმწიფოების მთავრობათა წარმომადგენლებს. შესაბამისად, საბჭო (წოდებული, ნაწილობრივ, „მინისტრთა საბჭოდ“) წარმოადგენს (ევროპულ საბჭოსთან ერთად) ორგანოს, რომლის ფარგლებში წევრ სახელმწიფოებს აქვთ შესაძლებლობა, გავლენა მოახდინონ გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესზე, ევროპული კავშირის მასშტაბით. საბჭოს არსებობით უზრუნველყოფილია ევროპული კავშირის დონეზე მიმდინარე პოლიტიკურ პროცესებში წევრი სახელმწიფოების ჩართულობა. საბჭოს საქმიანობა მჭიდროდ არის დაკავშირებული ევროპული საბჭოს საქმიანობასთან. საბჭო არა მხოლოდ ამზადებს ევროპული საბჭოს სხდომებს, არამედ, აგრეთვე, წარუდგენს ანგარიშს ამ უკანასკნელს (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-16 მუხლის მე-8 პუნქტი). სხდომების საჯაროობა უზრუნველყოფილია აუდიო- და ვიდეოგადაცემებით საბჭოს შენობაში. მიუხედავად იმისა, რომ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საბჭო კვლავ უმთავრეს როლს ასრულებს, ეს უკანასკნელი ვალდებულია, გაიზიაროს ეს უფლებამოსილებები ევროპულ პარლამენტთან. განსაკუთრებით ეხება ეს საკითხი ჩვეულებრივ კანონმდებლობას (საკანონმდებლო პროცესს. იხ. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 289-ე მუხლი).

მუდმივმოქმედი წარმომადგენლებით დაკომპლექტებული კომიტეტითა და მთავარი სამდივნოთი საბჭო წარმოდგენილია **ბრიუსელში** (დაახლ. 3200 თანამშრომელი). მთავარი სამდივნო ნაწევრდება 7 მთავარ დირექციად, იურიდიულ სამსახურად და 5 სხვა ტიპის სამსახურად. ყოველ წელიწადს სამი თვის განმავლობაში საბჭოს სხდომები ლუქსემბურგში იმართება (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 341-ე მუხლი, ადგილსამყოფლის განსაზღვრის შესახებ პროტოკოლი, 2 012, C 326/265).

ა) საბჭოს ინსტიტუციები

აა) თანამშრომლობა და მართვა

საბჭო არის **ევროპული კავშირის ორგანო**, რომელშიც წევრ სახელმწიფოთა მთავრობები საკუთარ წარმომადგენლობას (მინისტრთა დონეზე) გზავნიან (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-16 მუხლის მე-2 ნაწილი). ევროპული კავშირის სამართალი, ამ თვალსაზრისით, ითვალისწინებს წევრ სახელმწიფოთა შიდასამართლებრივ თავისებურებებს. გერმანიის ფედერაციაში ამ რანგს ფლობენ ფედერალური მინისტრები, აგრეთვე, ფედერალური ერთეულების მინისტრები, რამდენადაც ეს უკანასკნელნი, გერმანიის ფედერაციის კონსტიტუციის 23-ე მუხლის მე-6 პუნქტის შესაბამისად, წარმოდგენილნი უნდა იყვნენ საბჭოში. ჩვეულებითი სამართლის ფარგლებში აღიარებულია, რომ წევრ სახელმწიფოებს აქვთ უფლებამოსილება, წარადგინონ საბჭოში საკუთარი პარლამენტის წარმომადგენლები ან სახელმწიფო მდივნის სტატუსის მქონე (მაღალი რანგის) საჯარო მოხელეები. საბჭო არ გამოირჩევა მკაცრი პერსონალური შემადგენლობით. მისი სხდომები ტარდება სხვადასხვა შემადგენლობით (ზოგჯერ, პარალელურად).

66 საბჭო სხდომებს მართავს სხვადასხვა ფორმალური შემადგენლობით (**ფორმაციები**), რომლებშიც დარგობრივად ახლოს მდგომი წარმომადგენლები ერთიანდებიან (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-16 მუხლის მე-6 პუნქტი, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 236-ე მუხლი). მყარი პრინციპი, რომლის მიხედვითაც სხდომები და ფორმაციები გადანაწილებოდა, ჯერჯერობით, იდენტიფიცირებული არ არის. ამჟამად არსებობს რამდენიმე ფორმაცია: საბჭო ზოგადი საკითხებისათვის, საგარეო საკითხთა საბჭო, აგრეთვე, რვა სხვა ფორმაცია (ეკონომიკა / ფინანსები; იუსტიციის / შინაგან საქმეთა; დასაქმების / სოციალური / ჯანმრთელობის / მომხმარებელთა უფლებების დაცვის; კონკურენციის თავისუფლების, შიდა ბაზართან ერთად / ინდუსტრიის / მეცნიერების / საპაერო სივრცის; მიმოსვლის / ტელეკომუნიკაციის / ენერგიის; სოფლის მეურნეობის / მეთევზეობის; გარემოს დაცვის; განათლების / ახალგაზრდობის / კულტურის / სპორტის (2009/878, L 315/46 ცვლილებებით)). ზოგად საკითხთა საბჭო ასრულებს კოორდინაციისა და ინსპირირების (იმპულსების მიმცემ) ფუნქციას საბჭოს ზოგად სამუშაო პროცესში. საბჭოს სხდომები ტარდება 24 ოფიციალურ ენაზე; ენებს შორის განსხვავების გამო წარმოშობილი უზუსტობები, სასწრაფო აუცილებლობისას, სწორდება ერთხმად მიღებული გადაწყვეტილებით.

ფორმაციების მიხედვით, სხდომების წარმართვა ინტეგრაციის პირველ ეტაპისათვის სრულიად მისაღები მოვლენა იყო. შემდგომ ეტაპზე გამოიკვეთა, რომ საბჭოს წარმომადგენლები, რომლებიც საბჭოს ფარგლებში სრულიად კონკრეტულ სფეროში კოოპერირებენ და რომლებიც საკუთარი წინადადებების რეალიზაციას საკუთარ წევრ სახელმწიფოებში ვერ ახერხებდნენ, კონსენსუსს აღწევდნენ საბჭოს მასშტაბით. სუბსიდიარულობის პრინციპის ნაკლებმნიშვნელოვანებას ამ კონტექსტის ნაწილია (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-5 მუხლი); მეორე მხრივ, საბჭოს არსებობა ხელს უწყობს წევრ სახელმწიფოთა მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების აღსრულებას. სხვაგვარად წევრ სახელმწიფოთა „ევროპის მინისტრების“ გადაწყვეტილებათა აღსრულება რთული იქნებოდა.

67 საბჭოსა და მისი სტრუქტურების ხელმძღვანელობა იცვლება ყოველი ნახევარი წლის განმავლობაში, საბჭოს მიერვე დადგენილი წესების შესაბამისად (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-16 მუხლის მე-9 პუნქტი; 2016/1316, 208/42 როტაციების განსაზღვრის შესახებ 2030 წლამდე). ყოველი ახალი ხელმძღვანელი მჭიდროდ თანამშრომლობს საკუთარ წინამორბედსა და მომდევნო ხელმძღვანელთან („ტროიკა“; 2009/881, L 315/50). მხოლოდ „საგარეო საკითხთა“ საბჭოში არსებობს უმაღლესი წარმომადგენელი, რომელიც შესაბამის ხელმძღვანელობით უფლებამოსილებებს ახორციელებს (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-18 მუხლი, მე-3 პუნქტი). მასვე ეკისრება სხდომათა დაგეგმვის, მომზადებისა და წარმართვის ვალდებულება (საბჭოს რეგლამენტის 1-ლი მუხლი, 1.12.2009, 2009/882, L 315/51). ევროპული საბჭოს პრეზიდენტის, დარგობრივად გადანაწილებული საბჭოს ხელმძღვანელისა და საბჭოს უმაღლესი წარმომადგენლის თანაარსებობამ შესაძლოა, გამოიწვიოს კოორდინაციის პრობლემები და ამრთა სხვადასხვაობა. თუკი ადრე საბჭოს ხელმძღვანელს (ჯერ კიდევ ევროპული კავშირის პარლამენტისა კომისიის პრეზიდენტებამდე) **ევროპული კავშირის პირველი წარმომადგენლის** ფუნქცია ეკისრებოდა, დღეს ამ ფუნქციას **ევროპული საბჭოს პრეზიდენტი** ასრულებს. საბჭოს ხელმძღვანელობა ნეიტრალური და აპარტიული უნდა იყოს.

საბჭოსთან (ეკონომიკისა და ფინანსთა მინისტრების გაერთიანება – ECOFIN) შეცდომით არ უნდა იდენტიფიცირდეს ე.წ. „ევროკავშირი“ (ევროპული კავშირის საქმიანობის შესახებ ხელშეკრულების 137-ე მუხლი და მე-14 პროტოკოლი, 2012, C 326/283), რომელიც ევროზონასთან დაკავშირებით, წევრ სახელმწიფოთა შესაბამის მინისტრებს და სხვა უფლებამოსილ პირებს აერთიანებს (მათ შორის ევროპული კომისიის ეკონომიკურ და სავალუტო კომისარს, აგრეთვე, ევროპის ცენტრალური ბანკის პრეზიდენტს). ამ ჯგუფსაც ჰყავს საკუთარი ხელმძღვანელი. ევროზონა ინსტიტუციურად მყარი ჯგუფი კი-დეც არ არის, რაც იწვევს პრობლემებს გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში. წევრ სახელმწიფოებში, რომლებიც არ არიან ევროზონის წევრები, მუსირებს მოსაზრება, რომ ევროზონის ინტერესებმა შესაძლოა, მათზეც იმძლავროს.

ბბ) წევრი სახელმწიფოების წარმომადგენელთა სტატუსი

საბჭოს შემადგენლობა შედგება წარმომადგენლებისაგან, რომლებიც სახელმწიფოებიდან წევრ სახელმწიფოთა მიერ. ურთიერთსაპირისპირო კონტროლი არ ხორციელდება. წარმომადგენლები **დამოკიდებულნი არიან** საკუთარი წევრი სახელმწიფოების მიერ გაცემულ **ინსტრუქციებზე**; მიუხედავად ამისა, წევრი სახელმწიფოები განსაზღვრავენ სამოქმედო არეალს საბჭოს მასშტაბით პოლიტიკური საკითხების მიმოხილვისა და განხორციელებისათვის. ინსტრუქციის წესებთან შესაბამის ქმედება საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების სამართლებრივ მნიშვნელობას არ აკნინებს. საბჭოში წევრ სახელმწიფოთა წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა ევროპულ კავშირს, როგორც ორგანიზაციას, **დემოკრატიულ ლეგიტიმაციას** მატებს. წარმომადგენელთა პირდაპირი უკუკავშირი საკუთარი მთავრობებისა და (არაპირდაპირი) საკანონმდებლო ორგანოებისადმი უზრუნველყოფილია დემოკრატიის პრინციპის მოთხოვნების შესაბამისად აუცილებელი უკუკავშირის აუცილებლობით (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები: 89, 155, „მასტრიხტი“; 123, 267, „ლისაბონი“: „ინტეგრაციის პასუხისმგებლობა“). ევროპული კავშირი ამ პრინციპს აღიარებს ექსპლიციტურად (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 პუნქტის მე-2 ქვეპუნქტი, აგრეთვე, მე-12 მუხლი). მიუხედავად ამისა, გავლენაუნარიანობა და კონტროლის უფლებამოსილებების ხარისხი დაბალია. ეს გამოწვეულია საბჭოს არა ფიზიკური „დამორებით“ მოქალაქეებთან, არამედ პასუხისმგებლობათა სიმრავლით.

გერმანიაში ევროპულ საკითხებთან დაკავშირებით თანამშრომლობს ფედერალური პარლამენტის ორივე პალატა – **ბუნდესტაგი** და **ბუნდესრათი**. ამ უკანასკნელში წარმოდგენილი არიან ფედერალური მიწები. გერმანიის ფედერალურ მთავრობას ეკისრება სრულყოფილი **ანგარიშგების ვალდებულება** ბუნდესტაგისა და ბუნდესრათისადმი. გერმანიის ფედერალური სასამართლო ანგარიშგების ვალდებულებას, გერმანიის ფედერალური კონსტიტუციის 23-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, ფართოდ განმარტავს (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 131, 152). ამ პროცესში აუცილებელია ბუნდესტაგის პოზიციითა **გათვალისწინება**. ამასთან, აუცილებელია **ერთიანი ფედერალური სახელმწიფოებრივი პასუხისმგებლობის** გათვალისწინება და დაცვა. ფედერალური მიწების მონაწილეობის საკითხები რეგულირებულია იმ კონტექსტის გათვალისწინებით, არის თუ არა შემხებლობაში შესაბამისი საკითხი ფედერალური ერთეულების უფლებამოსილებებთან (გერმანიის ფედერალური კონსტიტუციის 23-ე მუხლის მე-2, მე-4–მე-6 პუნქტები; აღსრულებითი კანონმდებლობა). ზოგ შემთხვევაში მთავრობა ვალდებულია, **გაითვალისწინოს** ბუნდესრათის პოზიცია საამისოდ **განსაზღვრული** მასშტაბებით და განხილვების პროცესში ჩართოს ფედერალური მიწების წარმომადგენელი, კერძოდ, აუწყოს ამ უკანასკნელს საბჭოს ფარგლებში განხილვების მიმდინარეობის შესახებ. „გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესის მსგავსი ფედერალიზაცია“ არ იწვევს

ამ პროცესის გამართვებას ბრიუსელისათვის. ფორმალურ კომპრომისებში იგრძნობა ის დაძაბულობა, რომელიც უკავშირდება საბჭოში გერმანელი წარმომადგენლის მიერ ევროპული კავშირისადმი (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-4 მუხლი) არსებულ პასუხისმგებლობას, აგრეთვე, გერმანიის ფედერალური კონსტიტუციით გათვალისწინებული ვალდებულების განხორციელებას. კონფლიქტურ შემთხვევებში გერმანიის მიერ მიცემული ხმა საბჭოში სამართლებრივად ნამდვილია. თუკი მსგავს შემთხვევაში არაკონსტიტუციური ქმედება იქნება შემწნეული, გათვალისწინებული უნდა იქნეს კავშირისადმი ერთგულების პრინციპი, კონსტიტუციით განსაზღვრული ნორმატული ჩარჩოს დარღვევის გარეშე (შეად. გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 92, 203). ლისაბონის გადაწყვეტილებაში (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 123, 267) გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო პოსტულირებს ცნებას – „ინტეგრაციის პასუხისმგებლობა“, რომელიც ავალდებულებს პარლამენტს.

გგ) ორგანიზაცია და მართვა

71 სამუშაო პროცესი საბჭოში წარიმართება 2004 წლის 22 მარტის რეგლამენტის შესაბამისად (2013 წლის 10 დეკემბრის მდგომარეობით, 2013/746, L 333/77). რეგლამენტი არეგულირებს საბჭოს სხდომების პროცედურულ საკითხებს, სამართლებრივი აქტების გამოცემასა და წევრ სახელმწიფოთა მუდმივმოქმედი წარმომადგენლების კომიტეტის ვალდებულებებთან დაკავშირებულ გარკვეულ ფორმალობებს, აგრეთვე, საბჭოს მთავარი სამდივნოს საქმიანობასთან დაკავშირებულ საკითხებს; რეგლამენტი აწესრიგებს, ასევე, კავშირის მოქალაქეთა უფლებას საბჭოს დოკუმენტების ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-15 მუხლი) და ამ უფლების განხორციელების წინაპირობებსა და მოცულობას.

72 საბჭოს რეგლამენტის მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, შესაძლებელია **კომისიის** მოწვევა საბჭოს სხდომებზე. ეს შეესაბამება საბჭოსა და კომისიას შორის არსებულ თანამშრომლობით დამოკიდებულებებს ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 295-ე მუხლის შესაბამისად. საბჭოს შეუძლია სხდომების ჩატარება კომისიის გარეშეც. ამავე კონტექსტში საბჭოს სხდომებზე მოიწვევა **ევროპის ცენტრალური ბანკიც**. **ევროპულ პარლამენტთან** მიმართებით, საბჭოს რეგლამენტის 26-ე მუხლის შესაბამისად, საბჭო წარმოდგენილია მისივე პრეზიდენტით (ან სხვა წევრებით).

(1) მთავარი სამდივნო

73 საბჭოს მთავარი სამდივნო (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 240-ე მუხლის მე-2 პუნქტი; აგრეთვე, საბჭოს რეგლამენტის 23-ე მუხლი), როგორც **ადმინისტრაციული ფუნქციებით** (სხდომების მომზადება, პროტოკოლის წარმართვა, მთარგმნელობითი სამუშაოები, საბჭოს დადგენილებების გამოქვეყნება, საბჭოს სამართლებრივი დახმარება, საბჭოს მიერ ევროპული პარლამენტისადმი წარსადგენი ანგარიშების მომზადება, საბჭოს ბიუჯეტის შედგენა და მართვა) აღჭურვილი ორგანო, ემსახურება საბჭოს, მუდმივმოქმედი წარმომადგენლების ჩათვლით. სამდივნოს მოსამზადებელი სამუშაოების ხარისხზე მნიშვნელოვანწილად არის დამოკიდებული საბჭოს მუშაობისა და კომპრომისუნარიანობის საკითხი. საბჭოს არაერთი კომიტეტისა და ფორმაციის გათვალისწინებით, მთავარი სამდივნოს სამუშაო პროცესი მრავალსიმოცველია. ევროპული კავშირის მიერ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საბჭოს მთავარი სამდივნო წარმოადგენს ე.წ. „საწინააღმდეგო ბიუროკრაციას“ კომისიის მისამართით. მიუხედავად ერთგვარი დაპირისპირებებისა, ძლიერი სამდივნოს არსებობა, ცხადია, ხელს უწყობს გადაწყვეტილებათა მიღების ეფექტიანობას (პოლიტიკური ნების ჩამოყალიბების პროცესის ეფექტიანობას) ევროპული კავშირის ფარგლებში. როგორც ევროპული დაწესებულება, სამდივნო ხელს უწყობს წევრ სახელმწიფოთა ეროვნული ინტერესების „უნიფიცირებას“.

მთავარი სამდივნო (ადგილსამყოფელი – ბრიუსელი) შედგება მთავარი დირექციებისა და იურიდიული სამსახურისაგან და მოიცავს დაახლ. 3200 მოხელეს. 1999 წლიდან შემოუერთდა შენგენის სამდივნოც. მთავარ სამდივნოს ხელმძღვანელობს **მთავარი მდივანი**. მთავარ მდივანს ჰყავს მოადგილე ორგანიზატორული ფუნქციების განსახორციელებლად. ორივე აირჩევა საბჭოს მიერ. ლისაბონის ხელშეკრულების ძალაში შესვლამდე მთავარი მდივანი იყო „ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის უმაღლესი წარმომადგენელი“ და ემსახურებოდა საბჭოს ევროპული კავშირის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში.

(2) მუდმივმოქმედი წარმომადგენლების კომიტეტი

მუდმივმოქმედი წარმომადგენლების კომიტეტი (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 240-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი; აგრეთვე, საბჭოს რეგლამენტის მე-19 მუხლი) წარმართავს საბჭოს სამუშაო პროცესს და ასრულებს საბჭოსათვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს. ამ პროცესში მუდმივმოქმედი წარმომადგენლების კომიტეტი იღებს პროცედურული ხასიათის გადაწყვეტილებებს საკუთარი რეგლამენტის შესაბამისად. ეს კომიტეტი საბჭოს ორგანული ნაწილია. პრაქტიკაში კომიტეტს მთავარი როლი ენიჭება ევროპული კავშირის ფარგლებში პოლიტიკური ნების ფორმირების პროცესში, შემდეგი გარემოებების გამო: წარმომადგენლობა ბრიუსელში, მაღალი პროფესიული სტანდარტი, წევრ სახელმწიფოთა ოფიციალური პოზიციების წარდგენა.

კომიტეტი იყოფა **წარმომადგენლების კომიტეტად** (დარგობრივ-სპეციფიკური პრინციპული საკითხები, აგრეთვე, ევროპული საბჭოს მომზადება), **ელჩების კოლეგიად** (პოლიტიკური, ეკონომიკური, ინსტიტუციური და სავაჭრო საკითხები) და **სოფლის მეურნეობის შესახებ განსაკუთრებულ კომიტეტად**. მუდმივმოქმედი წარმომადგენლების სამუშაო პროცესი, თავის მხრივ, წარმართება დაახლ. 200 სამუშაო ჯგუფისა და ქვეჯგუფის მიერ, რომელნიც წევრ სახელმწიფოთა მიერ წარგზავნილი მოხელეებისაგან შედგებიან (საბჭოს რეგლამენტის მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტი). კომისია მონაწილეობს კომიტეტების მუშაობის ყველა დონეზე. მუდმივმოქმედი წარმომადგენლები მუშაობენ წევრ სახელმწიფოთა **მითითებების** შესაბამისად. ამ კონტექსტში, წარმოიშობა დედაქალაქებს შორის **კოორდინირების** აუცილებლობა **ევროპის პოლიტიკასთან** დაკავშირებულ საკითხებში.

მუდმივმოქმედი წარმომადგენლები ცდილობენ, მიაღწიონ კონსენსუსს, განსაკუთრებით, მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვისას. თუკი კონსენსუსი შედგა, საკითხი განიხილება ე.წ. „ა-გეგმის/პროცედურის“ შესაბამისად. რამდენადაც შესაძლებელია, საბჭო განიხილავს, აგრეთვე, სხვა დანარჩენ საკითხებსაც. კომიტეტის საქმიანობის ფარგლებში ერთმანეთს ერწყმის პოლიტიკური, დიპლომატიური და დარგობრივი ელემენტები. სამართლებრივი თვალსაზრისით, მუდმივმოქმედი წევრები შემლუღლნი არიან მოსამზადებელ და აღმასრულებელ საქმიანობებში საბჭოს მისამართით. საბჭოს (გარდა პროცედურულ საკითხებთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილებებისა) არ შეუძლია საკუთარი უფლებამოსილებების კომიტეტზე **დელეგირება** (იხ. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 240-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი). მიუხედავად ამისა, ვერავინ დააკინნებს კომიტეტის მნიშვნელობას ევროპის პოლიტიკის წარმართვის პროცესში, კომიტეტისა, რომელიც არის „დამხმარე, თვალი და ყური“ (ემილ ნოელი) მთავრობებისა.

ბ) გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი საბჭოში

საბჭოში გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი წარმართება ხმის მიცემით. ამის პარალელურად არსებობს წერილობითი პროცედურა (რეგლამენტის მე-12 მუხლი). უდავოდ მიჩნეული გადაწყვეტილებები მიიღება საბჭოს სხდომის დაწყებისთანავე „ა-გეგმა/პროცედურის“ შესაბამისად (რეგლამენტის მე-3 მუხლის მე-6 პუნქტი). ევროპული კავშირის სამართალი განსაზღვრავს, თუ რა ტიპის კვორუმი აუცილებელია საბჭოს მიერ გადაწყვეტილების მისაღებად.

აა) ჩვეულებრივი უმრავლესობა

- 76** ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 238-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის შესაბამისად, საბჭოს შეუძლია, მიიღოს გადაწყვეტილება ჩვეულებრივი უმრავლესობით. მაგრამ ეს უკვე აღარ არის (განსხვავებით ლისაბონის ხელშეკრულებამდე არსებული დროის) დამკვიდრებული პრაქტიკა (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-16 მუხლი). ამ შემთხვევაში (ხორვატიის გაწევრების შემდეგ და გაერთიანებული სამეფოს გასვლის შემდეგ), ევროპული კავშირის 15 წევრი (28-იდან) უფლებამოსილია, მიიღოს გადაწყვეტილება, თუკი დანარჩენი წევრები არიან ინფორმირებულნი დადგენილი წესის შესაბამისად. ჩვეულებრივი უმრავლესობის სტანდარტი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ევროპული კავშირის შიდაორგანიზაციული საკითხების რეგულირება-გადაწყვეტის პროცესში.

ბბ) კვალიფიციური უმრავლესობა

- 77** სამართალშემოქმედებითი საქმიანობისას გადაწყვეტილებები, ძირითადად, კვალიფიციური უმრავლესობით მიიღება. ლისაბონის ხელშეკრულებამ გაართულა გადაწყვეტილებების მიღების პროცედურა ორმაგი ვოტუმის სტანდარტით. საამისო საფუძველს ქმნის ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-16 მუხლის მე-4 პუნქტი; დეტალიზაციები მოიპოვება ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 238-ე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტებში.
- 78** ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-16 მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, კვალიფიციური უმრავლესობა სახეზეა, როდესაც გადაწყვეტილებას მხარს უჭერს **საბჭოს წევრების მინიმუმ 55%** და როდესაც ეს უკანასკნელი წარმოადგენს **ევროპული კავშირის მოსახლეობის მინიმუმ 65%-ს**. ამით უნდა გაიზარდოს ევროპული კავშირის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების ლეგიტიმაციის ხარისხი; დამატებითი გაწვევების შემთხვევაში აღარ იქნება აუცილებელი მოსახლეობის კონკრეტულ პროცენტულ ოდენობებზე მკაფიო მითითებები. ხელშეკრულება ითვალისწინებს, რომ უმრავლესობა შემდგარია მინიმუმ 15 წევრის თანხმობის შემთხვევაში; ევროპული კავშირის წევრების ევროპული კავშირიდან გასვლის შემთხვევაში ეს ჩანაწერი მნიშვნელობას შეიძენს. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-16 მუხლის მე-4 პუნქტის მე-2 ქვეპუნქტის შესაბამისად, წევრ სახელმწიფოთა მინიმალური ოდენობა გადაწყვეტილებების მიღების პროცედურის დაბლოკვისათვის არის ოთხი. შესაბამისად, სამ დიდ სახელმწიფოსაც კი არ შეუძლია გადაწყვეტილების მიღების პროცედურის დაბლოკვა, მიუხედავად იმისა, რომ ისინი შესაძლოა, ევროპული კავშირის მოსახლეობის 35%-ს წარმოადგენდნენ. იმ შემთხვევაში, როდესაც კენჭი ეყრება საკითხს, რომელიც წარმოდგენილი არ არის კომისიის ან უმაღლესი წარმომადგენლების მიერ, აუცილებელია საბჭოს წევრთა მინიმუმ 72%-ის მხარდაჭერა; ეს უკანასკნელი უნდა წარმოადგენდნენ ევროპული კავშირის მოსახლეობის მინიმუმ 65%-ს (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 238-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). ეს **ახალი რეგულაცია მნიშვნელოვნად ამარტივებს გადაწყვეტილებების მიღების პროცესს**; საბჭოს დადგენილებების აქამდე არსებული ე.წ. ბლოკირებითი ძალაუფლება, განსაკუთრებით, პატარა ქვეყნების აქტივობების გათვალისწინებით, მნიშვნელოვნად არის შემცირებული. რეგულაციების გამჭვირვალობის ხარისხი ისევ დაბალია. ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, 2017 წლის 1 აპრილიდან საბჭოს მიერ გადაწყვეტილებების მიღების პროცედურა ჩანაცვლებულია რთული მექანიზმებით. კონკრეტული გადაწყვეტილების მიღებას სჭირდება შესაბამისი კვალიფიციური უმრავლესობა და სპეციფიკური კვორუმი.
- 79** განსაკუთრებული შეთანხმებები უმრავლესობის საკითხთან დაკავშირებით, აგრეთვე, 1966 წლის „**ლუქსემბურგის კომპრომისი**“ უკვე აღარ არის აქტუალური. მიუხედავად ამისა, ზოგჯერ „მნიშვნელოვანი ინტერესების“ საფუძველზე ხდება გადაწყვეტილების მიღების პროცედურების გადავადება ან

ხდება წევრ სახელმწიფოთა შორის კომპრომისების ძიება საბჭოს მასშტაბით. 1988 წლიდან გადან-
ყვეტილების მიღებისას (ოფიციალური პროცედურების წარმართვისას) უკვე არცერთი სახელმწიფო
არ აპელირებს ამ ტიპის შეთანხმებაზე. ლისაბონის ხელშეკრულების დამატებითი განმარტება (მე-7
განმარტება) ითვალისწინებს ერთგვარ „ახალ პროცედურულ მექანიზმებს“ (განმარტების მე-4 და მე-6
მუხლები), რომლებიც 2017 წლის 1 აპრილიდან გადანყვეტილებების მიღების განსაკუთრებულ პრო-
ცედურებს ითვალისწინებს. ამ დრომდე არსებობდა მსგავსი რეგულაცია, რომელიც მიღებულ იქნა
1994 წლის ე.წ. „იოანინას კომპრომისის“ შედეგად (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესა-
ხებ ხელშეკრულების 48-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, 82-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, 83-ე მუხლის მე-3 პუნქტი).
საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკ-
რულების 31-ე მუხლის მე-2 პუნქტი ითვალისწინებს, რომ საკითხი შესაძლოა, გადაეცეს ევროპულ
საბჭოს და მიღებულ იქნეს ერთხმად ამ უკანასკნელის მიერ.

გგ) ერთხმად მიღებული გადანყვეტილება

ერთხმად გადანყვეტილებები მიიღება ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული სა- 80
კითხების შემთხვევაში, განსაკუთრებით, „სუვერენიტეტთან“ დაკავშირებული თემების
განხილვისას (შეად., მაგ., გადასახადების ჰარმონიზაცია ევროპული კავშირის საქ-
მიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 113-ე მუხლის შესაბამისად; გარემოს დაც-
ვის პოლიტიკის სფეროს ნაწილი (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ
ხელშეკრულების 192-ე მუხლის მე-2 პუნქტი; ასევე, ევროპული კავშირის საქმიანობის
წესის შესახებ ხელშეკრულების 86-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი და 87-ე მუხლის მე-3 პუნ-
ქტი)).

საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ფარგლებში გადანყვეტილებები, 81
როგორც წესი, ერთხმად მიიღება. გადანყვეტილების ერთხმად მიღება ნიშნავს საბ-
ჭოს ყველა წევრის მხარდაჭერას. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ
ხელშეკრულების 238-ე მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, შესაძლებელია თავის შე-
კავება გადანყვეტილების მიღებისას.

გ) საბჭოს ფუნქციები და მოვალეობები

აა) მმართველობითი ფუნქციები

საბჭოს ენიჭება უმთავრესი ფუნქცია, რომელიც უკავშირდება „პოლიტიკის განსაზღ- 82
ვრას“ და „კოორდინირებას“ (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-16
მუხლის 1-ლი პუნქტის მე-2 წინადადება). საბჭო არის ერთგვარი ტრანსფორმაციის
ორგანო, რომელიც ახდენს ევროპული კავშირისა და წევრი სახელმწიფოების ნების
ტრანსფორმირებასა და ბალანსირებას. საბჭოს უფლებამოსილებათა ანალიზი წარ-
მოაჩენს, რომ ეს უკანასკნელი არის ევროპული კავშირის უპირველესი პოლიტი-
კური და მმართველობითი ორგანო, მიუხედავად იმისა, რომ ზოგჯერ ევროპული
საბჭოს ჩრდილქვეშ ექცევა. ევროპული კავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებებით
გათვალისწინებული საბჭოს ეს როლი განმტკიცდა 1960-იანი წლებიდან, განსაკუთ-
რებით, 1974 წელს ევროპული საბჭოს დაარსებიდან, როცა კიდევ უფრო გამოიკვეთა
საბჭოს, როგორც ევროპული კავშირის „მმართველობითი“ ორგანოს, ფუნქცია
საბჭოს მეშვეობით. ეს არ ეხება მხოლოდ ეკონომიკურ პოლიტიკას (ევროპული კავში-
რის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-5 მუხლის 1-ლი პუნქტი).

ბბ) სამართალშემოქმედებითი საქმიანობა

- 83** სამართალშემოქმედებით პროცესში საბჭოს განსაკუთრებული როლი ენიჭება. ამ თვალსაზრისით, ევროპული პარლამენტი და საბჭო თანამშრომლობენ როგორც თანაბარმნიშვნელოვანი ორგანოები (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 289-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი). განსაკუთრებულ შემთხვევებში (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 289-ე მუხლის მე-2 პუნქტი) საბჭოს, პირიქით, უფრო მეტი მნიშვნელობა ენიჭება. გარდა ამისა, საბჭო (ისევ ევროპულ პარლამენტთან ერთად) საქმიანობს როგორც ევროპული კავშირის საბიუჯეტო დაწესებულება. საბჭოს აქვს განსაკუთრებული უფლებამოსილებები საგარეო ურთიერთობებში (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-16 მუხლის მე-6 პუნქტი), განსაკუთრებით, ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის (მაგ., ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 26-ე მუხლის მე-2 პუნქტი) ფარგლებში.
- 84** მიუხედავად ყოველივე ზემოაღნიშნულისა, საბჭოს არ გააჩნია სამართლებრივი აქტების მიღების ინიცირების ფუნქცია. სამართალშემოქმედებითი პროცესი წარმართება „კომისიის ინიციატივით“, თუმცა ამ წინადადებების უარყოფა საბჭოს შეუძლია ერთხმად მიღებული გადაწყვეტილებით (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 293-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი). ამ რეგულაციით ხაზი ესმება ევროპული კომისიის განსაკუთრებულ როლს ევროპული კავშირის ორგანოების სისტემაში. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 241-ე მუხლი საბჭოს აძლევს შესაძლებლობას, მოსთხოვოს კომისიას, წარმართოს წინადადებები (საბჭოს მიერ) სასურველი მიმართულებით. მიუხედავად ამისა, კომისიას არ გააჩნია სამართლებრივი ვალდებულება, დაემორჩილოს საბჭოს ამგვარ „**მონოდეტებს**“. პოლიტიკური დამოკიდებულება ვლინდება შემდეგში: საბჭო, საოლოოდ, მოგვიანებით ვალდებულია, მიიღოს კომისიის ინიციატივები ევროპული კავშირის ორგანოების სისტემაში. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 241-ე მუხლში განსაზღვრულ უფლებამოსილებებში ვლინდება ის ინსპირაციული და მმართველობითი ფუნქცია, რომელიც აქვს ევროპულ საბჭოს კომისიის მისამართით. საბჭოს დადგენილებებიდან გამომდინარეობს, აგრეთვე, პასუხისმგებლობის პრინციპი (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტის მე-2 წინადადება). თუკი საბჭო ახდენს ბლოკირებას ევროპული კომისიის წინადადებებისას, რომლებიც თანამშრომლობის აუცილებლობას მოიცავს, შესაძლოა, წარმოიშვას აუცილებლობა პროცედურის ინიცირებისა წევრი სახელმწიფოებისა და კომისიის თანამშრომლობის შესახებ. ამ კონტექსტში ვლინდება ევროპული კავშირის პასუხისმგებლობის იდეა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 15.12.1987, „მეთევზეობის კვოტების შესახებ“).

გგ) ბიუჯეტი

- 85** ლისაბონის ხელშეკრულების ძალაში შესვლამდე **ევროპული კავშირის საბიუჯეტო ძალაუფლება**, მიუხედავად ევროპული კავშირის პარლამენტის თანამშრომლობითი როლის გაძლიერებისა 1970–1975 წლებიდან, თავს იყრიდა, არსებითად, საბჭოს გარშემო. ამ ეტაპზე საბიუჯეტო ორგანოებს წარმოადგენენ საბჭო და პარლამენტი. ევროპული კომისიის მიერ წარმოდგენილ ბიუჯეტის პროექტს საბჭო და პარლამენტი იღებენ განსაკუთრებული საკანონმდებლო პროცედურით, რომლის ფარგლებში ორივე თანაბარმნიშვნელოვან ორგანოს წარმოადგენს (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 314-ე მუხლი). ბიუჯეტის პროექტთან დაკავშირებით საბჭომ უნდა გამოხატოს საკუთარი პოზიცია. თუკი პარლამენტს აქვს ინიციატივა ცვლილებებთან დაკავშირებით, საბჭო უფლებამოსილია, დაეთანხმოს ცვლილებებს; წინააღმდეგ შემთხვევაში, დაიწყება მოკვლევის პროცედურები. ამ პროცედურის წარ-

მართვისას ბოლო პერიოდში მეტი როლი ენიჭება ევროპულ პარლამენტს (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 314-ე მუხლის მე-7 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი). საკუთარი ხარჯების განსაზღვრის კომპეტენცია კვლავ საბჭოს ხელთაა (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 311-ე მუხლის მე-3 პუნქტი). მრავალწლიანი ფინანსური ჩარჩო განისაზღვრება საბჭოს მიერ, პარლამენტის თანხმობით (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 312-ე მუხლის მე-2 პუნქტი).

დდ) თანამდებობის პირთა დასახელება – ე.წ. კრეატიული უფლებამოსილებები

მაშინ, როდესაც სამართალშემოქმედებითი პროცესი საბჭოსა და ევროპული პარლამენტის მიერ ერთობლივად წარიმართება, **თანამდებობის პირთა დასახელების საკითხში წამყვან როლს** კვლავ საბჭო (და ევროპული საბჭო) ასრულებს. საბჭო მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ევროპული კავშირის მასშტაბით თანამდებობის პირების დანიშვნასა და ინსტიტუციების ფორმირებაზე, მმართველი პერსონალის ჩათვლით (ამ შემთხვევაში, საბჭო მოქმედებს მასში განწევრებული მთავრობათა წარმომადგენლების მოდუსით).

წვერი ქვეყნების შესაბამისად პროფესიული კავშირების მიერ წარმოდგენილი სიების მიხედვით, საბჭო **ასახელებს ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტის წევრებს** (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 302-ე მუხლი). იგივე პროცედურა მოქმედებს **რეგიონების კომიტეტთან** მიმართებით (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 305-ე მუხლი). საბჭო (პარლამენტის მიერ მოსმენის შედეგად) წარადგენს, აგრეთვე, ევროპული კავშირის აუდიტორთა სასამართლოს (ევროპული კავშირის სასამართლოს წევრები, აგრეთვე, მთავარი ადვოკატები ინიშნებიან წვერი სახელმწიფოების მთავრობების ურთიერთთანხმობის შედეგად (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-19 მუხლის მე-2 აბზაცი). ევროპული კავშირის საბჭო ნიშნავს (ამ ეტაპზე თვორიულად) საეციალიზებული სასამართლოების მოსამართლეებს (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 257-ე მუხლის მე-4 პუნქტი). ევროპული კავშირის საბჭო უფლებამოსილია, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიმართვის საფუძველზე და ხელშეკრულების ავტონომიური ცვლილებით გაზარდოს მთავარი ადვოკატების რაოდენობა (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 252-ე მუხლი). კომისიისა და ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსათვის თანამდებობრივი სარგოს განსაზღვრის უფლებამოსილებაც ევროპული კავშირის საბჭოს ხელთაა (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 243-ე მუხლი).

საკუთარი საკანონმდებლო კომპეტენციების ფარგლებში ევროპული კავშირის საბჭო განსაზღვრავს **ევროპული კავშირის მოხელეების** სტატუსსა და მათი საქმიანობის თავისებურებებს. ევროპული კავშირის ფარგლებში, ფაქტობრივად, არ მიიღება მომუშავე პერსონალის საკითხთან დაკავშირებული გადაწყვეტილება, რომელზეც გავლენა, პირდაპირ ან არაპირდაპირ, არ აქვს ევროპული კავშირის საბჭოს.

ეე) სამართლებრივი და სხვა ტიპის კონტროლი

ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 263-ე და 265-ე მუხლების შესაბამისად, ევროპული კავშირის საბჭო უფლებამოსილია, **სარჩელით** მიმართოს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს და მოახდინოს ინიცირება **სამართლებრივი კონტროლის** მექანიზმისა. საბჭოს ქმედებებიც შესაძ-

ლოა, დაექვემდებაროს იმავე კონტროლს. კავშირის სამართლით განსაზღვრული საკითხების განხორციელების პროცესში ევროპული კავშირის საბჭო უფლებამოსილია, განსაზღვროს გარკვეული ტიპის მოდალობები თავად ან სპეციფიკურ შემთხვევებში, უშუალოდ წარმართოს სამართლებრივი რეგულაციების განხორციელების პროცესი (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 290-ე მუხლი). ვინაობა წინაპირობების გათვალისწინებით, საბჭო არა მხოლოდ წარმართავს პროცესს, არამედ თავადაც მონაწილეობს ევროპული კავშირის სამართლის განხორციელების პროცესში (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 291-ე მუხლის მე-2 პუნქტი).

33) საგარეო ურთიერთობები

- 90 ევროპული კავშირის **საგარეო უფლებამოსილებები**, უმნიშვნელოვანესი აქტების ფარგლებში, კვლავ ევროპული კავშირის **საბჭოს** ხელთაა. საბჭო განსაზღვრავს **საგარეო პოლიტიკის** პრინციპულ საკითხებს და, განსაკუთრებით, **საერთო საგარეო პოლიტიკას** (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 26-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). საბჭო ევროპულ კომისიას გადასცემს მოქმედების მანდატს (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 207-ე მუხლი და 218-ე მუხლის მე-2 პუნქტი) და დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებს (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 218-ე მუხლის მე-6 პუნქტი). იგივე წესი მოქმედებს **ასოცირების შეთანხმების** დადებისას (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 217-ე და 218-ე მუხლები). ევროპულ კავშირში **განწევებისას** საბჭო იღებს განწევების შესაძლებლობის შესახებ გადაწყვეტილებას („recevabilité“) ევროპული პარლამენტის თანხმობით; შემდეგ, ამ აქტის შესაბამისად, მოლაპარაკებები მიმდინარეობს ევროპული კავშირის წევრი სახელმწიფოების კონფერენციაზე (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 49-ე მუხლი).

88) ხელშეკრულების შეცვლა და შევსება

- 91 ხელშეკრულების ფორმალური შეცვლის პროცედურას წარმართავს ევროპული კავშირის საბჭო (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 48-ე მუხლი). საბჭო, როგორც „**ხელშეკრულების შემვსები სამართალშემოქმედებითი ორგანო**“, უფლებამოსილია, შეავსოს სამართლებრივი ვაკუუმი ევროპული კავშირის სასარგებლოდ და, შესაბამისად, განსაზღვროს აუცილებელი შინაარსობრივი მახასიათებლები ხელშეკრულების ცვლილების პროცესის ფარგლებში (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 352-ე მუხლი). ევროპული კავშირის საბჭოს ეს უფლებამოსილება არ წარმოადგენს უფლებამოსილება-უფლებამოსილებას. გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსაზრებით (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 123, 267), ამ უფლებამოსილების განხორციელების წინაპირობა, გერმანიის კონსტიტუციის 23-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის მიხედვით, გერმანული პარლამენტის მიერ შესაბამისი კანონის სახით გაცემული თანხმობაა გერმანიის ფედერაციის წარმომადგენელთათვის ევროპული კავშირის საბჭოში. ამ თანხმობის არარსებობისას საბჭოს გერმანელმა წარმომადგენლებმა უნდა

უარყონ ხელშეკრულების ცვლილების შესახებ ინიციატივა (ინტეგრაციის პასუხისმგებლობის განხორციელების შესახებ გერმანიის ფედერალური კანონის მე-8 პარაგრაფის მე-2 წინადადება).

დ) ევროპული კავშირის საბჭოში გაერთიანებული წევრ სახელმწიფოთა წარმომადგენლები

ევროპული კავშირის საბჭოს მასშტაბით, კონკრეტული საკითხების გარშემო გაერთიანებული კონკრეტული წევრი სახელმწიფოების წარმომადგენლები წარმოადგენენ ევროპული კავშირის არქიტექტურის ნაწილს, ევროპული კავშირის ორგანოს სტატუსის ფლობის გარეშე. ხელშეკრულება ითვალისწინებს გადაწყვეტილებათა მიღების აუცილებლობას არაერთ საკითხთან დაკავშირებით, რომელთა ფარგლებში ევროპული კავშირის საბჭოს წევრები ხშირად სახელმწიფო კონფერენციების ფორმატით ერთვებიან და არა ევროპული კავშირის ორგანოს ფორმით („სხვა ქოლგის ქვეშ“). საბჭოს ეს **არაორდინარული ფორმატით მიღებული გადაწყვეტილებები** ეხება, მაგ., ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების მოსამართლეების დანიშვნის საკითხს მთავრობების მიერ, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 253-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის შესაბამისად (შეად., აგრეთვე, ამავე ხელშეკრულების 254-ე მუხლის მე-2 პუნქტი და 341-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). „საბჭოს“ მასშტაბით არსებობს, ასევე, ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული, ევროპული კავშირისათვის რეგულაციური გადაწყვეტილებები და პოლიტიკური ნების განმსაზღვრელი სხვადასხვა ტიპის აქტები. თუკი არსებობს შესაბამისი ნება სამართლებრივად მბოჭავი ეფექტის შესახებ, მსგავსი „სახელმწიფოთა წარმომადგენლების გაერთიანების“ შედეგად მიღებული გადაწყვეტილებები არის ინტერგოვერნმენტალურ დონეზე შემუშავებული ევროპული კავშირის სამართალი. რატიფიკირების აუცილებლობის საკითხი წყდება შიდაეროვნული კანონმდებლობების შესაბამისად.

4. კომისია

ლიტერატურა: *Hallstein*, The EEC Commission, ICLQ 1965, 727; *Nugent/Rhinard*, The European Commission, 2. Aufl. 2015; *Joerges*, Das Weißbuch der Kommission über „Europäisches Regieren“, Integr. 2002, 187; *Schnichels*, Die gläserne Kommission. Zugang zu Dokumenten der EG-Kommission, EuZW 2002, 577; *Wonka*, Die Europäische Kommission: Supranationale Bürokratie oder Agent der Mitgliedstaaten?, 2008; *Bauer* (Hrsg.), Reforming the European Commission, 2009; *Schima*, Organisation und Arbeitsweise der Europäischen Kommission, in: Eilmansberger u. a. (Hrsg.), Rechtsfragen der Implementierung des Vertrags von Lissabon, 2011, 251; *Mirschberger*, Who leads the EU?, in: Trybus/Rubini (Hrsg.), The Treaty of Lisbon and the future of European law and policy, 2012, 15; *Braukmann*, Die EU-Kommissare, Aufgaben und Rechtsstellung, 2015; *Biervert/Jorna*, Die Europäische Kommission: Von der Hüterin der Verträge zur Europäischen Regierung?, EuR-Beiheft 2/2015, 68; *Lehnert*, Die Berücksichtigung der Europawahlen bei der Nominierung des Kommissionspräsidenten, NVwZ 2015, 20; *Nugent/Rhinard*, The European Commission, 2. Aufl. 2015. Die Entwicklung der Institution wird in „Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration“ jährlich dargestellt.

ინტერნეტმისამართი: http://ec.europa.eu/index_de.htm.

ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-17 მუხლის შესაბამისად, ევროპული კავშირის ორგანოებს განეკუთვნება, აგრეთვე, **კომისია**. კომისია წარმოადგენს ევროპული კავშირის ორგანოს, რომელიც შედგება წევრ სახელმწიფოთა წარმომადგენელი კომისრებისაგან (კოლეგია). თითოეულ წევრ სახელმწიფოს წარმოადგენს ერთი კომისარი. კომისიას უწოდებენ, აგრეთვე, დანესებულებას, რომელიც დაახლ. 30000 საჯარო მოხელეს და არაერთ სტრუქტურულ ერთეულს მოიცავს. დაარსების

დროისათვის (1950-იანი წლები) კომისიის მიზანი იყო შემდეგი: კომისია უნდა გამხდარიყო გაერთიანების „**მამოძრავებელი ძალა, მცველი და გულწრფელი შუამავალი**“ (ვალტერ ჰალშტაინი) და, ევროპის შესახებ ფედერალისტური წარმოდგენების შესაბამისად, ეტაპობრივად მთავრობის ფუნქციები უნდა შეეთავსებინა. კომისიას აქვს (ნაწილობრივ) ნორმატივმოქმედების, ასევე, მთავრობის უფლებამოსილებების მსგავსი ფუნქციები. გარდა ამისა, ის ფლობს ადმინისტრაციულ და კონტროლის უფლებამოსილებებს, როგორც „სადამფუძნებლო ხელშეკრულებების მცველი“ ორგანო. ევროპული კავშირის შემდგომი განვითარების პირობებში კომისიის ძალაუფლებას უკვე აღემატება ევროპული საბჭოს უფლებამოსილებები. ევროპის პოლიტიკური დღის წესრიგის ფარგლებში ევროპული საბჭოს ძალაუფლება იმდენად აშკარაა, კომისია ხშირად მის „უმცროს პარტნიორად“ სახელდება. ევროპული საბჭოს თანხმობის გარეშე, კომისია საკუთარ საქმიანობებში გარკვეული სფეროების მიხედვით ნაკლებად შეიძლება აღმოჩნდეს წარმატებული. კომისიამ მნიშვნელობა დაკარგა, ასევე, იმ თვალსაზრისით, რომ უმაღლესი წარმომადგენლები ევროპის ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ფარგლებში საკუთარ საქმიანობას ევროპული საბჭოს დავალებით წარმართავენ. გარკვეულ სფეროებში (მაგ.: კონკურენცია და სუბვენციების კონტროლი) კომისია უშუალო გავლენას ახდენს წევრ სახელმწიფოთა ეკონომიკის განსაზღვრა-განვითარებაზე. კომისია უფლებამოსილებას იხსნის ევროპული პარლამენტის წინაშე და შეიძლება გადაყენებულ იქნეს ამ უკანასკნელის მიერ.

კომისიის წევრებისა და მისი სტრუქტურული ერთეულების (დაახლ. 24000 საჯარო მოხელე, დაახლ. 1000 მოსამსახურე და დაახლ. 7000 ხელშეკრულებით აყვანილი პირი) უმრავლესობის ადგილსამყოფელია ბრიუსელი, ნაწილობრივ, აგრეთვე, ლუქსემბურგი (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-6 პროტოკოლი). ყველაზე დიდი სტრუქტურული ერთეულია ოფიციალური ბეტდვითი ორგანო, რომელიც მოიცავს დაახლ. 2300 შუა-მოსამსახურეს.

- 94** როგორც ხელშეკრულების „მამოძრავებელმა ძალამ“, ძალიან დიდი როლი შეასრულა კომისიამ **ჰალშტაინის დაახლ. ათწლიანი (1958-1967) პრეზიდენტობისას**. ამ პერიოდში კომისიამ გადამწყვეტი როლი შეასრულა ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების განსავითარებლად (საბაჟო კავშირი, აგრარული პოლიტიკა, თავისუფალი მიმოსვლა, სავაჭრო პოლიტიკა და ა.შ.). მიუხედავად ამისა, კომისია აღმოჩნდა ევროპული გაერთიანების 1965 წლის კრიზისის წინაშე. 1966 წლის ლუქსემბურგის შეთანხმების შედეგად, **კომისიაზე მნიშვნელოვან პოლიტიკურ ორგანოდ უკვე საბჭო იქცა**. განვითარების ეს ხაზი კიდევ უფრო გაძლიერდა 1974 წელს ევროპული საბჭოს, როგორც სახელმწიფოთა და მთავრობათა ხელმძღვანელების „ნამყვანი ორგანოს“ დაარსებით. **დელორის წარმატებული ხელმძღვანელობით** 1985-1994 წლებში (შიდა საბაზრო სივრცის განვითარება, ევროპული კავშირის გაფართოება 10-იდან 15 წევრ სახელმწიფომდე, აღმოსავლეთ გერმანიის ევროპულ გაერთიანებაში გაწევრება 1990 წელს) კომისიამ მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ავტორიტეტი მოიპოვა. 1999 წელს **სანტერის** კომისიის წარუმატებლობით მისი ავტორიტეტი კვლავ დაკნინდა. პრეზიდენტი **ჟანკერი** ცდილობდა სხვადასხვა საფუძვლიანი პროექტით ევროპული კავშირის რეფორმირებას. სადღეისოდ ევროპული კომისია მოქცეულია ევროპული საბჭოს ჩრდილქვეშ. ეს არა მხოლოდ იმის ბრალია, რომ კომისია მხოლოდ მარგინალური თემებით არის დაკავებული, ქვეტექსტები ხშირად ასე მარტივად შეცნობადი არ არის.

ა) კომისიის ინსტიტუციები

- 95** განსხვავებით ევროპული საბჭოსა და ევროპული კავშირის საბჭოსაგან, რომლებიც წევრ სახელმწიფოთა ინტერესებს გამოხატავენ, ევროპული კომისია ცალსახად მხო-

ლოდ ევროპული კავშირის, როგორც ორგანიზაციის, და შესაბამისად, **ევროპული ორგანოა**. მას ევალება **კავშირის ინტერესების** დეფინირება.

აა) კომისიის ფორმირება

ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-17 მუხლის მე-4 და მე-5 აბზაცების შესაბამისად, კომისია მოიცავს **წევრ სახელმწიფოთა რაოდენობის** წევრებს; ეს ციფრი მოიცავს კომისიის პრეზიდენტს და უმაღლეს წარმომადგენლებსაც. ყოველი წევრი სახელმწიფო წარმოდგენილია ერთი წევრით. ამჟამად 28 წევრის შემადგენლობით კომისია გადატვირთული და ნაკლებად ეფექტიანია. კომისიის მუდმივი გადაჭრა პრობლემურ თემებში, ყოველგვარი ტრანსსეროვნული აქტივობების გარეშე, სწორედ მის გადატვირთულობაზე მიუთითებს.

ევროპული კავშირის ხელშეკრულების მე-17 მუხლის მე-5 პუნქტისა და ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის 244-ე მუხლის შესაბამისად, კომისიის მოცულობა უნდა შემცირებულიყო 2014 წლის 1 ნოემბრიდან. კომისიის წევრების ოდენობა უნდა გამხდარიყო წევრ სახელმწიფოთა ორი მესამედის ტოლი. „**მკაცრად თანაბარმნიშვნელოვანი როტაციების**“ სისტემაში, რომელშიც „წევრი სახელმწიფოების დემოგრაფიული და გეოგრაფიული სპექტრი და ერთობა“ ვლინდება, ადგილების გადანაწილება უნდა მოხდეს წევრ სახელმწიფოთა შემადგენლობის გათვალისწინებით. ამ ფორმალობის მიღმა იგრძნობა ორგანოს ფუნქციონირებად მექანიზმად გარდაქმნის მიზანი. სახელმწიფოთა მზაობა, უარი ეთქვათ, ჰყოლოდათ საკუთარი წარმომადგენელი კომისიაში, არ აღმოჩნდა საკმარისი. შესაბამისად, ხელშეკრულების ფუძემდებელმა სახელმწიფოებმა ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-17 მუხლის მე-5 პუნქტით გაითვალისწინა გზა არსებული რაოდენობის შენარჩუნებისა. ევროპულმა საბჭომ 2008 წელს განაცხადა, რომ გამოიყენებდა ამ გზას და შესაბამისი დადგენილებაც მიიღო (ევროპული საბჭო, 11225/2/09, 10.7.2009). ამ ინსტრუმენტით განისაზღვრა დამოკიდებულება ირლანდიასთან ლისაბონის ხელშეკრულების მეორე რეფერენდუმის შემდეგ. შესაბამისად, 2014 წლის შემდეგ მოქმედი კომისიაც 28 წევრს მოიცავს. კომისიის წევრების შეუმცირებლობით, საბოლოოდ, თავად წევრი სახელმწიფოები არიან ცუდ მდგომარეობაში: წევრ სახელმწიფოთა წარმომადგენლების რიცხვის 8-10 წევრამდე შემცირება უფრო ეფექტიანს გახდიდა კომისიის საქმიანობას და მის ევროპულობას. სუბსიდიარულობის პრინციპი კიდევ უფრო მეტად პოვებდა გამოყენებას, ვიდრე ინსტიტუციური კონტროლის ჩვეულებრივი მექანიზმებია.

კომისიის სათავეში არის **პრეზიდენტი**. კომისიის **პრეზიდენტის როლი გაძლიერდა** 2001 წლის ხელშეკრულების შედეგად (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-17 მუხლის მე-6 პუნქტი). ის ახორციელებს **პოლიტიკური მმართველობის** ფუნქციას კომისიისას, აქვს შიდაორგანიზაციულ საკითხებში ადმინისტრაციული ფუნქციები და წარმართავს კომისიის წევრების საქმიანობას მათთვის განკუთვნილი მოქმედების არეალის შესაბამისად. მისი ადგილის გათვალისწინებით, ევროპულ საბჭოში კომისიის პრეზიდენტი აქტიურად არის ჩართული პოლიტიკურ „ქსელში“. მას აქვს უფლება, მოსთხოვოს კომისიის წევრს გადადგომა (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკ-

რულების მე-17 მუხლის მე-6 პუნქტი). ის, ამ თვალსაზრისით, არ არის მხოლოდ „premi-
um inter pares“. პრინციპი, რომლის შესაბამისად კომისია საქმიანობს, ამით ხელ-
შეუხებელია; პრეზიდენტს ძალუძს გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ფორსირება,
ეფექტიანობის პრინციპზე დაყრდნობით. კომისიის წევრების თანხმობით პრეზიდენტი
ირჩევს **ვიცე-პრეზიდენტებს**, რომლებსაც, ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრუ-
ლების მე-18 მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, განეკუთვნებიან უმაღლესი წარმო-
მადგენლები. პრეზიდენტმა *ჯონკერმა* შვიდი ვიცე-პრეზიდენტით კომისიის საქმიანობა-
ში იერარქია შეიტანა. საგნობრივი სპეციფიკის მიხედვით გადანაწილებული კომისრები
საჭიროებენ ვიცე-პრეზიდენტის თანხმობას, რათა წარუდგინონ კომისიას კონკრეტული
წინადადება. ყოველივე ამით კომისიის საქმიანობა ნათლად სტრუქტურირებულია.

ბბ) კომისიის წევრთა დასახელების პროცესი

- 99** კომისიის ჩამოყალიბების პროცესი რეგულირებულია ევროპული კავშირის შესახებ
ხელშეკრულების მე-17 მუხლის მე-7 პუნქტით. უპირველესად, აირჩევა კომისიის პრე-
ზიდენტი **ევროპული პარლამენტის მიერ, ევროპული საბჭოს წარდგინების შედე-
გად**. კომისიის სხვა წევრები სახელდებიან არჩეული პრეზიდენტის თანხმობით, წევრ
სახელმწიფოთა მიერ წარდგენილი სიის საფუძველზე, რომელსაც კენჭი ეყრება საბ-
ჭოს მიერ კვალიფიციური უმრავლესობით. ევროპული საბჭოს მიერ კომისიის წევრე-
ბის დასახელებამდე აუცილებელია კომისიის მთლიანი შემადგენლობის დამტკიცება
ევროპული პარლამენტის მიერ, შესაბამისი ვოტუმით.

გგ) კომისრების სტატუსი

- 100** კომისიის წევრები უნდა იყვნენ წევრ სახელმწიფოთა მოქალაქეები. მათი უფლებამო-
სილების ვადაა 5 წელი და ხელახლა დასახელება დასაშვებია (ევროპული კავშირის
შესახებ ხელშეკრულების მე-17 მუხლის მე-3 პუნქტი). კომისიის წევრები აირჩევიან
მათი უნარების შესაბამისად. ამასთან, სრულად უნდა იყოს დადასტურებული მათი და-
მოუკიდებლობა. როგორც წესი, კომისიის წევრებად აირჩევიან **წევრ სახელმწიფოთა
დონეზე მოქმედი პოლიტიკოსები** (ყოფილი მინისტრი, პარლამენტარები და ა.შ.) ან
მაღალი რანგის თანამდებობის პირები. კომისიის პრეზიდენტი რეგულარულად
მნიშვნელოვანი პოლიტიკური წონის მქონე პოლიტიკოსი ხდება. მის პერსონალურ
პოლიტიკურ თვისებებში განსხეულებულია ევროპული კავშირი. ევროპული ინტეგრაც-
იის ისტორიაში ყოფილან ძლიერი და გავლენიანი, აგრეთვე, სუსტი პრეზიდენტები.
ამ ეტაპზე მეტ მნიშვნელობას იძენს ევროპული საბჭოს პრეზიდენტი. წევრ სახელმ-
წიფოთა პრაქტიკის შესაბამისად, კომისიის წევრები სახელდებიან მათი მთავრობე-
ბის უმრავლესობის გადაწყვეტილებით ან ოპოზიციის მიერ, რაც ნიშნავს **კომისიის
პოლიტიკური თვალსაზრისით სიტრფელს**. ევროპული პარლამენტის მოსაზრებით,
კომისიის პრეზიდენტის არჩევისას გათვალისწინებული უნდა იყოს ევროპული არჩე-
ვების შედეგები („პირველი კანდიდატის შესახებ“ პროცედურა).

- 101** ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-17 მუხლის მე-3 პუნქტის მე-3 ქვე-
პუნქტი ხაზს უსვამს, რომ კომისიის წევრები ვალდებული არიან, შეასრულონ მათი უფ-

ლეგამოსილებები „**სრული დამოუკიდებლობის**“ დათქმით (შეად., აგრეთვე, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 245-ე მუხლი). **კომისიის დამოუკიდებელი სტატუსი** უზრუნველყოფილია სხვა დამატებითი რეგულაციებითაც (წევრ სახელმწიფოთა პოზიციებისაგან დამოუკიდებლობა, ქონებრივი მდგომარეობის გასაჯაროება, პარალელური პროფესიული საქმიანობის აკრძალვა, დამატებითი პროფესიული აქტივობების შესახებ წესები, „საჩუქრების რეგისტრაციამდე“), მათ შორის **ქცევის კოდექსის** მეშვეობით (კომისიის 2011 წლის აქტი, 2904). დაშვებულია სამეცნიერო და სხვა სახის შემოსავლის გარეშე წარმართული საქმიანობები. დაშვებულია კომისიის წევრების ეროვნულ პოლიტიკურ ცხოვრებასთან (პოლიტიკური პარტიების საარჩევნო კანდიდატურების ჩათვლით) კავშირში ყოფნაც. პრაქტიკაში საკმაოდ რთულია მკაცრი მიჯნის გავლება კომისიის წევრების ეროვნულ პოლიტიკაში ჩართულობასა და მათი პოლიტიკური დამოუკიდებლობის სტანდარტს შორის. გარდა ამისა, კომისიის წევრები ფლობენ გარკვეულ პრივილეგიებსა და შეღავათებს პროტოკოლის მე-19, მე-12 და მე-15 და მე-18 მუხლების (2007, 306/165) შესაბამისად.

კომისიის წევრის მანდატი **სრულდება** ევროპული პარლამენტის მიერ ინიცირებული **102** უნდობლობის ვოტუმის საფუძველზე, თუკი ეს უკანასკნელი წარმატებული აღმოჩნდა ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-17 მუხლის მე-8 პუნქტის შესაბამისად; გარდა ამისა, მანდატის დასრულების საფუძველია: უფლებამოსილების ვადის ამოწურვა, გარდაცვალება და გადადგომა (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 247-ე მუხლი); ამასთან, სამსახურებრივი საქმიანობისას მძიმე დარღვევების შემთხვევაში, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო უფლებამოსილია, შეუწყვიტოს მანდატი კომისიის წევრს, საბჭოს ან კომისიის წარდგინების საფუძველზე (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 247-ე მუხლი); ასევე, კომისიის პრეზიდენტი უფლებამოსილია, მოსთხოვოს კომისიის წევრს გადადგომა, კომისიის წევრთა თანხმობის შემდეგ (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-17 მუხლის მე-6 პუნქტი). **კომისიის წევრის მანდატის დამოუკიდებლობა** დაცულია, აგრეთვე, იმით, რომ ეროვნულ მთავრობებს ან საბჭოს არ აქვს უფლებამოსილება, გაიწვიოს მის მიერ არჩეული წევრი უფლებამოსილების ვადის (მანდატის) ამოწურვამდე.

დდ) უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში

მიუხედავად იმისა, რომ ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულება უშუალოდ „სა- **103** გარეო საქმეთა მინისტრის“ შესახებ არაფერს მიუთითებს, ლისაბონის ხელშეკრულების უმთავრეს სიახლეებს განეკუთვნება ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-18 მუხლით დაფუძნებული საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის, აგრეთვე, საერთო უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის ხელმძღვანელის თანამდებობა. საკითხი ეხება ევროპული კავშირის საგარეო წარმომადგენლობის ინსტიტუციონალიზაციის პროცესს. ამ თანამდებობაზე მყოფი პირი (ამჟამად *ფედერიკა მოგერინი*), ერთდროულად, ევროპული კომისიის პრეზიდენტიცაა და წარმოდგენილია ევროპულ საბჭოში. ევროპული კომისიის ფარგლებში უმაღლესი წარმომადგენელი

უძღვება საგარეო საქმიანობას და, ამ თვალსაზრისით, ხელმძღვანელობს ახლახან დაარსებულ საგარეო საქმეთა სამსახურს (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 27-ე მუხლის მე-3 პუნქტი). უმაღლესი წარმომადგენლის მოვალეობაა კავშირის წარმომადგენლობა საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში. უმაღლესი წარმომადგენლის ინსტიტუციის მიზანია ევროპული კავშირის საგარეო წარმომადგენლობითი ფუნქციების გამოკვეთა და ამ სფეროში მისი საქმიანობის დახვეწა. თუმცა უმაღლესი წარმომადგენელი ერთდროულად არის კომისიისა და ევროპული საბჭოს შემადგენლობაში, რაც პრობლემატური შეიძლება იყოს. ევროპულ კავშირის საგარეო დონეზე წარმომადგენს ევროპული საბჭოს პრეზიდენტიც (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-15 მუხლის მე-5 პუნქტი), რაც კონფლიქტის პოტენციალს ქმნის.

ეე) ორგანიზაცია და სამუშაო პროცესი

- 104** კომისია არის დამოუკიდებელი ორგანო და არ ექვემდებარება როგორც ევროპული კავშირის, აგრეთვე, წევრ სახელმწიფოთა ორგანოების მითითებებს. შესაბამისად, მისი **ნების ჩამოყალიბების შიდა პროცესები და სამუშაო სპეციფიკა** დიდწილად ავტონომიურია. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 249-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის შესაბამისად, კომისიამ მიიღო საკუთარი **რეგლამენტი** (2000, 308/26).

ნების ჩამოყალიბებისა და სამუშაო პროცესის პერმანენტულობა (კომისიის რეგლამენტის მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, როგორც წესი, კვირაში მინიმუმ ერთი სხდომა. გარდა ამისა, წერილობითი და გადანაცვლებების მიღების სხვა სახის გამართივებული ფორმები), აგრეთვე, გადანაცვლებების მიღების უმრავლესობის პრინციპზე დაფუძნებული პროცესი, ევროპულ კომისიას მკვეთრად განასხვავებს საბჭოსაგან.

- 105** კომისიის მიერ გადანაცვლებების მიღების პროცესში დომინირებს **კოლეგიურობის პრინციპი**. კომისია, ძირითადად, გადანაცვლებებს იღებს როგორც კოლეგია (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 250-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი). მიუხედავად ამისა, კომისიის ფარგლებში მოქმედებს ე.წ. „ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის პრინციპი“, რომელიც გულისხმობს თითოეული კომისიის **განსხვავებული პოლიტიკური წონის** შესაძლებლობას. გარდა ამისა, განსაკუთრებული მნიშვნელობისაა მთავარი დირექციების მმართველობითი ფუნქციები და, შესაბამისად, ყოველივე ამით წარმართული საქმიანობა, ისევე, როგორც პოლიტიკური ავტორიტეტი. 2014 წლიდან მკვეთრად გაიზარდა ვიცე-პრეზიდენტების მნიშვნელობა. მთავარი დირექციის ხელმძღვანელთა ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის პრინციპს, რომელიც მას **საკუთარი პასუხისმგებლობის ფარგლებში გადანაცვლებების მიღების შესაძლებლობას** მისცემდა, ევროპული კავშირი, არსებითად, არ იცნობს. ყველა გადანაცვლები, მათ შორის ისინიც, რომლებიც ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის საკითხებს მოიცავენ, მიიღება კომისიის მიერ კოლეგიურად. ყოველივე ეს პოლიტიკურ საქმიანობას ართულებს და არაეფექტიანს ხდის.

კომისიის პრეზიდენტის მიერ კომისიის პოლიტიკური ხელმძღვანელობა (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 248-ე მუხლი) ვლინდება

სხვადასხვა მითითებით უფლებამოსილებებში კომისიის წევრების მიმართ და კომისიის საგარეო წარმომადგენლობის სფეროში (კომისიის რეგლამენტის მე-3 მუხლი). მიუხედავად ამისა, კომისიის ორგანიზაციის სამართალი არ იცნობს კომისიის პრეზიდენტის ისეთ ძლიერ უფლებამოსილებებს, რომლებიც იმდენადვე ძლიერია, როგორც, მაგ., გერმანიის ფედერალური კანცლერის უფლებამოსილებები მთავრობის წევრების მისამართით.

კომისიის მოვალეობების რაოდენობა განსაზღვრავს მისი საკმაოდ **დიდი ადმინისტრაციული აპარატის** შემადგენლობასაც (ამ ეტაპზე დაახლ. 32 000 პირი). ზოგჯერ ძალიან არასწორად საუბრობენ „ევროკრატიამე“ ან ბრიუსელისათვის ბედმეტად გადატვირთულობაზე. კომისიის საქმიანობის მასშტაბის გათვალისწინებით, საკითხი ეხება საკმაოდ ეფექტიან და ძლიერ ადმინისტრაციულ ერთეულს. კომისიის ორგანიზატორული ძალაუფლების საფუძველზე დაარსებული, კვალიფიციური და ძლიერი აპარატის საქმიანობა განსაზღვრავს ევროპული კავშირისათვის საჭირო შინაარსს, სტაბილურობას და საგნობრივ (პროფესიონალიზმს) ავტორიტეტს. ეროვნული სამინისტროების ადმინისტრაციასთან შედარებით, ევროპული კავშირის დაახლ. 510 მილიონი მოქალაქისათვის კომისიის ადმინისტრაციული აპარატის მოცულობა არც ისე დიდია.

ევროპული შრომის სამართალი, რომელიც სათანადო „ევროპული მოხელეების“ ქსელის შექმნას და მათ დასაქმებას უზრუნველყოფს, არსებობს არა მხოლოდ კომისიის მოხელეებისათვის. ამ თვალსაზრისით, გარდა პროფესიული კვალიფიკაციისა, რთული საინტეგრაციო საქმიანობის ფარგლებში მოითხოვება **პერსონალური შემოქმედებითი აქტივობები** „გაერთიანების საზოგადო კეთილდღეობისათვის“.

(1) მთავარი სამდივნო, მთავარი დირექციები და სტრუქტურული ერთეულები

კომისიის სტრუქტურული ერთეულები დანაწევრებულნი არიან გადაწყვეტილებების მიღებისას **დამოუკიდებელი პასუხისმგებლობის პრინციპით**. შიდაორგანიზაციულ საკითხებზე გადაწყვეტილებებს იღებს პრეზიდენტი (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 248-ე მუხლი). კომისიის სტრუქტურული ერთეულები იყოფიან **მთავარ დირექციებად** და **თანაბარმნიშვნელოვან სამსახურებად** (კომისიის რეგლამენტის 21-ე მუხლი). ეს ორი კატეგორია დანაწილებულია, ასევე, **დირექციებად** და **რეფერატებად**. რეკომენდაციული და კოორდინირების მიზნების შესაბამისად, კომისიის ყოველ წევრს ჰყავს საკუთარი **კაბინეტი**, რომელიც შედგება პოლიტიკური მოხელეების ჯგუფისაგან.

გარდა ზოგადი ტიპის და შიდა სამსახურებისა, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება **მთავარ სამდივნოს**. 2018 წლიდან მისი ხელმძღვანელია გერმანელი *მარტინ ზელმაირი (Martin Selmayr)*. ის კოორდინირებას უწევს კომისიის მთელ საქმიანობას და ინარჩუნებს კავშირს ევროპული კავშირის სხვა ორგანოებთან. გარდა ამისა, კომისიის საქმიანობისათვის მნიშვნელოვანია, აგრეთვე, **იურიდიული სამსახური**. ევროპული კავშირი არის (მხოლოდ) სამართლებრივი გაერთიანება, არსებითი შიდა იძულებითი ინსტრუმენტების გარეშე. კომისიისათვის, როგორც ინიციატორი ორგანოსათვის,

მნიშვნელოვანია მოქმედება მყარი სამართლებრივი საფუძვლებით, განსაკუთრებით წევრ სახელმწიფოებთან მიმართებით ინტერესების შეჯერებისას. ამასთან, როგორც „ხელშეკრულებათა დამცველი“ იუსტიციის ორგანოსათვის, კომისიისათვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია კვალიფიციური სამართლებრივი დახმარება და წარმომადგენლობა ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოში, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 258-ე მუხლის შესაბამისად.

ოთხ დაწესებულებაზე, – რომლებიც ექვემდებარებიან კომისიას და, შესაბამისად, მეოთხე შემთხვევაში, უმაღლეს წარმომადგენელს, – აქ განსაკუთრებით უნდა გამახვილდეს ყურადღება:

- 110** კომისიას ინსტიტუციურად ექვემდებარება **სტატისტიკის სამსახური (ევროსტატი)**. ის დაარსდა 1958 წელს, ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების საფუძველზე არსებული სტატისტიკის სამსახურის გადამუშავებისა და გაფართოების შედეგად, ევროპული გაერთიანების/ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანების შიდაორგანიზაციული აქტის შესაბამისად (ამჟამად დადგენილება 2009/223, 87/164). სტატისტიკის სამსახურს ხელმძღვანელობს გენერალური დირექტორი. სამსახური ექვემდებარება დასაქმებისა და სოციალური საკითხების სფეროში მოქმედ კომისარს. ევროსტატი მუშაობს ეროვნულ სტატისტიკურ სამსახურებთან ერთად და ცდილობს სტატისტიკის საკითხების უნიფიცირებას ევროპული კავშირის მასშტაბით, ასევე, სტატისტიკის შედგენას თავად ევროპული კავშირის ორგანიზაციულ დონეზე. ევროსტატი არ ფლობს საგარეო წარმომადგენლობით უფლებამოსილებებს. ის მუშაობს პარტნიორობით მხოლოდ სარეგულაციო უფლებამოსილებების ფარგლებში, სწორი ადმინისტრაციული პრაქტიკის დანერგვისა და ინფორმაციის თავისუფალი არჩევანის საფუძველზე გაცვლის მიზნით.
- 111** 1969 წელს ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების ორგანოების გადაწყვეტილებით (16.01.1969, 13/19), დაარსდა **ორგანო ოფიციალური სავაჭრო პუბლიკაციებისათვის** (ამჟამად გადაწყვეტილება 2009/496, 168/41). მისი ადგილსამყოფელია ლუქსემბურგი. ეს ბეჭდვითი ორგანო გამოსცემს ევროპული კავშირისათვის სავალდებულო ყველა პუბლიკაციას (შეად., განსაკუთრებით, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 297-ე მუხლით გათვალისწინებული ევროპული კავშირის ბეჭდვითი ორგანო (გადაწყვეტილება 1958/390, 17/390)). გარდა ამისა, ამავე ორგანოს მეშვეობით ქვეყნდება ევროპული კავშირის არაერთი „სხვა პუბლიკაცია“ (შეად. ორგანოს ყოველთვიური და წლიური კატალოგები). რადგან ოფიციალური პუბლიკაციები ყველა ოფიციალურ ენაზე ქვეყნდება, აგრეთვე, სხვა ტიპის პუბლიკაციებიც არაერთ ენაზე, წარმოიშობა ინტენსიური მთარგმნელობითი საქმიანობის აუცილებლობა. ბეჭდვით-საგამომცემლო სტრუქტურული ერთეული ემსახურება ევროპული კავშირის ყველა ორგანოს, რომლებიც წარმოდგენილი არიან მის წამყვან კომიტეტში. ბეჭდვითი სამსახური, როგორც წესი, კომისიას ექვემდებარება.
- 112** 1999 წელს კომისიასთან დაარსდა (გადაწყვეტილება 1999/352, 136/20) **თაღლითობის წინააღმდეგ ბრძოლის ევროპული სამსახური (OLAF)**. მიზეზი იყო გარკვეული უნესრიგობა კომისიის ადმინისტრაციულ აპარატში. ეს სამსახური არის გაძლიერებული და დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხით უზრუნველყოფილი ვერსია კომისიის ადრინდელი დირექციისა (UCLAF), რომელიც დაარსებული იყო თაღლითობის წინააღმდეგ საბრძოლველად ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 325-ე მუხლის შესაბამისად. მისი ადგილსამყოფელია ბრიუსელი.

ევროპული კავშირის საქმიანობის შესახებ ხელშეკრულების 27-ე მუხლის მე-3 აბზაცის შესაბამისად, **ევროპული საგარეო საქმეთა სამსახური** ხელს უწყობს უმაღლეს წარმომადგენელს საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში. მისი 60% შედგება ევროპული კავშირის მოხელეებისაგან (განსაკუთრებით, კომისია და საბჭო) და მინიმუმ 33% წევრ სახელმწიფოთა მიერ წარგზავნილი დიპლომატებისაგან. საგარეო სამსახურმა მუშაობა დაიწყო 2010 წლის მინურულს. მასში გადაატანილ იქნა ევროპულ კავშირში ინტეგრირებული დელეგაციები (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 221-ე მუხლი; ამჟამად 139 დელეგაცია სხვა ქვეყნებში და საერთაშორისო ორგანიზაციები). ევროპის საგარეო საქმეთა სამსახური არ არის სააგენტო, მაგრამ არც კომისიის ჩვეულებრივი სამსახურია. მისი მოსამსახურეები, შრომითი სამართლის შესაბამისად, ევროპული კავშირის მოხე-

ლევები არიან. საბიუჯეტო სამართლის მიხედვით, ევროპის საგარეო საქმეთა სამსახური უთანაბრდება ორგანოს და ფლობს საკუთარ ბიუჯეტს.

(2) კომიტეტები კომისიაში („კომიტოლოგია“)

საკუთარი სამუშაოს მომზადებისას, განსაკუთრებით, ინიციატივების შემუშავებისას 113 კომისია რჩევებს იღებს **ექსპერტებისაგან შემდგარი კომიტეტებისაგან ან წევრ სახელმწიფოთა მოხელეებისაგან**. ეროვნული მთავრობებისა და ადმინისტრაციის გამოცდილების კომისიის საქმიანობაში ჩართვა აძლიერებს კომისიისა და ეროვნული ორგანოების ურთიერთობას, ასევე, მის ექსპერტულ ცოდნას, რაც ხელს უწყობს შემდგომ განხორციელებას. ეს კონტექსტი სადღეისოდ მნიშვნელოვან ელემენტად არის მიჩნეული განსხვავებული პოლიტიკური დონეების კოორდინებისათვის („ევროპული კავშირის სამართლებრივი აქტების მოლეკულური შემადგენლობა“). მსგავსი კომიტოლოგიური პროცესი, ნაწილობრივ, კრიტიკის საგანია დემოკრატიული კონტროლის დეფიციტის გამო („მოხელეთა მმართველობა“). ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ეს პროცესი დადებითად შეაფასა, რამდენადაც ინსტიტუციური წონასწორობა დაცული რჩება, რაც ნიშნავს, რომ გადაწყვეტილებათა აღსრულების უშუალო კომპეტენცია უნდა იყოს კომისიის ან საბჭოს ხელში, მაგრამ არა „არეულად“ კომიტეტის ხელთ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 1988, 302/87, „კომიტოლოგია“).

კომისიის საქმიანობას, ნაწილობრივ, ხელს უწყობენ **სარეკომენდაციო უფლებამოსი 114** **სიღებებით აღჭურვილი კომიტეტები**, რომელთა არსებობა გათვალისწინებულია თავად ხელშეკრულებით (მაგ., სარეკომენდაციო უფლებამოსილებების მქონე კომიტეტი საგზაო საკითხებში (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 99-ე მუხლი), ეკონომიკური და ფინანსური კომიტეტი (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 134-ე მუხლი), ევროპული კომისიის ხელშემწყობი კომიტეტი ევროპული სოციალური ფონდის მართვისათვის (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 163-ე მუხლი)). სხვა კომიტეტები იქმნებიან **ევროპული კავშირის ორგანოების მიერ, ორგანიზაციული ფუნქციების გამოყენების შედეგად**. არსებობს რამდენიმე ასეული კომიტოლოგია-კომიტეტი, რომელნიც წელიწადში 3000-ზე მეტ სამართლებრივ აქტს ამზადებს ან ხელს უწყობს მათი განხორციელების მექანიზმებს.

კომისიის ხელშეწყობა გამოიხატება არა მხოლოდ იმ საინიციატივო უფლებამოსი 115 **ლებების განხორციელებაში, რომელთაც ფლობს ეს უკანასკნელი საკანონმდებლო პროცესის ფარგლებში (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-17 მუხლის მე-2 აბზაცი; თავისუფალი ჩართვა), არამედ, აგრეთვე, შესაბამისი აქტების გამოცემაში. ამ კონტექსტში, ლისაბონის ხელშეკრულებამ მნიშვნელოვანი სიახლეები შექმნა (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 291-ე მუხლი). დადგენილება (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 291-ე მუხლის კონკრეტულობის შესახებ ძალაში შევიდა 2011 წელს. ის ითვალისწინებს კონტროლისა და სარეკომენდაციო პროცედურებს. დადგენილების შესაბამისად, კანონმდებლის კომპეტენციაა, განსაზღვროს საბაზისო სამართლებრივი აქტით, თუ**

რამდენად არის აუცილებელი აღსრულებითი აქტების გამოცემა და რა პროცედურის შესაბამისად. კომისიის თავისუფლება ამით იბოჭება.

- 116** საბოლოოდ, შერეული სურათი იქმნება. კომისიის როლი ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 290-ე და შემდგომი მუხლების საფუძველზე გაძლიერებულია. ის კვლავ ასრულებს **მთავარ როლს ევროპული კავშირის სამართლის შექმნასა** და წევრ სახელმწიფოთა მასშტაბით, **მისი აღსრულების პროცესში** (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 291-ე მუხლის 1-ლი აბზაცი). მიუხედავად ამისა, საკუთარი დელეგირებული სამართალშემოქმედებითი უფლებამოსილებების ფარგლებში მნიშვნელოვანი ორგანოა ევროპული პარლამენტი. საბჭო ფლობს თანაგანხილვის კონტექსტში, აგრეთვე, მნიშვნელოვან უფლებამოსილებებს.

ბ) გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი კომისიაში

აა) კომისიის კოლეგია

- 117** კომისია მუშაობს როგორც **კოლეგია** კომისიის პრეზიდენტის ხელმძღვანელობით (კომისიის რეგლამენტის 1-ლი მუხლი). ის გადაწყვეტილებას იღებს წევრთა უმრავლესობით და ერთობლივი პასუხისმგებლობით (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 250-ე მუხლი; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო 8.6.199, 198/97, „კომისია/გერმანია“). სხვაგვარად გადაწყვეტილება ბათილია (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 15.6.1994, 137/92, „BASF და სხვები“). კომისია გადაწყვეტილება უნარიანია, თუკი სხდომას ესწრება წევრთა უმრავლესობა. კომისია, როგორც წესი, სხდომებს მართავს კვირაში ერთხელ (არა საჯაროდ); სხდომის ენა არის ფრანგული, ინგლისური და გერმანული. შეფერხებისას კომისიის წევრი უფლებამოსილია, წარმოადგინოს საკუთარი თავი მისივე კაბინეტის ხელმძღვანელის მიერ, ხმის მიცემის უფლების გარეშე. გარდა ამისა, არსებობს გადაწყვეტილებების მიღების წერილობითი გზა (კომისიის რეგლამენტის მე-12 მუხლი), რომელიც პრაქტიკაში ხშირად გამოიყენება. საამისოდ ინიციატივა განიხილება ხუთი დღის განმავლობაში. თუკი წინადადებას კომისია არ უარყოფს, ის მიღებულად მიიჩნევა. ყოველთვის არის შესაძლებელი ამ ინიციატივის საერთო სხდომაზე განხილვა.

ბბ) გადაწყვეტილებათა მიღების გამართივებული პროცედურა

- 118** ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 250-ე მუხლით გათვალისწინებული კოლეგიალობის პრინციპი გამოიყენება პრაქტიკული აუცილებლობით, კომისიის საათობრივი განხილვების შედეგად, განსაკუთრებით, აგრარულ სფეროში, კონკურენციისა და საგარეო ეკონომიკურ სამართალში. რეგლამენტი ითვალისწინებს კომისიის წევრთა უფლებამოსილებას, განახორციელონ ერთმნიშვნელოვნად განსაზღვრული ღონისძიებები კომისიის სახელით, შესაბამისი დისკრეციული უფლებამოსილების გარეშე (რეგლამენტის მე-13 მუხლი). ამ პროცედურის შეფასებისას, რომელიც არა დელეგირებას, არამედ, ფაქტობრივად, ხელმოწერის უფლებამოსილებას მოიცავს, კომისია დიდსულოვანია (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 23.9.1986, „Akzo“). ამ ტიპის „დელეგირების“ ზღვარი ასეთია: კომისიას, როგორც კოლეგიას, აქვს თუნდაც ვირტუალური უფლებამოსილება, დაიბრუნოს გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება ყოველ ცალკეულ შემთხვევაში. ხელშეკრულებით აღიარებული კოლეგიალურობის პრინციპი არ იძლევა ორგანული უფლებამოსილებების დელეგირების შესაძლებლობას (კომპეტენციის გადაცემა) დაქვემდებარებული უწყებებისადმი (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13.6.1958, „Meroni I“; ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 14.7.1972, „Geigy“). კომისიის რეგლამენტის მე-14 მუხლით გათვალისწინებული დელეგირების უფლებამოსილება ეხება შიდაუწყებრივ ღონისძიებებს.

გ) კომისიის მოვალეობები და ფუნქციები

ევროპული კომისია საკუთარ ფუნქციებსა და მოვალეობებს ასრულებს **ხელშეკრულებით გათვალისწინებული კრიტერიუმების შესაბამისად**. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-17 მუხლის 1-ლი აბზაცი მოიცავს შესაბამის საკითხებს. კომისიის საქმიანობის ძირითადი მხარეებია: **საინიციატივო მონოპოლია** გაერთიანების სამართალშემოქმედების პროცესში, ევროპული კავშირის **საგარეო წარმომადგენლობაში**, კავშირის სამართლის **განხორციელებისას მისსავე ადმინისტრირებაში** და კავშირის წესრიგის კვაზიიუსტიციურ **კონტროლში**, **კანონიერების** თვალსაზრისით („ხელშეკრულებათა დამცველი“).

აა) მმართველობითი („გუბერნატიული“) ფუნქცია

კომისია წარმართავს პოლიტიკური მმართველობის (ევროპული კავშირის შესახებ **ხელშეკრულების მე-15 მუხლის 1-ლი პუნქტი**, მე-16 მუხლის 1-ლი პუნქტი) ფუნქციას, (ევროპული) საბჭოს ზოგადი წანამძღვრების შესაბამისად. ამ თვალსაზრისით, ის არის არა „ბრძანებების მიმღები“, არამედ **დამოუკიდებელი ორგანო**, რომელიც დამოუკიდებლად შეიმუშავებს საკუთარ ინიციატივებს და გადაწყვეტილებებს. საუბრობენ ე.წ. **„გაერთიანების მეთოდზე“** („მონეს მეთოდი“). ეს მეთოდი ხასიათდება იმით, რომ კომისია ახდენს საერთოევროპული ინტერესების დეფინირებას საკუთარი წინადადებებით. კომისია მნიშვნელოვან როლს ასრულებს **ევროპული კავშირის მმართველობაში („governance“)**. თუმცა მას უძნელდება შესაბამისი როლის თამაში საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ფარგლებში. ხელშეკრულებისათვის უცნობი ევროპის სტაბილურობის მექანიზმის მსგავსი ინსტიტუციების შექმნას კომისია, ტენდენციურად, დაუშვებელ კონკურენციად მიიჩნევს.

ბბ) სამართალშემოქმედებითი და საბიუჯეტო უფლებამოსილებები

(1) ინიცირებები სამართალშემოქმედებითი პროცედურის დასაწყებად

ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სამართალშემოქმედებითი უფლებამოსილებები ხორციელდება, როგორც წესი, **„კომისიის ინიციატივით“**. საბჭო და ევროპული პარლამენტი არ ფლობენ ინიციატივის უფლებამოსილებას, რათა თავიდან იყოს აცილებული კავშირის ინტერესების „დანაწევრება“ (კომისიის **„საინიციატივო მონოპოლია“**). რამდენადაც საბჭოს კომისიის მიერ წარმოდგენილი წინადადების მხოლოდ ერთხმად მიღებული გადაწყვეტილების საფუძველზე შეცვლა ძალუძს, ხოლო კომისიას ყოველთვის შეუძლია თავდაპირველი წინადადების შეცვლა (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 293-ე მუხლი), ევროპული კავშირის სამართალშემოქმედებით პროცესში ვლინდება კომისიის ტექნიკურ-პოლიტიკურად განსაკუთრებული, გადამწყვეტი როლი და ფუნქცია. **ჰალშტაინის (Hallstein) ცნობილი ფორმულის** შესაბამისად, კომისია საქმიანობს როგორც **„ხელშეკრულების ძრავი (მამოძრავებელი ძალა)“**. კომისიის პოლიტიკურ როლს განეკუთვნება წინადადების იმგვარად ფორმულირება, რომ მისი ევროპული პარლამენტის, ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტის, აგ-

რეთვე, რეგიონების კომიტეტის ჩართვისა და ამ უკანასკნელთა მიერ ცვლილების შედეგად ის აქცეპტირებადი იყოს ევროპული პარლამენტისა და საბჭოსათვის. ევროპული კავშირის სინამდვილეში კომისია ამ მოვალეობას განსხვავებული სიზუსტით ასრულებს.

- 122** მიუხედავად ამისა, უფრო დაწვრილებით განხილვისას, **ეს სურათი გარკვეულწილად მოდიფიცირდება**. კანონმდებლობა ყოველთვის კომისიის წინადადებასთან არ არის კავშირში (მაგ., ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 75-ე და 76-ე მუხლები). ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 241-ე მუხლი ანიჭებს საბჭოს უფლებამოსილებას, მოსთხოვოს კომისიას სასურველი წინადადებების შესახებ პროექტები; იგივე უფლებები აქვთ ევროპულ პარლამენტს (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 225-ე მუხლი) და (გამონაკლის შემთხვევებში) წევრ სახელმწიფოებს (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 135-ე მუხლი). ამასთან, სახალხო ინიციატივაც შესაძლოა, შეიცავდეს მოთხოვნებს (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-11 მუხლის მე-4 პუნქტი). ამასთან, თვითდავალებულების ფარგლებში კომისია ყურადღებას უთმობს **ევროპული პარლამენტის „საინიციატივო ანგარიშებს“**. საბოლოოდ, საკუთარი წინადადების წარდგენამდე კომისია, ხშირ შემთხვევაში, ასევე, საგნობრივ რჩევებს იღებს წევრი სახელმწიფოებისაგან (შესაბამისი ექსპერტებისაგან), რათა ხარისხობრივად შესაბამისი და პოლიტიკურად განხორციელებადი წინადადება შეადგინოს. მიუხედავად ამისა, არის შემთხვევები, როდესაც კომისიის წინადადებების განხილვა საბჭოში ჭიანჭურდება ან საბოლოო სახეს ვერ იღებს. კომისია არ არის უფლებამოსილი, დაავალდებულოს საბჭო, მიიღოს კონკრეტული წინადადება. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ, განსაზღვრულ შემთხვევებში, საბჭოს მიერ უმოქმედობისას, კომისიის ერთგვარი „შემსვები, ორგანიზაციული მოქმედების“ შესაძლებლობა აღიარა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 15.12.1987, 332/85, „ზღვაზე მეთევზეობის შესახებ კვოტები“).

(2) საბიუჯეტო და ხელშეკრულების ცვლილების პროცედურები

- 123** განსაკუთრებული სამართალშემოქმედებითი უფლებამოსილებები აქვს და განსაკუთრებულ მონაწილეობას იღებს კომისია ბიუჯეტის ფორმირების პროცესში, რამდენადაც ის შეიმუშავებს ბიუჯეტის პროექტს და წარუდგენს მას საბიუჯეტო დაწესებულებას. გარდა ამისა, ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 48-ე მუხლის შესაბამისად, წევრ სახელმწიფოთა მთავრობებთან ერთად, კომისია ფლობს, ხელშეკრულების ცვლილებასთან დაკავშირებით, საინიციატივო უფლებამოსილებას.

(3) დამოუკიდებელი სამართალშემოქმედებითი უფლებამოსილებები

- 124** გარდა ჩვეულებრივ სამართალშემოქმედებით პროცესში მონაწილეობისა, კომისიას აქვს **დამოუკიდებელი სამართალშემოქმედებითი უფლებამოსილებები**. ის ფლობს მთელ რიგს **უფლებამოსილებებისას** (მაგ.: ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 106-ე მუხლის მე-3 პუნქტი; ფინანსური ღონისძიებების შესახებ აქტების გამოცემა საბიუჯეტო სფეროში), რომლებიც გათვალისწინებულია ხელშეკრულებით. განსაკუთრებული მნიშვნელობისაა **ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 290-ე მუხლი (დელეგირებული უფლებამოსილებები) და 291-ე მუხლები (განხორციელებითი უფლებამოსილებები)**. გარდა ამისა, **ევროპული კავშირის მეორეული სამართლის** შესაბამისად, კომისია ფლობს ურიცხვ უფლებამოსილებას, რომლებიც უკავშირდება **განმახორციელებელი ღონისძიებების შესახებ სამართლებრივი აქტების** გამოცემას. თუმცა ეს

უფლებამოსილებები, როგორც წესი, მოიცავს საბჭოს თანაქმედების აუცილებლობას („კომიტოლოგია“).

(4) რეკომენდაციები და დასკვნები

კომისია უფლებამოსილია, საკუთარი შეხედულებების შესაბამისად, გასცეს არასა- **125**
ვალდებულო რეკომენდაციები და დასკვნები (ევროპული კავშირის საქმიანობის
წესის შესახებ ხელშეკრულების 288-ე მუხლის მე-5 პუნქტი) ხელშეკრულების ყველა
სფეროში. კომისია ამ უფლებამოსილებას იყენებს ხშირად, გეგმების, პროგრამების,
მწვანე და თეთრი წიგნების, მემორანდუმების და ა.შ. შემუშავებით. ამ თვალსაზრისით,
გაერთიანების საქმიანობას განსაკუთრებული იმპულსები მიეწოდება.

გგ) საგარეო ურთიერთობები

როგორც საერთოევროპული ნების პერმანენტული და განსაკუთრებული წარმომად- **126**
გენელი ორგანო, კომისია ფლობს არსებით ნაწილს ევროპული კავშირის საგა-
რეო უფლებამოსილებებისას. თუმცა სამართლებრივ-ფორმალური აქტები, საერ-
თო სავაჭრო პოლიტიკის, ასოცირებისა და განწევრების საკითხებთან დაკავშირებით,
როგორც წესი, საკანონმდებლო პროცედურების მეშვეობით გამოიცემა. მიუხედავად
ამისა, კომისია ფლობს საგარეოპოლიტიკური უფლებამოსილებების მნიშვნელოვან
ნაწილს, შემდეგი გარემოებების გათვალისწინებით: ინიციატივები **სავაჭრო პოლი-**
ტიკის განხორციელების შესახებ (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ
ხელშეკრულების 207-ე მუხლის მე-2 პუნქტი); ხელშეკრულებით გათვალისწინებული
როლი, როგორც კავშირის საქმიანობის უშუალოდ წარმმართველი ორგანო (ევროპუ-
ლი კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 207-ე მუხლის მე-3 პუნქტი
და 218-ე მუხლი); როგორც კავშირის წარმომადგენელი საერთაშორისო ორგანიზა-
ციებში (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 220-ე მუხ-
ლი); სადესპანო უფლებამოსილებების განმახორციელებელი ორგანო; სამართალშე-
საბამისობის თვალსაზრისით, შესაბამის საერთაშორისო ხელშეკრულებებზე კონტრო-
ლის ფუნქციები, რომლებიც იდება წევრ სახელმწიფოთა შორის; იგივე ეხება **ასოცი-**
რების საკითხებს (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების
217-ე მუხლი); საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში მოქმედებს
უმაღლესი წარმომადგენელი (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-17
მუხლი); ევროპულ კავშირში **განწევრებისას** კომისიის მოვალეობები შემოიფარგლება
განწევრების შესახებ ინიციატივაზე დასკვნის გაცემით (ევროპული კავშირის შესახებ
ხელშეკრულების 49-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი); განწევრების შესახებ მოლაპარაკებე-
ბისას კომისია ასრულებს უმთავრეს როლს, საკუთარი საგნობრივი და მოლაპარაკებე-
ბის წარმართვის სფეროში არსებული უფლებამოსილებების გათვალისწინებით; ცალ-
კეულ შემთხვევებში (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულე-
ბის 220-ე მუხლის მე-2 პუნქტი) კომისია უფლებამოსილია, დადოს ხელშეკრულებები
მესამე ქვეყნებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, უმაღლეს წარმომადგენელ-
თან შეთანხმებით.

დდ) ადმინისტრაცია

- 127** ხელშეკრულებების შესაბამისად, კომისია ვალდებულია, „თვალყური ადევნოს მათი გამოყენების პრაქტიკას“ (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-17 მუხლის 1-ლი პუნქტი). ამ კონტექსტში ეს საკითხი მოიცავს, აგრეთვე, ე.წ. განხორციელებით სამართალშემოქმედებით უფლებამოსილებებსაც. ევროპული კავშირის კონკრეტულ-ინდივიდუალური გამოყენებისათვის კომისიას მრავალფეროვან უფლებამოსილებებს ანიჭებენ სადამფუძნებლო ხელშეკრულებები და ევროპული კავშირის მეორეული სამართალი. კომისიის სტრუქტურული ერთეულების ამ მრავალსიმომცველი **ადმინისტრაციული საქმიანობის** ფარგლებში ყოველწლიურად მიიღება დაახლ. 20 000 გადაწყვეტილება (შეფასებები, რეგულაციები, თანხმობები, ნებართვები, ფინანსური ღონისძიებები, დაცვითი ღონისძიებები და ა.შ.). კომისია წარმოადგენს ევროპულ კავშირს წევრ სახელმწიფოთა სასამართლოებში. კომისიის (შესაბამისად, საბჭოსთან კავშირში) მოვალეობაა, აგრეთვე, ევროპული კავშირის წარმომადგენლობა ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოში. ამასთან, კომისია წარმოადგენს ევროპულ კავშირს კერძოსამართლებრივ ურთიერთობებში (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 335-ე მუხლი).

(1) აღმასრულებელი (განმახორციელებელი) სამართლებრივი აქტების გამოცემა

- 128** პასუხისმგებლობა, იმპლემენტირდება თუ არა ევროპული კავშირის სამართალი წევრ სახელმწიფოებში სათანადოდ და პირველადი სამართლის კრიტერიუმების შესაბამისად, ეკისრება ევროპულ კომისიას (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 291-ე მუხლი). კომისია ყურადღებას აქცევს, გათვალისწინებული იყოს **საქონლის თავისუფალი მიმოსვლის** სტანდარტები (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 28-ე და 34-ე მუხლების შესაბამისად) და მეორეული სამართალი **აგრარულ სფეროში**, თავისუფალი მიმოსვლისას და სოციალურ სექტორში (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 38-ე, 45-ე და 151-ე მუხლები). კომისია ფლობს გარკვეული სახის კონკრეტულად უფლებამოსილებებს მიმოსვლის სექტორში (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 90-ე და შემდგომი მუხლები). იგივე მოქმედებს საგადასახადო სფეროს დაახლოების (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 110-ე და შემდგომი მუხლები) და, ზოგადად, სამართლებრივი დაახლოების პროცესში (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 114-ე და შემდგომი მუხლები), რომლის ფარგლებში კომისია ეროვნული სამართლის განვითარებას აკვირდება. უკვე საუბრობენ კომისიის დამატებით შესაძლებლობებზე, განახორციელოს აღმასრულებელი ღონისძიებები (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 290-ე მუხლი, 291-ე მუხლის მე-2 პუნქტი) სხვა სფეროებშიც.

(2) გამოყენება ცალკეული შემთხვევებისათვის

- 129** მიუხედავად ყოველივე ზემოაღნიშნულისა, კომისიის მიერ ადმინისტრაციული უფლებამოსილებების გამოყენება საგარეო სფეროში შედარებით შეზღუდულია: ევროპული კავშირის სამართლის განხორციელება, უპირველეს ყოვლისა, წევრ სახელმწიფოებს ევალებათ (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 291-ე მუხლის 1-ლი აბზაცი), ასევე, მზარდი ინტენსივობით – ევროპული კავშირის აგენტურებსა და დანესებულებებს. ამასთან, არსებობს სფეროები ევროპული კავშირის უშუალო ადმინისტრირებისათვის: ადმინისტრაციულ უფლებამოსილებებს, როგორც კონტროლის ინსტანცია, ფლობს კომისია, მაგ., **კონკურენციის პოლიტიკისა** და სახელმწიფო დახმარებების სფეროში (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 101-ე და შემდგომი მუხლები, 108-ე მუხლი). **გაერთიანების ფონდების მართვაც** (აგრარული, სოციალური, რეგიონული, ზღვის

მიღმა ტერიტორიების და ა.შ.) კომისიის უფლებამოსილებაა. **მეცნიერებისა და საგანმანათლებლო პოლიტიკის** სფეროში კომისია ფლობს კავშირის პროგრამების ადმინისტრირების უფლებამოსილებებს. განსაკუთრებით მნიშვნელოვან როლს ასრულებს კომისია **სავაჭროპოლიტიკური დაცვითი ღონისძიებების უზრუნველყოფის საკითხში კრიზისული სიტუაციებისას**. აგრეთვე, **საგარეო ურთიერთობებში** (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 205-ე და შემდგომი მუხლები), მოლაპარაკებების წარმმართავი ფუნქციის პარალელურად ვლინდება კომისიის აღმასრულებელი უფლებამოსილებები, მესამე ქვეყნებთან დადებულ ხელშეკრულებებთან მიმართებით.

ეე) კონტროლის უფლებამოსილებები

ევროპული კომისია **თვალყურს ადევნებს ევროპული კავშირის სამართლის გამო- 130 ყენების** პროცესს (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-17 მუხლის 1-ლი პუნქტი). კომისია არის „**ხელშეკრულებების მცველი**“. ეს კონტროლის ფუნქცია ევროპული კავშირისათვის მნიშვნელოვანია, მაგრამ რთულად განხორციელებადია პრაქტიკაში. განსხვავებით კანონმდებლობის აღსრულებისაგან, ფედერალურ სახელმწიფოში, სადაც არსებობს იძულებითი ღონისძიებების გამოყენების შესაძლებლობა, როგორცაა, მაგ., ფედერალური იძულება ან ფედერალური ინტერვენცია, კომისიის უფლებამოსილებები ევროპული კავშირის „სამართლებრივი გაერთიანების“ სივრცით შემოიფარგლება, არსებითად, **იუსტიციური ღონისძიებებით**, განსაკუთრებით, **სასარჩელო უფლებამოსილებებით** ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 258-ე მუხლის შესაბამისად. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პატივისცემა არის ultima ratio ევროპული კავშირის ფარგლებში ხელშეკრულების დაცვისას. წევრი სახელმწიფოს, რომელიც ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილებას არ აღასრულებს, წინააღმდეგ კომისია უფლებამოსილია, წარადგინოს წინადადება მისი **იძულებითი დაჯარიმების ან კონკრეტული თანხით დაბეგვრის** შესახებ (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 260-ე მუხლი).

საკუთარი „ხელშეკრულების დაცვითი ფუნქციის“ განხორციელებისას კომისია ფლობს **ინფორმირე- 131 ბისა და საგამოძიებო უფლებამოსილებებს ინდივიდებისადმი**, ხელშეკრულებისა და მეორეული სამართლის შესაბამისად (მაგ., კარტელის სფეროში, აგრეთვე, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 337-ე მუხლის თანახმად). ევროპული პარლამენტის სურვილით, კომისია წარუდგენს მას წლიურ ანგარიშებს კავშირის სამართლის გამოყენებისა და ამ სფეროში კონტროლის განხორციელების შესახებ. გამონაკლის შემთხვევებში, კომისია უფლებამოსილია, გამოიყენოს **საწესიები** ინდივიდების წინააღმდეგ, კონკურენციის, მიმოსვლის პოლიტიკისა და სასარგებლო წიაღისეულის სფეროში, თუკი ეს უკანასკნელნი არღვევენ ხელშეკრულებას.

5. ევროპული მართლმსაჯულება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო და ევროპული კავშირის სასამართლო)

ლიტერატურა: *Kutscher*, Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften 1952–1982, Integr. 1983, 149; *Rasmussen*, On Law and Policy in the European Court of Justice, 1986; *Rodríguez Iglesias*, Der Gerichtshof der EGen als Verfassungsgericht, 1992; *Oppermann*, Die dritte Gewalt in der EU, DVBl. 1994, 901; *Weiler*, The Transformation of Europe, in: ders., The Constitution of Europe, 1999, 10; *Rodríguez Iglesias*, Der Europäische Gerichtshof und die Gerichte der Mitgliedstaaten, NJW 2000, 1889; *Hirsch*, Die Rolle des EuGH bei der europäischen Integration, JÖR n. F. 2001, 79; *Everling*, 50 Jahre Gerichtshof der EGen, DVBl. 2002, 1293; *Skouris*, Demokratie und

Verfassungsgerichtsbarkeit aus der Sicht des EuGH, FS Korinek, 2002, 151; Stone Sweet, The Judicial Construction of Europe, 2004; von Danwitz, Funktionsbedingungen der Rechtsprechung des EuGH, EuR 2008, 769; Everling, Zur Gerichtsbarkeit der EU, FS Rengeling, 2008, 527; Pernice, Die Zukunft der Unionsgerichtsbarkeit, EuR 2011, 151; Adams u. a. (Hrsg.), Judging Europe's Judges, 2013; Wägenbaur, Court of Justice of the European Union, 2013; Court of Justice of the EU (Hrsg.), The Court of Justice and the Construction of Europe, 2013; Bobek, The Court of Justice of the European Union, in: Arnulf/Chalmers (Hrsg.), The Oxford Handbook of European Union Law, 2015, 153; Hakenberg, Zur Reform am Gerichtshof der Europäischen Union, ERA Forum 2015, 563; Lock, The European Court of Justice and International Courts, 2015; Hummer u. a., Europarecht in Fällen, 6. Aufl. 2016; Saurugger/Terpan, The Court of Justice of the European Union and the Politics of Law, 2017.

ინტერნეტმისამართი: <http://curia.europa.eu>

132 ევროპული კავშირი არის სახელმწიფოსი მსგავსი ინსტიტუცია, აგრეთვე, იმ თვალსაზრისით, რომ მის ფარგლებში ფუნქციონირებს სასამართლო („მესამე“) ხელისუფლება მრავალფეროვანი შემადგენლობით. ხელშეკრულება ითვალისწინებს, რომ „**ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო**“ შედგება მართლმსაჯულების სასამართლოსაგან, ძირითადი სასამართლოსა და დარგობრივი სასამართლოები-საგან (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-19 მუხლის 1-ლი პუნქტი). ყველა ეს ინსტიტუცია ევროპული კავშირის ერთ ორგანოს წარმოადგენს (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-13 მუხლის 1-ლი პუნქტი). ლისაბონის ხელშეკრულებამ ერთი ნოვაცია შემოიტანა: ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულება ორგანოდ მხოლოდ მართლმსაჯულების სასამართლოს მოიაზრებდა (ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების მე-7 მუხლის 1-ლი პუნქტი). ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სასამართლოს სამ ინსტიტუციას შორის არსებობს ინტარორგანული ურთიერთობა; ევროპული კავშირის სასამართლოს შერწყმა მართლმსაჯულების სასამართლოსთან გაუქმებულია.

133 1952-1957 წლებში ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო იყო ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების მართლმსაჯულების ორგანო. 1958 წელს ის **გაერთიანების საერთო სასამართლო ორგანოდ** იქცა. მისი გადატვირთვის გამო, 1989 წელს მას შეუერთდა **პირველი ინსტანციის სასამართლო**. 2001 წლის ნიცის ხელშეკრულებამ შექმნა შესაძლებლობა, ამოქმედებულიყო **სასამართლო კოლეგიები** პირველი ინსტანციის სასამართლოში, სხვადასხვა სექტორის მიხედვით. 2005 წლის დეკემბერში მუშაობას შეუდგა **სასამართლო საჯარო სამსახურისათვის**. ამით ევროპული მართლმსაჯულება უკვე **სამსაფეხუროვანი** გახდა. მართლმსაჯულების სასამართლოსა და პირველი ინსტანციის სასამართლოს შორის უფლებამოსილებათა გადანაწილება არაზუსტი იყო, რაც ზოგჯერ მართლმსაჯულების ერთიანობის პრინციპთან მოდიოდა კონფლიქტში. პირველი ინსტანციის სასამართლო დროის მსვლელობისას საკმაოდ გადაიტვირთა. საჯარო სამსახურის შესახებ სასამართლოს შემადგენლობა შვიდი მოსამართლის ოდენობით არ აღმოჩნდა დამაკმაყოფილებელი. მართლმსაჯულების სასამართლოს ინიციატივით, დაიშალა სასამართლო საჯარო სამსახურისათვის და ეტაპობრივად გაიზარდა მოსამართლეთა რიცხვი პირველი ინსტანციის სასამართლოში. საჯარო სამსახურის შესახებ სასამართ-

ლოს მოსამართლეები ინტეგრირდნენ პირველი ინსტანციის სასამართლოში (დადგენილება 2015/2422, 341/14).

მართლმსაჯულების სასამართლო ფლობს **სრულყოფილ სასამართლო ხელისუფ-** **134**
ლებას ევროპული კავშირის ღონისძიებებთან მიმართებით; შეზღუდულია მისი მართლმსაჯულება წევრ სახელმწიფოთა გადაწყვეტილებების მიმართ (განსაკუთრებით, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 258-ე მუხლი). ევროპული კავშირის ღონისძიებები თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და სამართლის სფეროში ამ უკანასკნელთა ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულებაში გადატანის შემდეგ, არსებითად, იუსტიციამდურია (ექვემდებარება გასაჩივრებას). ამის საპირისპიროდ, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 275-ე მუხლი გამოიყენებს იუსტიციურ კონტროლს საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში. იგივე მოქმედებს ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 276-ე მუხლის შესაბამისად, საპოლიციო ან სისხლისსამართლებრივი დევნის განმახორციელებელი ორგანოების ღონისძიებებზე. მიუხედავად ამისა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ეყრდნობა მოსაზრებას, რომ ის უფლებამოსილია, განიხილოს გარკვეული საკითხები საერთოევროპული საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში სამართლებრივი თვალსაზრისით, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულებით განსაზღვრული კომპეტენციების შესაბამისად (შეად. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-40 მუხლი; იხ. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 12.5.1998, C-170/96, „კომისია/საბჭო“). შესაბამისად, დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო უფლებამოსილია, გადაამოწმოს, თუ რამდენად თავსდება რაიმე ღონისძიება ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 276-ე მუხლის ფარგლებში. ამასთან, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოვეა უფლებამოსილი, გადაამოწმოს ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 48-ე მუხლის მე-6 პუნქტის მოთხოვნების დაცვის საკითხი (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 27.11.2012, C-370/12, „Pringle“). წევრ სახელმწიფოთა მიერ მიღებული ღონისძიებები არ ექვემდებარება ევროპული კავშირის სამართალს და, შესაბამისად, ევროპული კავშირის სასამართლო ხელისუფლების უფლებამოსილებას (მათ შორის, აგრეთვე, ე.წ. „საბჭოს არასაკუთარი გადაწყვეტილებები“).

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ გადამწყვეტი გავლენა მოახდინა ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების, ევროპული გაერთიანებისა და ევროპული კავშირის განვითარებაზე. ის ახდენდა არა მხოლოდ მიღწეული ინტეგრაციის ხარისხის სტაბილიზაციას, არამედ ხშირად იყო პროგრესული ხასიათის მატარებელი („in dubio pro communitate“). ამ როლმა გამოიწვია, სასამართლოსთვის დაებრალებინათ, რომ ის იყო „gouvernement des juges“.

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო და ძირითადი სასამართლოს ადგილსამყოფელია **ლუქსემბურგი**. აქ საქმიანობს დაახლ. 2000 პირი, სრული მოსამსახურე პერსონალისა და ენობრივი სამსახურის ჩათვლით. **136**

ა) სასამართლო ხელისუფლების მფლობელი სტრუქტურები

- 137** ევროპული მართლმსაჯულების შესახებ დებულებები გამომდინარეობს ხელშეკრულებიდან (**ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-19 მუხლი, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 251-ე და შემდგომი მუხლები**), ასევე, შესაბამისი წესდებისა და პროცედურების მომწესრიგებელი ნორმატიული აქტებიდან. ევროპული მართლმსაჯულების ინსტიტუციები გამოსცემენ შესაბამის საპროცესო ნორმატიულ-სამართლებრივ აქტებს, რომელთაც იღებს საბჭო კვალიფიციური უმრავლესობით (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 253-ე მუხლის მე-6 ქვეპუნქტი).

აა) ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო

- 138** ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ინსტიტუციური შემადგენლობის კონკრეტიზაცია ხდება მისი წესდების 1-ლი-მე-18 მუხლების შესაბამისად (მე-3 პროტოკოლი სასამართლოს წესდების შესახებ, 2012, C 326/2010/53, ცვლილებები); პროცედურა მოწესრიგებულია, ნაწილობრივ, წესდებით (წესდების მე-19 და 46-ე მუხლები) და ნაწილობრივ, ევროპული გაერთიანებების მართლმსაჯულების სასამართლოს საპროცესო ნორმებით (29.9.2012, L 265/1, ცვლილებები).

(1) მოსამართლეები და სასამართლოს პრეზიდენტი

- 139** სასამართლო ხელისუფლებას ახორციელებენ, უპირველესად (და როგორც უკანასკნელი ინსტანცია), **ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მოსამართლეები**. ეს სასამართლო შედგება იმდენი მოსამართლისაგან, რამდენი წევრ სახელმწიფოც არის ევროპულ კავშირში (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-19 მუხლის მე-2 პუნქტის მე-2 ქვეპუნქტი). ეს უკანასკნელნი აირჩევიან წევრ სახელმწიფოთა მიერ ურთიერთშეთანხმებით, 6 წლის ვადით. ყოველ სამ წელიწადში ერთხელ სასამართლოს შემადგენლობა ნაწილობრივ იცვლება (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 253-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). ხელახლა არჩევა დასაშვებია. მოსამართლედ არჩევის კრიტერიუმებია სამოსამართლეო დამოუკიდებლობის სტანდარტი და პროფესიული კომპეტენცია. კომპეტენტური პირებით დაკომპლექტებული შესაბამისი კომიტეტი გასცემს დასკვნებს მოსამართლეობის ან მთავარი ადვოკატის კანდიდატურების თანამდებობასთან შესაბამისობის საკითხთან დაკავშირებით (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 255-ე მუხლი). უმრავლეს შემთხვევაში ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მოსამართლეები ხდებიან მოსამართლეები, პოლიტიკოსები, საჯარო მოხელეები ან პროფესორები წევრი სახელმწიფოებიდან. მოსამართლეთა დამოუკიდებლობაზე აქცენტირებით, არჩეული მოსამართლეები საკუთარი შემადგენლობიდან ირჩევენ **ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრეზიდენტს** 3 წლის ვადით (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 253-ე მუხლის მე-3 პუნქტი).
- 140** **მოსამართლეთა სტატუსი** (იმუნიტეტი, სხვა ტიპის პროფესიული საქმიანობის აკრძალვა და ა.შ.) განისაზღვრება წესდების მე-3 და მომდევნო მუხლების შესაბამისად.

მოსამართლეები ფლობენ საკუთარ კაბინეტს (შეად. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს საპროცესო კოდექსის მე-17 მუხლი), რომელიც დაკომპლექტებულია სამართლებრივ საკითხებზე მომუშავე რეფერენტებით (თანაშემწეებით). სასამართლოს ადმინისტრაციას ხელმძღვანელობს კანცლერი (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს საპროცესო კოდექსის მე-20 მუხლი).

(2) პლენუმი, დიდი კოლეგია და სასამართლოს კოლეგიები

2001 წლის ნიცის ხელშეკრულების ნოვაციის (ევროპული კავშირის საქმიანობის ნე- **141** სის შესახებ ხელშეკრულების 251-ე მუხლი) შედეგად, მართლმსაჯულების სასამართლო იშვიათად იკრიბება სრულად, ყველა მოსამართლისაგან შემდგარი **პლენუმის** სახით. პლენუმის მიერ წყდება რამდენიმე მნიშვნელოვანი საკითხი (წესდების მე-16 მუხლი: კავშირის ორგანოების წევრების წინააღმდეგ დისციპლინური ღონისძიებები და ა.შ.); ამასთან, განსაკუთრებული მნიშვნელობის საქმეები შეიძლება გადაეცეს პლენუმს (წესდების მე-16 მუხლის მე-5 პუნქტი; C-370/12, „Pringle“). სხვა მხრივ მნიშვნელოვანი საქმეები, განსაკუთრებული მნიშვნელობის საქმეები, მონაწილე წევრი სახელმწიფოების ან კავშირის ორგანოების ინიციატივით, შეიძლება გადაეცეს **დიდი კოლეგიას** 13 მოსამართლის შემადგენლობითა (მათ შორის ხუთივე კოლეგიის პრეზიდენტები) და მართლმსაჯულების სასამართლოს პრეზიდენტის თავმჯდომარეობით (წესდების მე-16 მუხლის მე-3 პუნქტი). **როგორც წესი**, სასამართლო ხელისუფლება მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ ხორციელდება **კოლეგიების** მეშვეობით, რომლებიც სამი ან ხუთი მოსამართლისაგან შედგება (წესდების მე-16 მუხლის 1-ლი პუნქტი). ეს წესი ჩამოყალიბდა სასამართლოს გადატვირთულობის გამო. საქმეთა გადანაწილების გეგმა არ არსებობს. მომხსენებელი მოსამართლე განისაზღვრება პრეზიდენტის მიერ. ეს უკანასკნელი წერილობითი პროცედურისა და მთავარი ადვოკატის მოსმენის შემდეგ წამოაყენებს წინადადებას, სასამართლოს რომელმა სტრუქტურულმა ერთეულმა უნდა განიხილოს საქმე. გადაწყვეტილებას იღებს მოსამართლეთა მთელი კოლეგია. ამის წინააღმდეგ გერმანიაში გამოთქმულია კრიტიკა („კანონიერი მოსამართლის“ პრინციპის დარღვევა, გერმანიის ფედერალური კონსტიტუციის 101-ე მუხლი).

(3) მთავარი ადვოკატები

2015 წლის 7 ოქტომბრიდან მართლმსაჯულების სასამართლოში საქმიანობს **თერთმეტი** (აღრე: **142** ცხრა) **მთავარი ადვოკატი** (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 252-ე მუხლი). ეს უკანასკნელი არიან სასამართლოს წევრები და ფლობენ იმავე სტატუსს, რომელსაც მოსამართლეები. ადვოკატები, ისევე, როგორც მოსამართლეები, სახელდებიან წევრ სახელმწიფოთა მიერ. მათი რიცხვის გაზრდა შესაძლებელია. სასამართლოს წევრებს შეუძლიათ მთავარი ადვოკატის ფუნქციის განხორციელება (წესდების 49-ე მუხლი). პრაქტიკაში ეს სტანდარტი არ გამოიყენება. ამასთან, მართლმსაჯულების სასამართლო ირჩევს **პირველ მთავარ ადვოკატს** ერთი წლის ვადით (მართლმსაჯულების სასამართლოს საპროცესო კოდექსის მე-14 მუხლი). ეს უკანასკნელი კოორდინაციას უწევს მთავარი ადვოკატების საქმიანობას და 2001 წლის ნიცის ხელშეკრულების შემდეგ ევალება, დაადგინოს, მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ რამდენად გადამოწმებადია პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილებები, შესაბამისი სამართლებრივი საშუალებების გამოყენებითა და წარდგინებებით (წესდების 62-ე მუხლი).

143 მთავარი ადვოკატის მოვალეობაა, წარუდგინოს მართლმსაჯულების სასამართლოს „სრული დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის“ პრინციპზე დაყრდნობით შემუშავებული **საბოლოო წარდგინებები** ცალკეულ საქმესთან დაკავშირებით (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 252-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). საკითხი ეხება დასკვნის სახით შემუშავებულ, დასაბუთებულ პროექტებს გადაწყვეტილებებისას, რომლებიც არსებული მართლმსაჯულების კონტექსტსა და მატერიალურ მხარეებს აღწერენ და მაღალი ხარისხით ინფორმაციულია. მთავარი ადვოკატები, ისევე, როგორც მოსამართლეები სამართლებრივ შეფასებას ახდენენ ევროპული კონტექსტის გათვალისწინებით. მთავარი ადვოკატების მონაწილეობა სავალდებულო არ არის (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 252-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). 2001 წლის ნიცის ხელშეკრულების შემდეგ მართლმსაჯულების სასამართლოს შეუძლია, უარი თქვას მთავარი ადვოკატების მიერ წარმოდგენილ წინადადებებზე, თუკი საქმე ახალ სამართლებრივ საკითხებს არ შეიცავს (წესდების მე-20 მუხლის მე-5 პუნქტი). მთავარი ადვოკატების დასაბუთებული წარდგინებები, რომელნიც მაღალი იურიდიული რანგისაა, მნიშვნელოვან გავლენას ახდენენ მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილებებზე და, ზოგადად, სასამართლო პრაქტიკაზე. მთავარი ადვოკატების სამსახური ჰგავს ფრანგულ *Commissaires du gouvernement/rapporteurs publics*-ს, *Conseil d'Etat*-ში.

(4) კანცლერი

144 მართლმსაჯულების სასამართლოს ადმინისტრირების ნაწილში და სასამართლო პროცედურების მიმდინარეობისას ემხროება კანცლერი, რომელსაც, თავის მხრივ, დახმარებას უწევს დამხმარე კანცლერი. კანცლერი აირჩევა სასამართლოს მიერ 6 წლის ვადით და ექვემდებარება მას (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 253-ე მუხლი მართლმსაჯულების სასამართლოს საპროცესო კოდექსის მე-18 მუხლთან კომბინაციაში). მართლმსაჯულების სასამართლოს გარდა, კანცლერი ჰყავს, ასევე, ძირითად სასამართლოს (ძირითადი სასამართლოს საპროცესო კოდექსის მე-20 მუხლი).

ბბ) ძირითადი სასამართლო

145 1989 წელს დაფუძნებული ევროპული კავშირის სასამართლო (პირველი ინსტანციის სასამართლო), 2001 წლის ნიცის ხელშეკრულების შესაბამისად, მნიშვნელოვანწილად დამოუკიდებელი გახდა. ძირითადი სასამართლოს შესახებ ინსტიტუციური ნორმების კონკრეტიზაციას ახდენენ წესდების 47-ე-62-ე მუხლები (მართლმსაჯულების სასამართლოს პროტოკოლი წესდების შესახებ, C 326/220, ცვლილებები); სასამართლო პროცედურები რეგულირებულია, ნაწილობრივ, წესდების გემოალინიშნული ნორმებით და, აგრეთვე, 2015 წლის 4 მარტის საპროცესო კოდექსით (L 105/1). ძირითადი სასამართლო გადატვირთულ ინსტანციად არის მიჩნეული. განსახილველი საქმეების რაოდენობა უკანასკნელ წლებში მნიშვნელოვნად გაიზარდა და საქმის განხილვა ხშირად გაუსაძლისად დიდხანს გრძელდება.

146 ძირითადი **სასამართლო** სტრუქტურირებულია მართლმსაჯულების სასამართლოს მსგავსად (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 254-ე მუხლი, წესდების 47-ე მუხლი, ძირითადი სასამართლოს საპროცესო კოდექსის მე-2 მუხლი). ის, ამ ეტაპზე, შედგება 47 მოსამართლისაგან და 2019 წლის 1 სექტემბრიდან ორი მოსამართლისაგან თითოეული წევრი სახელმწიფოდან (წესდების 47-ე მუხლი). მთავარი ადვოკატების (შესაბამის შემთხვევაში, რომელთათვისაც ძირითადი სასამართლოს მოსამართლეები განისაზღვრება) მონაწილეობა ფაქულტატიური (წესდების 49-ე მუხლი) და თითქმის არ ხდება. მართლმსაჯულების სასამართლოს

მსგავსად, ძირითადი სასამართლოს მოსამართლეები აირჩევიან ექვსი წლის ვადით და უნდა ფლობდნენ მსგავს კვალიფიკაციას. მოსამართლეები ირჩევენ საკუთარი რიგებიდან პრეზიდენტს, შესაბამისად, სამი წლის ვადით.

ევროპული კავშირის სასამართლო სხდომებს მართავს, როგორც წესი, სამი ან ხუთი **147** მოსამართლის შემადგენლობით (წესდების 50-ე მუხლი). საპროცესო ნორმების შესაბამისად, სასამართლო შესაბამისი აუცილებლობის გათვალისწინებით, სხდომებს მართავს პლენუმის, დიდი კოლეგიის ან ერთეული მოსამართლეების შემადგენლობით.

გგ) დარგობრივი სასამართლოები

2001 წლის ნიცის ხელშეკრულებამ შექმნა **დარგობრივი სასამართლოების** ჩამოყალიბების შესაძლებლობა, კომისიის ან მართლმსაჯულების სასამართლოს ინიცირებისა და საბჭოს მიერ ერთხმად მიღებული გადაწყვეტილების საფუძველზე (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 257-ე მუხლი). ეს შესაძლებლობა გამოყენებულ იქნა ევროპული კავშირის საჯარო სამსახურის შესახებ სასამართლოს დაფუძნებით (საბჭოს 2004 წლის 2 ნოემბრის გადაწყვეტილება, 2004/752, L 333/7). სასამართლო მუშაობას შეუდგა 2005 წლის 12 დეკემბერს. ის შედგებოდა საბჭოს მიერ 6 წლის ვადით არჩეული 7 წევრისაგან, რომელნიც ვალდებული იყვნენ, პქონოდათ სამოსამართლეო უფლებამოსილებისათვის აუცილებელი კომპეტენცია. ეს სასამართლო 2016 წლის შემოდგომაზე ევროპული კავშირის სასამართლოს შემადგენლობაში ინტეგრირდა.

ბ) ევროპული მართლმსაჯულების მოვალეობები

ევროპული მართლმსაჯულების მიზანია ხელშეკრულებების „**განმარტებისა და გამოყენების შედეგად**“ **ევროპული კავშირის სამართლის დაცვის** უზრუნველყოფა (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-19 მუხლის 1-ლი პუნქტის მე-2 წინადადება). ამით ხაზგასმულია მართლმსაჯულების კლასიკური ფუნქცია, რომელიც სამართლებრივად მხოტავი გადაწყვეტილების მიღების შედეგად დავის გადაწყვეტის იდეას მოიცავს. „სამართალი“, რომელიც უნდა დაიცვას მართლმსაჯულებამ, მოიცავს **კავშირის სამართალს ფართო გაგებით**, შესაბამისად, არა მხოლოდ ხელშეკრულებებსა და მეორეულ სამართალს, არამედ, აგრეთვე, დაუწერელ შემადგენლობებს, როგორიცაა, მაგ., ზოგადი პრინციპები. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო და ძირითადი სასამართლო არ ახორციელებენ მართლმსაჯულებას ევროპული კავშირის წევრ სახელმწიფოთა ეროვნული სამართლის საფუძველზე და ფარგლებში.

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო წარმოადგენს ერთგვარ **საკონსტიტუციო სასამართლოს**, რომელიც იხილავს დავებს ევროპული კავშირის ორგანოებისა და წევრი სახელმწიფოების მონაწილეობით. როგორც **ადმინისტრაციული სასამართლო**, ევროპული კავშირის პირველი ინსტანციის სასამართლო განიხილავს დავებს ინდივიდუალურ პირებსა და ევროპულ კავშირს, შესაბამისად, მის ორგანოებს შორის. განსაკუთრებული მნიშვნელობისაა ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების

სასამართლოს პრაქტიკა კერძო სამართლის სფეროში, უპირველეს ყოვლისა, ევროპული კავშირის კერძოსამართლებრივი შინაარსის აქტების (მაგ., მომხმარებელთა დაცვის სამართალი) ინტერპრეტაციის კონტექსტში. დიდია ევროპული კავშირის სასამართლო პროცედურებისა და შესაბამისი გადაწყვეტილებების აღსრულების მომწესრიგებელი ნორმების, აგრეთვე, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების უფლებამოსილებების გავლენა **სამოქალაქო საპროცესო სამართალზე**. გარდა ამისა, არსებობს სპეციფიკური სამართალწარმოების სახეობები, მეტწილად საჯაროსამართლებრივი ბუნებისა (სამსახურებრივი პასუხისმგებლობის საკითხები, დასკვნების გაცემა და ა.შ.). ინსტიტუციური თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია, რომ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო საკუთარი გადაწყვეტილებების უმრავლესობას იღებს ე.წ. წინასწარი გადაწყვეტილებების (ინგლ. Preliminary Ruling, გერმ. Vorabentscheidungsverfahren) სახით, რაც ევროპული ფედერალიზმის იდეის ხაზგამსმელია.

- 151** ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ნებას, მართლმსაჯულების საფუძვლად ინტეგრაციის პოლიტიკის ხედვა ქცეულიყო, მოჰყვა მწვავე კრიტიკა და ბრალდებები სახელწოდებით – „**gouvernement des jugs**“; მეორე მხრივ, ამ ტიპის მართლმსაჯულების გარეშე ევროპული კავშირი ვერ იქცეოდა იმ ორგანიზაციად, რაც დღესაა. განვითარებები, რომლებიც გამოწვეული იყო ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს აქტივობებით, კოდიფიცირებულ იქნა ხელშეკრულების დამფუძნებელი წევრი სახელმწიფოების მიერ. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო მრავალჯერ იქცა ინტეგრაციის პოლიტიკის წარმმართველ ორგანოდ, განსაკუთრებით, პოლიტიკური ბლოკადის პირობებში. გასათვალისწინებელია, აგრეთვე, რომ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს არ შეუძლია საქმეების უკუგდება ან განუხილველად დატოვება. საერთო ჯამში, მართლმსაჯულება მოგებიანი და პროდუქტიული აღმოჩნდა.

6. აუდიტორთა სასამართლო

ლიტერატურა: Graf, Die Finanzkontrolle der EG, 1999; Laffan, The Evolution of the European Court of Auditors, JCMS1999, 251; Kurz, Europäischer Rechnungshof – wirksamer Controller der EG?, 2000; Harlow, Accountability in the EU, 2002; Isensee, Außenvertretung der deutschen Rechnungshöfe in der EU, 2001; Freytag, Der Europäische Rechnungshof, 2005. Der Rechnungshof gibt jährlich einen Tätigkeitsbericht heraus.

ინტერნეტმისამართი: <http://www.eca.europa.eu/de>

- 152** ევროპული კავშირის მსგავსი დიდი ინსტიტუცია მოითხოვს ფინანსების კონტროლს. 1977 წელს დაფუძნდა **გაერთიანებების აუდიტორთა სასამართლო**. 1993 წლიდან ის ევროპული კავშირის **ორგანოა** (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-13 მუხლი). ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 285-ე და შემდგომი მუხლების შესაბამისად, მისი მთავარი მოვალეობებია ევროპული კავშირის ყველა შემოსავლისა და გასავლის კონტროლი, აგრეთვე, ევროპული პარლამენტის ხელშეწყობა კომისიის განტვირთვისას ბიუჯეტის შესრულების პროცესში. 1997 წლის ამსტერდამის ხელშეკრულების შემდეგ აუდიტორთა სასამართლო ფლობს სასარჩელო უფლებამოსილებებს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების

სასამართლოს მიმართ და შეუძლია, მოითხოვოს საკუთარი უფლებამოსილებების დაცვა (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლის მე-3 პუნქტი).

აუდიტორთა სასამართლო მდებარეობს **ლუქსემბურგში**. მისი ადმინისტრაცია აერთიანებს დაახლ. 900 მოხელეს.

ა) აუდიტორთა სასამართლოს ინსტიტუცია

აუდიტორთა სასამართლო შედგება **თითო წარმომადგენლისაგან ყოველი წევრი 153 სახელმწიფოდან** (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 286-ე მუხლი). აუდიტორთა სასამართლოს წევრები აირჩევიან საბჭოს მიერ წევრ სახელმწიფოთა მიერ წარმოდგენილი სიის შესაბამისად, საპარლამენტო მოსმენის შემდეგ, 6 წლის ვადით (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 286-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). არჩეული წევრები ირჩევენ **პრეზიდენტს** 3 წლის ვადით. აუდიტორთა სასამართლოს წევრებისა და პრეზიდენტის ხელახლა არჩევა დასაშვებია. წევრები ვალდებული არიან, იყვნენ „სრულად დამოუკიდებლები“, ყველა თვალსაზრისით. სასამართლოს ადმინისტრაციას მართავს აუდიტორთა სასამართლოს მიერ არჩეული მთავარი მდივანი (სასამართლოს რეგლამენტის მე-13 მუხლი (2010 წლის 23 აპრილის მდგომარეობით, L 103/1)). აუდიტორთა სასამართლო წარმოადგენს **კოლეგიალურ ორგანოს** (სასამართლოს რეგლამენტის 1-ლი მუხლი).

ისევე, როგორც შიდასახელმწიფოებრივი სასამართლოების შემთხვევაში, აუდიტორთა სასამართლოს **154 არსებობის მთავარი იდეა არის პერსონალური და დარგობრივი დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის პრინციპის მსგავსად**, რათა შესაძლებელი იყოს მოვალეობების შესრულება ჯეროვნად და კომპეტენტურად. ამ პრინციპს შესაბამემა ზოგადი ვალდებულება, საქმიანობის დამოუკიდებლად, „კავშირის ზოგადი კეთილდღეობისა“ და მითითებების გარეშე განხორციელების შესახებ, აგრეთვე, სხვაგვარი საქმიანობის აკრძალვისა და ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიმართ მოქმედი ნორმების ნაწილის (პროტოკოლი წინარე უფლებებისა და გათავისუფლებების შესახებ) აუდიტორთა სასამართლოზე გავრცელების შესახებ (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 286-ე მუხლის მე-4-მე-8 პუნქტები). გარდა ამისა, აუდიტორთა სასამართლოს წევრებს მოეთხოვებათ შესაბამისი კვალიფიკაცია და გამოცდილება, მსგავს შიდასახელმწიფოებრივ დანესებულებებში, აგრეთვე, განსაკუთრებული თვისებები დასაკავებელი თანამდებობისათვის. აუდიტორთა სასამართლოს წევრის უფლებამოსილების შეწყვეტა შესაძლებელია აუდიტორთა სასამართლოს ინიციატივითა და მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებით.

საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებისას (წლიური საკონტროლო ანგარიშების მიღება, სხვაგვარი დასკვნების გაცემა) აუდიტორთა სასამართლო, როგორც წესი, გადაწყვეტილებებს იღებს **უმრავლესობის პრინციპის** საფუძველზე (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 287-ე მუხლის მე-4 პუნქტის მე-3 ქვეპუნქტი).

ბ) მოვალეობები და უფლებამოსილებები

აუდიტორთა სასამართლოს ვალდებულებაა **ევროპული კავშირის** და, ზოგადად, ევ- **155** როპული კავშირის ყველა ორგანოს **ფინანსების გადამოწმება** (ევროპული კავშირის

საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 287-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი). საკუთარი კონტროლის უფლებამოსილების განხორციელებისას აუდიტორთა სასამართლოს მასშტაბებია **სამართალშესაბამისობა** და **მონესრიგებულობა** კავშირის ორგანოების მიერ ფინანსური სახსრების გამოყენების პროცესში, აგრეთვე, **ეკონომიკურობა** (და ამით, ასევე, **დაზოგვის** საკითხიც) ბიუჯეტის შესრულებისას. გადამონშების ეფექტიანობისათვის უმნიშვნელოვანესია, აუდიტორთა სასამართლოს ჰქონდეს შესაძლებლობა, ევროპული კავშირის ორგანოებში, ასევე, წევრ სახელმწიფოებში (ეროვნულ დანესებულებებთან კომუნიკაციისას) ადგილზე გადაამონშოს სიტუაცია (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 287-ე მუხლის მე-3 პუნქტი). გადამონშების შედეგები აისახება აუდიტორთა სასამართლოს **წლიურ ანგარიშში**, რომელიც ყოველი საბიუჯეტო წლის დასრულებისას ევროპული კავშირის ორგანოებს წარედგინება. ანგარიში ქვეყნდება ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 287-ე მუხლის მე-4 პუნქტის 1-ლი ქვეპუნქტი). აუდიტორთა სასამართლო უფლებამოსილია, წარადგინოს „**შენიშვნები განსაკუთრებულ საკითხებთან დაკავშირებით**“ გადამონშების დასრულებისას, წლიური ანგარიშის გამოქვეყნების შემდგომ და წარუდგინოს **დასკვნები** კავშირის ორგანოებს, ამ უკანასკნელთა მიმართვის შედეგად (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 287-ე მუხლის მე-4 პუნქტი). ეს ერთგვარი თანმდევი კონტროლის მექანიზმი მიჩნეულია მნიშვნელოვან ინვესტიციად თანამედროვე ფინანსური კონტროლის ინტენსივირების კონტექსტში. საკუთარი უფლებამოსილებების განსახორციელებლად სასამართლო კომპეტენციებს აუდიტორთა სასამართლო არ ფლობს.

- 156** მნიშვნელოვან ფუნქციებს ფლობს აუდიტორთა სასამართლო საბიუჯეტო გეგმის შესრულებისას (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 319-ე მუხლი). ევროპული პარლამენტი კომისიის თანხმობით წარუდგენს საბჭოს რეკომენდაციას საბიუჯეტო გეგმის შესრულების **დადასტურების** შესახებ. საპარლამენტო საბიუჯეტო კონტროლის არსებითი დამხმარე მექანიზმი, კონტროლირებული ორგანოების პასუხებისა და აუდიტორთა სასამართლოს საბოლოო შენიშვნებს გარდა, არის **აუდიტორთა სასამართლოს წლიური ანგარიში**. რადგან ევროპული პარლამენტი განეკუთვნება ორგანოებს, რომელთაც აუდიტორთა სასამართლოსაგან სპეციალური დასკვნების გამოთხოვა „განსაკუთრებულ საკითხებთან დაკავშირებით“ ყოველთვის შეუძლიათ, ევროპული პარლამენტისა და აუდიტორთა სასამართლოს ახლო ურთიერთობით შექმნილია წინაპირობები ბიუჯეტის შესრულებისას საპარლამენტო თანხმობის მიღების პროცედურებისათვის, როგორც ეს არის შიდასახელმწიფოებრივ სამართლებრივ სისტემებში. ისევე, როგორც ამავე სისტემებში, ევროპული კავშირის დონეზეც არ არსებობს მოქმედი ინსტრუმენტები აუდიტორთა სასამართლოს ყოველგვარი მოთხოვნის განსახორციელებლად. ევროპული კავშირის ფარგლებში სამართლებრივი ინსტრუმენტების გამოყენებისას აუდიტორთა სასამართლოს ყოველწლიური ანგარიშები ხშირად, ნაწილობრივ, სუსტი პასაჟებით გამოირჩევა.

IV. შეჯამება და სამომავლო პერსპექტივა

ევროპული კავშირის ინსტიტუციური წესრიგი **არსებითად შენარჩუნებულია**. ის უკა- 157
ნასკნელი ათწლეულების განმავლობაში მნიშვნელოვნად განვითარდა და შეივსო
ახალი დაწესებულებებით. ამდენად, ნაწილობრივ, შეიცვალა ხელშეკრულებებიც;
მნიშვნელოვნად განვითარდა ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული სტანდარტე-
ბიც. არასწორად განვითარებული საჯარო სამსახურის შესახებ სასამართლოს დაარ-
სება კი დაკორექტირდა. თუმცა ნამდვილი პრობლემა წარმოიშვა ევროპის ეკონომი-
კური გაერთიანების წევრების მცირე ოდენობისათვის შექმნილი ორგანოების პერსო-
ნალური შემადგენლობის გათვალისწინებით – ეს ორგანოები, მომუშავე პერსონალის
გათვალისწინებით, მეტისმეტად გადატვირთულია.

განვითარდა და დაიხვეწა, აგრეთვე, **გადაწყვეტილებების მიღების პროცედურები**. 158
ყოველივე ამან გამოიწვია **ძალთა გადანაწილება**. მიუხედავად ამისა, თანამედროვე
ევროპული სისტემა 28 სახელმწიფოს შემადგენლობით (დიდი ბრიტანეთის გასვლის
შემდეგ 2019 წელს – 27) არც ისე მოქნილი და ეფექტიანია, რათა თანამედროვე გა-
მოწვევებს ნამდვილად გაუძლოს. შესაბამისად, სწორი იყო და არის ძალაში არშესუ-
ლი ევროპული კავშირის 2004 წლის კონსტიტუციისა და 2009 წელს ძალაში შესული
ლისაბონის ხელშეკრულების მცდელობები, შეეტანათ გაუმჯობესებები ამ სისტემაში.
ძალაუფლების თეორიის კონტექსტში სენსიტიური ეს საკითხი ლისაბონის ხელშეკრუ-
ლებით უფრო მეტად ნამდვილად ვერ ადაპტირდა. მაგ., ნამდვილად არ გამოვიდა
კომისიისა და პარლამენტის რიცხოვრივი შემადგენლობის შემოსაზღვრა ევრო-
პული კავშირის „მოცულობის“ შესაბამისად.

სამომავლოდ ევროპული კავშირის **ქმედუნარიანობას** ხელს შეუშლის, წევრ სახელ- 159
მწიფოთა დიდი ოდენობის გათვალისწინებით, შესაძლო ინტერესთა კონფლიქტები.
საამისოდ, ჯერჯერობით, პრინციპულად არაფერი შეცვლილა **საპრეზიდენტო ელე-
მენტებით** სახელმწიფოთა და მთავრობათა მეთაურების შემადგენლობით შექმნილ
ევროპულ საბჭოში, აგრეთვე, ევროპულ კომისიაში და ახალი რეგულაციით **საბჭოს
დადგენილებების კვალიფიციური უმრავლესობით** მიღების შესახებ. ინსტიტუცი-
ური სამკუთხედი ევროპული პარლამენტის, საბჭოსა და კომისიის შემადგენლობით
შეივსო ევროპული საბჭოთი (წარმოდგენილი პრეზიდენტით), რომელიც კონსენსუს-
ზე დაფუძნებული და მოლაპარაკებებზე ორიენტირებული საქმიანობის რაციონალურ
იდეას მოიცავს. ძალაუფლების ელემენტები, ამ თვალსაზრისით, უფრო დემოკრატი-
ულია: დიდი სახელმწიფოების სიძლიერე და პატარა ქვეყნების ვეტოს ბოზიციები ერ-
თმანეთთან ბალანსდება. სუპრაეროვნული „governance“, როგორც ევროს კრიზისი
აჩვენებს, მნიშვნელობას კარგავს.

ზოგადად, რეფორმის მცდელობები წარმოაჩენენ სინათლესაც და ჩრდილებსაც. ევ- 160
**როპული საბჭოს პრეზიდენტის გაძლიერებამ, საერთო საგარეო და უსაფრთხო-
ების პოლიტიკის სფეროში უმაღლესი წარმომადგენლის სამსახურის შექმნამ და
ევროპული პარლამენტის გაძლიერებამ** უნდა მოიტანოს მოქმედების ახალი შესაძ-
ლებლობები, ყოველ შემთხვევაში, კავშირის მოქმედებების ლეგიტიმაცია. დემოკრა-
ტიის პრინციპის მოთხოვნების გათვალისწინებით, მისასალმებელია, რომ **ევროპული**

პარლამენტი საბჭოსთან მიმართებით თანაბარი მნიშვნელობის ორგანოდ აღიქმება. ეს, მიუხედავად იმ დეფიციტებისა, რომლებიც წარმოჩნდება პარლამენტის საქმიანობაში. ამ კონტექსტში, კომისია კარგავს წონას; „გაერთიანების მეთოდები“ დაიძლევა „კავშირის მეთოდებით“. დღეს ნათელი ხდება, რომ უკვე აღარ არის ნაყოფიერი კონკურენცია ევროპული საბჭოს პრეზიდენტს, საბჭოს თავმჯდომარესა და კომისიის პრეზიდენტს შორის. საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში უმაღლესი წარმომადგენლის („ევროპული კავშირის საგარეო საქმეთა მინისტრი“) წარმატება მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული ამ უკანასკნელის პირად თვისებებზე.

- 161** საბოლოოდ, ისმის კითხვა, რას მოიცავს ევროპული კავშირის ინსტიტუციური სისტემის ფარგლებში არსებული ნარატივი, რომელიც ეროვნულ ინტერესებზე მაღლა დგება. დავები, **საბჭოში კვალიფიციური უმრავლესობით გადაწყვეტილების** მიღების შესახებ რეგულაციებთან დაკავშირებით, ნათელს ხდის, რომ ბრძოლა ძალაუფლებისათვის ძლიერდება; იმავეს ააშკარავებს პარაკავშირული სტრუქტურების წარმოშობა. ევროპული პარლამენტისა და კომისიის ჩამოყალიბების, აგრეთვე, საბჭოს ფორმაციების ხელმძღვანელობის დაკომპლექტებისას პატარა ქვეყნების ინტერესების მკაფიოდ გათვალისწინებამ შესაძლოა, დაასუსტოს კავშირის ლეგიტიმაცია ზოგიერთ სფეროში.

56. ევროპული კავშირის სხვა ინსტიტუციები

ლიტერატურა: *Everling*, Zur Errichtung nachgeordneter Behörden der Kommission der EWG, FS Ophüls, 1965, 33; *Hilf*, Die abhängige juristische Person des Europäischen Gemeinschaftsrechts, ZaöRV 1976, 551; *Schmidt-Aßmann* u. a. (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005; *Geradin/Muñoz/Petit*, Regulation through Agencies in the EU, A New Paradigm of European Governance, 2006; *Brenner*, Die Agenturen im Recht der Europäischen Union, FS Rengeling, 2008, 193; *Gundel*, Der Rechtsschutz gegen Handlungen der EG-Agenturen, EuR 2009, 383; *Busuioc*, The Accountability of European Agencies, 2010; *Kirste*, Das System der Europäischen Agenturen, VerwArch 2011, 268; *Ruffert*, Die neue Unabhängigkeit: Zur demokratischen Legitimation von Agenturen im europäischen Verwaltungsrecht, FS Scheuing, 2011, 399; *Groß*, Unabhängige EU-Agenturen – eine Gefahr für die Demokratie?, JZ 2012, 1087; *Raschauer* (Hrsg.), Europäische Agenturen, 2011; *Steger*, Zur Verselbständigung von Unionsagenturen, 2015; *Michel*, Institutionelles Gleichgewicht und EU-Agenturen, 2015; *Manger-Nestler*, EU-Agenturen als Ausdruck des europäischen Demokratiemangels, ZEuS2015, 315; *Priebe*, Agenturen der EU, EuZW 2015, 268; *W. Weiß*, Dezentrale Agenturen in der EU-Rechtsetzung, EuR 2016, 631; *Chamon*, EU Agencies – Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration, 2016; *Orator*, Möglichkeiten und Grenzen der Einrichtung von Unionsagenturen, 2017.

ინტერნეტმისამართი: http://europa.eu/about-eu/agencies/index_de.htm

- 1** ევროპული კავშირის ორგანოებს გარდა პირველადი სამართალი ითვალისწინებს სხვა ტიპის ინსტიტუციათა მთელს რიგს. პირველ ადგილზე არიან კონსტიტუციური მნიშვნელობის ინსტიტუციები (ევრომდიდისა და სოციალური კომიტეტი, რეგიონების კომიტეტი; ევროპის ცენტრალური ბანკი, ევროპის საინვესტიციო ბანკი). ამის მიღმა შექმნილია, აგრეთვე, მრავალფეროვანი და დიფერენცირებული სისტემა **სხვა, დანარჩენი ინსტიტუციებისა**. ამ ინსტიტუციათა დაფუძნება, ნაწილობრივ, თავად ხელშეკრულებით

ბებით არის გათვალისწინებული. ასეთია, მაგ., მუდმივმოქმედი წარმომადგენლების კომიტეტი (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 240-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი), ეკონომიკური და ფინანსური კომიტეტი (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 134-ე მუხლი), ევროპული სოციალური ფონდის კომიტეტი (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 163-ე მუხლის მე-2 პუნქტი), აგრეთვე, საერთო კვლევითი სამსახური (ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების მე-8 მუხლის 1-ლი პუნქტი). სხვა შემთხვევებში, ხელშეკრულებები ითვალისწინებს ამა თუ იმ ტიპის ინსტიტუციების **დაფუძნების უფლებამოსილებებს**, როგორებიცაა, მაგ., ტექნიკური პროფესიული სკოლა და „უნივერსიტეტის რანგის დაწესებულება“, ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების მე-9 მუხლის შესაბამისად. მრავალი დაწესებულება შეიქმნა არასპეციფიკურ უფლებამოსილებრივ საფუძვლებზე დაყრდნობით (დარგობრივი უფლებამოსილებები, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 352-ე მუხლი). სამწუხაროდ, არც ლისაბონის ხელშეკრულებას შეუქმნია საორგანიზაციო საკონსტიტუციო სამართალი ამ თვალსაზრისით. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მხოლოდ 298-ე მუხლი საუბრობს არასპეციფიკურ ხარისხობრივ მოთხოვნილებებზე.

რამდენადაც ხელშეკრულებები დუმიან, აუცილებელია ევროპული კავშირის ორგანიზაციული ძალაუფლების არსისა და საზღვრების დეფინირება, რათა განისაზღვროს, თუ რამდენად არიან ევროპული კავშირი და მისი წევრი სახელმწიფოები უფლებამოსილნი, შექმნან ორგანიზატორული დაწესებულებები. 2

I. კონსტიტუციური რანგის ინსტიტუციები საკონსულტაციო ფუნქციებით

1. ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტი

ლიტერატურა: *Vierlich-Jürcke*, Der Wirtschafts- und Sozialausschuß der EGen, 1998; *Gündisch/Mathijssen*, Rechtsetzung und Interessenvertretung in der EU, 1999; *Ensslen/König/Walz* (Hrsg.), Interessenvertretung durch NGOs auf EU-Ebene, 2004; *Warntjen/Wonka* (Hrsg.), Governance in Europe. The Role of Interest Groups, 2004; *Eisele*, Worte und Taten: Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuß als Forum der organisierten Zivilgesellschaft, FJSB 2008, 29; *Hayder*, Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuß, EuZW 2010, 171; *Dialer/Richter* (Hrsg.), Lobbying in der EU, 2014; Panke u. a., Consultative Committees in the EU, 2015.

ინტერნეტმისამართი: <http://www.eesc.europa.eu>

ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების წევრ სახელმწიფოთა უმრავლესობის (გერმანიის გამოკლებით) კონსტიტუციური ტრადიციის შესაბამისად, **„ორგანიზებული სამოქალაქო საზოგადოების რეპრეზენტების“** იდეა მოიცავდა ინსტიტუციურ უზრუნველყოფას ეკონომიკური საბჭოებისას. ეკონომიკური იდეებით მოცულ და სანყის ეტაპზე სუსტად განვითარებული საპარლამენტო სისტემის მქონე ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების ფარგლებში წარმოიშვა დამატებითი არგუმენტები, ეკონომიკური სუბიექტების გაერთიანების დონეზე მონაწილეობის აუცილებლობის შესახებ. ამ იმპულსების შედეგად 1958 წელს დაფუძნდა **ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტი** 3

ევროპის ეკონომიკური გაერთიანებისა და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებისთვის (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-13 მუხლის მე-4 პუნქტი, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 301-ე და შემდგომი მუხლები). მისი ადგილსამყოფელია **ბრიუსელი**.

- 4 ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტი არის **დამხმარე დაწესებულება** და არ წარმოადგენს ევროპული კავშირის ორგანოს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 4.2.1982, 828/79, „Adam/კომისია“). ორგანოს სტატუსის არფლობას მოჰყვება განსხვავებული შედეგები სასარჩელო უფლებამოსილებებისა და პასუხისმგებლობის საკითხებში (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლი, 340-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). მიუხედავად ამისა, ეკონომიკისა და სოციალური კომიტეტი განსაკუთრებული შეთანხმებისა და განსაზღვრულ შემთხვევებში წარმოდგენილ უნდა იქნეს „ორგანოს მსგავს“ სუბიექტად.

ა) ეკონომიკისა და სოციალური კომიტეტი, როგორც ინსტიტუცია

აა) დაკომპლექტება

- 5 ეკონომიკისა და სოციალური კომიტეტი შედგება ეროვნებების ორმაგი პროპორციისა და „ორგანიზებული სამოქალაქო სამოგადოების განსხვავებული ეკონომიკური და სოციალური სფეროებისაგან“ (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-300 მუხლის მე-2 პუნქტი). ის, როგორც წესი, მოიცავს 350-ამდე წევრს (2015-2020 წლების სამანდატო პერიოდში – 350 წევრი; ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 301-ე მუხლი; საბჭოს დადგენილებები 2015/570, 18.9.2015 და 2015/1790, 1.10.2015), რომელთაგან 4 დიდ წევრ სახელმწიფოს (გერმანია, საფრანგეთი, დიდი ბრიტანეთი, იტალია) 24 ადგილი აქვს. ეროვნული კვოტირების სისტემა ეკონომიკისა და სოციალურ კომიტეტში განსაკუთრებით არაპროპორციულია. კომიტეტის წევრები აირჩევიან 5 წლის ვადით წევრ სახელმწიფოთა მიერ წარმოდგენილი სიებისა და კომისიის, აგრეთვე, (ფაკულტატიურად) სხვა შესაბამისი ევროპული პროფესიული გაერთიანებების მოსმენის შედეგად (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 301-ე, 302-ე მუხლები). ამ თვალსაზრისით, საბჭო ზრუნავს ინტერესთა ჯგუფების ადეკვატურ წარმომადგენლობაზე. დღემდე პრაქტიკაში ეს ნიშნავდა **დამსაქმებლების, დასაქმებულების და „სხვების“ ერთი მესამედის წარმომადგენლობას** (სოფლის მეურნეობა, მიმოსვლა, ვაჭრობა და ხელსაქმე, თავისუფალი პროფესიები, მომხმარებლები). კომიტეტის წევრები ფლობენ „თავისუფალ მანდატს“ (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-300 მუხლის მე-4 პუნქტი). დამოუკიდებლობის ეს სტანდარტი პრაქტიკაში რელატივიზებულია, რამდენადაც წევრები, ხშირად პროფესიული კავშირის ფარგლებში მოქმედი პირები, კომიტეტში, ნებისთი თუ უნებლიეთ, საკუთარი **პროფესიული კავშირის** მოსაზრებებს ახმოვანებენ და ხაზს არ უსვამენ უაღრესად პერსონალურ თემატიკას. ეკონომიკისა და სოციალური კომიტეტი არის კორპორაციული აზროვნების მქონე ინსტიტუცია, რომელიც ევროპული კავშირის დინამიკურ პოლიტიკურ სივრცეში საკუთარ პოლიტიკური და სტრუქტურული საზღვრების მიჯნას

აღწევს. ამ ინსტიტუტის გაუქმება შესაბამის სოციალურ ორგანიზაციულ კავშირებთან ბმების გამო არ დგას დღის წესრიგში და არ არის დისკუსიის საგანი.

ეკონომიკისა და სოციალური კომიტეტის გერმანული დელეგაცია მოიცავს, როგორც წესი, გერმანული ინდუსტრიის ფედერალური კავშირის, გერმანული დამსაქმებლების ფედერალური კავშირის, გერმანული პროფესიული ფედერალური კავშირის წარმომადგენლებს, აგრეთვე, სხვადასხვა დიდი პროფესიული კავშირების წარმომადგენლებს, როგორებიცაა: ინდუსტრიის პროფესიული კავშირები, გლეხების, სავაჭრო და სახელსაქმო კავშირები; სადამღვევო ეკონომიკისა და თავისუფალი პროფესიული კავშირები, საბანკო და საანაბრო სფეროში მოქმედი გაერთიანებები და ა.შ. საარჩევნო პერიოდისა და საარჩევნო პერიოდამდე მნიშვნელოვნად იცვლება კომიტეტში წარმოდგენილი პროფესიული კავშირების დელეგატების შემადგენლობა.

ბბ) ორგანიზაცია

ეკონომიკისა და სოციალური კომიტეტი საკუთარი შემადგენლობიდან ირჩევს პრეზიდენტს და პრეზიდენტს 2,5 წლის ვადით (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 303-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი). პრეზიდენტისა და პრეზიდენტის სტატუსი, რომელიც მმართველობით და საგარეო წარმომადგენლობით უფლებამოსილებებს მოიცავს, განისაზღვრება კომიტეტის რეგლამენტის (17.7.2002, L 268/1; კოდიფიცირებული ვერსია 14.7.2010, L 324/52) მე-8 მუხლის შესაბამისად, დანვრილებით. საკუთარი საქმიანობის განსახორციელებლად კომიტეტს ჰყავს მთავარი მდივანი და ფლობს სამდივნოს, რომელიც მოიცავს დაახლ. 800 მოხელეს. ეკონომიკისა და სოციალური კომიტეტის სამდივნო ახორციელებს, იმავდროულად, რეგიონების კომიტეტის სამდივნო საქმიანობას.

ეკონომიკისა და სოციალური კომიტეტი გადაწყვეტილებას იღებს ჩვეულებრივი უმრავლესობით.

ბ) მოვალეობები და უფლებამოსილებები

ეკონომიკისა და სოციალური კომიტეტის არსებითი მოვალეობაა, უშუალოდ ჩართოს ევროპული კავშირის ნების ფორმირების (უპირველესად, სამართალშემოქმედებით) პროცესში ევროპული კავშირის საქმიანობის გავლენის სფეროში მოქმედი ეკონომიკური წლების დარგობრივი ცნობიერება, აგრეთვე, ევროპული კავშირის დონეზე ჩამოყალიბებული პროფესიული კავშირების საერთო ხედვა. ეკონომიკისა და სოციალური კომიტეტი საქმიანობს ხელშეკრულებით გათვალისწინებული მანდატის სრული შემადგენლობით. ის წარმოადგენს არა მხოლოდ ექსპერტთა ორგანოს, არამედ, აგრეთვე, აქვს ფუნქცია, ჩართოს კავშირის ნების ფორმირების პროცესში ორგანიზებული ინტერესების დარგობრივ-პოლიტიკური შემადგენლობა.

ეკონომიკისა და სოციალური კომიტეტი არის **ხიდი ევროპულ კავშირსა და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის**. აქ მხოლოდ კონსულტაციების ფუნქცია არ მოიაზრება (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-300 მუხლის 1-ლი პუნქტი). კომიტეტი არ ფლობს თანაგადაწყვეტილების ფუნქციას. რამდენადაც ხელშეკრულების რეფორმა ევროპულ პარლამენტში წარმოაჩენს ტენდენციას, რომელიც საპარლამენტო პრინციპის განხორციელების იდეას მოიცავს, ეკონომიკისა და

სოციალური კომიტეტის საკონსულტაციო სტატუსი აშკარაა და ერთმნიშვნელოვნად არის დეფინირებული.

- 11** ამ შეზღუდვის მიუხედავად, ეკონომიკისა და სოციალური კომიტეტის მნიშვნელობა **არ არის მცირე მნიშვნელობის** ევროპული კავშირისათვის: ეკონომიკისა და სოციალურ-მა კომიტეტმა წვლილი შეიტანა **ზეეროვნულ, ევროპულ დონეზე მოქმედი პროფესიული კავშირების** განვითარების საქმეში. წვლილი ევროპული პოლიტიკის ფორმირების პროცესში, ამ კონტექსტში, შედარებით დაბალია. ასევე, თუნდაც არ იყოს ეჭვის მომგვრელი, რომ ევროპული კავშირი (როგორც ყოველთვის და კვლავ ეკონომიკურად ორიენტირებული გაერთიანება) საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებისას საჭიროებს კონსენსუსს შესაბამისი ეკონომიკური აქტორების დონეზე, ეს კონსენსუსი, ძირითადად, სხვა კოორდინირების მექანიზმების მეშვეობით მიიღწევა. ორგანიზებული ინტერესების განმახორციელებელბთან არაფორმალური კონტაქტებისა და წევრ სახელმწიფოთა არაპირდაპირი ჩართულობის გათვალისწინებით, ეკონომიკისა და სოციალური კომიტეტის მეშვეობით წარმოებადი **უშუალო კავშირი ორგანიზებული ინტერესების განმახორციელებელბთან**, ინტეგრაციის პოლიტიკის კონტექსტში, ნაკლებად მნიშვნელოვანია.
- 12** ეკონომიკისა და სოციალური კომიტეტი მოსმენილ უნდა იქნეს საბჭოსა და კომისიის მიერ ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ ყველა შემთხვევაში (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 304-ე მუხლი). მოსმენის ვალდებულების უგულებელყოფა იწვევს შესაბამისი სამართლებრივი აქტის ბათილობას. გარდა **მოსმენის ვალდებულებისა**, არსებობს ასევე **ფაკულტატიური ვალდებულება** ეკონომიკისა და სოციალური კომიტეტისაგან **კონსულტაციების** მიღების თვალსაზრისით. პრაქტიკაში ეს შესაძლებლობა ხშირად გამოიყენება. ეკონომიკისა და სოციალური კომიტეტი შესაძლოა, მოსმენილ იქნეს ევროპული პარლამენტის მიერ. იგი უფლებამოსილია, გასცეს დასკვნები **საკუთარი ინიციატივით**, ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული უფლებამოსილებების ფარგლებში.
- 13** ეკონომიკისა და სოციალური კომიტეტის დასკვნები არ ბოჭავს არც საბჭოს და არც კომისიას. ამ ორი ორგანოს წარმომადგენლობითი შემადგენლობის, ე.ი. აქ წარმოდგენილი ინტერესების ფაქტობრივი პოლიტიკური წონის გათვალისწინებით, **ეკონომიკისა და სოციალური კომიტეტის ხმასაც ენიჭება გარკვეული მნიშვნელობა**. მიუხედავად ამისა, ხშირ შემთხვევაში, ოფიციალურ დასკვნებზე მეტად, გარკვეული „ლობისტური გზები“ არის მექანიზმები, რომელთა ფარგლებში დიდი ეკონომიკური და სოციალური გაერთიანებები ევროპული კავშირის ფარგლებში საკუთარი ინტერესების განხორციელებას ახერხებენ.

2. რეგიონების კომიტეტი

ლიტერატურა: Wiedmann, Der Ausschuß der Regionen nach dem Vertrag von Amsterdam, EuR 1999, 49; Schmitt-Egner, Handbuch der Europäischen Regionalorganisation, 2000; John, Vertretung der Landtage im Ausschuß der Regionen, ZfParl 2001, 103; Blanke, Der Ausschuß der Regionen, 2003; Delebarre, Der Europäische AdR: Eine Bilanz nach 15 Jahren, in: 60 Jahre Bundesrat, 2009, 95; Schmuck, Der Ausschuss der Regionen, in: Jahrbuch des Föderalismus, Bd. 11 (2010),

414; Thiele, Der Ausschuss der Regionen, in: Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Bd. 4, 2012, 543; Isensee, Bundesland in Europa, NdsVBl. 2015, 1; Panara, The Sub-national Dimension of the EU, 2015.

ინტერნეტმისამართი: <http://cor.europa.eu/de/Pages/home.aspx>

1992 წლის მაასტრიხტის ხელშეკრულებით შეიქმნა ინსტიტუცია, რომლითაც წევრ 14 სახელმწიფოთა ცენტრალური ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებელი რეგიონული და ლოკალური ერთობები წარმოდგენილ იქნა ევროპული კავშირის არქიტექტურის შემადგენლობაში. ამ გადაწყვეტილების წინაპირობა იყო დისკუსიები რეგიონული და ლოკალური ერთობების როლთან დაკავშირებით ინტეგრაციის პროცესში. შესაბამისად, გადაწყდა **რეგიონების კომიტეტის** შექმნა, რომელიც ეკონომიკისა და სოციალური კომიტეტის მსგავსად არის ევროპული კავშირის არა ორგანო, არამედ **საბჭოსა და კომისიის დამხმარე დაწესებულება** (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-13 მუხლის მე-4 პუნქტი, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 305-ე მუხლი). რეგიონების კომიტეტი არის რეგიონული და ლოკალური ერთობების საკონსულტაციო დაწესებულება. მოქნილი ტერმინი „**რეგიონი**“, გერმანული გაგებით, მოიცავს როგორც ფედერალურ გაერთიანებებს, აგრეთვე, ლოკალურ ერთობებს. ამასთან, სხვა წევრ სახელმწიფოებში იგივე ტერმინი მოიცავს რეგიონებს, ავტონომიებს და ა.შ. გერმანიაში ფედერალური მიწები მიესაღწევენ რეგიონების კომიტეტის დაარსებას და ამ პროცესს ფედერალური „მიწების სიბრძავეს დასასრული“ უწოდეს. ამ მიზეზით, ევროპული კავშირი არ განვითარებულა სამ ან ოთხსაფეხროვან ფედერალურ სისტემად. მიუხედავად ამისა, წევრ სახელმწიფოთა ცალკეული რეგიონული და ლოკალური წარმომადგენლობები ევროპული კავშირის პოლიტიკის ფორმირების პროცესში მფორეხარისხოვან როლს ასრულებენ. ისინი ინსტიტუციურად არიან წარმოდგენილნი.

ა) რეგიონების კომიტეტი, როგორც ინსტიტუცია

აა) დაკომპლექტება

ისევე, როგორც ეკონომიკისა და სოციალური კომიტეტი, რეგიონების კომიტეტი მოიცავს 350-ამდე წევრს, რომელნიც იმავე წესის შესაბამისად არიან გადანაწილებულნი წევრ სახელმწიფოთა მიხედვით (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 305-ე მუხლის მე-2 პუნქტი; საბჭოს დადგენილება 2015/116, 26.1.2015; ამჟამად 350 წევრი). წევრები და მათი იმავე რაოდენობის მოადგილეები აირჩევიან საბჭოს მიერ, წევრ სახელმწიფოთა წარდგინების საფუძველზე, ხუთი წლის ვადით. რეგიონების კომიტეტის წევრი არ უნდა იყოს საბჭოს წევრი. გერმანელი წევრებიდან 3 არის ლოკალური ერთობების წარმომადგენელი, ხოლო 21 – ფედერალური მიწების წარმომადგენელი.

ნიცის 2001 წლის ხელშეკრულების შემდეგ რეგიონების კომიტეტის წევრები ვალდებული არიან, ფლობდნენ რეგიონულ ან ლოკალურ საარჩევნო მანდატს და იყვნენ პასუხისმგებელნი არჩეული თვითმმართველობის ორგანოს წინაშე (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-300 მუხლის მე-3 პუნქტი). მიუხედავად ამ „**პარლამენტარიზმისა**“, არ არსებობს ნამდვილი კონკურენცია ევროპულ პარლამენტსა და რეგიონების კომიტეტს შორის. ევროპული პარლამენ-

ტი მოიაზრებს საპარლამენტო პრეროგატივის იდეას; მისი გადაწყვეტილებებუნარიანობა მნიშვნელოვნად სცდება რეგიონების კომიტეტის ფუნქციებს. ევროპული პარლამენტის რეგლამენტის შესაბამისად, ევროპული პარლამენტისა და რეგიონების კომიტეტის კოორდინირების ფუნქციას ფლობს პარლამენტის რეგიონული განვითარების კომიტეტი. ორივე ინსტიტუციას დადებული აქვს თანამშრომლობის შესახებ მემორანდუმი (შეთანხმება, 5.2.2014).

- 16** ისევე, როგორც ეკონომიკისა და სოციალური კომიტეტის წევრები, რეგიონების კომიტეტის წევრები არ არიან დამოკიდებულნი მითითებებზე და მოქმედებენ „გაერთიანების კეთილდღეობისათვის, სრულიად დამოუკიდებლად“ (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-300 მუხლის მე-4 პუნქტი). ეს არ ნიშნავს რეგიონული და პარტიული პოლიტიკის უარყოფას (ამ პოლიტიკასთან კავშირის უარყოფას). ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 306-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, რეგიონების კომიტეტმა გამოსცა რეგლამენტი და პროცედურული წესები (2014, L 65/41). რეგიონების კომიტეტის ადგილსამყოფელია **ბრიუსელი**.

ბბ) ორგანიზაცია

- 17** რეგიონული კომიტეტის **შიდა სტრუქტურას** შეიძლება განეკუთვნებოდეს **პრეზიდიუმი**, რომელიც მოიცავს პრეზიდენტს, ვიცე-პრეზიდენტს და 60 წევრს (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 306-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი). პრეზიდენტი და პრეზიდიუმი აირჩევა ორ-ნახევარი წლით. რეგიონების კომიტეტის სხვა ორგანოებია: წელიწადში 5-6-ჯერ შეკრებადი **პლენარული სხდომა** და მთელი რიგი **დარგობრივი კომისიებისა** (მაგ.: რეგიონული პოლიტიკა, სოფლის მეურნეობა, საქალაქო საკითხები, სოციალური პოლიტიკა, განათლება, რეგლამენტის 49-ე და შემდგომი მუხლები). არსებობს სხვა დამატებითი ქვესტრუქტურებიც. რეგიონების კომიტეტი ფლობს საკუთარ **მთავარ სამდივნოს მთავარი მდივნით** სათავეში (რეგლამენტის 70-ე მუხლი). სამდივნოს საქმიანობა პერსონალურად არის გადააჭვავილი ეკონომიკისა და სოციალური კომიტეტის სამდივნოს საქმიანობასთან.

ბ) მოვალეობები და უფლებამოსილებები

- 18** ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულება რეგიონების კომიტეტის უფლებამოსილებებსა და მოვალეობებს ითვალისწინებს ნაწილობრივ და ზედმიწევნით მსგავსად – ეკონომიკისა და სოციალური კომიტეტისას. რეგიონების კომიტეტი ხელშეკრულებით გათვალისწინებული შემთხვევებისას (მაგ., ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 177-ე მუხლი) ასრულებს **საკონსულტაციო ფუნქციას** საბჭოსა და კომისიასთან მიმართებით, სამართალშემოქმედებით პროცესში. სავალდებულო კონსულტაციები გათვალისწინებულია ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 165-ე (განათლება და ახალგაზრდობა), 167-ე (კულტურა), 168-ე (ჯანმრთელობა), 172-ე (ტრანსევროპული ქსელები), 175-ე, 177-ე და 178-ე (თანადგომა) მუხლებით. საბჭოსა და კომისიას აქვთ უფლებამოსილება, მოითხოვონ დასკვნა რეგიონების კომიტეტისაგან, აგრეთვე, ამ უკანასკნელს აქვს შესაძლებლობა, იმოქმედოს საკუთარი ინიციატივით (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 307-ე მუხლის 1-ლი–მე-4 პუნქტები), განსაკუთრებით, საერთაშორისო თანამშრომლობის შემთხვევებში. რეგიონების კომიტეტი შესაძლოა, მოსმენილ იქნეს ევროპული პარლამენტის მიერ. თუკი რეგიონების კომიტეტის მოს-

მენა სავალდებულოა და ეს პროცედურა არ შედგება, ხდება პროცედურული ფორმის დარღვევა, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, რაც არის სასარჩელო უფლებამოსილების გამოყენების საფუძველი ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მისამართით და რაც იწვევს შესაბამისი სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობას.

რეგიონების კომიტეტის საქმიანობის კონცეფციას ქმნიან „**სპეციფიკური რეგიონული ინტერესები**“ (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 307-ე მუხლის მე-3 პუნქტი), ცხადია, მთლიანად ევროპული კავშირის ზოგადი კეთილდღეობის ინტერესის გათვალისწინებით. არა მხოლოდ საკონსულტაციო ფუნქციებით შემოზღუდვის შედეგად, არამედ, აგრეთვე, 28 წევრი სახელმწიფოს **რეგიონული და კომუნალური სტრუქტურებისა და შეხედულებათა სხვადასხვაობის** გამო, რეგიონების კომიტეტისათვის არ არის მარტივი ერთიანი და განხორციელებადი ნების ფორმირება. მიუხედავად ამისა, ინტეგრაციის პოლიტიკისათვის დიდი პოლიტიკური მნიშვნელობისაა, რომ ევროპულმა კავშირმა ყველა დროშის ქვეშ **მოქალაქეებთან სიახლოვე და სუბსიდიარულობა** მოიპოვა (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 1-ლი მუხლის მე-2 პუნქტი) და ფლობს **ოფიციალურ სასაუბრო-საკონსულტაციო** ინსტიტუციას ცენტრალურ დონეზე დაბლა მდგომი რეგიონული და კომუნალური ერთობებისათვის. რეგიონების კომიტეტის მიერ საბჭოსა და კომისიისათვის გაცემული დასკვნების რაოდენობა და ქმედითობა დღითიდღე იზრდება. მოქალაქეებთან სიახლოვესთან, სუბსიდიარულობასა და ფედერალურ მგრძნობელობასთან დაკავშირებული მოლოდინები მხოლოდ ნაწილობრივ განხორციელდა. ეს კომიტეტის შემადგენლობის მხოლოდ პეტეროგენულობის ბრალი არ არის. გერმანულ დელეგაციაში დომინირებენ ფედერალური ერთეულები (მინები), ოლქები და კომუნები ნაკლებად არიან წარმოდგენილნი.

II. სხვა დანესებულებები

1. ევროპული კავშირის ორგანიზატორული ძალაუფლება

უკვე დიდი ხანია, რაც მართლმსაჯულებით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13.6.1958, 9/56, „Meroni“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, დასკვნა, 26.4.1977, დასკვნა 1/76, „შიდასანაოსნო მოძრაობის დასრულების ფონდი“) აღიარებულია, რომ ევროპული კავშირი, ისევე, როგორც სხვა სახელმწიფო ორგანიზაციები, ფლობს **ორგანიზატორულ უფლებამოსილებებს, საკუთარი უფლებამოსილებებისა და ფუნქციების განსახორციელებლად**. მიუხედავად ამისა, განსხვავდება სახეობები და მოცულობა ამ ტიპის ორგანიზატორული უფლებამოსილებებისა.

პრობლემურად არ მიიჩნევა ევროპული კავშირის ორგანოების, განსაკუთრებით, საბჭოსა და კომისიის უფლებამოსილებები, საკუთარი ფუნქციების განსახორციელებლად, მაგ. სამართალშემოქმედებითი პროცესისათვის, შექმნან **შესაბამისი მოსამზადებელი ორგანოები (კომიტეტები), განსაკუთრებული ფორმალური მოთხოვნილებების გარეშე**. ეს არის მათი ორგანიზატორული უფლებამოსილებების გამოხატულება. ისინი ვალდებული არიან, არ დაარღვიონ მხოლოდ საკანონმდებლო საფუძ-

ვლები. თუკი საკითხი ეხება მუდმივმოქმედ კომიტეტს, შეირჩევა ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 288-ე მუხლით გათვალისწინებული სამართლებრივი აქტი. კომიტეტების შემთხვევაში, საკითხი ეხება დამოკიდებულ დაწესებულებებს, რომლებიც მთავარ ორგანოს ექვემდებარებიან. მათი ხელშეკრულებით გათვალისწინებული კომპეტენციები უცვლელი უნდა დარჩეს. ინსტიტუციური წონასწორობა ევროპული კავშირის ორგანოებს შორის უნდა შენარჩუნდეს იმ ფორმით, რა ფორმითაც ამას ხელშეკრულება ითვალისწინებს. შესაბამისად, კომიტეტების ჩამოყალიბებისას არ უნდა წარმოიქმნას ახლებური „შერეული კომპეტენციები“ საბჭოსა და კომისიას შორის. ეს კონტექსტი ახსნილ იქნა ე.წ. ადმინისტრაციული კომიტეტების შექმნისას აგრარულ სფეროში (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 17.12.1970, 25/70, „Köster“).

22 დიდი ხნის განმავლობაში არ იყო ნათელი, კონკრეტულად რას მოიცავდა ევროპული კავშირის ორგანოთა თვითორგანიზაციის ფარგლები, რაც ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ „მერონის დოქტრინის“ ფარგლებში ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების უმაღლესი დაწესებულების მიმართ („Schrottausgleichskasse“) ჩამოაყალიბა. ამასთან, არ იყო ნათელი, თუ რამდენად ქმდითია თვითორგანიზაციის უფლებამოსილების ფარგლები და რა ხარისხით მოიცავს ევროპული კავშირის ორგანოების თავისუფლებას, ჩამოაყალიბონ **დაქვემდებარებული დაწესებულებები სამსახურის ან, მაგ., ფონდების** სახით. მსგავსი დაწესებულებები, სამსახურები და ა.შ., როგორც წესი, შესაძლოა, ჩამოყალიბდნენ შესაბამისი ორგანოს (ხშირად კანონმდებელი ან კომისია) სამართლებრივი აქტით (მაგ., ევროპული კავშირის სტატისტიკის სამსახური), თუკი ხელშეკრულებით ან მეორეული სამართლით მათი დაფუძნება არ არის გათვალისწინებული. იმისათვის, რომ არ შეიცვალოს ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ინსტიტუციური წონასწორობა, ამ სახით დაფუძნებული დაწესებულებები უნდა შემოსაზღვრონ **ევროპული კავშირის ორგანოების გადაწყვეტილებების მოსამზადებელი ან აღმასრულებელი ფუნქციებით** (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5.5.2015, C-147/13, „ესპანეთი/ევროპული საბჭო“). უფლებამოსილებების გადაცემა დისკრეციითურთ დაუშვებელია. უფლებამოსილებების გადაცემა ორგანოს კონტროლი და პასუხისმგებლობა უნდა შენარჩუნდეს. ზოგადად, ამ კონტექსტში, ევროპული კავშირის ორგანოების დისკრეცია მაღალია. გასულ წლებში ეს კრიტერიუმები იმპლიციტურად გაიზარდა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 26.5.2005, C-301/02 P, „Tralli“). ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ საკუთარი გადაწყვეტილებით (22.1.2014, C-270/12, „Leerverkäufe“) აღიარა ე.წ. „მერონის დოქტრინის“ გამოყენების შესაძლებლობა ევროპული კავშირის ავენტურების მიერ, მაგრამ, იმავდროულად, **შესაბამისი კრიტერიუმების შერბილების ფორსირების საკითხს** შეუწყო ხელი. მართლმსაჯულების სასამართლო მკაცრ კრიტერიუმებს არ აწესებს უფლებამოსილებების გადაცემის მიმართ, დისკრეციის გათვალისწინებით, თუკი ამ უფლებამოსილებათა განხორციელება განსაკუთრებით სასწრაფოა და თუკი ეს უფლებამოსილებები განსაკუთრებით ტექნიკური ხასიათისაა.

23 იმ ტიპის დაწესებულებების დაარსების შესაძლებლობა, რომლებიც ზემდგომი ორგანოსაგან, გარკვეულწილად, დამოუკიდებელი არიან, თუმცა აქვთ ძლიერი კავშირი ევროპული კავშირის ორგანოებთან, თავდაპირველად გათვალისწინებული იყო ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების 45-ე მუხლით და გათვალისწინებულია, ასევე, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 187-ე მუხლით, ევროპული კავშირის სამეცნიერო პოლიტიკასთან კავშირში („სხვა სტრუქტურები“; აქამდე: „დამოკიდებული იურიდიული პირები“ ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების 171-ე მუხლის შესაბამისად). ეს დამკვიდრებულ პრაქტიკად იქცა. თავდაპირველად გამოიყენებოდა ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ **352-ე მუხლით** გათვალისწინებული **კომპეტენციური ნორმა („Kompetenzabrundklausel“)**; გარდა ამისა, გამოიყენება ის კომპეტენციური ნორმებიც, რომლებიც საგნობრივ რეგულაციებს მოიცავს (დადებითად შეფასებული ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ, 2.5.2006, C-217/04, „ENISA“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 8.6.2010, C-58/08, „Vodafone და სხვები“). ამის წინაპირობაა დაფუძნებული დაწესებულების უფლებამოსილებებისა და საგნობრივი კომპეტენციების ახლო კავშირი. მოვალეობათა გადაცემა უნდა მოიცავდეს „აუცილებელ თანმდევ და ჩარჩო ღონისძიებებს“ ევროპული კავშირის სამართლის „ერთგვაროვანი განხორციელებისა და გამოყენების გამარტივებისათვის“. სადღესოდ აღიარებულია, რომ დამოუკიდებელი უფლება-

უნარიანობის მქონე დაწესებულებების (როგორებიცაა, მაგ., ევროპული გარემოს დაცვის სააგენტო) დაარსება ხელშეკრულების მიზნების მისაღწევად შესაძლოა, აუცილებელი იყოს. ამ თვალსაზრისით, ხშირად საუბრობენ „სააგენტოებზე“, თუმცა დასახელებები ვარიირებს (ცენტრი, ფონდი და ა. შ.). ეს დაწესებულებები წარმოადგენენ **ევროპული კავშირის იურიდიულ პირებს**. დემოკრატიის პრინციპის მოთხოვნების უზრუნველსაყოფად ეს დაწესებულებები ექვემდებარებიან კონტროლს ევროპული კავშირის ორგანოების მხრიდან. ამ უკანასკნელთა გადაწყვეტილებები, რამდენადაც მათ სამართლებრივი არის და მოქმედება აქვთ, გასაჩივრებადია ევროპული სასამართლო მართლმსაჯულების ფარგლებში (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ 263-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის მეორე წინადადება).

დაწესებულებათა დაფუძნების პრაქტიკის უნიფიცირების მიზნით ევროპული პარლამენტი, საბჭო და კომისია 2012 წლის ივლისში საერთო პრინციპებზე („road map“) შეთანხმდა. ამით ეს ორგანოები რეაგირებენ ბოლოდროინდელ განვითარებებზე ინსტიტუციების ზრდის თვალსაზრისით.

ხელშეკრულებითა (მაგ.: ევროპის ცენტრალური ბანკი, ევროპის საინვესტიციო ბანკი, ევროპის ატომური გაერთიანების ე.წ. ზრუნვითი სააგენტო) და ე.წ. მეორეული სამართლით დაფუძნებული ინსტიტუციებისაგან განსხვავდება **ნევრ სახელმწიფოთა შორის დადებული საერთაშორისო ხელშეკრულებების** საფუძველზე დაფუძნებული დაწესებულებები (ევროპული უმაღლესი განათლების ინსტიტუტი, ევროპული სკოლები, ევროპული საპატენტო სამსახური და ა.შ.). ეს დაწესებულებები ევროპული კავშირის ინსტიტუციურ შემადგენლობაში არ არიან. **24**

ადგილსამყოფლის შესახებ გადანაცვტილების მიღებისას (სხდომის ოქმი, 2.10.1997, **25** სახელმწიფოთა და მთავრობათა მეთაურების გადანაცვტილებები, 13.12.2003) დომინირებდა იდეა, უზრუნველყოფილიყო **ყველა ნევრი სახელმწიფოსათვის შესაბამისი ადგილსამყოფელი**. ამ ტიპის დეცენტრალიზაციის უარყოფითი შედეგია საგნობრივად/თემატურად ურთიერთდაკავშირებული დაწესებულებების (მაგ.: სამრეწველოსამართლებრივი დაცვა მიუნხენში, ალიკანტესა და ანჟერში, პროფესიული განათლება სალონიკსა და ტურინში) გეოგრაფიული დანაწევრება. სააგენტოების გადანაწილება გეოგრაფიული ნიშნით, მაგ., ისე, როგორც წარმოდგენილია „Frontex“ ვარშავაში, ნაკლებად სასარგებლო გადანაცვტილებაა.

2. ევროპული კავშირის სხვა დაწესებულებათა სპექტრი

ხელშეკრულების დამფუძნებელი თავდაპირველად ითვალისწინებდა, რომ ის (მცირე) **26** ადმინისტრაციული მოვალეობები, რომლებიც ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპულ გაერთიანებას, ევროპის ეკონომიკურ გაერთიანებასა და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას უნდა განეხორციელებინა, ევროპული კავშირის ორგანოების ხელთ უნდა ყოფილიყო (ევროპული კავშირის უშუალო ადმინისტრაცია); ევროპული კავშირის სამართლის შემდგომი რეალიზაცია ნევრ სახელმწიფოთა ვალდებულება უნდა ყოფილიყო. ევროპული კავშირის განვითარების პარალელურად გამოიკვეთა **ადმინისტრაციული ინსტიტუციების დაარსების აუცილებლობა ევროპული კავშირის დონეზე**. თუკი სადავოა საკითხი, „პროფესიული განვითარების“ სფეროში საერთო ინსტიტუციის დაარსების შესახებ, ამის საპირისპიროდ ნათელი გახდა საპაერო მიმოსვლისა და ევროპულ დონეზე მარკების ადმინისტრირებისათვის საერთო კონტროლის შემოღების ეფექტიანობის საკითხი. ასე გაიზარდა ევროპულ კავშირში სპეციალიზებული ევროპული სააგენტოების რაოდენობა არაპირდაპირი ადმინისტრირების პირობებში. შესაბამისი ნორმატიული მოთხოვნები მოიპოვება ევროპული კავშირის

საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 298-ე მუხლში. ევროპული კავშირის სააგენტოების ხუთი კატეგორია არსებობს, რომელთაგან სამი უმნიშვნელოვანესია:

ა) კავშირის დეცენტრალიზებული სააგენტოები

27 კავშირის სააგენტოები ფლობენ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სტატუსს. შესაბამისად, მათ აქვთ სამართლებრივი უფლებაუნარიანობა და არ არიან ევროპული კავშირის რომელიმე ორგანოს შემადგენლობაში. ისინი განეკუთვნებიან ევროპული კავშირის არაპირდაპირ ადმინისტრაციას და ეფუძნებიან მეორეული სამართლის აქტებს; საკითხი ეხება ტექნიკური, ეკონომიკური და სამეცნიერო მოვალეობების შესრულებას ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების ფარგლებში. 2018 წლის ზაფხულისათვის არსებობდნენ გაერთიანების შემდეგი სააგენტოები:

გლობალური ნავიგაციის სატელიტური სისტემის ევროპული სააგენტო (GSA) – პრაღა; ენერგეტიკის რეგულირების დანესებულებების თანამშრომლობის სააგენტო (ACER) – ლუბლიანა; სააგენტო – ევროპული კავშირი ძირითადი უფლებებისათვის (FRA) – ვენა; ევროპული კავშირი ქსელისა და ინფორმაციის თავისუფლებისათვის (ENISA) – პერაკლიონი; ევროპული კავშირის სააგენტო სისხლისსამართლებრივი დევნის სფეროში განათლებისა და განვითარების შესახებ (CEPOL) – ბუდაპეშტი; ინტელექტუალური საკუთრების შესახებ ევროპული კავშირის სააგენტო (EUIPO) – ალიკანტე; ევროპული რეგულირების სტრუქტურების ორგანოს ბიურო ელექტრონული კომუნიკაციის სფეროში (GEREK-Büro) – რიგა; ევროპული კავშირის ერთობა იუსტიციის სფეროში თანამშრომლობისათვის (Eurojust) – ჰააგა; უნიფიცირებული რეგულირების კომიტეტი (SRB) – ბრიუსელი; ევროპული კავშირის რკინიგზის სააგენტო (ERA) – ვალანსენი; ევროპული კავშირის სააგენტო სამღვავო მიმოსვლის უსაფრთხოებისათვის (EMSA) – ლისაბონი; საზღვრებისა და სანაპიროების მდამხედველობის ევროპული კავშირის სააგენტო (Frontex) – ვარშავა; ფრენის უსაფრთხოების ევროპული სააგენტო (EASA) – კელნი; ევროპული კავშირის სააგენტო სამუშაო ადგილზე უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვისათვის (EU-OSHA) – ბილბაო; ევროპული კავშირის სააგენტო სამედიცინო საშუალებებისათვის (EMA) – ლონდონი; ევროპული სამეთვალყურეო სააგენტო სადამხვევო სფეროში და სანარმოო ასაკობრივი უზრუნველყოფისას – ფრანკფურტი; ბანკების ზედამხედველობის ევროპული დანესებულება – ლონდონი; პროდუქტის უსაფრთხოების ევროპული სააგენტო (EFSA) – პარმა; ნარკოტიკებისა და ნარკოტიკების ძებნის ევროპული ზედამხედველობის სამსახური (EMCDDA) – ლისაბონი; ევროპული ქიმიკალების სააგენტო (ECHA) – ჰელსინკი; ევროპის მეთევზეობის ზედამხედველობის სააგენტო (EFCA) – ვიგო; ევროპული სააგენტო IT-სისტემების მენეჯმენტის საკითხებისათვის თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და სამართლის სფეროში (eu-LISA) – ტალინი; თანასწორობის საკითხების ევროპული ინსტიტუტი (EIGE) – ვილინიუსი; ევროპული საპოლიციო სამსახური – ჰააგა; პროფესიული განვითარების ევროპული ფონდი (ETF) – ტურინი; საყოფაცხოვრებო და სამუშაო პირობების გაუმჯობესების ევროპული ფონდი (Eurofound) – დუბლინი; ევროპული ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების ინსტიტუტი (EIT) – ბუდაპეშტი; ლტოლვილთა საკითხების ხელშეწყობის ევროპული ბიურო (EASO) – ვალეტა; პროფესიული განვითარების ევროპული ცენტრი (Cedefop) – თესალონიკი; დაავადებათა პრევენციისა და კონტროლის ევროპული ცენტრი (ECDC) – სტოკჰოლმი; ევროპული გარემოს დაცვის სააგენტო (EEA) – კოპენჰაგენი; ევროპული სამეთვალყურეო დანესებულება ფასიანი ქაღალდებისათვის – პარიზი; გაერთიანების მცენარეთა სელექციის სააგენტო (CPVO) – ანჟე; ატომური ენერგეტიკის მოპოვების სააგენტო (F4E) – ბარსელონა; ევროპული დანესებულების თარგმნითი ცენტრი (CdT) – ლუქსემბურგი.

ბ) სააგენტოები საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში

28 გარდა ზემოაღნიშნულისა, ევროპულმა კავშირმა დააფუძნა სააგენტოები ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში, რომლებიც ცდილობენ განსაკუთრებული ტექნიკური და მეცნიერული მოვალეობების დაძლევა:

ევროპული თავდაცვის სააგენტო (EDA) – ბრიუსელი; უსაფრთხოების სწავლებების ევროპული კავშირის ინსტიტუტი (EUISS) – პარიზი; ევროპული კავშირის სატელიტების ცენტრი (Satcen) – ტორეხონ-დე-არდოსი.

გ) აღმასრულებელი და სხვა ტიპის სააგენტოები

აღმასრულებელი სააგენტოების სახით არსებობს კიდევ ერთი ტიპი ევროპული კავშირის არაპირდაპირი ადმინისტრაციისა. აღმასრულებელი სააგენტოები არიან დაწესებულებები, რომლებიც იქმნებიან განსაზღვრული პროგრამების ადმინისტრირებისათვის. ეს უკანასკნელნი დროებითი დაწესებულებებია, რომლებიც შესაბამისი პროგრამების არსებობის განმავლობაში ფუნქციონირებენ. ისინი იქმნებიან კომისიის ადგილსამყოფლის გათვალისწინებით და, შესაბამისად, ფუნქციონირებენ ბრიუსელში ან ლუქსემბურგში. დადგენილება 2003/58 (L 11/1) არეგულირებს, ამ თვალსაზრისით, ცალკეულ საკითხებს. ამჟამად არსებობს შემდეგი სააგენტოები:

განათლების, აუდიოვიზუალური და კულტურის აღმასრულებელი სააგენტო (EACEA); ევროპული კვლევითი საბჭოს აღმასრულებელი სააგენტო (EFR-Exekutivagentur); ტრანსევროპული მიმოსვლის ქსელის აღმასრულებელი სააგენტო (TEN – TEA); კვლევის აღმასრულებელი სააგენტო (REA); ინოვაციისა და ქსელების აღმასრულებელი სააგენტო (INEA); მომხმარებლების, ჯანმრთელობის, სოფლის მეურნეობისა და პროდუქტების აღმასრულებელი სააგენტო (Chafea); პატარა და საშუალო მწარმოებლის აღმასრულებელი სააგენტო (EASME).

გარდა ამისა, არსებობს სააგენტოები ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანების სფეროში (ევროატომის სადამღვევო სააგენტო); საერთოევროპული სანარმო საერთაშორისო თერმოატომური ექსპერიმენტული რეაქტორისათვის) და 2008 წლიდან ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების სააგენტო (EIT, ბუდაპეშტი), რომელიც აერთიანებს რესურსებს მეცნიერების, ეკონომიკისა და განათლების სფეროში და ხელს უწყობს ახალი ტექნოლოგიების განვითარებას.

ძირითადი სტრუქტურის მიხედვით, ყველა სააგენტო ერთმანეთს ჰგავს. ისინი ექვემდებარებიან ადმინისტრაციულ საბჭოს, რომელშიც გაერთიანებულნი არიან ევროპული კომისიის, წევრი სახელმწიფოების, ნაწილობრივ, ევროპული საბჭოსა და სხვა ინსტიტუტების წარმომადგენლები. ეს საბჭო იღებს გადაწყვეტილებას წლიური სამუშაო პროგრამის, ბიუჯეტისა და ანგარიშის შესახებ. საბჭოს ხელმძღვანელობს დირექტორი, რომელიც ახორციელებს საქმიანობას როგორც უმაღლესი წარმომადგენელი. ეს სამსახური, ევროპული კომისიის წარდგინების შესაბამისად, კომპლექტდება ადმინისტრაციული საბჭოს მიერ. ევროპული კავშირის პერსონალური სტატუსი მოქმედებს, აგრეთვე, მისი დაწესებულებების მიმართ. დაფინანსება ხორციელდება ევროპული კავშირის ბიუჯეტიდან; ზოგიერთი სააგენტო ეწევა თვითდაფინანსებას საკუთარი შემოსავლებით (მაგ.: სამარკო სამსახური, ფრენების უსაფრთხოების სააგენტო). ევროპული კავშირის არაპირდაპირი ადმინისტრირების ფარგლებში მოქმედი სააგენტოების გათვალისწინებით, ნათელი ხდება, თუ როგორ იზრდება მისი ადმინისტრაციული საქმიანობის ფარგლები. ეს ადმინისტრაცია, ჯამში, 5000-ზე მეტ ადამიანს ასაქმებს. მხოლოდ ძალიან მცირე ნაწილი სააგენტოებისა არის უფლებამოსილი, იმოქმედოს უშუალოდ მესამე პირებთან მიმართებით, კერძოდ, საკუთარი სამართლებრივად მბოჭავი ინსტრუმენტების გამოყენებით უშუალოდ მოქალაქეებისა და მწარმოებლის მისამართით. ზოგიერთი სააგენტოს სამართლებრივი მნიშვნელობა დიდია, თუნდაც მხოლოდ ინფორმაციული თვალსაზრისით და კოორდინაციის უზრუნველყოფი საქმიანობის გათვალისწინებით. **სათანადო დემოკრატიული კონტროლის საკითხი** და ეფექტიანი სამართლებრივი დაცვის საშუალებების შექმნის აუცილებლობა ყურადღების მიღმა არ უნდა დარჩეს.

III. შეჯამება და სამომავლო პერსპექტივა

- 31** ევროპული კავშირის ამ ეტაპზე არსებული ინსტიტუციური ინფრასტრუქტურა წარმოაჩენს განსხვავებებს ხელშეკრულების დონეზე აღიარებულ კონსტიტუციურ ინსტიტუციებსა და ადმინისტრაციულ დაწესებულებებს შორის. ევროპულმა კავშირმა დროთა განმავლობაში იმდენი ადმინისტრაციული მოვალეობა შეითავსა, რომ არ არის მიზანშეწონილი მათი შეთავსება ევროპული კომისიის მიერ. ევროპული კავშირის ადმინისტრაციული სტრუქტურების შემდგომი განვითარებისადმი თავის არიდება წარმოუდგენელია. ამ თვალსაზრისით, არსებობს **გაუგებრობები**, არა მხოლოდ **ინტეგრაციის პოლიტიკის თვალსაზრისით**, – განსაკუთრებით, ევროპული კავშირისა და წევრი სახელმწიფოების უფლებამოსილებების გამიჯვნის გათვალისწინებით. სამართლებრივად მისაღები იქნებოდა, განსაზღვრულიყო ხელშეკრულებით შესაბამისი საფუძვლები, დამზღვევი მექანიზმები და საზღვრები. სამწუხაროდ, ეს დავალება არ შეუსრულებია არც კონსტიტუციის შესახებ ხელშეკრულებას და არც ლისაბონის ხელშეკრულებას. ზოგადად, მოსალოდნელია, რომ ევროპული კავშირის დაწესებულებები, დაუბრკოლებლად, კიდევ უფრო გაიზრდება.

§7. ადამიანური რესურსი

ლიტერატურა, ამომწურავი ნუსხა: bei Eggers/Linder, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU (Komm.), 60. EL 2016, Art. 336 AEUV.

სხვა ლიტერატურა: Govaere/Vandersanden, La fonction publique communautaire, 2008; Niedobietek, Die europäische Verwaltung der Europäischen Union, FS Siedentopf, 2008, 87; Marchetti (Hrsg.), L'amministrazione comunitaria, 2009; Mehde, Europäisches Dienstrecht, in: Terhechte (Hrsg.), Europäisches Verwaltungsrecht, 2011, §38; Kruse, Der Europäische Auswärtige Dienst zwischen intergouvernementaler Koordination und supranationaler Repräsentation, 2014; Reithmann, Europäisches Dienstrecht und Gericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union, ZBR 2015, 217; Pilorge-Vrancken, Le droit de la fonction publique de l'Union européenne, 2017.

ინტერნეტმისამართი: http://europa.eu/epso/index_de.htm

I. ევროპული საჯარო სამსახურის საჭიროება

- 1** ევროპული ინსტიტუციები (§5 და შემდგომი პარაგრაფები) ფუნქციონირებენ თავიანთი კომპეტენციების გათვალისწინებით შექმნილი **რაოდენობრივი და ხარისხობრივი ადმინისტრაციული** სტრუქტურის მეშვეობით (ევროპული საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 298-ე მუხლი). მიუხედავად იმისა, რომ ევროპული კავშირის სამართლის აღსრულება არსებითად ეროვნული ხელისუფლების მიერ ხორციელდება, კავშირის დონეზე მნიშვნელოვანი რაოდენობის ადამიანურ რესურსს საჭიროებს საკანონმდებლო წინადადებების მომზადება, კავშირის სამართალთან შესაბამისობაზე ზედამხედველობა და, ასევე, სხვა საპეციფიკური, მათ შორის, კონკურენციისა და ფონდების მართვასთან დაკავშირებული უფლებამოსილებების განხორციელება. ამავე დროს, მომსახურე პერსონალი საჭიროა მიღებული ადმინისტრაციული მართვის (ადამიანური რესურსების სამსახური და სხვ.) უზრუნველსაყოფად. აღნიშნულიდან გამომდინარე, გაერთიანებების დაარსებიდან შეიქმნა **ევროპული საჯარო სამსახური**, რომელიც კონცენტრირებულია ევროპულ კომისიაში და არის ევროპული კავშირის ადმინისტრაციული ცენტრი. ვინაიდან გაერთიანების დაარსებიდან მასში გაერთიანებული 6 წევრი სახელმწიფოდან კავშირში გაწევრდა 28 სახელმწიფო, გაფართოვდა კავშირის ფუნქციებიც და, შესაბამისად, კავშირში

დასაქმებულთა რაოდენობა გაიზარდა 50 000 მუდმივად და დროებით დასაქმებულამდე. ამასთან, იმის გათვალისწინებით, რომ მოქმედებს 24 ოფიციალური ენა, მნიშვნელოვანი ადამიანური რესურსია საჭირო **კავშირში ენობრივი მომსახურების** უზრუნველსაყოფად. ღიად რჩება საკითხი, ადამიანურ რესურსზე თუ რა გავლენას მოახდენს ადმინისტრაციული ხარჯების შემცირების პოლიტიკური სურვილი.

II. ევროპული კავშირის სამოხელეო სამართლის საფუძვლები

1. ევროპული საჯარო სამსახურის ძირითადი სტრუქტურის შესახებ

ევროპული კავშირის სამოხელეო სამართალი ჩამოყალიბდა წევრი სახელმწიფოების, განსაკუთრებით კი, გერმანიისა და საფრანგეთის ანალოგიური ხასიათის სამართლებრივ ნორმებზე დაყრდნობით. ევროპული კავშირის სამოხელეო სამართლის მიზანია „დამოუკიდებელი, უწყვეტობაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის შექმნა, რომელიც უზრუნველყოფს ყველა წევრი სახელმწიფოდან საუკეთესო კანდიდატების მოზიდვას და შენარჩუნებას“ (723/ 2004 დადგენილება, მიღების საფუძველი 34, ევროპული გაერთიანების/ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი სამსახური L 124/1). ამგვარი გადაწყვეტა არსებითად განაპირობა **მოხელის სიცოცხლის განმავლობაში უწყვეტად** დასაქმების მიზანმა (ამასთან დაკავშირებით იხ. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს 29.6.1988 წლის გადაწყვეტილება საქმეზე – 124/87, „Gritzmann-Martignoni“). მოხელის სტატუსისა და საქმიანობის სამართლებრივი ფარგლები ევროპული კავშირის მიერ განისაზღვრება და იცვლება სუვერენულად და ცალმხრივად (იხ. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 22.12.2008, C-443/07P, „Centeno Mediavilla“). ამასთან, მოხელე ევროპულ კავშირთან შრომით ურთიერთობაში შესაძლოა იმყოფებოდეს განსაზღვრული ან განუსაზღვრელი ვადით დადებული ხელშეკრულების საფუძველზე.

მოხელის სიცოცხლის განმავლობაში უწყვეტად, ევროპული კავშირის არსებობის ვადით, დასაქმების გადაწყვეტილება ნაკარნახევია ევროპულ კავშირში **ლოიალურობაზე დაფუძნებული ადმინისტრაციული მმართველობითი სისტემის** შექმნის იდეით. ამრიგად, ეროვნულ და ბრიუსელის ადმინისტრაციას შორის „**როტაცია**“ უარყოფილ იქნა, როგორც წესი. ამ მოდელს მკაცრად მისდევს მხოლოდ ევროპული საგარეო საქმეთა სამსახური (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 27-ე მუხლის მე-3 აბზაცი, ასევე, ევროპული გაერთიანებების მოხელეთა წესდების 98-ე მუხლი და 50-ე მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტი). თუმცა ხსენებული სამსახურის მოხელეები, ასევე, ექვემდებარებიან ევროპული კავშირის მოხელეთა სტატუსს (ევროპული კავშირის საბჭოს 2010/427 გადაწყვეტილების მე-6 მუხლი, ევროპული გაერთიანების/ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი სამსახური L 201/30), ზეეროვნულ და ეროვნულ დონეზე დასაქმებულ მოხელეთა მიმართ თანასწორად მოპყრობის თვალსაზრისით (ევროპული კავშირის საჯარო სამსახურის სასამართლო, 18.5.2015, F-11/14, „Dupré“).

2. სამართლებრივი საფუძვლები

ევროპული კავშირის სამოხელეო სამართლის წარმოშობის საფუძველია ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 336-ე მუხლი. სამოხელეო სამართალი რეგულირებულია **ევროპული გაერთიანებების მოხელეთა წესდებით**. ხსენებული წესდების პირველადი ვერსია იყო ევროპის ეკონომიკური გაერთიანებისა 31/1962 და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანების 11/196 რეგულაციები (ევ-

როპული გაერთიანების/ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი სამსახური, 45, 1385), რომელმაც იმდროინდელი ევროპული კომისიების, ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების, ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანების და ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების უმაღლესი ორგანოების შერწყმის შემდეგ, 29.2.1968 წ. 259/1968 (ევროპული გაერთიანების/ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი სამსახური L 56/1) დადგენილებით მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადა (ევროპულ საგარეო საქმეთა სამსახურთან მიმართებით, ასევე, იხ. 1080/2010 დადგენილება, ევროპული გაერთიანების/ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი სამსახური L 311/1). შტატგარეშე დასაქმებულ პირთა ინდივიდუალური ხელშეკრულებები, გარდა ევროპული გაერთიანებების მოხელეთა წესდებით განსაზღვრული ნორმებისა, ასევე, ასახავს **სხვა მუშა-მოსამსახურეთა დასაქმების პირობებით** გათვალისწინებულ დებულებებს. აღსანიშნავია, რომ ევროპულ საინვესტიციო ბანკს (ევროპული საინვესტიციო ბანკის წესდების მე-8 მუხლის მე-7 აბზაცი) და ევროპულ ცენტრალურ ბანკს (ევროპის ცენტრალური ბანკის პროტოკოლის 36-ე მუხლი) აქვთ საკუთარი შინაგანაწესები.

- 5 ევროპული კავშირის დირექტივებით წევრი სახელმწიფოებისათვის გათვალისწინებული მინიმალური სამუშაო პირობები უშუალოდ ევროპული კავშირის მიმართ მოქმედებს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი აღნიშნულს დირექტივა პირდაპირ ითვალისწინებს (ევროპული გაერთიანებების მოხელეთა წესდების პირველი მუხლის „ე“ ქვეპუნქტის მე-2 აბზაცი; ასევე, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 19.9.2013, C-579/12 RX-II, „Strack“), ან, თუკი დირექტივები ეწინააღმდეგება კავშირის ზოგად სამართლებრივ პრინციპებს (ევროპული კავშირის სასამართლო, 21.9.2011, T-325/09, „Adjemian“; ასევე, ევროპული კავშირის საჯარო სამსახურის სასამართლო, 30.9.2009, F-65/ 07, „Aayhan“).

3. კარიერული პრინციპი და დანიშნულების სისტემა

- 6 ევროპული მოხელე ექვემდებარება განსაზღვრულ კარიერულ სისტემას. 2004 წლიდან მოქმედებს **2 ფუნქციური ჯგუფი**, რომელსაც 2013 წელს მესამე დაემატა (ევროპული გაერთიანებების მოხელეთა წესდების მე-5 მუხლი, I A დანართთან ერთად):
 - **ადმინისტრაცია** 12 სახელფასო საფეხურით 5-იდან (მაგ., მმართველობითი საბჭოები) 16 კლასის კატეგორიამდე (გენერალური დირექტორი). ადმინისტრაციის ჯგუფი მოიცავს ხელმძღვანელობით და სხვა ფუნქციებს და თანამდებობაზე მიღების წინაპირობად, როგორც წესი, ითვალისწინებს უმაღლესი განათლების მიღების დამადასტურებელი დოკუმენტის წარმოდგენას.
 - **ასისტენტები** 11 სახელფასო საფეხურით 1-იდან (მაგ., სამდივნო ასისტენტი) 11 კლასის კატეგორიამდე (მაგ., მმართველობითი საბჭო). ასისტენტების ჯგუფის კომპეტენციაა აღმასრულებელი და სხვა ფუნქციების განხორციელება, წინაპირობად, როგორც წესი, ითვალისწინებს საშუალო და სხვა პროფესიული განათლების მიღების დამადასტურებელი დოკუმენტის წარმოდგენას.
 - **სამდივნოსა და ოფისის თანამშრომლები** 6 სახელფასო საფეხურით.
- 7 ცალკეული ფუნქციური ჯგუფები და სახელფასო საფეხურები დაყოფილია იერარქიულად და ექვემდებარება **დანიშნულების შესაძლებლობას** (ევროპული გაერთიანებების მოხელეთა წესდების 45-ე მუხლი). დანიშნულების საფუძველია სამსახურებრივი შეფასებები (ამასთან დაკავშირებით, იხ. ევროპული გაერთიანებების მოხელეთა წესდების 43-ე მუხლი; ასევე, შებლუდული სასამართლო კონტროლისათვის იხ. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 3.4.2003, C-277/01 P,

„Samper“). ფუნდამენტური პრინციპია **თანასწორობის პრინციპი** (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, დაკავშირებული საქმეები: 80-83/81 და 182-185/82, „Adam“). როგორც წესი, დანიშნულებაზე მოთხოვნის უფლება გათვალისწინებული არ არის (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 9.11.2000, C-207/99, „Hamptaux“). ევროპულ კავშირში დასაქმებულ მოხელეებს უპირატესობა ენიჭებათ გარე კანდიდატებთან მიმართებით („კარიერული შემლედვა“). გარე კანდიდატების მიღების შემთხვევები მმართველობით დონეზე არსებულ ვაკანტურ თანამდებობებზე შედარებით ხშირია.

4. შერჩევის პროცედურა

ფრანგული კონკურსების მიხედვით ჩამოყალიბებული **შერჩევის პროცედურა** არეგულირებს ევროპულ კავშირში ვაკანტური პოზიციის შევსებას ან შესაბამისი რემერვის ფორმირებას (ევროპული გაერთიანებების მოხელეთა წესდების 29-ე და შემდგომი მუხლები, III დანართთან ერთად). გამონაკლისია ადმინისტრაციული ჯგუფის მე-14–მე-16 საფეხურებზე არსებული „პოლიტიკური“ თანამდებობრივი პოზიციის შევსების პროცედურა და ასევე, იმ თანამდებობრივ პოზიციებზე მოხელეთა მიღების პროცედურა, რომელიც განსაკუთრებულ ცოდნას მოითხოვს (ევროპული გაერთიანებების მოხელეთა წესდების 29-ე მუხლის მე-2 აბზაცი, გამონაკლისი შემთხვევა განმარტებულია: ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 16.5.1971, დაკავშირებული საქმეები: 45 და 49/70, „Bode“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5.12.1974, 176/73, „van Belle“). კონკურსმა უნდა უზრუნველყოს ისეთი კანდიდატების გამოვლენა, რომლებიც „აკმაყოფილებენ უმაღლეს სტანდარტებს კვალიფიკაციის, შესაძლებლობებისა და ინტეგრაციის თვალსაზრისით“ (ევროპული გაერთიანებების მოხელეთა წესდების 27-ე მუხლის პირველი აბზაცის პირველი წინადადება).

ვაკანტურ პოზიციაზე კანდიდატის შერჩევის პროცედურული ნაწილი აღწერილია **ვაკანსიის პოზიციის შესახებ გამოქვეყნებულ განაცხადში** (რეგულარულად ქვეყნდება ევროპული გაერთიანების/ევროპული კავშირის ოფიციალურ ბეჭდვით სამსახურში ყველა ოფიციალურ ენაზე; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, **27.11.2012, C-566/10 P**, „იტალია/ევროპული კომისია“), რომლითაც დაწვრილებით განისაზღვრება კანდიდატის შერჩევის ეტაპები და საკვალიფიკაციო მოთხოვნები (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 22.3.1972, 78/71, „Costacurta“). აკრძალულია ვაკანტური პოზიციის გამოცხადება უშუალოდ რომელიმე წევრი სახელმწიფოს წარმომადგენლისათვის უპირატესობის მინიჭებით. კანდიდატის შერჩევის პროცედურა ხორციელდება **პერსონალთა შერჩევის ევროპული სამსახურის მიერ** (ყველა ორგანოს გადანაცვებიდან 2002/620, ევროპული გაერთიანების/ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი სამსახური 197/53). სხენებული სამსახურის კომპეტენციაა კანდიდატის საკვალიფიკაციო მოთხოვნებისა ან/და საგამოცდო წინაპირობების განსაზღვრა, რაც აისახება შესაბამისი ვაკანტური პოზიციის გამოცხადების შესახებ განაცხადში (თანაბარ შესაძლებლობებთან დაკავშირებით – ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 27.10.1976, 130/75, „Prais“). შესარჩევ კანდიდატს არ გააჩნია დანიშვნის მოთხოვნის უფლება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 24.6.1969, 26/68, „Fux“). იმავდროულად, დამნიშნავი ორგანო მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 15.12.1966, C-62/65, „Serio“) უფლებამოსილი, შეცვალოს შესარჩევ კანდიდატთა სიითი რიგითობა.

ევროპული კავშირის ადმინისტრაციული მმართველობის ფორმირება ხორციელდება სამართლებრივად დასაშვები ეროვნული ბალანსის დაცვით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 4.3.1964, 15/63, „Lassalle“; შედარებით ფრთხილი პოზიცია იკვეთება შემდეგი გადაწყვეტილებით

ბიდან – ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 29.10.1975, დაკავშირებული საქმე – 81-88/74, „Marengo“). სახელმწიფოსადმი კუთვნილების ნიშნით ყოველგვარი დისკრიმინაციის აკრძალვის (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების (დღევანდელი რედაქცია) მე-18 მუხლი) მიუხედავად, ეს მიდგომა მნიშვნელოვანი იყო მთელი გაერთიანებისათვის მისაღები მმართველობითი აპარატის შესაქმნელად. ევროპული კავშირის სამოხელეო სამართლის რეფორმირების დროს, რაც განხორციელდა 2004 წელს (დადგენილება 723/2004, ევროპული გაერთიანების/ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი სამსახური L 124/1) ეროვნულ ბალანსის დაცვის შესახებ აღნიშნული მიდგომა, რომელიც დაინერგა როგორც პრინციპი, შეიცვალა და განისაზღვრა, რომ მოხელეები შეერჩიათ „შესაძლოდ ფართო გეოგრაფიული წარმომავლობით“ (ევროპული გაერთიანებების მოხელეთა წესდების 27-ე მუხლი; შეად. ასევე, სხვა დასაქმებულ პირთა შრომითი პირობების მე-12 პარაგრაფის პირველი აბზაცი; ასევე, დამატებით ევროპული კავშირის საგარეო სამსახურთან დაკავშირებით იხ. დადგენილება 1080/2010, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 311/1). იმავდროულად, სამსახურებრივი სპეციფიკის გათვალისწინებით, საკვალიფიკაციო მოთხოვნად შესაძლოა გათვალისწინებულ იქნეს კონკრეტული სახელმწიფოს სამართლებრივი წესრიგის ფარგლებში მიღებული განსაზღვრული პროფესიული გამოცდილება ან ენის ცოდნა და, ამგვარად, ვაკანტურ პოზიციაზე უპირატესობა მიენიჭოს უშუალოდ რომელიმე ეროვნების კანდიდატს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 28.3.1968, C-33/ 67, „Kurrer“; 29.10.1975, დაკავშირებული საქმე 81-88/74, „Marengo“; დამკვიდრებული მართლმსაჯულება). ზოგადი მოთხოვნა, რომ ყოველ კანდიდატს მეორე ენად უნდა სცოდნოდა ინგლისური, ფრანგული ან გერმანული, რამდენადაც ეს ენები ევროპის კავშირის ორგანოებში ძირითადი სამუშაო ენები იყო, დაუშვებლად იქნა ცნობილი (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 24.9.2015, დაკავშირებული საქმე T-124/13 და 191/13, „იტალია და ესპანეთი/ევროპული კომისია“). უმაღლესი თანამდებობების დაკავებისას ეროვნება ფაქტობრივად ყოველთვის განსაზღვრულ როლს ასრულებს. საკადრო პოლიტიკა პირდაპირ პოლიტიკურ გავლენას ახდენს ევროპული კავშირის მართვაში და ამდენად, განსაზღვრულ ბალანსს უნდა ექვემდებარებოდეს. ეს აშკარად გამოჩნდა ევროპული კავშირის ახალი დიპლომატიური სამსახურის შექმნისას.

III. ევროპული კავშირის მოხელეების სტატუსი

ლიტერატურა: *Specke*, Das Disziplinarrecht der europäischen Gemeinschaftsinstitutionen, ZBR 2002, 259; *v. Arnim/Schurig*, Die Besoldung und Versorgung von Angehörigen des Öffentlichen Dienstes und die Ausgestaltung der Politikfinanzierung in Europa, 2005; *Kraemer*, The European Civil Service Tribunal, CMLRev 2009, 1873; *O’Leary*, Applying Principles of EU Social and Employment Law in EU Staff Cases, ELR 2011, 769; *Mader*, Der Anspruch auf Entschädigung ex aequo et bono im EU-Dienstrecht, EuR 2012, 355; *Reithmann*, Die Rechtsprechung des Gerichts für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union 2014/15, EuR 2017, 264.

11 ევროპული კავშირის მოხელეები სტატუსის მიხედვით განსხვავდებიან:

- **სიცოცხლის ვადით მოხელე** (ტიპური ფორმა);
- **მოხელე გამოსაცდელი ვადით** (მანამ, სანამ იწოდებიან მოხელეებად სიცოცხლის ვადით, გარდა ადმინისტრაციის ჯგუფის 14–16 კლასის მოხელეებისა);
- **პოლიტიკური მოხელეები** (პრაქტიკულად, ეს სახელწოდება განკუთვნილია ადმინისტრაციული ჯგუფის 14–16 კლასის მოხელეებისათვის; მათთვის მოქმედებს დანიშვნისა და გათავისუფლების გამარტივებული წესები);
- **„არჩევითი მოხელეები“** (პრაქტიკულად, ეს დასახელება განკუთვნილია უმაღლეს პოზიციებზე არჩეული პირებისათვის, ან ევროპის კომისიის, ან ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს/ევროპის კავშირის ძირითადი სასამართლოს წევრებისათვის);

- **საპატიო მოხელეები (შეზღუდულ წოდებაა**, ევროპული გაერთიანებების მოხელეთა წესდების 54-ე მუხლის თანახმად, და ენიჭებათ დამსახურებულ ღვაწლმოსილ მოხელეებს, მაგ., „საპატიო გენერალური დირექტორი“).

1. მოხელეთა შრომითი ურთიერთობის წარმოშობა

ევროპული კავშირის მოხელე ვაკანტურ თანამდებობაზე ინიშნება დამსაქმებელი ორგანოს გადაწყვეტილების საფუძველზე, **თანამდებობაზე დანიშვნის შესახებ ცნობის გადაცემით**, რომელიც, თავის მხრივ, ითვალისწინებს მითითებას ბიუჯეტის გეგმით გათვალისწინებულ ვაკანტურ თანამდებობაზე პირის დანიშვნის შესახებ (ევროპული გაერთიანებების მოხელეთა წესდების პირველი (ა) მუხლი). გამოსაცდელი ვადის გასვლის შემდეგ მოხელე ინიშნება სიცოცხლის ვადით (ევროპული გაერთიანებების მოხელეთა წესდების 34-ე მუხლი). მოხელეთა შრომითი ურთიერთობის წარმოშობის **ცალმხრივად სუვერენულად განსაზღვრული საფუძველი** (განსხვავებით სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებში შრომითი ურთიერთობების სახელშეკრულებო ხასიათისა) შეესაბამება კონტინენტურ ევროპაში მოქმედ მოხელეთა დანიშვნის პრინციპებს, 7/2). ასევე, ევროპული კავშირის მოხელეთა სტატუსიდან გამომდინარე, უფლება-მოვალეობები ემსგავსება ეროვნულ დონეზე მოქმედ საჯარო მოხელეთა უფლება-მოვალეობებს.

2. ლოიალურობის შესახებ ვალდებულებები და დისციპლინური სამართალი

ევროპული კავშირის მოხელეებს თავიანთი დამსაქმებლის მიმართ ეკისრებათ **სამსახურებრივი ერთგულების ვალდებულება** (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 1.3.1966 წ., 3/66, „Alfieri“). ევროპული კავშირის მოხელის მიმართ მოქმედებს ხელმძღვანელის მითითებებისადმი დამორჩილების სტანდარტი და, მიუხედავად იმისა, რომ ის ინარჩუნებს წევრი სახელმწიფოს მოქალაქეობას, მას ეკისრება მიუკერძოებლობისა და ევროპული კავშირის ინტერესებისადმი ერთგულებით მოქმედების ვალდებულება. პრობლემა განსაკუთრებით თავს იჩენს ხოლმე იმ შემთხვევაში, თუკი ევროპულ კავშირში დანიშნული მოხელე, იმავდროულად, ინარჩუნებს ეროვნულ სამსახურში დაკავებულ თანამდებობას. გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის საჯარო მოხელეები ევროპულ კავშირში განვების შემთხვევაში, თავიანთ ქვეყანაში, როგორც წესი, სარგებლობენ ანაზღაურების გარეშე შვებულებით. ევროპული გაერთიანებების მოხელეთა წესდების მე-11 მუხლის პირველი აბზაცის თანახმად, კავშირის მოხელეები თავიანთი საქმიანობისას **ხელმძღვანელობენ მხოლოდ კავშირის ინტერესებით**. კავშირის მოხელეებს განსაზღვრული მოვალეობები ეკისრებათ, ასევე, დაკავებული თანამდებობის დატოვების ან საქმიანობის პროფილის შეცვლის შემთხვევაშიც (ევროპული გაერთიანებების მოხელეთა წესდების მე-16 მუხლი). სამსახურებრივი ვალდებულებების დარღვევის შემთხვევაში, დამსაქმებელი ორგანო უფლებამოსილია, მიმართოს **დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომებს**, რაც შესაძლოა, გამოიხატოს მარტივი მითითებით და გაფრთხილებით, ხოლო ფორმალური დისციპლინური წარმოების შემთხვევაში – სამსახურიდან გათავისუფლებით.

3. სტატუსიდან გამომდინარე უფლებები

14 გარდა აკრძალვებისა და კონტროლისა, ევროპული კავშირის მოხელის სტატუსიდან გამომდინარე უსაფრთხოება გულისხმობს მოხელის ინტეგრაციას, მის პიროვნულ და დარგობრივ დამოუკიდებლობას. მოხელის სტატუსი ითვალისწინებს სამსახურებრივი უფლებამოსილების უწყვეტობას – მოხელის არსებით სამსახურებრივ ხელშეუხებლობას; ასევე, კარიერული წინსვლის შესაძლებლობასა და მოთხოვნის უფლებებს შვებულებაზე, შესაბამის ანაზღაურებაზე, შეღავათებსა და სოციალურ დაცვაზე. მოხელეების ანაზღაურების განსაზღვრისას მხედველობაში მიიღება საყოფაცხოვრებო ხარჯები და წევრ სახელმწიფოებში არსებული სახელფასო ანაზღაურებები (ევროპული გაერთიანებების მოხელეთა წესდების 65-ე მუხლი), თუმცა კრიზისისას შესაძლოა, განისაზღვროს აღნიშნულისგან განსხვავებული რეგულაციაც (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 19.11.2013, C-63/12, „კომისია/საბჭო“). იმავედროულად, სამუშაო ადგილის შესაბამისად მერყეობს სახელფასო ანაზღაურების პირობები. დამსაქმებლის დახმარებისა და მასზე ზრუნვის ვალდებულების ფარგლებში მოხელე თავისუფლდება მესამე პირისათვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურების ვალდებულებისგან სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 340-ე მუხლის მე-2 აბზაცი); თუმცა გათვალისწინებულია რეგრესული მოთხოვნა მოხელის მძიმე ბრალეულობის შემთხვევაში (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 340-ე მუხლის მე-3 აბზაცი, ევროპული გაერთიანებების მოხელეთა წესდების 22-ე მუხლის კონტექსტში). **თადლითობისა და კორუფციის შესახებ ეჭვის** არსებობის შემთხვევაში, მოხელე ვალდებულია, შესაბამისი ინფორმაცია მიაწოდოს ევროპულ ანტიკორუფციულ ოფისს (8/44).

სახელფასო ანაზღაურება დამოკიდებულია, ასევე, სამსახურის სტაჟზე, თუმცა, თითოეული სახელფასო საფეხურის შემთხვევაში, სამსახურის სტაჟი თავიდან აითვლება (ევროპული გაერთიანებების მოხელეთა წესდების 44-ე მუხლი) და, შესაბამისად, ასაკობრივი ნიშნით არ არის დისკრიმინებული. სახელფასო ანაზღაურების ოდენობა, ასევე, განისაზღვრება ოჯახური მდგომარეობის მიხედვით, რაც, ნაწილობრივ, რთულად განმარტებადია (ქორწინებასთან, მათ შორის, ერთსქესიანთან მიმართებით იხ. ევროპული კავშირის სასამართლოს 5.10.2009 წ. გადაწყვეტილება T-58/08 P, „Roodhuijzen“).

პრივილეგიებისა და იმუნიტეტების შესახებ ევროპული კავშირის 8.4.1965 წლის პროტოკოლი ითვალისწინებს პრივილეგიებს, რომლებიც ეხება დიპლომატიურ წარმომადგენლობებს, ესენია: საბაჟო გადასახადისაგან გათავისუფლებისა და იმუნიტეტის უფლებები (პროტოკოლის მე-11 მუხლი), ასევე, სახელფასო ანაზღაურებისა და სხვა შემოსავლების შიდასახელმწიფოებრივი დაბეგვრისაგან გათავისუფლების უფლებები და სოციალური უზრუნველყოფა (პროტოკოლის მე-12 მუხლის მე-2 აბზაცი, ამასთან დაკავშირებით, ასევე, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 16.12.1960, 6/60, „Humblet“; 10.5.2017, C-690/15, „de Lobkowicz“). სანაცვლოდ, სახელფასო ანაზღაურება იბეგრება ევროპული კავშირის მიერ (დადგენილება 260/1968, ევროპული გაერთიანების/ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეტდვითი სამსახური L 56/ 8); სოციალური დაცვა უკვე ნახსენები იყო.

მოხელეთა უფლებრივ მდგომარეობასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებებში საყურადღებოა „დაცვითი უფლებები“ („droits de la défense“) (ევროპული კავშირის სასამართლო, 10.10.2006, T-182/04, „van der Spree“ სრული პერსონალური დოკუმენტაციის მართვის ვალდებულებასთან დაკავშირებით ევროპული გაერთიანებების მოხელეთა წესდების 26-ე მუხლის შესაბამისად); ასევე, მოხელეებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებებით გათვალისწინებული კრიტერიუმები და პროცედურები ზედმი-

ნევნიტ უნდა იქნეს გამოყენებული (ევროპული კავშირის სასამართლო, 22.2.2006, დაკავშირებული საქმე T-437 და 441/04, „Standertskjöld-Nordenstam“).

ევროპული კავშირის მოხელეები სარგებლობენ **ევროპული კავშირის სამართლით უზრუნველყოფილი ძირითადი უფლებებით**, გამოხატვის თავისუფლების ჩათვლით. მათი განხორციელების მიზანშეწონილობა ფასდება ევროპული კავშირის ინსტიტუციების ზოგადი ინტერესების კონტექსტში. ამდენად, მოხელეთა ნაშრომები ქვეყნდება დამსაქმებლის თანხმობით (მე-17 მუხლი; მოხელის გამოხატვის თავისუფლებასთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილების მნიშვნელობის შესახებ იხ. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13.12.2001, C-340/00 P, „Cwik“). ე.წ. „მამხილებლობა“ უკავშირდება კანონსაწინააღმდეგო პრაქტიკას, ევროპული გაერთიანებების მოხელეთა წესდების 22-ე მუხლის „ა“ ქვეპუნქტისა და შემდგომი მუხლების შესაბამისად.

4. სამართლებრივი დაცვა

ევროპული კავშირის მოხელე უფლებამოსილია, **განცხადებით და საჩივრებით** მიმართოს თავის **დამსაქმებელ ორგანოს** ან **ევროპული ანტიკორუფციული ოფისის თაღლითობის წინააღმდეგ ბრძოლის სამსახურს** (ევროპული გაერთიანებების მოხელეთა წესდების 90-ე და შემდგომი მუხლები). იმ შემთხვევაში, თუკი დამსაქმებელი ორგანო გამოხატულად ან დუმილით უარს განაცხადებს განცხადებაში/საჩივარში მიტოვებულ მოთხოვნაზე, მოხელე უფლებამოსილია, სამართლებრივი დაცვის მიზნით მიმართოს ევროპული კავშირის სასამართლოს (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 270-ე მუხლი, ევროპული გაერთიანებების მოხელეთა წესდების 91-ე მუხლთან კონტექსტში). მოხელეთა საჩივრების სასამართლო განხილვა ევროპულ სასამართლო მართლმსაჯულებაში ყველაზე ხშირი პროცედურაა.

ყოველი საჩივრის მიღებამდე მიმდინარეობს წინასწარი წარმოება (ევროპული გაერთიანებების მოხელეთა წესდების 90-ე მუხლი). კონკურენტი კანდიდატის მიერ წარდგენილი საჩივარი შესაძლოა გახდეს სხვა კანდიდატის დანიშვნის ან დანიშნულების შეცვლის საფუძველი (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 30.6.1983, C-85/82, „Schloß“). ამასთან, ადმინისტრაციული ორგანოები, კანდიდატების შეფასების გადამოწმების კომპეტენციის ნაწილში, ფლობენ შემოღებულ **დისკრეციულ უფლებამოსილებას** (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 17.1.1992, C-107/90 P, „Hochbaum“; დამკვიდრებული მართლმსაჯულება). ქონებრივ დავებში მართლმსაჯულება ფლობს შეუზღუდავ დისკრეციულ უფლებამოსილებას (ევროპული გაერთიანებების მოხელეთა წესდების 91-ე მუხლი; ასევე, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 18.12.2007, C-135/06 P, „Weißenfels“). ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნით წარდგენილი საჩივრები მოწმდება შესაბამისი ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების გადამეტების ფაქტით. სამსახურებრივი ურთიერთობიდან გამომდინარე, მოხელის ადმინისტრაციული ორგანოს მიმართ არსებული კავშირის გათვალისწინებით, ადმინისტრაციულ ორგანოს მოხელის მიმართ ეკისრება განსაკუთრებული გულისხმიერების ვალდებულება; აღნიშნულიდან გამომდინარე, არ მოითხოვება სამართლებრივი ნორმის დარღვევის კვალიფიციერება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 21.2.2008, C-348/06 P, „Girardot“; ევროპული კავშირის სასამართლო, 12.7.2012, T-308/10 P, „Nanopoulos“).

5. მოხელეთა შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტა

ევროპული მოხელის სამსახურებრივი საქმიანობის შეწყვეტის საფუძველია: გარდაცვალება, განთავისუფლება პირადი განაცხადის საფუძველზე, პენსიაზე გასვლა და სხვ. (ევროპული გაერთიანებების მოხელეთა წესდების 47-ე და შემდგომი მუხლები). ევ-

როპული გაერთიანებების მოხელეთა წესდების 49-ე მუხლი ითვალისწინებს **მოხელეთა თანამდებობიდან გათავისუფლების** ვიწრო წინაპირობებს (ევროპული კავშირის სასამართლო, 6.3.2001, C-274/99 P, „Connolly“). განსაკუთრებით პრობლემურია კავშირის გაფართოების შემთხვევაში თავისუფალი ვაკანსიების შექმნა, რაც, როგორც წესი, ნებაყოფლობითობის საფუძველზე გვარდება. მოხელის წარმომოხმონების წევრი სახელმწიფოს მიერ ევროპული კავშირის დატოვება მოხელის სტატუსზე გავლენას არ ახდენს.

IV. ევროპულ კავშირში დასაქმებული სხვა პერსონალი

- 18** ამასთან, ევროპულ კავშირში საქმიანობენ სხვადასხვა კვალიფიკაციის მქონე სამსახურებრივი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები, რომლებიც ევროპულ კავშირთან თავიანთი სამსახურებრივი საქმიანობით დაკავშირებული არიან **დროებით**, ან, რომელთა მიმართაც, თავიანთი **ადგილობრივი ფესვების** გათვალისწინებით, მოქმედებს არა ევროპის, არამედ თავიანთი სამუშაო ადგილის სამოხელეო სამართლის მარეგულირებელი ნორმები. ამგვარი დასაქმებული პირების მიმართ მოქმედი **სხვა მუშა-მოსამსახურეთა დასაქმების პირობებით** განისაზღვრება ინდივიდუალური სამსახურებრივი ხელშეკრულების ჩარჩო პირობები. ამგვარ დასაქმებულ პირთა მიმართ მოქმედებს ხელშეკრულების შეწყვეტის მექანიზმები, თუკი ხელშეკრულების შეწყვეტა წინასწარ განსაზღვრულ ვადის დადგომასთან არ არის დაკავშირებული. ამასთან, ამგვარი ფორმით დასაქმებულ პირებს აქვთ ევროპული კავშირის მოხელეთა თანაბარი უფლება-მოვალეობები იმ შემთხვევაში, თუკი უშუალოდ არ მოქმედებს ადგილობრივი შრომის სამართალი, ან, თუკი დროებითი შრომითი ურთიერთობის ხასიათიდან გამომდინარე, აუცილებელია სპეციალური წესების (სოციალური უზრუნველყოფის მოთხოვნები!) განსაზღვრა. **სხვა მუშა-მოსამსახურეთა დასაქმების პირობები** უმეტეს ნაწილში შესაბამისი ურთიერთობების მონესრიგებისას შესაძლოა, უთითებდეს ევროპული კავშირის სამოხელეო სამართლის შესაბამისი ნორმების გამოყენებაზე.

სხვა მუშა-მოსამსახურეებს, მათ შორის, განეკუთვნებიან განსაზღვრული ვადით დასაქმებული პირები (ექვემდებარება უშუალოდ ორგანოს ან დაწესებულების ხელმძღვანელობას, სხვა მუშა-მოსამსახურეთა დასაქმების პირობების მე-2 მუხლი), ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები და ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები, რომლებიც ახორციელებენ დამხარე ხასიათის ფუნქციებს (სხვა მუშა-მოსამსახურეთა დასაქმების პირობების მე-3 მუხლის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტი), აგრეთვე, ადგილობრივად დასაქმებული პირები (ევროპული კავშირის ტერიტორიის გარეთ დასაქმებული პირები სხვა მუშა-მოსამსახურეთა დასაქმების პირობების მე-4 მუხლის მიხედვით).

V. კოლექტიური სამოხელეო სამართალი

ლიტერატურა: *Schröder*, Zwischenbilanz zum Streikrecht der Europäischen Beamten, ZBR 1984, 1; *Betten*, Right to strike in community law, 1985; *García-Hirschfeld*, Le rôle des syndicats des fonctionnaires européens dans le contentieux de la fonction publique communautaire, RMCUE 2010, 426.

1. დასაქმებულთა წარმომადგენლობა

ევროპული კავშირის სამოხელეო სამართალი კავშირის მოხელეებს უზრუნველყოფს **19**
თანამონაწილეობის ფართო კოლექტიური უფლებებით. ევროპული კავშირის
 ცალკეულ ორგანოებში (ევროპულ კომისიაში, ასევე, შექმნილია ადგილობრივი გან-
 ყოფილებები) არჩეული **დასაქმებულთა წარმომადგენლობები** ქმნიან **ყველა და-**
საქმებული ჯგუფის ცენტრალურ წარმომადგენლობით ორგანოებს. ხსენებულ
 პირთა ჯგუფს შორის მოიაზრებიან როგორც მოხელეები, ასევე, სხვა დასაქმებული
 მუშა-მოსამსახურეები (დეტალურად ეხება ევროპული გაერთიანებების მოხელეთა
 წესდების მე-9 მუხლი, სხვა მუშა-მოსამსახურეთა დასაქმების პირობების მე-7 მუხლი;
 საარჩევნო პრინციპებთან დაკავშირებით, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების
 სასამართლო, 9.3.1977, 54/75, „de Dapper“). ისინი წარმომადგენენ დასაქმებულ
 პირთა ინტერესებს დანესებულების წინაშე და საკონტაქტო კომიტეტებში წარმომად-
 გენლების გაგზავნით ან დამსაქმებელთან უშუალო კავშირის საშუალებით უზრუნველ-
 ყოფენ დანესებულებასა და მის თანამშრომლებს შორის მუდმივ კავშირს (ევროპული
 გაერთიანებების მოხელეთა წესდების მე-9 მუხლის მე-3 აბზაცი). უპირველეს ყოვლი-
 სა, ისინი დელეგატებს გზავნიან, **მათ შორის, პარიტეტულად შექმნილ შრომითა-**
მართლებრივ კომიტეტებში, რომელთა კომპეტენციაა დანიშვნისა და გათავისუფ-
 ლების საკითხებზე, მძიმე დისციპლინური სახდელის ხანდაზმულობის საკითხებზე
 გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში თანამონაწილეობა. ასევე, ამგვარი კომიტე-
 ტები მონაწილეობენ მოხელეთა პროფესიული საქმიანობის შეფასებისათვის გადან-
 ყვეტილების საფუძვლების შემუშავების საკითხებში. ხსენებული კომიტეტების საქმი-
 ანობა საკონსულტაციო ხასიათის ატარებს (ევროპული გაერთიანებების მოხელეთა
 წესდების მე-9 და შემდგომი მუხლები ამავე წესდების II დანართთან კონტექსტში).

2. გაერთიანების უფლება

ა) პროფესიული კავშირების დიალოგი – ევროპული კავშირის ორგანოები

ევროპული კავშირის დასაქმებულთა **გაერთიანების უფლება** აღიარებულია ევროპუ- **20**
 ლი გაერთიანებების მოხელეთა წესდების 24ბ-ე მუხლით და სხვა მუშა-მოსამსახურეთა
 დასაქმების პირობების მე-7ა მუხლით. ორგანოებისა პროფესიული კავშირების წარ-
 მომადგენლები რეგულარული „დიალოგისა“ და „შერიგების“ ფორმატში განიხილა-
 ვენ ევროპული კავშირის პერსონალთან დაკავშირებულ მნიშვნელოვან საკითხებს.
 გაერთიანებები და პროფესიული კავშირები სამართლებრივად აღიარებულნი არიან
 და, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლის
 მე-4 აბზაცით დადგენილი წინაპირობების გათვალისწინებით, სარგებლობენ გასაჩივ-
 რების უფლებით, თუმცა ისინი არ სარგებლობენ საპროცესო წარმომადგენლობის უფ-
 ლებით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 18.3.1975, 72/74,
 „Union Syndicale“). ასევე, მათ არა აქვთ გასაჩივრების უფლება ევროპული გაერთი-
 ანებების მოხელეთა წესდების 91-ე მუხლის საფუძველზე, ვინაიდან ამ მუხლით გათ-
 ვალისწინებულია პროცედურა ინდივიდუალური დავებისთვის (ევროპული კავშირის
 მართლმსაჯულების სასამართლო, 8.10.1974, 175/73, „პროფესიული კავშირების

გაერთიანება“ და ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 18.1.1989, დაკავშირებული საქმეები: 193 და 194/87, „Maurissen“; დამკვიდრებული მართლმსაჯულება). ევროპული საბჭოს მიერ სამოხელეო სამართლის ცალმხრივად განსაზღვრების სპეციფიკის გათვალისწინებით, არ მოქმედებს **კოლექტიური შეთანხმებების დადების თავისუფლება**. ასევე, დამსაქმებელი ცალმხრივად იღებს გადაწყვეტილებებს სხვადასხვა მარვენებლით განსაზღვრული მოხელეთა სახელფასო ანაზღაურებების მისადაგების შესახებ.

ბ) გაფიცვის უფლებასთან დაკავშირებით

- 21** ევროპული კავშირის მოხელეთა გაერთიანების უფლების აღიარებით ნაგულისხმევი არ ყოფილა **გაფიცვის უფლება**. ევროპული გაერთიანებების მოხელეთა წესდებითა და სხვა მუშა-მოსამსახურეთა დასაქმების პირობებით ხსენებული საკითხი **პირდაპირ რეგულირების გარეშეა** დარჩენილი. გაფიცვები, როგორც წესი, **ფაქტობრივად, თმენის ვალდებულებაში** ექცევა, თუმცა ევროპულმა საბჭომ ევროპული გაერთიანებების მოხელეთა წესდებით გაფიცვის უფლების პირდაპირ რეგულირებაზე უარი თქვა, მიუხედავად იმისა, რომ შრომის უფლების დაცვითი ღონისძიებები აღიარებულია როგორც ფუნდამენტური უფლება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 11.12.2007, C-438/05, „ITF/Viking“; შეად., ასევე, ძირითადი უფლებების ქარტიის 28-ე მუხლი). ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-11 მუხლზე მითითებით აღნიშნავს, რომ, ზოგადად, გაფიცვის უფლება აღიარებულ უნდა იქნეს საჯარო მოხელეებისთვისაც. ანალოგიურად, გაფიცვის უფლება, განსაზღვრულ ფარგლებში, აღიარებულია საფრანგეთის კონსტიტუციითაც.
- 22** შესაბამისად, 20.9.1974 წ. **ევროპულმა კომისიამ**, როგორც პრაქტიკის გათვალისწინებით ყველაზე დამარალებულმა ორგანომ, ევროპულ პროფკავშირებსა და პროფესიულ ასოციაციებთან **დადო ხელშეკრულება**, რომელიც, მათ შორის, ითვალისწინებდა პროფკავშირული უფლებების განხორციელების პროცედურებს. გაფიცვის უფლების გამოყენება გარკვეულ „თამაშის წესებს“ უკავშირდება და არ ითვალისწინებს გადაუდებელი შრომითი საქმიანობის განხორციელებაზე უარს. გაფიცვის დროს ევროპული კავშირის ორგანოები ინარჩუნებენ გაფიცვის დროის პროპორციულად **სახელფასო ანაზღაურების დაქვითვის** უფლებას.

VI. პერსპექტივა: ევროპული და საერთაშორისო მოხელეები

- 23** ზოგადად, **ევროპული კავშირის სამოხელეო სამართალი**, როგორც ნორმათა ერთობლიობა, **თავისი ხასიათით**, ინტენსიურობისა და სიმკაცრის თვალსაზრისით, არ არის წევრი ქვეყნების შესაბამისი სამართლის ნორმების ანალოგიური. აქვე აღსანიშნავია, რომ მასში კონცენტრირებული მრავალმხრივი ვალდებულებებით ის ემსგავსება წევრი ქვეყნების, განსაკუთრებით კი, გერმანიისა და საფრანგეთის ადგილობრივი სამართლის ნორმებს, თუმცა არსებითად განსხვავდება საერთაშორისო ორგანიზაციების კლასიკური სამოხელეო სამართლისგან. ზოგადად რომ ითქვას, **„ევროპული მოხელე“ უფრო ახლოს დგას თავის ეროვნულ კოლეგასთან**, ვიდრე „საერთაშორისო საჯარო სამსახურის“ წევრთან.

§8. ფინანსური წესრიგი

ლიტერატურა: *Magiera*, Die Finanzordnung im Verfassungsvertrag der Europäischen Union, FS Ress, 2005, 623; *Rossi*, Strukturen der europäischen Finanz- und Haushaltsverfassung, in: Stumpf/Kainer (Hrsg.), Gemeinschaftsrecht als Gemeinschaftsaufgabe, 2007, 23; *Europäische Kommission*, Die Finanzverfassung der EU, 5. Aufl. 2014; *Caesar*, Perspektiven der EU-Finanzverfassung, FS Kösters, 2009, 69; *Becker*, Eine Finanzverfassung für die EU, in: Kietz u. a. (Hrsg.), Interinstitutionelle Vereinbarungen in der EU, 2010, 252; *Glaser*, Die Neuausrichtung der EU-Finanzverfassung durch den ESM, DÖV 2012, 901; *Benedetto/Milio*, European Union Budget Reform, 2012; *Becker*, Das Finanz- und Haushaltssystem der EU, 2014; *Enderlein*, The EU Budget, in: Richardson/Mazey (Hrsg.), European Union: Power and Policy Making, 4. Aufl. 2015, 211.

I. ევროპული კავშირის ფინანსური სისტემის ბუნება და პარამეტრები

ევროპული კავშირისათვის, რომელიც უკვე გასცდა წევრ სახელმწიფოთა დაფინანსებაზე მყოფი საერთაშორისო ორგანიზაციის სტატუსს, მაგრამ ჯერ კიდევ არ მიუღწევია საკუთარი საგადასახადო სუვერენიტეტით აღჭურვილი სახელმწიფოებრიობისათვის, განსაკუთრებული ფორმით დგას დღის წესრიგში მისი **არსებობისა და ქმედობის ფინანსურად უზრუნველყოფის** საკითხი. არც ჩვეული ფორმა საერთაშორისო ორგანიზაციებისათვის, რომლებიც **ფიქსირებული და შეზღუდული შენატანების** დაწესების გზით მუდმივად საკუთარ წევრ სახელმწიფოთა „კმაყოფაზე“ არიან, და არც **სახელმწიფოსათვის დამახასიათებელი ფინანსური სუვერენიტეტი**, რომლის საფუძველზეც ხელისუფლება, ფაქტობრივად, შეუზღუდავად სარგებლობს ფინანსური რესურსების განკარგვის უფლებამოსილებით, არ ჩანს ევროპული კავშირის სისტემისათვის შესატყვისი მოდელი. ორმოცდაათიანი წლების შემდგომი მზარდი ინტეგრაციის კვალდაკვალ ევროპული კავშირის ბიუჯეტი სრულად ტრანსფორმირდა თავდაპირველი, შენატანებზე დაფუძნებული სისტემიდან **საკუთარი რესურსებით** (საგადასახადო, საბაჟო და სხვა სახის შემოსავლები) **ფინანსირების მოდელზე** (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულება, 311-ე მუხლი). ამას ემატება ზოგად საბიუჯეტო პროცესს მიღმა არსებული სხვა შემოსავლებიც (განსაკუთრებით ობლიგაციებიდან და სესხებიდან). თუმცა ბიუჯეტის საერთო მოცულობა მაინც მცირეა: იგი დაახლოებით წევრ სახელმწიფოთა ბიუჯეტების საერთო ჯამის 3%-ს აღწევს.

ევროპულ კავშირში მოქმედი **ინდივიდუალურად განსაზღვრული კომპეტენციის პრინციპი** უცვლელად ვრცელდება ფინანსურ სფეროზეც. როგორც ამას ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულება) 310-ე და მომდევნო მუხლები, ასევე მეორეული სამართლის არაერთი სამართლებრივი აქტი ითვალისწინებს, ევროპული კავშირის ფინანსური კომპეტენცია რჩება შეზღუდული. თუკი ევროპული კავშირის ბიუჯეტში შემავალი ფინანსური რესურსები არ აღმოჩნდება საკმარისი საჭიროებათა დაფარვისათვის, მის ცალკეულ ორგანოებს არ შეუძლიათ, დამოუკიდებლად გამოიხიზნონ სხვა ფინანსური წყაროები. ეს ეხება როგორც ევროპული კავშირის საკანონმდებლო, ისევე აღმასრულებელი ფუნქციის მატარებელ ორგანოებს. უფრო მეტიც, საკუთარი რესურსების განსხვავებული მიზნით გამოყენების თაობაზე გადანაცვებების მიღება სამარ-

თლებრივი აქტის ფორმას მოითხოვს, რაც წევრ სახელმწიფოთა მხრიდან რატიფიკაციას საჭიროებს. ამდენად, წევრი სახელმწიფოები რჩებიან **კავშირის ფინანსური სუვერენები**, თუმცა ფინანსური პასუხისმგებლობაც სრულად მათზეა. **ფინანსური ადმინისტრირების უფლებამოსილებაც**, უმეტესწილად, წევრი სახელმწიფოს ორგანოთა ხელში რჩება. სწორედ ისინი იღებენ ევროპული კავშირისთვის განკუთვნილ გადასახადებს და ამის შემდგომ შეგროვებულ თანხებს ერთიანად რიცხავენ ბრიუსელში (ევროპული კავშირის სასამართლო, 5.5.1977, საქმე: 110/76, „Di Cento/X“). საკუთრივ ევროპულ კავშირს არც გადასახადებით დაბეგვრის და არც ვალის ამოღების კომპეტენცია გააჩნია. საკუთარი დამოუკიდებელი სტატუსით ის სარგებლობს მხოლოდ საბაჟო და აგრარული შემოსავლების სექტორში. ამდენად, ფინანსურად რელევანტური გადაწყვეტილებების მიღებაში ევროპული კავშირის ქმედითუნარიანობა კვლავ საკმაოდ მცირეა.

- 3 მეორე მხრივ, მათ შორის, სწორედ ფინანსური თვალსაზრისით, ნათლიად ჩანს, როგორ გაიზარდა და რა **გავლენა** მოიპოვა ევროპულმა კავშირმა მისი დასაწყისიდან დღემდე, განსაკუთრებით კი სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებთან შედარებით. მაშინ, როდესაც ევროპის ეკონომიკურმა გაერთიანებამ 1958 წელს 44 მილიონი გერმანული მარკის ოდენობის ბიუჯეტით დაიწყო ოპერირება, 2018 წლისათვის ევროპული კავშირის საერთო ბიუჯეტი 144,7 მილიარდი ევროს **მოცულობის გადახდებს** შეადგენს; მის მიმართ არსებული ვალდებულებების ოდენობა კი 160,01 მილიარდ ევროს აღწევს. შედარებისათვის: UNO-ს ბიუჯეტი 2016-2017 წლებისათვის დაახ. 5,4 მილიარდ აშშ-ის დოლარია.
- 4 საკმაოდ პრობლემური რჩება ევროპული კავშირის ბიუჯეტის სტრუქტურა, განსაკუთრებით კი მისი **„აგრარული გადატვირთულობა“**. ათწლეულების განმავლობაში მთლიანი ხარჯის ნახევარზე მეტი სწორედ სოფლის მეურნეობის ერთიან პოლიტიკას ხმარდებოდა. 2007-2013 წლების ფინანსური დაგეგმარება იყო პირველი ნაბიჯი, რომელმაც ეს მიდგომა შეცვალა. პირველად ევროპული კავშირის ისტორიაში 2008 წლის ბიუჯეტი მთავარ აქცენტს აღარ აკეთებდა უშუალოდ აგრარულ ხარჯებზე. აქედან მოყოლებული, ბიუჯეტის უმსხვილეს წილს შეადგენს გასაცემები, რომლებიც, ევროპული კომისიის ტერმინოლოგიით, იწოდება როგორც **მდგრადი განვითარება** კოპეზიისა (*მთარგმნელის შენიშვნა: კოპეზიის პოლიტიკის მიზანია რეგიონების ეკონომიკური გამოთანაბრება*) და კონკურენტუნარიანობის ზრდის გზით (ლისაბონის სტრატეგია). **2014-2020 წლების შვიდწლიანი** ბოლო პერიოდისათვის ბიუჯეტის დაგეგმარებაში წინა პლანზე დგას: სტრუქტურული პოლიტიკა (2018 – ბიუჯეტის დაახ. 34%), კონკურენტუნარიანობა, ეკონომიკური ზრდა და დასაქმება (2018 – დაახ. 13,5%) და „პერიფერიული ტერიტორიების განვითარება“, აგრარული გასაცემებით (2018 – დაახ. 37%). 2018 წლის მაისში წარდგენილი **2021-2027 წლების გრძელვადიანი ფინანსური დაგეგმარების ჩარჩო პროგრამა** მიმართულია ბიუჯეტის „მოდერნიზებისაკენ“. განსაკუთრებით უნდა გაძლიერდეს ეკონომიკური ზრდისთვის რელევანტური სფეროები; მიგრაციის კრიზისის გამო წარმოშობილი ხარჯები უნდა გამოვლინდეს და გამოიკვეთოს; რეგიონალური და აგრარული სუბსიდიები კი მსუბუქად შემცირდეს. ფინანსური რესურსების ამ სახით მიმოქცევა, ერთი მხრივ,

წევრ სახელმწიფოთაგან „ბრიუსელის“ მიმართულებით და შემდგომ უკან, წევრ სახელმწიფოებზე, ეკონომისტებს შორის დავას იწვევს მისი ეფექტიანობის მხრივ. გაცილებით უფრო ეფექტიანი იქნებოდა, ტრანსფერები უშუალოდ ხორციელდებოდა (ევროპული ფინანსური გამოთანაბრება) და მათი შეფუთვა არ ხდებოდა სხვადასხვა ტიპის ადმინისტრირების ღონისძიებებისა და დაბეგვრის მექანიზმების საფარქვეშ (აგრარული პოლიტიკა, სტრუქტურული პოლიტიკა, პასუხისმგებლობის რეჟიმები და სხვ). ის მიდგომა, რომ უმცირესი მნიშვნელობის პროექტების შესახებაც კი „ბრიუსელის“ ჩართულობით ხდება გადანაცვების მიღება, არ არის გონივრული. გარდა ამისა, რესურსების გამოყენება **თითქმის არ არის შორეულ მომავალზე ორიენტირებული**; უმეტეს შემთხვევებში, რაც მიიღწევა, ეს არის მხოლოდ არსებულის დაცვა და შენარჩუნება. ინტეგრაციის სანჯის პერიოდში ზოგიერთ წევრ ქვეყანაში სოფლის მეურნეობა ჯერ კიდევ გავლენიან ეკონომიკურ სექტორს წარმოადგენდა; დღესდღეობით კი, არც ერთ წევრ სახელმწიფოში აგრარული სექტორი აღარ ასრულებს არსებით როლს (გერმანიაში – შემოსავლების დაახლ. 2%). ევროპული კავშირის ბიუჯეტის დაახლ. 6% შეადგენს ადმინისტრირების ხარჯებს – რაც ცოტა არ არის. **გარდა საბიუჯეტო სახსრებისა**, დღეისათვის ევროპული კავშირი სხვა დამატებით ფინანსურ შესაძლებლობებსაც ფლობს (წესდების ცვლილება 6.12.1977 (გადაწყვეტილება 1978/870, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 298/9)). მათ შორის, სხვადასხვა ფინანსური ინსტრუმენტების დახმარებით ევროპული კავშირი იღებს დიდი მოცულობის **ობლიგაციებს** და გასცემს **კრედიტებს** განსაზღვრული მიზნებით. ამ ინსტრუმენტების მეშვეობით, საბიუჯეტო სახსრებთან ერთად, ევროპული კავშირი განკარგავს საერთო ფინანსურ რესურსებს, რაც საკმაოდ ქმედით მექანიზმია მის ხელში ინტეგრაციის პროცესის მიმდინარეობაზე გავლენის მოხდენის თვალსაზრისით. გერმანიის წილი საერთო ბიუჯეტის ფინანსირებაში დაახლოებით 25%-ს შეადგენს.

ევროპული კავშირის ფისკალური ძალის სამომავლო პერსპექტივაზე დებატები და დისკუსია განსაკუთრებით გამწვავდა ევროკრიზისის შემდგომ. ნაწილს მიაჩნია, რომ ევროპას (თუმცა მხოლოდ ევროზონას) გაცილებით მეტი ფინანსური რესურსები უნდა ჰქონდეს, რათა მისი პოლიტიკური მისიის („სამართლიანი ეკონომიკური გაერთიანება“) შესრულება და სტაბილურობის დაცვა შეძლოს. მათი მოსაზრებით, წევრ სახელმწიფოთა შორის ტრანსფერების მოცულობა მნიშვნელოვნად უნდა გაიზარდოს, ისე, რომ სახელმწიფოთა შორის ჯერ კიდევ არსებული **დიდი განსხვავება კონკურენტუნარიანობასა და ეკონომიკური ზრდის პერსპექტივის** თვალსაზრისით, სწორედ ტრანსფერების მეშვეობით იქნეს დაძლეული. ამავე მოსაზრებით, უნდა შეიქმნას ევროზონის ისეთი ერთობლივი ბიუჯეტი, საიდანაც ასეთი ტრანსფერები გადაიხდება. თუმცა ამ საკითხთან მიმართებით არ არსებობს ერთიანი პოზიცია – ეს უნდა იყოს ევროზონის საკუთარი ბიუჯეტი თუ დანახარჯები, (მართებულად) აღქმულ უნდა იქნეს, როგორც ევროპული კავშირის საერთო ვალდებულება. ყოველ შემთხვევაში, დღემდე შეუძლებელია პროგნოზირება, საერთოდ შეძლებს თუ არა ასეთი სახის ბიუჯეტი რელევანტურ მოცულობას მიაღწიოს. გარდა ამისა, ასევე ბუნდოვანია, ევროპულ კავშირს ნამდვილად აქვს თუ არა სათანადო ცოდნა, რაც ასეთი ბიუჯეტის რესურსების

ეფექტიანად გამოყენებას უზრუნველყოფდა. გადაუჭრელია ასევე დემოკრატიული კონტროლის საკითხები.

- 6 საპირისპირო მოსაზრებების მქონენი, ევროკრიზისის მიუხედავად, წევრ **სახელმწიფოთა მეტი დამოუკიდებლობის პრინციპის** ერთგულნი რჩებიან. მათი აზრით, არ არსებობს წევრ სახელმწიფოთა შორის ტრანსფერების ზრდის საჭიროება; ისინი მიიჩნევენ, რომ უფრო სწორი იქნება, მეტად გაძლიერდეს წევრ სახელმწიფოთა ფისკალური და ეკონომიკური პოლიტიკის დისციპლინა („მაასტრიხტი, 2.0“). ამ შეხედულების თანახმად, ევროპული კავშირის ბიუჯეტი უნდა შემოიფარგლოს პროგრამებისა და ღონისძიებების დაფინანსებით მხოლოდ ევროპის დონეზე, რაც წევრ სახელმწიფოთა აქტივობაზე დაფუძნებული მიდგომის საპირისპიროდ ნამდვილად მეტად მოგებიანი იქნება. ამავე ავტორთა მოსაზრებით, ევროპის მასშტაბით რესურსების კიდევ უფრო გაფართოებული მიმოქცევა, როგორც ეს ერთობლივი პასუხისმგებლობისა და ტრანსფერის რეჟიმების ფარგლებში ხდება, დასაშვები იქნება მხოლოდ კრიზისის დაძლევის მიზნებისთვის და გრძელვადიან პერსპექტივაში ისევ უნდა გაუქმდეს.
- 7 ამ ორ პოზიციას შორის რომელი მიდგომა იქნება გაზიარებული და დაიმკვიდრებს ადგილს, ჯერ უცნობია. რაც ნამდვილად მოსალოდნელია, ეს არის თანდათანობითი ზრდის მეთოდით დაწყება და იგი, როგორც ხშირად აქამდე ხდებოდა, მცირე თანხების აკუმულირებით იწყება და შემდგომ ზრდა-გაფართოებისკენაა მიმართული. ზოგიერთები ინდივიდუალურ დონეზე არაპირდაპირი ტრანსფერების დანერგვასაც ცდილობენ, მაგალითად, სახელმწიფოთა სოციალური დაზღვევის სისტემების ერთმანეთზე მიბმის სახით. თუმცა აქ უკვე სამართლიანობასა და ეფექტიანობასთან მიმართებით ისმება კითხვები, ასევე გადასაჭრელი იქნება ადმინისტრირებისა და მენეჯმენტის ტექნიკური პრობლემები, რომლებიც წინასწარ ნაკლებად ჩანს ხოლმე.

II. ევროპული კავშირის ბიუჯეტი

ლიტერატურა: *Raddatz*, Das Eigenmittelsystem der EU, 2005; *Becker*, Fortschreibung des Status Quo – Die EU und ihr neuer Finanzrahmen Agenda 2007, Integr. 2006, 106; *Bux*, Was ändert sich im Haushaltsverfahren der EU? ZfRV 2009, 244; *ders.*, Das EU-Haushaltsverfahren nach Lissabon, EuR 2010, 711; *Streinz*, Die Finanzverfassung der Union, in: *ders./Ohler/Herrmann*, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 3. Aufl. 2010, § 8; *Benedetto/Milio* (Hrsg.), European Union Budget Reform, 2012; *Adam/Mayer*, Der Haushalt der Europäischen Union, VR 2014, 233; *EU-Kommission*, Der EU-Haushalt auf einen Blick, 2015.

1. ევროპული კავშირის საბიუჯეტო ფორმაციის განვითარება

- 8 დღევანდელი სახით არსებულ ევროპული კავშირის ფინანსურ არქიტექტურას საკმაოდ ხანგრძლივი ფორმირების ისტორია აქვს. 1953 წლიდან 2002 წლამდე – ევროპული კავშირთან შერწყმამდე – ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების დაფინანსების წყარო იყო მის დაქვემდებარებაში არსებულ სანარმოებზე დაწესებული გადასახადის მსგავსი ტარიფი („*Montanumlage*“) და ობლიგაციები. ამის საპირისპიროდ ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება (EWG) 1958 წლიდან, თავდაპირველად

როგორც კლასიკური საერთაშორისო ორგანიზაცია, **მყარი განაკვეთით დადგენილი ფინანსური შენატანების** ხარჯზე საზრდოობდა, რასაც წევრი სახელმწიფოები იხდიდნენ (მაგ., გერმანია – 28%). თუმცა ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შემთხვევაში, საკუთარი რესურსებით ფინანსირების მოდელზე გადასვლა იმთავითვე გათვალისწინებული იყო ხელშეკრულების (ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულება) 201-ე მუხლით. 1962 წელს, ევროპული აგრარული ფონდის შექმნის შემდეგ, რომელსაც მილიარდობით ოდენობის თანხები უნდა ამოძრავებინა, ეს პროცესი, მართლაც, გახდა შეუქცევადი. 1965 წლის შერწყმის ხელშეკრულებით (ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების თავისებურებების გათვალისწინებით), შეიქმნა **სამი გაერთიანების ერთიანი ბიუჯეტი**. ევროპული კავშირის ფინანსური არქიტექტურის ჩამოყალიბებისთვის გარდამტეხი მნიშვნელობა ჰქონდა ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების 201-ე მუხლის საფუძველზე მიღებულ **ლუქსემბურგის გადაწყვეტილებას 21.4.1970** (ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, 1971, L 271 – Folgerecht), რომლითაც დადგინდა ვალდებულება, წევრ სახელმწიფოთა ფინანსური შენატანები თანდათანობით ჩანაცვლებულიყო გაერთიანებათა საკუთარი რესურსებით. **1975 წლის 22 ივლისის ხელშეკრულებით** (ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, 1977, L 359/1 – Folgerecht) შეიქმნა ევროპის **ცენტრალური აუდიტი** და დადგინდა გაერთიანების ბიუჯეტის საპარლამენტო წესით მიღებისა და პარლამენტის მიერ მისი შესრულების კონტროლის პრინციპი. იმავდროულად, 1977 წელს, ევროპის გაერთიანებამ (EG) მიიღო თავისი პირველი საბიუჯეტო კოდექსი. დღეის მდგომარეობით, ევროპული კავშირის საქმიანობა **სრულად თვითდაფინანსებაზეა**. ამასთან, ბიუჯეტირებასთან დაკავშირებული ყოველწლიური დავის თავიდან ასაცილებლად, 1988 წლიდან შეთანხმება უკვე წარმოებს გრძელვადიანი ფინანსური დაგეგმარების ჩარჩოზე (Delors I (1988–1992, 234 მლრდ. ევროს ECU ასიგნებები); Delors II (1993–1999, 571 მლრდ. ევროს ხარჯის განხვეის უფლებამოსილება); Agenda 2000 (2000–2006, 727 მლრდ. ევროს ასიგნებები); Agenda 2007 (2007–2013; 821 მლრდ. ევროს ასიგნებები); Agenda 2014 (2014–2020; 908 მლრდ. ევროს ასიგნებები)).

2014–2020 წლების ფინანსური დაგეგმარების ჩარჩოზე წლების განმავლობაში მიმდინარეობდა დავა და შეთანხმების პროცესი. უთანხმოებას უმთავრესად იწვევდა საერთო ხარჯის მოცულობა, თუმცა ნაწილობრივ თვით ბიუჯეტის სტრუქტურაც იყო შეუთანხმებლობის საგანი. ევროპული კომისიის შემოთავაზება, რომ წევრ სახელმწიფოთა დაზოგვისაკენ მისწრაფებისა და ეკონომიკური კრიზისის მიუხედავად, ბიუჯეტი მაინც უნდა გაზრდილიყო, სკეპტიკურ დამოკიდებულებას შეეჯახა. ნეტოს გადამხდელებისა და ნეტოს მიმღებების ინტერესები მნიშვნელოვნად უპირისპირდებოდა ერთმანეთს. 2013 წლის ივნისში, მხოლოდ მოლაპარაკებების დაძაბული პროცესის შედეგად, გახდა შესაძლებელი პოლიტიკურად ახლებურ ჩარჩო პროგრამაზე შეთანხმების მიღწევა. ეს გრძელვადიანი დაგეგმარების პროგრამა დაახლოებით 959 მილიარდ ევროს მოიცავს. ვალდებულებათა ზედა ზღვარი 2014 წლისათვის ევროპული კავშირის ბრუტო შიდა შემოსავლის 1,0%-ზე დადგინდა (შედარებისთვის: 2007–2013 წლების გრძელვადიანი ფინანსური ჩარჩოს მიხედვით (MFR) 1,12%), ხოლო გადახ-

დების ზედა ზღვარი – ევროპული კავშირის ბრუტო შიდა შემოსავლის 0,95%-ს (შე-
დარებისათვის: 1,06% MFR 2007–2013 წლებში). 2015 წელს აღინიშნა მცირე ზრდა.
პრიორიტეტული მნიშვნელობა გაეზარდათ განათლებისა და კვლევის სფეროებს; ინ-
ფრასტრუქტურისა და ტრანსპორტის ხარჯები კი გაორმაგდა. ახალგაზრდების უმუშევ-
რობის დასაძლევად 2014–2015 წლებში 6 მლრდ. ევრო გამოიყო. სექტორისთვის
განკუთვნილი დანახარჯები მცირედით შემცირდა და მოდერაზაცია განიცადა რეგიონე-
ბის ხელშეწყობაზე მეტი კონცენტრირებით. საკუთარი რესურსების ზედა ზღვარი ისევ
ბრუტო შიდა შემოსავლის 1,23%-ზეა. 2017 წელს მთავარი ფოკუსი გადავიდა მიგრაც-
იისა და ლტოლვილების კრიზისის დასაძლევად გაღებულ რესურსებზე. ამ მიმართუ-
ლებით დანახარჯები 11%-ზე მეტად გაიზარდა და 6 მლრდ. ევროს მიაღწია. კვლევისა
და ზრდის დაფინანსება კვლავინდებურად შესამჩნევი მატებით ხასიათდება, საერთო
ჯამში, 2016 წლის მონაცემთან შედარებით 12%-იანი ზრდის მაჩვენებლით.

- 10** 2018 წლის მაისში კომისიამ წარმოადგინა **2021-2027 წლების ფინანსური დაგეგ-
მარების** (COM(2018) 321 final) **პროექტი**. ამ წლების მთავარ პრობლემატიკას არამ-
ხოლოდ ბრექსიტით გამოწვეული დიდი ბრიტანეთის ნეტო შენატანების დანაკარგთან
გამკლავება მიეკუთვნება – ერთ-ერთი მთავარი საკითხია თანამედროვე და უახლესი
გამოწვევებისათვის (საზღვრების დაცვა, ინოვაცია, და სხვ.) მზადყოფი ფინანსური
სივრცის შექმნაც. ევროპულ კომისიას სურს, რომ ევროპულმა კავშირმა ახალი ფინან-
სური წყაროები მოახსოს (საპაერო გამონაბოლქვის რეგულირებაზე მოსაკრებლები;
წილი საკორპორაციო გადასახადებიდან; გადასახადი, რომელიც არაგადამუშავება-
დი ხელოვნური შეფუთვების ნარჩენების მართვაზე დაწესდება), თუმცა ისე, რომ წევრ
სახელმწიფოებზე არსებული ტვირთის მაღალი კვოტა კიდევ დამატებით არ გაიზარ-
დოს. „შეღავათების“ რეჟიმი კი უნდა მოიხსნას. უკვე თვალნათლივ იკვეთება, რომ
კომისიის ეს შეთავაზება **მნიშვნელოვან კონფლიქტებს** გამოიწვევს და **პოლიტიკუ-
რი კომპრომისის მიღწევაც** საკმაოდ გაძნელდება.

2. ევროპული კავშირის საბიუჯეტო სამართლის ძირითადი პრინციპები

- 11** ევროპული კავშირის საბიუჯეტო მოდელში აისახება ეროვნულ სახელმწიფოთა საბი-
უჯეტო სამართალში დამკვიდრებული პრინციპები და სამართლებრივი ინსტრუმენტები.

ა) სამართლებრივი საფუძვლები

აა) საბიუჯეტო კოდექსი და საბიუჯეტო დისციპლინა

- 12** **შემდგომში საბიუჯეტო დისციპლინად** **წოდებული წესრიგის უზრუნველყოფა**
დიდი ხნის განმავლობაში ხდებოდა ევროპულ პარლამენტს, ევროპული კავშირის საბ-
ჭოსა და კომისიას შორის არსებული **შიდა ინსტიტუციური შეთანხმებით** (17.5.2006,
C 139/1). დღევანდელი ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრუ-
ლების 312-ე მუხლი უკვე ითვალისწინებს „გრძელვადიანი ფინანსური დაგეგმარების
შესახებ“ დადგენილების მიღებას შესაბამისი სპეციალური საკანონმდებლო პროცესის
ფარგლებში. სწორედ გრძელვადიანი ფინანსური ჩარჩოს მეშვეობით დგინდება ძირი-
თადი საკვანძო მონაცემები, რომელთა ფარგლებშიც უნდა მოხდეს შემდგომში წლი-

ური ბიუჯეტის დაგეგმარება. საბიუჯეტო საკითხებისათვის არსებითი სამართლებრივი ინსტრუმენტია ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 322-ე მუხლზე დაფუძნებული **ევროპული კავშირის საბიუჯეტო კოდექსი** (რეგულაცია (ევროპული კავშირი) 2012/966 25.10.2012, L 298/1; მოქმედების ფარგლები: კომისიის დელეგირებული დადგენილება (ევროპული კავშირი) 2012/1268 29.10.2012, L 362/1). კოდექსის რეგულირების უმთავრესი საკითხები სტრუქტურირებულია ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 310-ე მუხლით. საბჭოს დადგენილებების მიღება ხდება ერთხმად; გადამხდელი და მიმღები სახელმწიფოების ურთიერთსაპირისპირო ინტერესების გათვალისწინებით, შეთანხმების პროცესი შეიძლება საკმაოდ კონფლიქტურადაც წარიმართოს. ევროპული კავშირის **საბიუჯეტო შემოსავლები** განისაზღვრება საკუთარი რესურსების სისტემის თაობაზე საბჭოს 2014 წლის 26 მაისის რეზოლუციით (გადაწყვეტ. 2014/335, L 168/105). საბიუჯეტო საკითხების რეგულირებისათვის მნიშვნელობის მქონეა ასევე საბიუჯეტო დისციპლინის, საბიუჯეტო სფეროში თანამშრომლობისა და ბიუჯეტის ეკონომიკური მართვის თაობაზე შიდაინსტიტუციური შეთანხმება (2013, C 373/1). გარდა დასახელებული სამართლებრივი წყაროებისა, ევროპული კავშირის საბიუჯეტო სამართლისათვის მნიშვნელოვანია ასევე ზოგადსამართლებრივი პრინციპების, როგორც თანასწორობის ზოგადი იდეის, მოქმედება. აღნიშნული პრინციპების გავრცელება საბიუჯეტო სამართალზე აღიარებულ იქნა ევროპული კავშირის სასამართლოს გადაწყვეტილებით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5.3.1980, 265/78, „Ferwerda“).

ბბ) ევროპული კავშირის მთლიანი წლიური ბიუჯეტი

ამ სამართლებრივი ინსტრუმენტების საფუძველზე ხდება **ევროპული კავშირის წლიური საერთო ბიუჯეტის** მიღება. მისი ინტერნეტში მოძიება დღეისათვის უკვე დეტალურად არის შესაძლებელი. საქმე ეხება **სპეციალურ სამართლებრივ აქტს**, რომელიც, თავის მხრივ, აფასებს და წინასწარ ამტკიცებს ფინანსური წლისთვის მოსალოდნელი შემოსავლისა და ხარჯის ოდენობას (საბიუჯეტო კოდექსი, 36-ე მუხლი, HaushO) და აკონკრეტებს წევრ სახელმწიფოთა ვალდებულებას, შესაბამისი ფინანსური რესურსები მიანოლონ ევროპულ კავშირს (საბიუჯეტო კოდექსი, მე-40 მუხლი, HaushO). ბიუჯეტის მიღებით რეალურად ხდება მხოლოდ ფინანსების მობილიზების თაობაზე უფლებამოსილებების დანაწილება. ამდენად, უშუალოდ ამ აქტით ერთეულ პირებს რაიმე უფლებები ან მოთხოვნები არ წარმოეშობათ, ხდება მხოლოდ პროგრამებისა და პროექტების დამტკიცება, რომელთა ადრესატიც შეიძლება იყოს ცალკეული პირი (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 26.9.1984, 216/83, „Les Verts“). ხარჯის უფლებამოსილება კონკრეტულად უნდა იქნეს მოხსენიებული სავალდებულო ძალის მქონე სამართლებრივ აქტში (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულება).

გგ) საბიუჯეტო წელი

საბიუჯეტო წელი ემთხვევა **კალენდარულ წელს** (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 313-ე მუხლი, მე-9 მუხლი, HaushO). განსაკუთრე-

ბული გარემოებების არსებობისას შესაძლებელია **დამატებითი ან შესწორებული ბიუჯეტის** მიღება (HaushO, 41-ე მუხლი,). ბიუჯეტის ჩაშლა ხდება ცალკეული ორგანოებისათვის გამოყოფილი თანხების მიხედვით, თუმცა კომისიის ინდივიდუალური გეგმა, მისთვის გამოყოფილი ოპერაციული ხარჯების სიმრავლის გამო, ყველაზე წინ იწვევს (ბიუჯეტის სტრუქტურის შესახებ უფრო დეტალურად იხილეთ HaushO-ის 43-ე და შემდგომი მუხლები). ბიუჯეტის დაგეგმვა წარმოებს ევროში (HaushO, მე-19 მუხლი).

დდ) ბიუჯეტი საგანგებო მდგომარეობისთვის

- 15** ვინაიდან ბიუჯეტი ხშირად დაგვიანებით მიიღება, მნიშვნელოვან როლს ასრულებს საგანგებო ბიუჯეტის შესახებ რეგულაცია (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულება, 315-ე მუხლი, HaushO, მე-16 მუხლი). ამ ე.წ. „**მეთორმეტედის წესის**“ მიხედვით, ახალი ბიუჯეტის დამტკიცებამდე, მიმდინარე წლის თვიური დანახარჯები შეიძლება განეწეს იქნეს მხოლოდ იმ საერთო მოცულობის ერთი მეთორმეტედის ოდენობით, რაც წინა წლის ბიუჯეტით იყო გათვალისწინებული. ამ წესიდან მცირედი გადახვევები დასაშვებია.

ბ) ბიუჯეტის ძირითადი პრინციპები

- 16** მოქმედი ხელშეკრულებებისა და საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად, ევროპული კავშირის ბიუჯეტიც, უმეტესწილად, იმავე საბიუჯეტო („კამერალისტურ“) პრინციპებს ემყარება, რაც წევრ სახელმწიფოთა საჯარო ფინანსების მართვისათვის არის ფუნდამენტური (*ევროპული კომისია*, ევროპული კავშირის საჯარო ფინანსები, მე-5 გამოც., 2014). პრინციპები უშუალოდ მოქმედ, აღსრულებად სამართალს განეკუთვნება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 27.9.1988, საქმე: 204/86, „Griechenland/Rat“).
- 17** **წლიურობა** (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 310-ე მუხლის პირველი აბზაცი და 313-ე მუხლი, საბიუჯეტო რეგლამენტის მე-9 მუხლი): როგორც წესი, შემოსავლის და გასავლის წინასწარი შეფასება და დაგეგმარება ყოველ წელს თავიდან ხდება, თუმცა წინა წლის ბევრი მონაცემი შეიძლება მომდევნო წელზეც იქნეს ავტომატურად გადატანილი. აქ არსებითი მნიშვნელობის საკითხია აღიარებულ ვალდებულებასა და ასიგნებებს შორის განსხვავების გამოკვეთა (HaushO, მე-10 მუხლი). აღიარებული ვალდებულება არის სამართლებრივი ვალდებულებების საერთო ჯამი, რომლებიც შემოტანილია და სავალდებულოდაა აღიარებული, თუმცა მიმდინარე წლის ბიუჯეტით მათი გადახდა არ არის გათვალისწინებული. ასიგნებები არის ის გასაცემები, რომლებიც კონკრეტული საბიუჯეტო წლის განმავლობაში, მიმდინარე ან წინა ვალდებულებების გამო, უნდა იქნეს ფაქტობრივად გადახდილი. ბიუჯეტის დაგეგმარების ამ ტექნიკის მეშვეობით შესაძლებელია მრავალწლიანი პროგრამების, მაგალითად, ფონდებთან „გადამისამართება“ მოხერხდეს; მეორე მხრივ, ეს მიდგომა ნაწილობრივ რისკის შემცველიც შეიძლება აღმოჩნდეს. თუ ისე მოხდება, რომ აღიარებულ ვალდებულებათა საერთო ჯამი დიდ ოდენობას მიაღწევს, მომავალი საბიუჯეტო ბალანსი „**ძველი ვალდების**“ გამო შეიძლება საფრთხის ქვეშ დადგეს.
- 18** **წინასწარ დაგეგმარების პრინციპი (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 314-ე მუხლი; საბიუჯეტო რეგლამენტის 36-ე მუხლი,):** გასავლებზე უკეთესი კონტროლისათვის, როგორც წესი, ბიუჯეტი მიღებულ უნდა იქნეს ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე. თუმცა ამ პრინციპის რეალური დაცვა ხშირად პოლიტიკურ და პრაქტიკულ სიძნელებებს აწყდება. ამიტომ „მეთორმეტედის“ რეგულაცია და დამატებითი ბიუჯეტის მექანიზმი დამხმარე საშუალებებია გამოწვევების შემთხვევებისთვის.

ერთიანობა და სისრულე (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 310-ე მუხლი, საბიუჯეტო რეგლამენტის მე-20 და შემდგომი მუხლები): ბიუჯეტში უნდა აღინიშნოს ყველა სახის შემოსავალი და გასავალი. ეს მიდგომა ეხება ასევე ბრუტოს პრინციპს, რომლის მიხედვითაც შემოსავლები და გასავლები ექვემდებარება სრული ოდენობით აღრიცხვას. ამდენად, მხოლოდ საბოლოო ჯამების მითითება, რომელიც სალდოს წესით გაქვითულია ერთმანეთთან, საკმარისი არ არის.

სპეციალურობა (საბიუჯეტო რეგლამენტის 44-ე მუხლი): გასავლები უნდა გაინეროს კონკრეტულ მიზნობრიობასთან მჭიდრო კავშირში, და არა მხოლოდ ზოგადგლობაღურად. ბიუჯეტის დაეგმვარების ეს პრინციპები არის სავალდებულო. ფინანსური რესურსების გადატანას ერთი მუხლიდან მეორეში სჭირდება სპეციალური სამართლებრივი საფუძველი და დასაბუთება (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 317-ე მუხლი).

საბიუჯეტო ბალანსის შენარჩუნების პრინციპი (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის მე-19 სახებ ხელშეკრულების 310-ე მუხლი, პირველი აბზაცის მე-3 ქვეაბზაცი): ვინაიდან ევროპული კავშირის ფინანსური რესურსები სამართლებრივად შეზღუდულია და მას საკუთარი ფინანსური სუვერენიტეტი არ გააჩნია, ის ფუნდამენტური პრინციპი, რომ გასავალი და შემოსავალი უნდა იქნეს დაბალანსებული, ევროპული კავშირის ბიუჯეტისათვის არის განსაკუთრებული მნიშვნელობის მქონე. 310-ე მუხლის მე-4 ნაწილით კომისია იღებს ვალდებულებას, რომ არ წარადგინოს ისეთი ბიუჯეტის პროექტი, რომელიც ვერ იქნება ევროპული კავშირის განმგებლობაში არსებული ფინანსური რესურსით დაფარული („Haushaltsdisziplin“). კომისიას ასევე არ აქვს უფლება, საბიუჯეტო დეფიციტის დასაფარავად კაპიტალის ბაზარს მიმართოს. ბალანსის დარღვევის საფრთხის არსებობისას შესაძლებელია, გამოყენებულ იქნეს დამატებითი ან შესწორებული ბიუჯეტის მექანიზმები. საბიუჯეტო დეფიციტის გადასაფარავად კიდევ ერთი, სამართლებრივად არცთუ არარელევანტური გამოსავალია („ხელშეკრულებისმაგვარი“) წევრ სახელმწიფოთა „წინასწარი ავანსები“, რომლებიც, როგორც წესი, დაბრუნებულია.

მომჭირნეობა და ეკონომიურობა (საბიუჯეტო რეგლამენტის 30-ე, 53-ე მუხლები): ევროპული კავშირის ბიუჯეტის ათვისება, ეროვნულ სახელმწიფო ბიუჯეტთა მსგავსად, წარმოებს ეკონომიური ხარჯვისა და დამოგვის პრინციპების დაცვით.

3. ევროპული კავშირის საბიუჯეტო შემოსავლები

როგორც უკვე აღინიშნა, ევროპული კავშირი სრულად საკუთარი შემოსავლებით ფინანსდება. ეს ცნება ცოტა დამაბნეველია, მაშინაც კი, თუ ეს შემოსავალი ევროპული კავშირის სამართლებრივად ეკუთვნის – რეალურად მაინც საუბარია შემოსავლის წყაროებზე, რომლებიც ევროპული კავშირში, ძირითადად, ეროვნული სახელმწიფო ბიუჯეტებიდან შეედინება (დაახ. 75%). შემოსავლების მიღების კუთხით ფინანსურ თავისუფლებას ევროპული კავშირი თითქმის არ ფლობს; ტრადიციული საკუთარი რესურსები, რომელთა ოდენობაზე მას გავლენის მოხდენა შეუძლია (საბაჟო, შაქრის ბაზარი), საერთო ბიუჯეტის დაახ. 11%-ზე მეტს არ შეადგენენ.

გადამწყვეტი მნიშვნელობის მქონე სამართლებრივი ინსტრუმენტი, რომლის მეშვეობითაც ფინანსური რესურსის შეგროვება ხდება, არის საკუთარი რესურსების სისტემის შესახებ ევროპული კავშირის საბჭოს 2014 წლის 26 მაისის რეზოლუცია (გადაწყ. 2014/335, L 168/105). ეს რეზოლუცია რატიფიცირებულია წევრ სახელმწიფოთა მიერ (ფედერალური საკანონმდებლო მაცნე, 2015 II 798). ევროპულ კავშირს ჯერჯერობით ფინანსური ავტონომია არ გააჩნია და, მის განმგებლობაში არსებული რესურსების განკარგვის თვალსაზრისით, კვლავ წევრ სახელმწიფოებზეა დამოკიდებული.

ა) საკუთარი რესურსები

22 საკუთარი რესურსების სისტემის შესახებ რეგულაციის მე-2 მუხლის 1-ლი აბზაცის ა–გ პუნქტების მიხედვით, 2014 წლიდან ევროპული კავშირის საკუთარი რესურსები არსებითად მოიცავს შემდეგ ელემენტებს:

- ევროპული კავშირის საერთო საბაჟო ტარიფში შემავალ საბაჟო და სხვა საბაჟო თუ **აგრარულ მოსაკრებლებსა და გადასახადებს**, რომლებიც **შაქრის ერთიანი ბაზრის** ორგანიზაციის ფარგლებშია დაწესებული (ე.წ. ტრადიციული საკუთარი შემოსავლები). ეს შემოსავლები შეადგენს საერთო შემოსავლის დაახლ. 11%-ს. წევრ სახელმწიფოებს არ აქვთ უფლება, ზოგი საქონელი ცალმხრივად გაათავისუფლონ საბაჟო გადასახადისაგან (მაგ., სამხედრო აღჭურვილობა). (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 15.12.2009, საქმე: C-372/05, კომისია/გერმანია).
- წევრი სახელმწიფოების **დამატებითი ღირებულების გადასახადიდან (დღგ) ევროპული კავშირის წილს**. ამასთან, საპროცენტო განაკვეთი შეადგენს 0,30%-ს. ეს განაკვეთი ეყრდნობა დღგ-ის მაქსიმალურ მაჩვენებელს, რომელიც ქვეყნის მთლიანი ბრუტო შიდა შემოსავლის 50%-ის ოდენობაზეა მიბმული („Kappung“). თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ეს რეგულაცია გამო-ნაკლისებსაც ითვალისწინებს, მაგალითად, გამონაკლისია ის, რომ დღგ-შემოსავლების მიმდინარე განაკვეთი გერმანიისათვის 0,15%-ს შეადგენს. შემოსავლის ეს წყარო ევროპული კავშირის (ბიუჯეტის) ფინანსური მოცულობის დაახლოებით 11%-ია.
- 1988 წლის საბიუჯეტო რეფორმით ევროსაბჭომ შექმნა დამატებითი, ე.წ. **მესამე საშემოსავლო წყარო**, რომელიც (დღევანდელი მოცემულობით) ქვეყნის **ბრუტო შიდა შემოსავლის** ოდენობას ეფუძნება. იგი გამოითვლება ქვეყნის ბაზრის ბრუტო სოციალური პროდუქტისა და დანარჩენი მსოფლიოდან ძირითადი ნეტო შემოსავლების ერთობლივი ღირებულებიდან (ქვეყნის ბრუტო შიდა შემოსავლის შესახებ რეგულაციის 1-ლი მუხლი, 2003/1287, 15.7.2003, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 181/1). ასეთი რეგულაციის მთავარი არსი ის არის, რომ ერთიანი ბრუტო შიდა შემოსავლის ქვეყნის რეალურ ეკონომიკურ მდგომარეობას ასახავს. სწორედ ამ სუბსიდიებს უჭირავთ ევროპული კავშირის ძირითადი შემოსავლის წყაროს პოზიცია (76%). დროებითი საგაგონაკლისო რეჟიმები აქაც არსებობს (მაგალითად 2014–2020 – დანიის, ნიდერლანდის, ავსტრიისა და შვედეთის სასარგებლოდ). დიდი ბრიტანეთის მხრიდან შესატანი საშემოსავლო და დამატებითი ღირებულების გადასახადიც შემცირებულია და მისი დაბალანსება ხდება სხვა წევრი სახელმწიფოების დამატებითი დატვირთვის ხარჯზე. ბრიტანეთისთვის გაკეთებული ამ ე.წ. „ფასდაკლების რეჟიმის“ მიმართ მზარდი კრიტიკის მიუხედავად, ეს შეღავათი 2020 წლამდე იქნა გახანგრძლივებული და წლების მიხედვით მხოლოდ მცირედით შეიცვალა ოდენობები. წევრი სახელმწიფოებიდან შემოსავალი რესურსების პროპორციას ყოველწლიურად გამოიანგარიშებს და განსაზღვრავს კომისია.

23 იმისათვის, რომ ევროპულმა კავშირმა საკუთარი რესურსები ეკონომიურად განაგოს და მეტად დაზოგოს, საბჭოს რეგულაციის მე-3 მუხლი განსაზღვრავს **საკუთარი სახსრების ზედა ზღვარს**. ევროპული კავშირის კუთვნილი ფინანსური რესურსების საერთო ოდენობა წევრი სახელმწიფოების ერთიანი ეროვნული შემოსავლის 1,23%-ს არ უნდა აღარაღეჭოს. თუმცა, როგორც წესი, ეს საკითხი არასდროს პრობლემდებდა და ევროპული კავშირის ბიუჯეტი აღნიშნულ ზღვარს ქვემოთ არის ხოლმე – დაახლოებით წევრთა ერთიანი ბრუტო შიდა შემოსავლის 1%-ზე, ხოლო წლიური აღიარებული ვალდებულებების ზედა ზღვარი წევრთა ბრუტო შიდა შემოსავლის 1,29%-ს არ უნდა სცდებოდეს.

24 **საბაჟო მოსაკრებლებისა და იმპორტის გადასახადის** საკუთარ შემოსავლებად მიჩნევა შიდა ბაზრის ლოგიკიდან გამომდინარეობს. მიუხედავად იმისა, რომ საქონლის

საბოლოო დანიშნულების ადგილი შეიძლება სხვა წევრი სახელმწიფოს ტერიტორიაზე მდებარეობდეს, იმპორტირება, როგორც წესი, გეოგრაფიულად ყველაზე მოგებიან პორტში ხორციელდება („როტერდამის ბენეფიტი“). თუმცა მას შემდეგ, რაც საბაჟო და იმპორტიდან შემოსული თანხები აღარ აღმოჩნდა საკმარისი, ევროპული კავშირი ბუნებრივად მივიდა საკუთარი საგადასახადო შემოსავლების შემოღების იდეამდე. რეგულაციის კონკრეტული შინაარსის განსაზღვრისას ევროპული კავშირი შეეცადა, დამატებითი ღირებულების გადასახადის და მთლიანი ეროვნული შემოსავლის კომბინაციის მეშვეობით, „სამართლიანად“ მისდგომოდა შეძლებულ და შედარებით ნაკლებ შეძლებულ წევრ სახელმწიფოებს. სახელმწიფოების დღგ-ებიდან შემომავალი თანხები თანდათანობით შემცირდა და მთავარი ადგილი დაიკავა ბრუტო შიდა შემოსავლის მაჩვენებელმა. წესით, ბრუტო შიდა შემოსავლის მაჩვენებლისათვის გადამწყვეტი როლის მინიჭებას გადანაწილების კონფლიქტები უნდა შეემცირებინა, თუმცა, საბოლოოდ, საპირისპირო შედეგი დადგა, ვინაიდან ევროპული კავშირის ბიუჯეტის შევსების ამ ფორმამ გამცემის და მიმღების იდენტიფიცირება განსაკუთრებით მარტივი გახდა. საკმაოდ მწვავე დაპირისპირებების (რამაც ცნობილი იყო მარგარეტ ტეტჩერი) შედეგად, რაც ამ წესის შემოღებას მოჰყვა, საბოლოოდ, საგამონაკლისო რეგულაციების დაწესება იქნა მიღწეული. ამას ისიც ემატება, რომ ზოგიერთ წევრ სახელმწიფოს – მათი შეძლების მდგომარეობასთან შედარებით – ბევრად მაღალი საბიუჯეტო ტვირთი ეკისრება. საბოლოოდ, ამ ვითარებამ გამოიწვია, რომ აუცილებელი გახდა ცალკეული **გამოთანაბრების მექანიზმების** შემოღება. კორექციის ამ მექანიზმებმა, საბოლოოდ, ძალიან გაართულეს ევროპული კავშირის საკუთარი რესურსების სისტემა. თვით კომისიამაც კი, საკმაოდ ფართოდაა გავრცელებულ მოსაზრება, რომ ამ კონკრეტული ფორმით არსებული სისტემა ბუნდოვანი და არაგამჭვირვალეა, და რომ იგი, ხარჯებსა და შემოსავლებს შორის კორელაციის არარსებობის გამო, არა-თანმიმდევრული და უსამართლოა.

ბოლო წლებში გარკვეული დინამიკა შეიძინა დისკუსიამ, რომ დამატებითი შემოსავლის წყაროს სახით შემოღებულ იქნეს საკუთრივ **ევროპული კავშირის გადასახადი**. დღემდე, ფაქტობრივად, საგადასახადო სამართლებრივი საკითხები ევროპულ კავშირს ეხებოდა მხოლოდ მისი პერსონალის შემოსავლის დაბეგვრის თვალსაზრისით. იმის თაობაზე, თუ კონკრეტულად რა ფორმით უნდა დაწესდეს ეს გადასახადი, მნიშვნელოვნად განსხვავებული პროექტები არსებობს: დაწყებული **ევროპული კავშირის სამომხმარებლო გადასახადის** შემოღების იდეით (მაგ.: კეროსინის (*მთარგმნელის შენიშვნა: საავიაციო ტრანსპორტირების გამონაბოლქვი*), „ტობინის გადასახადი“), **საკუთარი დამატებითი ღირებულების გადასახადის** დაწესებისა (1%-ის ოდენობით) თუ **საშემოსავლო ან/და საკორპორაციო გადასახადებზე მიბმული ევროპული კავშირის გადასახადის შემოღების** იდეის ჩათვლით. იდეის მონიშნულმდეგები მიუთითებენ, რომ შეუძლებელი იქნება, თავიდან იქნეს აცილებული მოქალაქეთა საერთო საგადასახადო ტვირთის კიდევ უფრო ზრდა და რომ ასეთი ცვლილებებით, ევროპული კავშირისათვის დაბეგვრის სუვერენული უფლების მინიჭებით, კიდევ უფრო გაძლიერდება გადანაწილებისა და დანაწევრების ისედაც არსებული ტენდენციები. უნდა ითქვას, რომ ამ იდეების ახლო მომავალში რეალური განხორციელება ნაკლებად სავარაუდოა. მაგალითად, კომისიის მიერ წარდგენილმა პროექტმა ფინანსურ ტრანსაქციებზე გადასახადის დაწესების თაობაზე (ევროპული კომისია (2011), 594 endg.) ვერ პოვა ერთსულოვანი მხარდაჭერა. ამის შემდგომ გაჩნდა იდეა, რომ ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-20 მუხლისა და 326-334-ე მუხლების მიხედვით, **გაძლიერებული თანამშრომლობის** გზით წასულიყვნენ (ECOFIN-ის სადამფუძნებლო გადაწყვეტილება, 22.1.2013, 2013/52, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 22/11). საერთო ჯამში, მოლაპარაკებები საკმაოდ რთულად მიმდინარეობს, შესაბამისად, შედეგიც ნაკლებად არის განჭვრეტადი.

ვიდრე ტრანსფერების **განაკვეთების** შინაარსსა და მოცულობაზე ჯერ კიდევ პოლიტიკურად რადიკალურად განსხვავებული მოსაზრებები არსებობს, ორგანიზაციის აღჭურვა საგადასახადო სუვერენიტეტით ვერ მოხერხდება. ასეთ ვითარებაში მთელი ორგანიზაციის სახელით გადანაცვტილების მიღება სუვერენიტეტის ზრდის თაობაზე არც ეფექტიანი იქნება, არც ლეგიტიმური და კონსტიტუციასთან შესაბამისი. ამდენად, ახლო მომავალში ფინანსირების შესაძლებლობების განსაზღვრის კომპეტენცია უნდა დარჩეს წევრ სახელმწიფოთა განმგებლობაში.

ბ) სხვა საბიუჯეტო შემოსავლები

- 26** ზემოთ აღწერილი საკუთარი რესურსების გარდა, ევროპული კავშირი ასევე ფლობს სხვა შედარებით **მცირემასშტაბიან შემოსავლებს**. მათ მიეკუთვნება იძულებით გადასახდელებზე, ფულადი ჯარიმებზე, მათ შორის საბანკო პროცენტებზე დაკისრებული თანხები; ასევე მესამე ქვეყნების გარკვეულ პროგრამებში ჩართულობისათვის დაწესებული შენატანები, ფინანსური დახმარების გამოყოფენილობის გამო უკან დაბრუნებული თანხები, დარიცხული პროცენტებიდან მიღებული შემოსავალი და ასევე წინა საბიუჯეტო წლის საღდო. ჩამოთვლილი სხვა საბიუჯეტო შემოსავლები შეადგენენ საერთო ბიუჯეტის დაახლოებით 2%-ს.

გადასახადების მსგავსი **პირველადი (ზოგადი) გადასახადი**, რომლითაც მხოლოდ ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების ბიუჯეტის ოპერატიული ხარჯები ფინანსდებოდა, 2002 წლიდან გაუქმდა.

- 27** დღემდე ევროპული კავშირის **არც ერთი საბიუჯეტო შემოსავალი** არ წარმოადგენს ევროპის განვითარების ფონდისთვის წონად სუბსიდიას ან ევროპული კავშირის მიერ გამოცემული „ორგანიზაციის ობლიგაციების“ რესურსს. მიუხედავად იმისა, რომ 1993 წლიდან ბიუჯეტში ყოველთვის იდება ევროპული განვითარების ფონდების სახელობის მუხლი, მისი შესაბამისი ფინანსური რესურსების გამოყოფა საბიუჯეტო დაგეგმარებით ჯერ არ ხდება. მხოლოდ ის ფინანსური დახმარებები, რომლებიც ადრე ამავე ევროპული განვითარების ფონდების ფარგლებში ევროპის კონტინენტის ფარგლებს გარეთ მდებარე წევრი (ან განსაკუთრებული სტატუსის მქონე) ქვეყნებისა და ტერიტორიებისათვის გაიცემოდა, 2008 წლიდან ექცევა ამ მუხლში.

4. ევროპული კავშირის საბიუჯეტო ხარჯები

- 28** ბიუჯეტის დაბალანსების ფუნდამენტური პრინციპის გათვალისწინებით, **ევროპული კავშირის გასავალი ხარჯები** არ შეიძლება აჭარბებდეს **ევროპული კავშირის შემოსავლებს**. გადახარჯვები, რომლებიც ბიუჯეტის აღსრულებისას იჩენენ თავს, დამატებითი და შესწორებული ბიუჯეტის მექანიზმების მეშვეობით უნდა დაბალანსდეს. რეალურად, ასეთი დაბალანსება აქამდე ყოველთვის წევრი სახელმწიფოების „ავანსების“ მეშვეობით ხორციელდება, რომელთა უკან დაბრუნების შანსი არც თუ ყველა შემთხვევაში არის ხოლმე ნათელი. საბიუჯეტო სამართლის თვალსაზრისით, უფრო სწორი მიდგომა ასეთ ვითარებაში იქნებოდა, დანაზოგი გაკეთებულიყო გლობალური დეფიციტური მინიმუმის დაწესებით (ბიუჯეტის შესრულების განმავლობაში გარკვეული ოდენობის პაუშალური დანაზოგების ჯამი).

ა) ხარჯების გამიჯვნა კომპეტენციების მიხედვით

სახელმწიფოთა ყოვლისმომცველი ხარჯებითი კომპეტენციისაგან განსხვავებით, ევროპული კავშირის ინდივიდუალური კომპეტენციის პრინციპის შესაბამისად, მისი ფინანსების კონცენტრირება ხდება **ორგანიზაციის საქმიანობისა და ამოცანების ცალკეულ სფეროებზე**. პრაქტიკაში ზოგჯერ მათი შევსება და დამრგვალება გარკვეული „საფონდო რესურსების“ წყალობით ხერხდება. კომისიის, ევროპული კავშირის პარლამენტისა და, უპირველეს ყოვლისა, ევროპული საბჭოს პოლიტიკური გადაწყვეტილებების გათვალისწინებით, სწორედ ამ შეზღუდულ ფარგლებში ხდება ევროპული კავშირის ბიუჯეტის ფინანსური აქცენტების განსაზღვრა. მისი ფინანსური სუვერენიტეტის შეზღუდული ბუნების გამო, ევროპული კავშირის ბიუჯეტს თითქმის არ მიუწვდება ხელი მთელი ევროპის მასშტაბის ფისკალური პოლიტიკის წარმართვაზე (კონიუნქტურული ბალანსი, სტრუქტურული გადანაწილება და სხვ).

ბ) გრძელვადიანი ფინანსური დაგეგმარების ჩარჩო

1980-იანი წლებიდან მოყოლებული, ორგანიზაციის დანახარჯები მნიშვნელოვნად იზრდებოდა, განსაკუთრებით კი აგრარულ სექტორში. ამ ტენდენციაზე რომ სათანადო კონტროლი შეენარჩუნებინათ, შემოღებულ იქნა რამდენიმეწლიან პერიოდზე ხარჯების **წინასწარი დაგეგმარების წესი („ფინანსური პერსპექტივა“, დღევანდელი სახელწოდებით: „გრძელვადიანი ფინანსური დაგეგმარების ჩარჩო (MFR)“ (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 312-ე მუხლი)**. 2013 წლის დეკემბერში ევროპულმა საბჭომ განსაზღვრა 2014–2020 წლების ფინანსური ჩარჩო პროგრამა (დადგენილება 2013/1311, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეტდვითი ორგანო, L 347/884). ამ პროგრამით დადგენილ ფარგლებში ხდება საბიუჯეტო ხარჯების ძირითადი სტრუქტურის დამტკიცება და სამომავლო გამონეგებებზე მისი მორგება. დასახელებულ წლებში ბიუჯეტის მთავარი აქცენტი ევროპული კავშირის **კონკურენტუნარიანობის ზრდაზეა**, რითაც საბოლოოდ მოხდება ევროპული საბჭოს მიერ 2000 წლის მარტში დამტკიცებული ლისაბონის სტრატეგიის ხორცშესხმა. ეს სტრატეგია მიზნად ისახავს მომავალი წლების განმავლობაში ევროპული კავშირის ქცევას მსოფლიოს ყველაზე კონკურენტუნარიან და ყველაზე დინამიკურ, ცოდნაზე დაფუძნებულ ეკონომიკურ ზონად. ამით ევროპულ კავშირს სურს მდგრადი განვითარების გლობალური მიზნის ფარგლებში მსოფლიოში ეკონომიკური, სოციალური და ეკოლოგიური წინსვლის სანიმუშო მაგალითი შექმნას. იმისათვის, რომ ეს მიზანი იქნეს მიღწეული, დაგეგმილია მთლიანი ბიუჯეტის ზრდა, განსაკუთრებით კი მისი პოლიტიკის ზოგიერთი სფეროების ხელშეწყობა (აგრარული სფეროს გამოკლებით). 2014–2020 წლების გრძელვადიანი გეგმის მიხედვით, წლიური ბიუჯეტი წევრ სახელმწიფოთა ბრუტო შიდა შემოსავლის მაქსიმალურ 1,23%-იან ნიშნულს **„გაუტოლდება“**. გრძელვადიანი ფინანსური გეგმა არ არის ერთადერთი მექანიზმი. ევროპულ კავშირს სხვა ინსტრუმენტებიც აქვს, როგორიცაა, მაგ., სოლიდარობის ფონდი (ინსტიტუციათაშორისი შეთანხმება 2.12.2013, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეტდვითი ორგანო, C 373/1, Teil I, B.) (2021–2027 გრძელვადიანი პროგრამის დაგეგმვის თაობაზე: COM(2018) 321 საბოლოო).

გ) ხარჯების სტრუქტურირება

- 31** ხარჯების სტრუქტურირების რეფორმის მეშვეობით უნდა გაუმჯობესდეს ევროპული კავშირის საქმიანობის მოქნილობა და გამჭვირვალობა. 2014-2020 წლების გრძელვადიანი ფინანსური დაგეგმარების ჩარჩოში ევროპული კავშირის მთელი ხარჯები 6 სხვადასხვა სამიზნე კატეგორიაშია ჩაშლილი, კერძოდ:

აა) მდგრადი განვითარება

- 32** ევროპული კავშირის **საერთო საბიუჯეტო ხარჯების** დაახ. 42%-ით, კოპეზიისა და კონკურენტუნარიანობის ზრდისათვის გამოყოფილი თანხები ქმნიან ყველაზე მსხვილი დანახარჯების ბლოკს. მათ შორის წინა პლანზე დგას **ეკონომიკური ზრდის** დაჩქარება და **დასაქმების ხელშეწყობა**. ამ კატეგორიების ქვეშ მოიაზრება, მაგ.: კვლევისა და განათლების სფეროში ინვესტიციები, სატრანსპორტო და ენერგეტიკული ქსელების მშენებლობა, ასევე შრომითი პირობების ოპტიმირება. გარდა ამისა, მონყვლად რეგიონებს უნდა გაენიოთ მეტი დახმარება, რათა მათი ეკონომიკა მსოფლიოში არსებულ კონკურენტულ გარემოსთან შესაბამისობაში მოვიდეს.

ბბ) ბუნებრივი რესურსები

- 33** სიდიდით მეორე ბლოკს ქმნიან **სოფლის მეურნეობის**, პერიფერული ტერიტორიების განვითარების, გარემოს დაცვისა და თევზჭერის სფეროებზე გასანევი დანახარჯები, რომლებიც ბიუჯეტის მოცულობის დაახლ. 37%-ს შეადგენენ. ამ თემატურ ბლოკში ერთიანდება **გარემოს დაცვის** უშუალო ღონისძიებების, **აგარული მეურნეობის** განახლებისა და დივერსიფიკაციის, ასევე **მდგრადი თევზჭერის** ხელშეწყობის მიმართულებით გასაღები ხარჯები. სხვა დანარჩენ კატეგორიებში, ბიუჯეტის ხარჯებისაგან განსხვავებით, ამ მუხლისათვის გათვალისწინებული თანხები **ნელ-ნელა შემცირებას** ექვემდებარება.

გგ) უსაფრთხოება და ევროპული კავშირის მოქალაქეობა

- 34** ეს საბიუჯეტო მუხლი მოიცავს ევროპული კავშირის პოლიტიკის სხვადასხვა მიმართულებას, მაგ., ისეთებს, როგორებიცაა: თანამშრომლობა მართლმსაჯულების სფეროში (სისხლის სამართლის სფერო), საზოგადოების ინფორმირებულობა, მედია, კულტურა, ჯანმრთელობა და მომხმარებელთა უფლებების დაცვა, მიგრაცია, ლტოლვილები, გარე საზღვრების დაცვა, შიდა უსაფრთხოება და წესრიგი. ტერორიზმთან ბრძოლა და არალეგალური გადაადგილების აღკვეთაც ამავე მიმართულებაში მოიაზრება. გარდა ამისა, ამავე სახსრებით ხელშეწყობილ უნდა იქნეს ევროპული კავშირის მმართველობაში მის მოქალაქეთა თანამონაწილეობის ზრდა. ამ მუხლს ეთმობა საერთო ბიუჯეტის დაახლოებით 3%.

დდ) ევროპის როლი მსოფლიოში

- 35** ბიუჯეტის დაახლ. 7% ეთმობა საგარეო ურთიერთობების სფეროში ცალკეული ღონისძიებების განხორციელებას. ეს ღონისძიებები, პირველ რიგში, გულისხმობს განვითარების სფეროში თანამშრომლობას, ჰუმანიტარულ დახმარებებს, დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების გაძლიერებას. ყველაზე ნაკლებ განვითარებული, დაბალი შემოსავლის მქონე და განვითარებადი ქვეყნებისათვის **ევროპული კავშირის სასურსათო დახმარება**ც, ასევე ხელთაშუა ზღვის აუზის ქვეყნების, აღმოსავლეთ ევროპის, აზიისა და ლათინური ამერიკის ქვეყნებისადმი დახმარებაც სწორედ ამ ხარჯებს შორის მოიაზრება. დაბოლოს, **ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკისა** (ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა) და ევროპული კავშირის პოლიტიკის რამდენიმე სფეროს სხვა გარე ასპექტებისთვისაც ამ მუხლის საფარქვეშ ხდება რესურსების უზრუნველყოფა. „**გაფართოების სტრატეგიის**“ ფარგლებში პოტენციურ წევრ სახელმწიფოთა ხელშეწყობაც, ევროპული კავშირში მათი მომავალი ინტეგრაციისა და დაახლოების მიზნით, ამ ხარჯით კატეგორიას მიეკუთვნება.

ეე) ადმინისტრირების ხარჯები

ევროპული კავშირის მართვისა და ადმინისტრირების დანახარჯები საერთო ბიუჯეტის დაახლ. 6%-იანი ნიშნულით, ეროვნული ბიუჯეტების ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით, საკმაოდ შეზღუდულია. ამ ტიპის დანახარჯებზე საუბრისას ისიც უნდა იქნეს გათვალისწინებული, რომ **ევროპული კავშირის ენებთან** დაკავშირებული კეთილშობილური რეგულაცია საკმაოდ ხარჯიანია (თარგმნისა და პუბლიცირების ხარჯები). ეს საკითხი „ბრიუსელური ევროკრედიტისადმი“ მიმართულ ყველაზე პოპულარულ საკრედიტო თემებს მიეკუთვნება. **ევროპული კავშირის პერსონალი** მის დაახლ. 510 მლნ. მოსახლეობასთან მიმართებით, ალბათ, უფრო მეტად უნდა იქნეს მოქცეული გარკვეულ ფარგლებში, რადგან ევროპული კავშირის გადანაცვტილებათა აღსრულება, „ბრიუსელის დონის“ ქვემოთ, თითქმის სრულად **წევრ სახელმწიფოთა უწყებების** მეშვეობით ხორციელდება, რისი ადმინისტრაციული ხარჯებიც რეალურად ეროვნულ ბიუჯეტებს აწვება.

ევროპული კავშირის ბიუჯეტის უდიდესი ნაწილი ემსახურება გადანაწილებითი ეფექტების რეალიზაციას იმ სფეროებში, სადაც ყოველთვის ვერ ხერხდება ეკონომიკური და საზოგადოებრივი თვალსაზრისით რაიმე შესაძენევი საერთო სარგებლის მიღწევა. მაგალითად, აგრარული სუბსიდიები, რომლებმაც, წესით, სასოფლო-სამეურნეო ბაზარზე ფასების ცვალებადობა უნდა დააბალანსოს, ნაკლებხარჯიანი იქნებოდა, ეს ღონისძიება წევრ სახელმწიფოთა დონეზე რომ ტარდებოდა. გარდა ამისა, აქ თავს იჩენს ერთი **სისტემური შესაბამობაც**: მაშინ, როდესაც ევროპული კავშირის შიდა ბაზრის პოლიტიკა საბაზრო-ეკონომიკაზეა ორიენტირებული (სუბსიდიების აკრძალვა, კონკურენციის კონტროლი და სხვ.), მისი ბიუჯეტური რეალობა მუდმივად ხასიათდება იმ სექტორის სუბსიდიებით, რომლის მაკროეკონომიკური მნიშვნელობა თანდათან უკან მიდის. კოპეზიისა და რეგიონალური პოლიტიკის ფარგლებში წევრი სახელმწიფოების პროექტების ბრიუსელიდან მართვაც **ხშირად არაეფექტიანი და სუბსიდიარულობის იდეასთან არათავსებადია**. აქაც თითქოს შემოსავლის წევრ სახელმწიფოთა შორის განაწილების საკითხი წინა პლანზე დგას, თუმცა მობილიზებული თანხების ქმედითობა, ევროპულ კავშირში ინტეგრაციის პროცესის წინსვლის თვალსაზრისით, მაინც და მაინც არ შეიგრძნობა. საბოლოოდ, ამ სუბსიდიების მიზანი პოტენციურად დამარცხებულთა შემდგომი ინტეგრაციის ნაბიჯების ან სტრუქტურული ცვლილებების ხელშეწყობაა. თუმცა საკითხავია, რამდენად მართლა მათთან მიდის დაფინანსება, ვისაც ეს დახმარება რეალურად სჭირდება. ამ სფეროებთან შედარებით, ევროპული კავშირის პოლიტიკის „პრინციპში მთავარი“ მიმართულებების დაფინანსება (შიდა პოლიტიკა, საგარეო პოლიტიკა) გაცილებით უმნიშვნელო როლს ასრულებს.

5. ბიუჯეტის მიღების პროცესი, შესრულება და დამტკიცება

წლიური ბიუჯეტის პროექტის შედგენაში კომისია, ევროპული კავშირის პარლამენტი და ევროპული კავშირის საბჭო ან უკვე საკმაოდ გამარტივებული პროცედურით თანამონაწილეობენ (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულება, 314-ე მუხლი). ამასთან, გადამწყვეტ მნიშვნელობას ევროპული კავშირის **საბჭოს ნება** ინარჩუნებს. ბიუჯეტის მიღება იმთავითვე ევროპული კავშირის ფინანსური უფლებამოსილებების ზოგადი საზღვრების ფარგლებში წარმოებს. ხელშეკრულება ითვალისწინებს **საბიუჯეტო პროცესის ქვემოთ ჩამოთვლილ ეტაპებს**, რომლებიც

ნაწილობრივ თვით ხელშეკრულებაში, ნაწილობრივ კი საბიუჯეტო კოდექსშია გაწერილი (შეად. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულება, 322-ე მუხლი). საგულისხმოა, რომ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული საბიუჯეტო პროცესის ვადები მოდერირდება და გარკვეულად წინ იწევს ე.წ. „პრაგმატული ვადების“ დადგენით („pZp“) (N 5, საერთო აღიარების).

ა) ბიუჯეტის პროექტი (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 314-ე მუხლის პირველი აბზაცი)

- 39** ევროპული კავშირის ორგანოები ყოველი წლის პირველ ივლისამდე წარადგენენ მოსალოდნელი ხარჯების **წინასწარ ხარჯთაღრიცხვას**. ეს ხდება უწყვეტი „უწყებათაშორისი დიალოგის“ (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულება, 324-ე მუხლი) ფონზე. ასეთი წინასწარი ხარჯთაღრიცხვებიდან კომისია მოლაპარაკების რეჟიმში ქმნის ბიუჯეტის პროექტს, რომელიც ღიაა ალტერნატიული მოსაზრებებისათვის. 1-ლ სექტემბრამდე (პუნქტობრივად: ყველაზე გვიან კალენდარული წლის მე-18 კვირამდე) კომისია წარადგენს შემდგომი წლის ბიუჯეტის ოფიციალურ **პროექტს**. ამასთან, პროექტის შედგენისას კომისიამ უნდა იხელმძღვანელოს გრძელვადიანი ფინანსური დაგეგმარების ჩარჩოთი.
- 40** ევროპული კავშირის საბჭო თავის მოსაზრებებს მომავალი წლის ბიუჯეტის პროექტთან დაკავშირებით გამოთქვამს პირველ ოქტომბრამდე (პუნქტობრივად: კალენდარული წლის 30-ე კვირა). ევროპული კავშირის პარლამენტი კი 42 დღე აქვს გადაწყვეტილების მისაღებად – დაამტკიცებს საბჭოს მიერ შეცვლილი სახით წარდგენილ პროექტს, თუ განხორციელებულ ცვლილებებს მიიღებს (პუნქტობრივად: კალენდარული წლის 42-ე კვირამდე). ევროპული კავშირის პარლამენტის მიერ პროექტის დამტკიცების ან უმოქმედობის შემთხვევაში, ბიუჯეტის პროექტი მიღებულად ითვლება. წევრების ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობით ევროპული კავშირის პარლამენტი ასევე შეუძლია ცვლილებების მიღებაც; ასეთ შემთხვევაში აუცილებელი ხდება მომრიგებელი კომიტეტის ჩამოყალიბება, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ საბჭო 10 დღის ვადაში დაამტკიცებს ცვლილებებს. ამ შემთხვევაშიც, ბიუჯეტის პროექტი ითვლება დამტკიცებულად. სამომრიგებლო პროცესის ფარგლებში 21 დღის განმავლობაში მიმდინარეობს ერთობლივ პროექტზე შეთანხმების მცდელობა (პუნქტობრივად: კალენდარული წლის 45-ე კვირამდე). სამომრიგებლო კომიტეტის დაკომპლექტებისას უპირატესობა ენიჭებათ იმ პარლამენტარებს, რომლებიც საბიუჯეტო ან მსგავსი კომიტეტის წევრები არიან (ევროპული პარლამენტის რეგლამენტი, 75დ მუხლი). სამომრიგებლო კომიტეტში გადაწყვეტილების მისაღებად საჭიროა ევროპული კავშირის საბჭოდან წარდგენილი წევრების ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობა და ევროპული კავშირის პარლამენტისაგან წარდგენილი წევრების ხმათა უბრალო უმრავლესობა (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულება, 314-ე მუხლი, მე-5 აბზ.). თუ კომპრომისის მიღწევა ვერ მოხერხდა, მაშინ კომისიამ უნდა შეიმუშაოს ახალი პროექტი (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულება, 314-ე მუხლის მე-8 აბზ.). სხვა შემთხვევაში, საბიუჯეტო უწყების ორივე მხარემ 14 დღის ვადაში უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება. ბიუჯეტის პროექტის კენჭისყრა პარლამენტში ხდება ერთიანად მხოლოდ ერთი ხმის მიცემის პროცედურით. იგი მიღებულად ითვლება, თუ არ იქნება უარყოფილი პარლამენტართა უმრავლესობის მიერ. თუკი უმრავლესობის მიერ უარყოფა სახეზეა, კომისიამ უნდა შეიმუშაოს ახალი პროექტი. საბჭოს მიერ უარყოფის შემთხვევაში, პარლამენტი უფლება აქვს, განსაკუთრებული კვორუმის პირობებში მაინც დაამტკიცოს პროექტი (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულება, 314-ე მუხლი, მე-7 აბზ., d ქვეაბზ.). ამდენად, ამ მექანიზმების მეშვეობით პარლამენტი უკვე გვევლინება სრულფასოვან საბიუჯეტო კომპეტენციის მქონე ორგანოდ.

ბ) ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცება (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 314-ე მუხლის მე-5 აბზაცი, საბიუჯეტო რეგლამენტის მე-40 მუხლი)

წლიური ბიუჯეტი რომ საბოლოოდ იქნეს მიღებული, ამის გაფორმება ხელეწიფება პარლამენტის პრეზიუმისა და პარლამენტის პრეზიუმის მიერ. ასე ხდება ბიუჯეტისათვის სამართლებრივად სავალდებულო ძალის მინიჭება და, შესაბამისად, წევრი სახელმწიფოები ვალდებული ხდებიან, საბიუჯეტო რეგლამენტის პირობების შესაბამისად განსაზღვრული შენატანები განკარგულებაში გადასცენ კომისიას. **41**

გ) ბიუჯეტის შესრულება (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 317-ე მუხლი, საბიუჯეტო რეგლამენტის 53-ე და შემდგომი მუხლები)

ბიუჯეტის შესრულება წევრ სახელმწიფოებთან ერთად ხელეწიფება კომისიას (კომისიის უფლებამოსილებების ფარგლებთან დაკავშირებით: ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 23.10.2007, C-403/05, „EP/KOM“). ამასთან, ბიუჯეტის პროექტის სამართლებრივი ბუნება მხოლოდ რესურსების ხარჯვაზე უფლებამოსილების გამცემ აქტად უნდა იქნეს აღქმული. თანხის ეფექტიანი აკუმულირება და ხარჯვა სპეციალურ **სამართლებრივ საფუძველს** საჭიროებს (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 310-ე მუხლის მე-3 აბზაცი). **42**

დ) ბუღალტრული აღრიცხვა და აუდიტი (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 318-ე მუხლი)

როგორც სახელმწიფოთა ერთგულ საბიუჯეტო სამართალში დამკვიდრებული წესია, საბიუჯეტო წლის დასრულების შემდეგ ევროპული კავშირის ბიუჯეტის შესრულებაც ექვემდებარება შესაბამის **კონტროლს**. ამ თვალსაზრისით, პირველ რიგში, აღსანიშნავია კომისიის ვალდებულება, ყოველწლიურად საბჭოსა და პარლამენტს წარუდგინოს გასული საბიუჯეტო წლის ანგარიში დეტალური სააღრიცხვო ოპერაციების მითითებით (**ფინანსური ანგარიშგება**). მასთან ერთად, საჭიროა, ასევე, ევროპული კავშირის აქტივისა და პასივის ბალანსის წარდგენაც (დაწვრილებით: საბიუჯეტო რეგლამენტის 141-ე და შემდგომი მუხლები). ამ მექანიზმთან ერთად, ევროპის **ცენტრალური აუდიტი** ამოწმებს შემოსავლებისა და გასაღების კანონიერებასა და ნორმებთან შესაბამისობას და რწმუნდება ბიუჯეტის ხარჯვის ეკონომიკურ მიზანშეწონილობაში. შემოწმების შედეგები, საბოლოოდ, თავს იყრის ცენტრალური აუდიტის **წლიურ ანგარიშში**, რომელიც ევროპული კავშირის ორგანოებს წარუდგინება და ევროპული კავშირის ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში (ABI) ქვეყნდება. ამით ცენტრალური აუდიტის სამსახური ეხმარება პარლამენტსა და საბჭოს, აწარმოონ ბიუჯეტის შესრულების მონიტორინგი. პარლამენტის საბიუჯეტო კონტროლის კომიტეტის საქმიანობასთან ერთად, აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ შემოწმებებსაც არსებითი მნიშვნელობა აქვს ბიუჯეტის ათვისების პროცესის სამართლებრივი გამართულობისათვის. **43**

ე) კომისიის დათხოვნა (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 319-ე მუხლი, საბიუჯეტო რეგლამენტის 164-ე და შემდგომი მუხლები)

ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშისა და აუდიტის დასკვნის საფუძველზე საბჭოს წინასწარი რეკომენდაციის მიწოდების შემდეგ, საბოლოოდ, პარლამენტია უფლებამოსილი, ბიუჯეტის არასათანადო შესრულებისათვის მიიღოს **კომისიის დათხოვნის** გადაწყვეტილება (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 319-ე მუხლი, საბიუჯეტო რეგლამენტის 164-ე მუხლი). ამ შემთხვევაში, პარლამენტს შეუძლია ცალკეული საბიუჯეტო ზომების შეჩერება. ამაში იგულისხმება, მაგალითად, ცალკეულ ღონისძიებათა განმეორების აკრძალვა, ან სულაც გაუქმება. განსაკუთრებით რთულ შემთხვევებში შესაძლებელია, პარლამენტის გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილება უარყოფილ იქნეს. **44**

ასეთი გამოცდილება უკვე არსებობს, როდესაც 1984 წელს – 1982 წლის ბიუჯეტისათვის, ხოლო 1987 წელს – 1985 წლის ბიუჯეტისათვის პარლამენტმა (საბოლოოდ უშედეგოდ) კომისიას გადადგომა მოსთხოვა. ორგანოებს, რომელთა პასუხისმგებლობის საკითხი იქნა დასმული, აქვთ ვალდებულება, უპასუხონ წარდგენილ ბრალდებებს. საჭიროების შემთხვევაში, საბჭოსა და პარლამენტს შეუძლიათ სამომავლო ბიუჯეტის პროექტის განსაზღვრისას ხარვეზების პრევენცია მოითხოვონ.

- 45** ლისაბონის ხელშეკრულებამ ევროპული კავშირის საბიუჯეტო პროცესი შედარებით გაამარტივა და პარლამენტის როლი გააძლიერა. ამის მიუხედავად, საბჭოსა და პარლამენტს შორის „უფლებამოსილებათა ბალანსის“ რთული კონსტრუქციის გამო, ევროპული კავშირის ფინანსური კონსტიტუცია ჯერ კიდევ გარდამავალ ეტაპზე იმყოფება, რაც ევროპული კავშირის შიგნით ძალთა გადანაწილების მერყეობასა და სტაბილურობის ნაკლებობაზე მიუთითებს.

6. ევროპული კავშირის ფინანსური ინტერესების დაცვა (თაღლითობასთან ბრძოლა)

ლიტერატურა: Cullen/ERT (Hrsg.), Enlarging the Fight against Fraud in the EU, 2004; Fromm, Der strafrechtliche Schutz der Finanzinteressen der EG, 2004; Brüner/Spitzer, OLAF-Reform II, EuR 2008, 859; Niestedt/Boeckmann, Verteidigungsrechte bei internen Untersuchungen des OLAF, EuZW 2009, 70; Stefanou/White/Xanthaki, OLAF at the Crossroads, 2011; Lingenthal, Die OLAF-Reform, ZEuS 2012, 195; Inghelram, Fundamental Rights, the European Anti-Fraud Office (OLAF) and a European Public Prosecutor's Office (EPPO), KritV 2012, 67; Kühne, OLAF im Spannungsfeld von Individualrechtsschutz und Effizienz, FS Schünemann 2014, 1099; Böse, Selbstständige Ermächtigungsgrundlage oder Brücke zur Annexkompetenz?, FS Götz, 2015, 47.

- 46** დიდი ხანია, ევროპული კავშირის ბიუჯეტის მიმართ განხორციელებული თაღლითობებისა და მაქინაციების გამო, ყოველწლიურად ვლინდება მილიარდობით დანაკარგები, განსაკუთრებით საბაჟო, აგრარული სუბსიდიებისა და სტრუქტურული ფონდების სექტორებში (ბოლო წლების საშუალო მონაცემით: მთლიანი ბიუჯეტის დაახ. 2%). ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-4 მუხლის მე-3 აბზაცის თანახმად, ევროპული კავშირი, ისევე, როგორც მისი წევრი სახელმწიფოები, თანაბრად არიან ვალდებული, ებრძოლნენ და სისხლისსამართლებრივი წესით თაღლითობებს (ევროპული კავშირის სასამართლო, 21.9.1989, საქმე: 68/88, „კომისია/საბერძნეთ“; Epiney, AJP 2004, 457).
- 47** ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 325-ე მუხლის შესაბამისად, ევროპული კავშირი და წევრი სახელმწიფოები ებრძვიან **ევროპული კავშირის ფინანსური ინტერესების წინააღმდეგ მიმართულ თაღლითურ და კანონსწინააღმდეგო მოქმედებებს**. ამ მხრივ, პირველ რიგში, წევრ სახელმწიფოთა სისხლისსამართლებრივი მექანიზმების გამოყენება ხდება, რადგანაც ევროპული კავშირის ფინანსური რესურსის 80% სწორედ ეროვნულ დონეზე იმართება. კავშირის დონეზე, Santer-კომისიის დასასრულს გამოვლენილ დარღვევებზე საპასუხოდ, დაფუძნებულ იქნა **თაღლითობასთან ბრძოლის ევროპული სამსახური (OLAF)** (კომისიის გადანევრეტილება, 28.4.1999, L 136/20; რეგულაციები 1999/1073-1074, L 136/1). OLAF-ი არის კომისიის დაქვემდებარებაში არსებული სტრუქტურული ერთეული, რომელსაც საკუთარი ავტონომია აქვს. თუმცა მას საპოლიციო და სისხლისსამართლებრივი უფლებამოსილებები არ აქვს, მხოლოდ საგამოძიებო ორგანოა, რომელიც ევროპული კავშირის ორგანოებიდან (ევროპის ცენტრალური ბანკისა და ევროპის საინვესტიციო ბანკის ჩათვლით) ფაქტების შეგროვებას უზრუნველყოფს. OLAF-ის მიერ ჩატარებული შიდა საგამოძიებო ღონისძიებების სამართლებრივ საფუძვლებს ევროპული კავშირის სამოხელეო დებულება ითვალისწინებს. ამგვარი გამოძიების შედეგები ცნობებათ ევროპული კავშირისა და წევრი სახელმწიფოების შესაბამისი კომპეტენციის მქონე ორგანოებს. OLAF-ის ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმიდან გამომდინარეობს მისი უფლებამოსილების ფარგლები და რეალური გავლენის ბერკეტებიც. გამოვლენილ დარღვევათა სისხლისსამართლებრივი წესით დევნა უკვე არის წევრი სახელმწიფოების კომპეტენცია, ევროპული კავშირის იმ ორგანოებთან ერთად, რომლებიც თავისუფლების, უსაფრთ-

ხოებისა და სამართლის უზენაესობის დაცვის უზრუნველყოფაზე არიან პასუხისმგებელი (Europol, Eurojust, სამომავლოდ, ევროპული კავშირის პროკურატურა). OLAF-ი თავის საქმიანობას ახორციელებს 400-ამდე თანამშრომლის მეშვეობით; მისი ბიუჯეტი კი დაახლ. 60 მლნ ევროს შეადგენს.

ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 325-ე მუხლის მე-4 ნაწილის საფუძველზე მომზადდა მთელი რიგი რეგულაციებისა **თაღლითობასთან, კორუფციასთან, ტერორიზმსა და ფულის გათეთრებასთან** ბრძოლის მიზნით, ნაწილის შემუშავება კი ახლაც მიმდინარეობს. არსებობს გეგმები, რომ მათი გაერთიანება მოხდეს „Corpus Juris“-ში. შესაბამისი პროექტი 1997 წლიდან არსებობს. ზოგადად, ფინანსური ინტერესების დაცვის მხრივ ევროპული კავშირის ორგანოებსა და ევროპულ და ეროვნულ სახელისუფლებო უწყებებს შორის თანამშრომლობა კიდევ არის გასაუმჯობესებელი და გასაძლიერებელი.

III. კავშირის ბიუჯეტს მიღმა არსებული შემოსავლები, განსაკუთრებით ობლიგაციები და სესხები

ლიტერატურა: von Drygalski, Die Fonds der EG, 1988; Scheibe, Die Anleihekompetenzen der Gemeinschaftsorgane nach dem EWGV, 1988; Münch, Die Verschuldungsfähigkeit der EG, 1989; Caesar, Die Verschuldung als Finanzierungsinstrument der EG, in: Biehl/Pfennig (Hrsg.), Zur Reform der EG-Finanzverfassung, 1990, 221; Eurofi (Hrsg.), Guide to European Community Grants and Loans, 1994; Gesmann-Nuissl, Die Verschuldungsbefugnis der EU, 1999; Bartelt, Der rechtliche Rahmen für die neue operative Kapazität der EU, 2002; Europäische Kommission, Neue Fonds, bessere Regeln, 2007; Horn, Die Finanzierung von Staaten durch externe Anleihen, FS Hellwig, 2010, 487; Heun/Thiele, Verfassungs- und Europarechtliche Zulässigkeit von Eurobonds, JZ 2012, 973; Heidfeld/Mayer, Verfassungs- und europarechtliche Aspekte der Einführung von Eurobonds, NJW 2012, 422; Buser, Die europa- und verfassungsrechtliche Zulässigkeit von sogenannten Euro-Bonds, BOBEuR 2013, 1; Sikora, Europa- und verfassungsrechtliche Fragen der Einführung sog. Eurobonds, 2014.

ევროპული კავშირის ყველა ფინანსური შემოსავალი არ არის ბიუჯეტის მოცულობაში **გათვალისწინებული**. 2002 წელს ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების სპეციალური დაფინანსების გაუქმების შემდეგ, ფაქტობრივად, კომისიის სპეციალური ბიუჯეტის ფუნქციას ასრულებს ევროპის განვითარების ფონდი (2017 წლის ბაფხულის მდგომარეობით). გარდა ამისა, ევროპული კავშირი ასევე გასცემს სპეციალურ, პროექტებთან დაკავშირებულ ფასიან ქაღალდებს და იღებს სესხებს.

1. ევროპული განვითარების ფონდები

ევროპული კავშირის განვითარების პოლიტიკის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ნაწილი, ფაქტობრივად, ჩვეულებრივი საბიუჯეტო პროცესისგან დამოუკიდებლად ფინანსდება, ასეთია, მაგ.: ფინანსური თანამშრომლობა აფრიკის, კარიბის ზღვის აუზისა და პაციფიკის ოკეანის ქვეყნების ჯგუფთან (აფრიკის, კარიბის აუზის და წყნარი ოკეანის რეგიონის ქვეყნები), ასევე ზღვისიქითა ქვეყნებსა და ტერიტორიებთან (ÜLG). მიუხედავად იმისა, რომ მათ მიმართ განსაკუთრებული რეჟიმით ფინანსების გაცემა ევროპული კავშირის ბიუჯეტის სისრულის პრინციპს ეწინააღმდეგება და არც სრულ საპარლამენტო კონტროლს ექვემდებარება, პოლიტიკური მოსაზრებების გამო დღემდე ხდება მისი შენარჩუნება (ევროპის განვითარების ფონდის ახსნა-განმარტება ევროპული კავშირის საბოლოო აქტებში, 1992 წ.). ერთადერთი, ის ფინანსები, რომლებიც

უნინ ევროპის განვითარების ფონდიდან ზღვისიქითა ქვეყნებისა და ტერიტორიების დახმარებისათვის გაიცემოდა, გადმოტანილ იქნა და ინტეგრირდა ერთიან ბიუჯეტში.

- 51** ევროპულ კავშირსა და აფრიკის, კარიბის აუზის და წყნარი ოკეანის რეგიონის ქვეყნებს შორის განვითარების ფინანსირებას აწესრიგებს Cotonou-ს 23.6.2000 (ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 317/3) აფრიკის, კარიბის აუზის და წყნარი ოკეანის რეგიონი-EG-ხელშეკრულების 55-ე და შემდგომი მუხლები (ფინანსურ პროტოკოლთან ერთად) და ევროპული კავშირის შიგნით მოქმედი წესები. Cotonou-ს ხელშეკრულება მოქმედებას ინარჩუნებს 2020 წლის 1-ლ მარტამდე. **2014-2020 წლებისათვის ევროპის განვითარების მე-11 ფონდი** მოიცავს 30,5 მლრდ. ევროს. თანხების აკუმულირება ხდება ევროპული კავშირის წევრი სახელმწიფოების შენატანების ხარჯზე, მათ შორის, გერმანია და საფრანგეთი არიან ყველაზე მსხვილი გადამხდელები. გარდა ამისა, სესხის სახით თანხები ხელმისაწვდომია ევროპის საინვესტიციო ბანკისგანაც.

- 52** ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების დაარსებით, 1958 წელს შეიქმნა განვითარების პირველი ფონდი. მოგვიანებით ეს დაფინანსება გადატანილ იქნა Jaunde I-ის (1963) და Cotonou-ს (2000) განვითარების ხელშეკრულებებში. კომისია საფონდო ფინანსების მენეჯმენტს **სპეციალური ბიუჯეტის** მეშვეობით უძღვება. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 319-ე მუხლით გათვალისწინებული კონტროლის ღონისძიება (საბჭოს წინადადების საფუძველზე პარლამენტისაგან კომისიის დათხოვნის მექანიზმი) შესაბამისად ვრცელდება ევროპის განვითარების ფონდზეც (დეტალებისათვის: რეგულაცია 2008/215, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 78/1; დადგენილება 2013/759, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 335/48).

2. ევროპული კავშირის ობლიგაციები და სესხები

ა) ევროპული კავშირის კრედიტუნარიანობა

- 53** ევროპული კავშირის კიდევ ერთი შემოსავლის წყაროს სახით განიხილება **ობლიგაციები**, რომელთაც ევროპული კავშირი იღებს და, რომლებიც შემდგომ **კავშირის პროდუქტიული მიზნებისათვის გაცემული სესხების** სახით უნდა იქნეს ათვისებული. თუმცა ამის წინაპირობაა, რომ ევროპულ კავშირს სამართლებრივად ჰქონდეს კრედიტის აღებისა და გაცემის უფლებასუნარიანობა. სადამფუძნებლო ხელშეკრულებებში არის კიდევ გათვალისწინებული სესხის აღების ცალკეული **სპეციალური უფლებამოსილებები** (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 308-ე მუხლი – ევროპის საინვესტიციო ბანკის დაფუძნება და ობლიგაციების გაცემის უფლებამოსილება; ევროპის ატომური კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 172-ე მუხლის მე-4 აბზაცი – ევროატომის სფეროში კვლევისა და ინვესტირებისათვის დასაფინანსებელი ობლიგაციები). სწორედ ასეთი სპეციალური დათქმების არსებობის გამო, თავდაპირველად კეთდებოდა უკუდასკვნა, რომ ევროგაერთიანებას, ხელშეკრულებებში დასახელებული შემთხვევების გარდა, სხვა სესხების აღების უფლებამოსილება არ გააჩნდა. მოგვიანებით, 1972 წლის პარიზის სამიტისა და ევროპის საბჭოს 1977 წლის გადაწყვეტილების შემდგომ, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 352-ე მუხლის უფრო ფართო განმარტებისა და გამოყენების წყალობით, **ევროპული კავშირი აღიჭურვა სესხის აღებისა და შესაბამისი დაკრედი-**

ტების უფლებამოსილებით, თუმცა იმ პირობით, რომ ასეთი ფინანსირება ერთიანი ბაზრის ფარგლებში საერთო მიზნების მიღწევისათვის აუცილებელია. პრაქტიკაში ამ შესაძლებლობის გამოყენება განსაკუთრებით **სტრუქტურულ ღონისძიებებსა (საინვესტიციო პროექტები) და გადაუდებელ ვითარებებში** ხდება. 1990 წლიდან ობლიგაციების დაფინანსებისათვის ევროპული კავშირი, ძირითადად, **ევროპის საინვესტიციო ბანკს** იყენებს. ასეთი ფორმით მოხდა ევროპული კავშირის ფინანსური კომპეტენციების **განვრცობა**. ევროპის საინვესტიციო ბანკის ჩართულობის ზრდით **წევრ სახელმწიფოთა გავლენაც** შენარჩუნდა და ევროპული კავშირის, როგორც მსესხებლის, **საბანკო ბონიტეტიც** უზრუნველყოფილ იქნა. სესხისა და ობლიგაციების აღებისას კრედიტორებისათვის წარსადგენი გარანტიის სახით ევროპული კავშირი საკუთარ ბიუჯეტს იყენებს. პრობლემატური რჩება ის საკითხი, რომ მის საქმიანობას ობლიგაციებისა და სასესხო ურთიერთობების მხრივ ევროპული კავშირი **მკაცრად მიჰყავს საბიუჯეტო პროცესისგან** (იხ.: მხოლოდ საბიუჯეტო რეგლამენტის 49-ე მუხლი) და საპარლამენტო კონტროლს თითქმის არ უქვემდებარებს.

ბ) ევროპული კავშირის ფინანსირების ინსტრუმენტები

ამ „ფინანსური დოქტრინის“ საფუძველზე ჯერ კიდევ ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება 70-იანი წლებიდან მოყოლებული სხვადასხვა ფინანსირების ინსტრუმენტის მეშვეობით დიდი მოცულობით იღებდა ობლიგაციებს კაპიტალის ბაზარზე და შემდგომ ამ თანხებს სესხების სახით ხდიდა ხელმისაწვდომს საინვესტიციო პროექტების ფართო სპექტრისათვის. **დაფინანსების ინსტრუმენტების** მიხედვით თუ დავაღაგებთ, შემდეგი სურათი იხატება:

ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 352-ე მუხლებზე დაყრდნობით, ევროპულ კავშირს აქვს შესაძლებლობა, აიღოს **ობლიგაციები**, რათა, თავის მხრივ, გასცეს დაფინანსება და ხელი შეუწყოს სხვადასხვა საინვესტიციო პროექტს, განსაკუთრებით ინდუსტრიულ, ენერგეტიკისა და ინფრასტრუქტურის სფეროებში. ობლიგაციების მართვა ხდება ევროპის საინვესტიციო ბანკის მიერ. 1990 წლიდან კომისია თავისუფალ ბაზარზე იღებს ობლიგაციებს, რათა ფინანსური დახმარება გაუწიოს ეკონომიკური რეფორმების განხორციელებას, განსაკუთრებით აღმოსავლეთ ევროპაში. თუმცა ე.წ. „Euro-Bonds“-ების გამოშვება, ანუ ობლიგაციების, რომელთათვისაც წევრი სახელმწიფოები სოლიდარულად ან *pro rata* საფუძველზე იქნებიან პასუხისმგებელი, ამ უფლებამოსილების ფარგლებში არ დაიშვება. სადამფუძნებლო ხელშეკრულებაში ცვლილების შეტანისა და ცალკეული წევრი სახელმწიფოების კონსტიტუციურ-სამართლებრივად საჭირო თანხმობების გარეშე, ევროპულ კავშირს ეს გზა ჩაკეტილი აქვს, მიუხედავად იმისა, რომ ეს იდეა, განსაკუთრებით ევროკრიზისის შემდეგ, არაერთგზისი დისკუსიისა და განხილვის საგანი იყო.

ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 308-ე-309-ე მუხლების შესაბამისად, ევროპული კავშირში მისი უფლებამოსილების ფარგლებში და, ასევე, ევროპული კავშირის გარეთაც, დამატებითი ფუნქციების თავის თავზე აღების შედეგად **ევროპის საინვესტიციო ბანკი** იქცა ევროპული კავშირის ყველაზე მნიშ-

ენელოვან საფინანსო ინსტრუმენტად, მისივე ბიუჯეტის შემდგომ. 1960-იანი წლებიდან ბანკი მონაწილეობს ხმელთაშუა ზღვის აუზისა და აფრიკის, კარიბის აუზის და წყნარი ოკეანის რეგიონის ქვეყნების განვითარების პროგრამის დაფინანსებაში. 1989 წლიდან კავშირის საქმიანობის ფარგლებში მოექცა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში განსახორციელებელი პროექტების ხელშეწყობაც. 1990 წლიდან ევროპის საინვესტიციო ბანკმა აიღო ინდუსტრიულ-პოლიტიკური ფინანსირების ფუნქციები. ამ საჭიროებებიდან გამომდინარე, საინვესტიციო ბანკის კაპიტალი მუდმივად იზრდებოდა, ამასთან, მისი საბანკო სტანდარტების რაიმე სახით დაწვეის გარეშე. დღეისათვის ევროპის საინვესტიციო ბანკი, მსოფლიო ბანკთან ერთად, არის მსოფლიოს ყველაზე მსხვილი ობლიგაციების მომხმარებელი ინსტიტუცია.

- 57** ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 143-ე მუხლის მიხედვით, თუ რომელიმე წევრი სახელმწიფო მწვავე ფინანსურ კრიზისშია, კომისიის რეკომენდაციის საფუძველზე და ფინანსთა და ეკონომიკის კომიტეტის მოსმენის შემდეგ საბჭო იღებს თანადგომის გაწვევის შესახებ გადაწყვეტილებას, რაც ორმხრივი შეთანხმებით ხდება და სესხის ფორმით გაიცემა. ამ მიზნით რეგულაცია 2002/332, (L 53/1) ითვალისწინებს „წევრი სახელმწიფოების ფინანსური ბალანსის დაცვისათვის საშუალოვადიანი ფინანსური დახმარების გაწვევის შესაძლებლობას“. სწორედ ასეთი ფინანსური დახმარების თანხების დასაფარავად არის კომისია უფლებამოსილი, აიღოს ობლიგაციები. მათი საერთო ოდენობა 12 მლრდ. ევროს არ უნდა აღარებდეს. ეს ინსტრუმენტი ევროზონის ფარგლებში არ გამოიყენება (შეად. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 122-ე მუხლი).
- 58** ერთიანობაში ობლიგაციებისა და დაკრედიტების ფინანსური ინსტრუმენტი ევროპულ კავშირს საკმაოდ **მრავალნახნაგოვან სურათს** სთავაზობს. ხელშეკრულებათა წარმოშობის სხვადასხვაგვარი კონტექსტისა და, განსაკუთრებით, მათი შექმნის წინამორბედი კრიზისების (ნავთობის კრიზისი) მხედველობაში მიღებით, საერთო ჯამში, ევროპული კავშირის ფინანსური ინსტრუმენტების მოქნილობა იძლევა **გარკვეულ ბერკეტებს**, რითაც სპეციფიკურ საჭიროებებზე მიზნობრივად რეაგირება შესაძლებელი ხდება. ფინანსური საქმიანობის მუდმივი გაფართოება, განსაკუთრებით 70-იანი წლებიდან, აშკარად აჩვენებს საერთაშორისო კაპიტალის ბაზრის მხრიდან ევროპული კავშირის კონსტრუქციისა და მისი საქმიანობის სოლიდურობის მიმართ ნდობის არსებობას. თუმცა, ამის მიუხედავად, ჯერ კიდევ ძალაში რჩება დასმული საკითხი, რომ ობლიგაციებისა და დაკრედიტების უფლებამოსილება მეტად იქნეს ზოგად საბიუჯეტო კონტროლის მექანიზმებს დაქვემდებარებული.

IV. შეჯამება და სამომავლო პერსპექტივა

- 59** 1980-იანი წლების ბოლოდან მოყოლებული, ევროპული კავშირის ფინანსური არქიტექტურა ეტაპობრივად ვითარდებოდა (1988/1994 („Delors I და II“); 1999/2006 (Agenda 2000 და 2007); 2007–2013; 2014–2020). უმთავრესი თემები იყო და ნაწილობრივ რჩება: **საკუთარი რესურსების მოდერნიზაცია**, განსაკუთრებით კი დამატებითი ღირებულების საგადასახადო შემოსავლებიდან თანდათანობითი გადასვლა ბრუტო შიდა შემოსავლებზე, სტრუქტურირების პოლიტიკის მეშვეობით **სოციალურ-ეკონომიკური ერთიანობის გაძლიერება**, **წევრ სახელმწიფოთა შორის დატვირთვის სამართლიანი გადანაწილების კიდევ უფრო გაუმჯობესება** და **ევროპული კავშირის გა-**

ფართოებების დაძლევა. სწორედ ამ მიზნებს ემსახურება ბოლოს 2006 წელს რეფორმირებული **საბიუჯეტო დისციპლინა, საბიუჯეტო პროცესის** გაუმჯობესება, **საკუთარი რესურსების სისტემის** რეფორმა და ასევე გასაცემების სტრუქტურის რეფორმირება, მისი **აგრარული გადატვირთულობისაგან** გათავისუფლება და მდგრად ზრდაზე ორიენტირებული საინვესტიციო პოლიტიკისაკენ ნაბიჯების გადადგმა. **ფინანსური ჩარჩოს** თაობაზე მოლაპარაკებები ტრადიციულად ახლაც რთულად მიმდინარეობს. სოლიდარულობის თაობაზე სახელშეკრულებო დათქმის მიუხედავად (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულება, 222-ე მუხლი), საკმაოდ არსებითი უთანხმოებები არსებობს ფინანსების გადანაწილებასთან დაკავშირებით.

საერთო ჯამში, დღემდე არ არის ნათელი, როგორ შეიძლება მიღწეულ იქნეს ევროპული კავშირის ფინანსური არქიტექტურის მოცულობითი რეფორმირება. დისკუსიის ერთ-ერთ ბირთვს ქმნის საკითხები, როგორებიცაა: **საკუთარი რესურსების სისტემის სტრუქტურის მოდერნიზება, სახელმწიფოებზე წევრობის ტვირთის უფრო სამართლიანი განაწილება**, ისევე როგორც ბიუჯეტის **კორექტირების მექანიზმების სტანდარტიზაცია**. გარდა ამისა, რეფორმის შედეგად რთული საბიუჯეტო პროცესი უფრო გამჭვირვალე უნდა გახდეს. კომისიის დოკუმენტებში არსებობს ამ მხრივ კონკრეტული წინადადება, რომ კონცენტირება მოხდეს ყველაზე არსებით ამოცანებზე, უფრო მეტი ყურადღება დაეთმოს განუვლი ხარჯების ეფექტიანობას, ზოგადად შედეგზე ორიენტირებული მიდგომა დამკვიდრდეს და რომ შემოსავლების კუთხით სამართლიანობა იქნეს დაცული (შეად. MEMO/10/503, 19.10.2010). არსებობს ასევე მოთხოვნა, რომ გასაწევი ხარჯების სტრუქტურაში მეტი მოქნილობა იქნეს შეტანილი და პროგრამების მენეჯმენტი გამარტივდეს. 2014–2020 წლების გრძელვადიანი დაგეგმარების ჩარჩო, წინა შესაბამის დოკუმენტებთან შედარებით, – პირველ და მცირედ – დანაზოგსაც კი ითვალისწინებს. თუმცა გერმანიის, ნიდერლანდის, შვედეთისა და დანიის შეღავათიანი განაკვეთების გაუქმება არ ხდება. კიდევ ერთი მსხვილი საკითხია 2019 წლის მარტში დაგეგმილი ბრექსიტი. ამჟამად (2018 წლის ადრეული გაზაფხულის მდგომარეობით) მიმდინარეობს მოლაპარაკებები დიდი ბრიტანეთის გასვლის შედეგებზე, რაც, ძირითადად, იმ საკითხის გარშემო ტრიალებს, თუ როგორ უნდა მოხდეს ბრიტანეთის მიერ შესატანი (ნეტო) გადასახადების ჩანაცვლება (სხვა წევრ სახელმწიფოთა ტვირთის ამაღლებით, თუ დანაზოგების შემცობით). ბრექსიტის დისკუსიის ერთ-ერთი ცენტრალური თემა ისიც არის, ევროპული კავშირის დატოვების შემდეგ რა მოცულობით უნდა დაეკისროს შენატანების განხორციელების ვალდებულება დიდ ბრიტანეთს.

კიდევ ერთ პრობლემურ საკითხთა წრეს მიეკუთვნება ევროზონის დასტაბილურების ტვირთის საკითხი. უკვე წლებია, არსებობს მოთხოვნა, რომ ევროპული კავშირი აღიჭურვოს „კრედიტის ალების უფლებაუნარიანობით“ (ბიუჯეტის ხარჯზე ობლიგაციების გაცემა). 2010 წლიდან მიმდინარეობს დისკუსია, ხომ არ უნდა შეიქმნას ევროპული კავშირის ცენტრალური საკრედიტო სააგენტო, რომელსაც უფლება ექნება, გასცეს ობლიგაციები ევროზონის სახელმწიფოების სოლიდარული პასუხისმგებლობის პირობით („Euro-Bonds“). ამ გზით ეკონომიკურად შედარებით სუსტი სახელმწიფოები შეძლებდნენ, მიეღოთ სარგებელი ეკონომიკურად ძლიერი სახელმწიფოების საკრედიტო პირობებიდან; თუმცა ეს უკანასკნელნი შიშობენ, რომ შეიქმნება სხვის ხარჯზე

დავალიანების აღების სტიმული („moral hazard“). 2011 წელს კომისიას სხვადასხვა ინიციატივის სახით ჰქონდა მცდელობა, შემოეტანა ევროობლიგაციები, მაგრამ აშკარა წინააღმდეგობას წააწყდა. ბოლო პერიოდის განმავლობაში ასევე მიმდინარეობს დისკუსია ევროზონის სპეციალური ბიუჯეტის შემოღების თაობაზე, რათა ეკონომიკური ზრდის ხელშესაწყობად ფინანსური მოქმედების ფარგლები გაფართოვდეს. გრძელვადიან პერსპექტივაში ევროპული სტაბილურობის მექანიზმმა (ESM) შესაძლოა, მოირგოს კიდევ ეს როლი.

62 ფინანსური მეცნიერებებისათვის საყვარელი გამოთქმა რომ ვიხმართ, თუ ევროპული კავშირის ფინანსურ კოდექსს „ევროპული კავშირის ცხოვრების წიგნს“ ვუწოდებთ, მისი საბიუჯეტო სტატუსი მთლიანობაში, მიუხედავად არაერთი ხარვეზისა და განვითარების საჭიროებებისა, მაინც **პატივსაცემია**. ზესახელმწიფოებრივად შეკრებილი და წლიურად გაცემული 160-მილიარდიანი (გადახდის საშუალებები ვალდებულებებისთვის – საკრედიტო რესურსები) და 144 მილიარდზე მეტი (მრავალწლიანი ფინანსური ჩარჩო გადახდის საშუალებებისთვის – ხარჯვითი რესურსები) საბიუჯეტო სახსრების მოცულობით (2018 წლის მონაცემებით) სოფლის მეურნეობის სექტორს გარეთ ევროკავშირი მხოლოდ **ფინანსური იმპულსების გაცემას ახერხებს**; თუმცა, მეორე მხრივ, ეს რესურსები იმ მოცულობას მაინც აღწევს, რომ ევროპული კავშირის ფინანსური აქტივობა მისი საქმიანობის სხვადასხვა სფეროში ე.წ. **„ევროპულ განზომილებას“** ხსნის. იგი შესაძლებელს ხდის, რომ ევროპული კავშირის რიგითი მოქალაქისა და საწარმოს გადმოსახედიდან „ევროპა“ კონკრეტულ რეალობად იქცეს.

63 ისევე როგორც სახელმწიფოთა დონეზე, ევროპული კავშირის ფინანსურ პოლიტიკაშიც მწვავედ ისმება წევრი სახელმწიფოების ინტერესთა დაპირისპირების საკითხი. და მაინც, ძნელად თუ მოიძებნება სფერო, სადაც ერთდროულად ამდენი კომპრომისი იქნა ნაპოვნი. ეს კომპრომისები, ალბათ, მხოლოდ ევროპის იმგვარი გაგებით აიხსნება, რომ აშკარად არსებობს ერთგვარი ზესახელმწიფოებრივი ევროპული სოლიდარობის თანმხვედრი განცდები. ამასთან, როგორც გერმანიის მე-19 საუკუნის შემდგომი ფედერალური გამოცდილება გვიჩვენებს, 1834 წლის საბაჟო კავშირიდან 1920 წლის ერცბერგერის საფინანსო რეფორმამდე (*მთარგმნელის შენიშვნა: იგულისხმება Reichsminister der Finanzen Matthias Erzberger – ფინანსთა მინისტრი ერცბერგერი*) თითქმის ერთი საუკუნე დასჭირდა, რომ რაიხის ფინანსური კონსტიტუცია ჩამოყალიბებულიყო. ასე თუ შევხედავთ, ევროპული კავშირის აქამდე არსებული საფინანსო კოდექსი შეიძლება ჩაითვალოს „acquis communautaire“-ად, რომელზეც შემდგომი განვითარების დაშენება თავისუფლად შეიძლება.

მე-3 ნაწილი. ინტეგრაცია სამართლის მეშვეობით

§9. ევროპული კავშირის სამართლის წყაროები

ლიტერატურა: Umfangreiche Zusammenstellung bei *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU (Komm.), 63. EL 2017, Art. 288 AEUV. Im Übrigen: *H. Krüger*, Über die Herkunft der Gewalt der Staaten und der sog. supranationalen Organisationen, DÖV 1959, 721; *Weiler*, The Transformation of Europe, YLJ 1991, 2403; *Nettesheim*, Der Grundsatz der einheitlichen Wirksamkeit des EG-Rechts, GS Grabitz 1995, 447; *Möllers*, Die Rolle des Rechts im Rahmen der europäischen Integration, 1999; *Rodríguez Iglesias*, Gedanken zum Entstehen einer Europäischen Rechtsordnung, NJW 1999, 1; *Zuleeg*, Der rechtliche Zusammenhalt der EU, 2004; *Barents*, The Autonomy of Community Law, 2004; *Bast*, Grundbegriffe der Handlungsformen der EU, 2006; *Bast*, Handlungsformen und Rechtsschutz, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, 489; *Avbelj*, Supremacy or Primacy of EU Law, ELJ 2011, 744; *Nettesheim*, Wie weit kann die Vergemeinschaftung der Legitimierung der EU vorseilen?, EuZW 2013, 161; *Reimer*, Richtlinienkonforme Rechtsanwendung, JZ 2015, 910; *Latzel*, Der Anwendungsbereich des Unionsrechts, EuZW 2015, 658; *Häberle/Kotzur*, Europäische Verfassungslehre, 8. Aufl. 2016; *König*, Gesetzgebung, in: Schulze u. a. (Hrsg.), Europarecht, 3. Aufl. 2015, § 2; *Halberstam*, „It's the Autonomy, Stupid!“, GermanLJ 2015, 105; *Aust*, Eine völkerrechtsfreundliche Union?, EuR 2017, 106.

I. ევროპული კავშირის ავტონომიური და ერთგვაროვანი მართლწესრიგი

1. „კავშირის“ სამართლის სამართლებრივი სხეული

ევროპის გაერთიანების პროცესი საწყისი ეტაპიდანვე, – ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების ხელშეკრულების დადებიდან 1951 წელს, – ინსტიტუციური თვალსაზრისით, **ფრაგმენტულობითა და პეტეროგენულობით** გამოირჩეოდა. პარიზისა (ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების დაფუძნების შესახებ ხელშეკრულება) და რომის ხელშეკრულებები (ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების დაფუძნების შესახებ ხელშეკრულება, ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანების დაფუძნების შესახებ ხელშეკრულება) ქმნიდნენ საფუძველს სამი ახალი საერთაშორისო ორგანიზაციისათვის. მაასტრიხტის ხელშეკრულებამ ევროპული კავშირის სახით შექმნა ინსტიტუცია, რომელიც, დამკვიდრებული მოსაზრებით, დაფუძნებულ გაერთიანებებთან მიმართებით, შედარებით მაღალ საფეხურს ქმნიდა. ლისაბონის ხელშეკრულებით ევროპული კავშირი ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების სამართალმემკვიდრედ იქნა მიჩნეული; იმავდროულად, ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულება ლისაბონის ხელშეკრულების ავტორებმა უცვლელი დატოვეს.

ამ ფრაგმენტულობის მიუხედავად, სამართლებრივი სხეული, რომელიც ევროპული ინტეგრაციის პროცესში ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების ხელშეკრულების დადებით წარმოიშვა, აღიქმება ერთიან სივრცედ. ევროპული კავშირის ორგანოების თვითაღქმით, ეს არის ავტონომიური მართლწესრიგი. ჯერ კიდევ ადრეულ ეტაპზე ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ განსაზღვრა, რომ ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების შესახებ, ევროპის ეკონომიკური

გაერთიანების შესახებ, აგრეთვე, ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულებების შედეგად კონსტიტუირებული მართლწესრიგი უნდა აღქმულიყო არა როგორც საერთაშორისო სამართლის შემადგენელი ნაწილი, არამედ როგორც თვითმყოფადი და ავტონომიური სივრცე საერთაშორისო სამართალსა და შიდასახელმწიფოებრივ სამართალთან მიმართებით. ეს მოსაზრება ემყარებოდა შეფასებას, რომლის თანახმად, **ინტეგრაციის პოლიტიკისა და ფუნქციური დანიშნულების შესაბამისად**, ევროპული გაერთიანების სამართალი **მიზანშეწონილია**, არ იქნეს აღქმული არათვითმყოფად ნაწილად საერთაშორისო სამართლისა, რომელიც, თავის მხრივ, საკუთარი სტრუქტურისა და მიზნების გათვალისწინებით, მრავალფეროვანია. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ამ შეფასებამ დადებითი გამოხმაურება პოვა წევრ სახელმწიფოებში. შეფასება არ იყო სავალდებულო, მიუხედავად ამისა, ის იმდენად რაციონალური აღმოჩნდა, რომ მალევე მოიპოვა მხარდაჭერა წევრ სახელმწიფოებსა და ევროპული კავშირის სამართლის მეცნიერებებში.

3 ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების ძალაში შესვლიდან (1993 წ.) ლისაბონის ხელშეკრულების ძალაში შესვლამდე (2009 წ.) დავის საგანი იყო **ახალშექმნილი „კავშირის სამართლისა“ და ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების სამართლის ურთიერთმიმართების** საკითხი (იხ. დანვრილებით, § 10, მე-2 აბზაცი). ნაწილობრივ ევროპული კავშირი აღიქმებოდა საერთაშორისო სამართლის წესების მიხედვით ორგანიზებულ **წევრი სახელმწიფოების სახელმწიფო კონფერენციად**, რომელიც უკვე დაფუძნებული გაერთიანებებით მოცული სემენტებისაგან მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდა. ნაწილობრივ ევროპული კავშირი აღიქმებოდა, აგრეთვე, როგორც კავშირი, რომელიც **ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ, ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანების შესახებ და (2002 წლამდე) ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულებებით დაფუძნებულ გაერთიანებებზე მძლავრ იდგა**. ნაწილობრივ, აგრეთვე, მოიაზრებოდა, რომ ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების ძალაში შესვლით ზემოაღნიშნული **გაერთიანებები ახალ ერთობად – „ევროპულ კავშირად“ გარდაიქმნა, გაერთიანდა**. თითოეული მოსაზრება განაპირობებდა, თუ რამდენად არსებობდა მშაობა ევროპული კავშირისა და ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების სამართლის განსასხვავებლად.

4 ლისაბონის ხელშეკრულებამ ეს **გაურკვევლობები მხოლოდ ნაწილობრივ აღმოფხვრა**. ევროპული კავშირი არის გაერთიანება, რომლის სამართლებრივი საფუძვლები განისაზღვრება ევროპული კავშირის შესახებ და ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულებებით. ამ თვალსაზრისით, თანამედროვე ევროპული კავშირი არის ევროპის ეკონომიკური გაერთიანებისა და მასტრიხტის ხელშეკრულებით დაფუძნებული ევროპული კავშირის (ლისაბონის ხელშეკრულებამდე ფუნქციონირებადი ვერსია) სამართალმემკვიდრე. იმავდროულად, ლისაბონის ხელშეკრულებით არ მომხდარა ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების დაკავშირება ევროპული კავშირის შესახებ და ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულებებთან. შესაბამისად, რაღაც ხარისხით შესაძლოა, დაშვებადი ჩანდეს მსჯელობა, რომ საკითხი ეხება ორ სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციას – ევროპულ კავშირსა და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას. იმავდროულად, ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას შესახებ ხელშეკრულება ისევ საუბრობს **„გაერთიანების სამართალსუბიექტურობაზე“**. ამასთან, საერთაშორისო ხელშეკრულებები პრაქტიკაში იდება ევროპული კავშირისა და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანების მიერ. მიუხედავად ზემოაღნიშნულისა, შედარებით დამარწ-

მუნებელია მოსაზრება, რომ ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულება არის ევროპული კავშირის საკონსტიტუციოსამართლებრივი საფუძვლების მხოლოდ ნაწილი და არა დამოუკიდებელი საერთაშორისო ორგანიზაციის დამფუძნებელი აქტი. ლისაბონის ხელშეკრულების ძალაში შესვლის შედეგად ამოღებულ იქნა ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების ნორმა შესაბამის ორგანოებთან დაკავშირებით (იხ. ლისაბონის ხელშეკრულების მე-2 პროტოკოლის მე-5 მუხლი). განცალკევებულად ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებაში გაწევრება შესაძლებელი უკვე აღარ არის; სადღეისოდ, ერთადერთი გაერთიანება, რომელიც ინტეგრაციის შესაძლებლობას ქმნის, ევროპული კავშირია – იმ განსაკუთრებულობის გათვალისწინებით, რომ ის რამდენიმე სადამფუძნებლო დოკუმენტს ეყრდნობა. ამ კონტექსტში, ინტეგრაციის ფუნქციის მატარებელი სუბიექტის (ევროპული კავშირი) მიერ შექმნილი სამართალი აღიქმება **კავშირის სამართლად**, მიუხედავად იმისა, თუ სად პოულობს ის სამართლებრივ საფუძვლებს – ევროპული კავშირის შესახებ, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ თუ ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულებაში.

მწვავე დებატები საკითხის გარშემო, ქმნიან თუ არა ევროპული კავშირის სადამფუძნებლო დოკუმენტები ერთგვარ „კონსტიტუციას“, დასრულდა გარკვეული ფრუსტრაციით. ახალი ცნებების აღსაწერად გარდაუვალია სახელმწიფო სამართლის თეორიაში დამკვიდრებული ტერმინების გამოყენება. ეს უკანასკნელნი შეესაბამებიან ახალ ცნებებს და, იმავდროულად, განიცდიან სახეცვლილებებს. ევროპული კავშირის საკონსტიტუციოსამართლებრივ წყაროებს შესაძლოა, ეწოდოს „კონსტიტუცია“, იმ განსხვავებით, რომ ამ ტერმინით ტრანსპორტირებული მნიშვნელობები ზედმინევენით უკვე აღარ განიმარტება (განსხვავებით, მაგ., 90-იანი წლების დასაწყისისაგან). „კონსტიტუციის“ ცნების ამგვარი თავისუფალი გამოყენებით ხდება მისი მნიშვნელობის გაუფასურებაც.

2. კავშირის სამართლებრივი წესრიგის ნიშნები

ა) პრეტენზია ავტონომიურობაზე

დასაწყისიდანვე ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების სამართალი არის საერთაშორისო სამართალი. მიუხედავად ამისა, მე-20 საუკუნის ადრეული 60-იანი წლებიდან ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების სამართალი კონსტრუქციულად გამოეყო საერთაშორისოსამართლებრივ ფესვებს და ჩამოყალიბდა **განსაკუთრებული სახეობის სამართლებრივ სივრცედ საერთაშორისო სამართალსა და წევრ სახელმწიფოთა შიდაეროვნულ სამართალს „შორის“**. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მოსაზრებით, წევრ სახელმწიფოთა უმაღლეს გამგებლობას განკუთვნიებული უფლებამოსილებების ევროპული კავშირისათვის გადაცემით შეიქმნა ავტონომიური მართლწესრიგი. ევროპული კავშირის შემდგომი განვითარებისათვის მიმართულების განმსაზღვრელი არსებითი თემა ასე ჟღერს: „განსხვავებით ჩვეულებრივი საერთაშორისო სამართლისაგან, ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულებით შეიქმნა განსაკუთრებული სამართლებრივი წესრიგი, რომელიც ამოქმედების დროიდან წევრ სახელმწიფოთა მართლწესრიგის ნაწილად იქცა და გამოყენებადია ამ უკანასკნელთა სასამართლოების მიერ. გაერთიანების განუსაზღვრელი დროით დაფუძნებით, რომელიც საკუთარი ორგანოებით, უფლება- და გარიგებაუნარიანობით, საერთაშორისო ქმედუნარიანობითა და, განსაკუთრებით, ნამდ-

ვილი, წევრ სახელმწიფოთათვის იმანენტური შეზღუდული კომპეტენციებით ან მათი უფლებამოსილებების ნაწილის გაერთიანებისათვის გადაცემით გამოირჩევა, წევრმა სახელმწიფოებმა შექმნეს სამართლებრივი სხეული, რომელიც, თავის მხრივ, შესაბამის, განსაზღვრულ სფეროში სუვერენიტეტის შეზღუდვას მოიაზრებს და სამართლებრივად მხოტავია როგორც წევრ სახელმწიფოთათვის, აგრეთვე, თავად გაერთიანებისათვის.“

- 6 გემოაღნიშნული პასაჟი, ნაწილობრივ, აღქმადია იმგვარად, რომ ევროპული კავშირის სამართალი ფორმალურად საერთაშორისო სამართალია, ამ უკანასკნელის სტრუქტურული ღიაობის გათვალისწინებით, თუმცა, იმავდროულად, „ატიპურ“, „განახლებულ“ წესრიგს ქმნის. უშუალოდ **„ევროპული კავშირის სამართლის სამართლებრივ-დოქტრინული“ ხედვით** აქცენტირდება ფორმულირება „განსაკუთრებული მართლწესრიგი“ და მისი **გამიჯვნის საკითხი** საერთაშორისო სამართლისაგან. სწორედ ეს ბოლო პასაჟია ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსეული აღქმისა და შეფასების არსებითი საფუძველი. ამ კონტექსტში არ გამოირიცხება, რომ ევროპული კავშირი არ იყენებს საერთაშორისოსამართლებრივ ფიგურებს, თუკი ეს საგნობრივი სპეციფიკის შესაბამისად აუცილებელია.
- 7 ამ ნაბიჯით ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ განსაზღვრა გზა, რომლის მიხედვით, ევროპული კავშირის სამართლის ინტერპრეტაცია და განვითარება აღარ ექვემდებარება საერთაშორისო სამართლის განმარტების წესებს, მის ფუნქციურ მაგალითებს და მისი არსებითი გაგების სახელმწიფოებზე კონცენტრაციას. აქცენტირება „ავტონომიურობაზე“ ნიშნავს **„განვითარების თავისუფლებას“**. ეს თავისუფლება ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ გამოიყენა მისთვის იმანენტური, თანმიმდევრული, ინტეგრაციის მიზნებზე ორიენტირებული კონკრეტიზაციის მეთოდების განსავითარებლად. შედეგად, წევრ სახელმწიფოთა სასამართლოებმა ზედმიწევნით აღასრულეს ლუქსემბურგის ინსტრუქციები. ამ თვალსაზრისით, დაშვებადია სადამფუძნებლო ხელშეკრულების ავტორთა (წევრ სახელმწიფოთა) ნების უკულებელყოფა, ხელშეკრულებათა წარმოშობას მათივე აღქმისას არავითარი როლი არ ენიჭება. საერთაშორისო სამართლის წესები ევროპული კავშირის სამართალში გამოიყენება მხოლოდ მაშინ, როდესაც ეს უკანასკნელი შესაბამის მითითებებს შეიცავს. ამ თვალსაზრისით, აუცილებელია კავშირის სამართლისათვის იმანენტური, ფუნქციურად და ტელეოლოგიურად მიზანშეწონილი სამართლებრივი კონკრეტიზაცია. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო მოითხოვს, რომ კავშირის სამართლის ავტონომიური ბუნება – განსაკუთრებით, მისი განმარტებისას – არ შეილახოს **საერთაშორისო ინსტიტუციებისათვის უფლებამოსილებათა გადაცემით**.

კავშირისეულ ავტონომიაზე აქცენტირება არ ნიშნავს, რომ არ არსებობს ინსტიტუციური, პროცედურული და პერსონალური თვალსაზრისით **მჭიდრო ბმები** ევროპულ კავშირსა და წევრ სახელმწიფოებს, აგრეთვე, უშუალოდ წევრ სახელმწიფოებს შორის. **ფედერაციის** წარმოშობის წინაპირობა სწორედ ეს არის. ვინც კონკრეტულ ტერიტორიაზე სახელმწიფოთა ურთიერთშემზრდის პროცესს თვალს ადევნებს, ხშირად იყენებს ცნება „გაერთიანებას“ („სახელმწიფოთა გაერთიანება“, „ადმინისტრაციითა გაერთიანება“, „კონსტიტუციური გაერთიანება“, და სხვ.). საკონსტიტუციო სასამართლოებიც გაერთიანების შემადგენლობაში არიან. მიუხედავად ამისა, აღწერილობითი ღირებულება ამ მოღუბრი ცნებ-

სა მწირია, კონსტიტუციათა თვითმყოფადობის გათვალისწინებით, პრობლემურაც კი. მართლმსაჯულების სფეროში ხშირად საუბრობენ, აგრეთვე, ერთგვარ „კოოპერაციამზე“. საბოლოოდ, ევროპული კავშირისა და წევრ სახელმწიფოთა შიდაეროვნული სამართლის ურთიერთმიმართება, ჯერჯერობით, შესაძლოა, აღინეროს როგორც მონისტური. ის, რომ **გამიჯვნის სფეროები** რომელიმე მათგანის პრიმატთან დაკავშირებით კონფლიქტებს მოიპყრებს, არაფერს ნიშნავს. მონისტური მოძღვრება არ იმპლიცირებს უცილობლად ამ ტიპის კონფლიქტისაგან თავისუფლების იდეას.

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ კავშირის სამართლის ავტონომიურობის მოთხოვნაში შესაძლებელია მოიაზრებოდეს დასაბუთება, რომ ევროპული კავშირი სახელმწიფოთა სუვერენული გაერთიანებაა. მაგრამ ეს ასე ერთმნიშვნელოვნად არ ჩანს. წევრ სახელმწიფოთა სუვერენიტეტი (საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების ძალაუფლება) ხელშეუხებელია. ევროპული კავშირი, როგორც გაერთიანება, ფუნქციონირებს **წევრ სახელმწიფოთა მეშვეობით**. ეს სრულიად ნათელია პასუხისმგებლობის გადანაწილების თაობაზე ისეთ რთულ დებატებში, რომელნიც ფინანსურ და ლტოლვილებთან დაკავშირებულ კრიზისებს ეხება. ზოგიერთი დამკვირვებელი ცდილობს, აღწეროს ეს მოვლენა ცნებით – „ნაწილობრივი სუვერენიტეტი“ ან „სუვერენიტეტის დანაწილება“; თუმცა ამით სუვერენიტეტის ცნება მის საპირისპირო მნიშვნელობას იძენს. ცხადია, შემდგარია კომპეტენციათა დანაწილება; აგრეთვე, პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილება განთავსებულია, ჯერჯერობით, ნაწილობრივ წევრ სახელმწიფოთა დონეზე, მაგრამ ამ ტიპის **უფლებამოსილებათა განსაზღვრის უფლებამოსილება (კომპეტენცია-კომპეტენცია)** რჩება წევრი სახელმწიფოების, როგორც კავშირის „ხელშემკვრელი სუვერენული სუბიექტების“, მოქმედების არეალში (უფრო ნათლად: გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 89, 157, „მაასტრიხტი“; გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 123, 267, „ლისაბონი“). ეს არის შედეგიანი იმ თვალსაზრისით, რომ წევრ სახელმწიფოთა საკონსტიტუციო სასამართლოები უფლებამოსილი არიან, შეაფასონ არა მხოლოდ უფლებამოსილებათა ევროპული კავშირისათვის გადაცემის კონსტიტუციურობა, არამედ (თუმცა უკვე უარყოფილია) ამ ტიპის **უფლებამოსილებრივი გამიჯვნის პრინციპის დაცვის საკითხი** (ultra-vires კონტროლი; გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 126, 286, „Honeywell“), აგრეთვე, წევრ სახელმწიფოთა კონსტიტუციური იდენტობის დაცვის საკითხიც.

ამ კონტექსტში ინტეგრაციის პროცესი, უკვე ორმოცდაათი წელია, მერყევ მდგომარეობაშია. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ განვითარებული (ევროპული კავშირის სამართლის) შეუზღუდავი ავტონომიურობის მოთხოვნა, აგრეთვე, საბოლოოდ აქცენტირებული საერთაშორისო ორგანიზაციებზე (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13.12.2014, დასკვნა 2/13, „მიერთება ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასთან“), ფუნქციურ-პრაქტიკული თვალსაზრისით მიზანშეწონილია, მაგრამ, კონსტრუქციულ-თეორიული პერსპექტივის გათვალისწინებით, მსხვერვადი. სამართლებრივ პრაქტიკას, ძირითადად, კარგად შეუძლია არსებობა იმით, რომ ევროპული კავშირის არსისა და მისი შიდასახელმწიფოებრივ დონეზე მოქმედების საკითხის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ამომწურავად ძალუძს; მეორე მხრივ, წევრი

სახელმწიფოები ვალდებული არიან, დაიცვან, ყოველ შემთხვევაში, თეორიულად არ შელახონ პრინციპი საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების აუცილებელი უფლებამოსილების შესახებ. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მათ უნდა დათმონ სუვერენიტეტი. სამართლებრივი მოწესრიგება ამ მწვავე საკითხისა, რომელიც კოლიდირებად, ურთიერთ-საპირისპირო მოთხოვნებს მოიცავს, შეუძლებელია; რჩება იმედი, რომ ორივე მხარე პოლიტიკურ გონიერებასა და სენსიტიურობას გამოიჩენს (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 126, 286, „Honeywell“). ამ თვალსაზრისით, კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია სამართლებრივი რეგულაციების განვითარება, რომელიც ამ კონფლიქტურ სიტუაციას განმუხტავს. გავრცელებული მოსაზრების პარადოქსული შემადგენლობა ამ საკითხს ვერ აგვარებს: მოქმედების თეორიული საფუძვლების მიხედვით, ევროპული კავშირი ემორჩილება კვლავაც წევრ სახელმწიფოთა ნებას და ფლობს ამ უკანასკნელთა მიერ მისთვის გადაცემულ განსაკუთრებულ, რანგობრივი თვალსაზრისით, უმაღლეს უფლებამოსილებებს. მართვის თეორიული საფუძვლების გათვალისწინებით, ევროპულ კავშირს აქვს შეუზღუდავი პრიმატისა და ავტონომიურობის პრეტენზია.

ბ) სამართალშემოქმედებითი პროცესის სუპრანაციონალიზაცია

- 10** მეორე, სამართალშემოქმედებითი პროცესისათვის ნიშანდობლივი თვისება არის მისი **უნიფიცირებისა და „სუპრანაციონალიზაციის“** ხარისხი. სამართალშემოქმედებითი პროცესი უკვე აღარ მიმდინარეობს (სფეროების მიხედვით განსხვავებული მოცულობით) წევრ სახელმწიფოთა დონეზე და არც წევრი სახელმწიფოების თანამშრომლობის შედეგად. ამ ფუნქციას ასრულებენ დამოუკიდებელი ზესახელმწიფოებრივი ინსტიტუციები წევრ სახელმწიფოთა საჯარო პირების თანამონაწილეობით, საკუთარ უფლებამოსილებებზე დაყრდნობითა და საკუთარი ძალაუფლების განხორციელებით, ევროპული კავშირის უმაღლესი მმართველობითი კომპეტენციების ფარგლებში. **უფლებამოსილების სახეობაზე, გადაწყვეტილების მიღების პროცესის შემადგენლობაზე** და შესაბამის **სამართლებრივ საშუალებებზე** არის დამოკიდებული, თუ რა მოცულობით ხორციელდება „სუპრანაციონალიზაცია“ და უნიფიცირება. თუკი სუპრანაციონალიზაციის ხარისხი ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების ფარგლებში განვითარებულია, იგრძნობა ჩამორჩენა საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში. მიუხედავად ამისა, ამ სფეროშიც არ არის ადეკვატური საუბარი „მთავრობათაშორის თანამშრომლობაზე“. საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროშიც გადაწყვეტილებები დიდი ხანია, აღარ მიიღება ჰორიზონტალურ დონეზე, წევრ სახელმწიფოებს შორის თანამშრომლობის საფუძველზე. ისინი მიიღება ზესახელმწიფოებრივ დონეზე. ზოგადად, ევროპული კავშირის ორგანოების ფარგლებში ძალების გადანაწილება განსხვავდება ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სტანდარტისაგან. შესაბამისად, შესაძლებელია საუბარი ერთგვარ **ნაწილობრივ სუპრანაციონალიზაციაზე**, რადგან აქ გამოცემულ სამართალს აკლია **სუპრაეროვნულობის ხარისხი**.

- 11** როგორც **დამოუკიდებელი („სამართლებრივი“)** გაერთიანება, ევროპული კავშირი საკუთარ დამოუკიდებლობას წევრი სახელმწიფოებისაგან იცავს **საკუთარივე ინსტიტუციების** დამოუკიდებ-

ლობით (ახალი ტერმინი: „სამართლებრივი კავშირი“). ევროპული კავშირის ორგანოები მოქმედებენ დამოუკიდებელ პოლიტიკურ სივრცეში, რომელიც წევრ სახელმწიფოთა სამოქმედო არეალს მხოლოდ ნაწილობრივ ეხება. ამ კონტექსტში, ევროპული კავშირის ორგანოები იძენენ პოლიტიკურ დამოუკიდებლობას; ეს უნდა იყოს რეგულირებული სამართლითაც. ევროპული კავშირის ორგანოების მოქმედების თავისუფლება (უკიდურეს შემთხვევებში, უმრავლესობის პრინციპზე დაფუძნებული გადაწყვეტილებებით), რომელიც ვლინდება დამოუკიდებელი სამართლებრივი დაცვის სტანდარტით ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსთან მიმართებით და, შესაბამისად, **ევროპული კავშირის დონეზე მოქმედი სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი** (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13.2.1979, 101/78, „Granaria“), აგრეთვე, **კავშირის მზარდი ფინანსური ავტონომია** ხაზს უსვამს, რომ ყველაფერი ამ მიმართულებით ვითარდება.

გ) სუპრანაციონალიტეტი (სუპრაეროვნულობა)

ევროპული კავშირის სამართლის შემდგომი ნიშანი არის სუპრანაციონალიტეტი. ეს **12** ტერმინი არ გამოიყენება ერთმნიშვნელოვანი შინაარსით. თუმცა არსებობს კონსენსუსი, რომ ეს ტერმინი გულისხმობს წევრ სახელმწიფოთა სამართლებრივ სივრცეში მოქმედების სპეციფიკურ ფორმას. ეს ტერმინი, ნაწილობრივ, ემსახურება **ევროპული კავშირის სამართლის უპირატესობის ხაზგასმას, ეროვნულ სამართალთან მიმართებით**. იგი ნაწილობრივ გამოიყენება, აგრეთვე, ევროპული კავშირის სამართლის არსის აღსაწერად, რათა არგუმენტირებულ იქნეს სუბიექტური უფლებები შიდასახელმწიფოებრივ სფეროში („უშუალო მოქმედება“). ამ თვალსაზრისით, აქ (სახელმძღვანელოს მიერ) ტერმინი აღინერება ფართო გაგებით და მოიცავს კავშირის სამართლის მოქმედების თავისებურებებს, როგორც მისი „გამჭოლი“ მოქმედების, აგრეთვე, უპირატესად გამოყენებადობის პრინციპის გათვალისწინებით.

ევროპული კავშირის სინამდვილეში **სუპრაეროვნული სამართალი საკუთარი კლასიკური მნიშვნელობით** **13** მოაზრებულია ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულებებში. ევროპული კავშირის ხელშეკრულებით განსაზღვრულ სფეროებში იქმნება სამართალი, რომელიც სავალდებულოა წევრი სახელმწიფოებისათვის. ეს სამართალი ფლობს უპირატესობას. კერძო პირების უფლებებისა და ვალდებულებების არგუმენტირება ამ სფეროში ამ ეტაპზე არ არის შესაძლებელი.

დ) განსაკუთრებით: ძალაში ყოფნა, უშუალო გამოყენება და ევროპული კავშირის სამართლის მოქმედება

სუპრაეროვნული მართლწესრიგის დამახასიათებელ თვისებად მიიჩნევა მდგომარეობა, რომ ის მხოლოდ **წევრ სახელმწიფოთა მისამართით არ მოქმედებს**. ეს **14** ნიშან-თვისება ყველა ხელშეკრულებას აქვს. ეს არის განსაკუთრებული, სახელმწიფოთაშორისი ხელშეკრულებებისათვის ნაკლებად დამახასიათებელი თვისება, რომელიც მოიცავს პრინციპს: **კავშირის სამართალი გამოყენებადია წევრ სახელმწიფოებში უშუალოდ**. ის უშუალოდ ბოჭავს მის ადრესატებს, აღმასრულებელი აქტების გამოცემის აუცილებლობის გარეშე; იგივე პრინციპი მოქმედებს უფლებამოსილებათა დასაბუთებისას და უფლებებით აღჭურვისას. ამ ტიპის სამართლებრივი მოქმედება მიეწერება კავშირის სამართალს, რათა განახორციელოს საკუთარი მოვალეობები ფექტიანად და უნიფიცირებულად (ე.წ. „**უნიფიცირებულად მოქმედების პრინციპი**“). ამ კონტექსტში, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო დამზღვევი

მექანიზმის სახით იხსენებს კავშირის სამართლის „ავტონომიურობის“ კონცეფციას. ამ თვალსაზრისით, როგორც პოზიტიურსამართლებრივი საფუძველი, ევროპული კავშირის სამართლის ხარისხობრივი შემადგენლობის აღსაწერად გამოიყენება ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 288-ე მუხლი და მისი სხვადასხვა ნორმა, კავშირის სამართლის „ყოველი“ წევრი სახელმწიფოს მისამართით მოქმედებისა და „ყოველ წევრ სახელმწიფოში მისი ზოგადი და უშუალო გამოყენების“ პრინციპის შესახებ.

15 ის, რომ ევროპული კავშირის სამართალი წევრი სახელმწიფოების ფარგლებში მოქმედი პირების მისამართით უშუალოდ გამოყენებადია („direct effect“), ხაზს უსვამს მის განსაკუთრებულ, ტერმინოლოგიურად მნიშვნელოვან ფორმებს. კავშირის სამართლის **პირდაპირი მოქმედება** ადრესატებზე, ე.ი. კავშირის ნორმების უშუალო **„გამჭოლი“** მოქმედება ცალკეულ პირებზე, არის მისი ის თვისება, რომლითაც ეს უკანასკნელი ასაბუთებს და ხაზს უსვამს მის უპირატესობას ეროვნულ სამართლებრივ სივრცეში, ეროვნულ სამართალთან მიმართებით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5.2.1963, „Van Gend & Loos“). კავშირის სამართლის ნორმები, რომლებიც არ საჭიროებენ აღმასრულებელი აქტების გამოცემას, მოქმედებენ მათი ადრესატების მისამართით უშუალოდ. ამ კონტექსტში მნიშვნელოვანია (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 22.6.2010, C-188/10, „Melki“) ტელეოლოგიური და ფუნქციური დაკვირვებები (და ნორმის არა მხოლოდ სიტყვასიტყვითი მნიშვნელობა). უშუალოდ მოქმედებენ წევრი სახელმწიფოსათვის არა მხოლოდ პოზიტიური ვალდებულებების წარმომშობი ნორმები, არამედ მოქმედებისაგან თავის შეკავების მავალდებულებელი ნორმებიც.

16 ცალკეული პირებისათვის ევროპული კავშირის სამართლის პირდაპირი მოქმედების არსი არის შემდეგი: ამ ნორმების ადრესატებს შეუძლიათ, უშუალოდ დაეყრდნონ ევროპული კავშირის სამართალს წევრ სახელმწიფოთა და ევროპული კავშირის სამართლის დაწესებულებებსა და სასამართლოებში (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 9.3.1978, 100/77, „Simmenthal“). ნორმის ადრესატები უზრუნველყოფილი ხდებიან **სუბიექტური საჯაროსამართლებრივი უფლებებით**, რომელთა მეშვეობითაც ხდება მათი ჩართვა კავშირის სამართლებრივ სივრცეში. ეს ხორციელდება არა მხოლოდ ინსტრუმენტული მიზნებით, არამედ შესაბამისი ინდივიდების ღირებულებითი კატეგორიების აღიარების შედეგად. კავშირის სამართლის პრაქტიკული მხარეების გათვალისწინებით, ეს უკანასკნელი განსხვავდება საერთაშორისო ორგანიზაციების სახელმწიფოთაშორის სამართლისაგან და უახლოვდება შიდასახელმწიფოებრივ („ფედერალურ“) სამართალურთიერთობებს. საკუთარი უფლებებისა და მოვალეობების ინდივიდუალურ დონეზე აპელირებები ის კონტექსტია, რაც განსაზღვრავს კავშირის სამართლის უპირატესობას ეროვნულ სამართლებრივ სივრცეში და რა მიზეზითაც ეს უკანასკნელი განიცრცობა, ხშირად გამოიყენება და, შესაბამისად, პრაქტიცირდება.

17 უშუალოდ მოქმედი ნორმების ტიპური მაგალითია **რეგულაციები**. ამასთან, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ საკუთარი გადაწყვეტილებებით არაერთხელ აღნიშნა, რომ პირდაპირი მოქმედების ძალა აქვს, აგრეთვე, **ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელ-**

შეკრულების ცალკეულ ნორმებს. ეს სტანდარტი მოქმედებს ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულებით აღიარებული ძირითადი თავისუფლებების მიმართ (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 30-ე, 34-ე, 45-ე, 49-ე, 56-ე და 63-ე მუხლები), ამასთან, თავისუფალი მიმოსვლის უფლება ამავე ხელშეკრულების 21-ე მუხლის შესაბამისად და დისკრიმინაციის აკრძალვები მე-18 და 157-ე მუხლების შესაბამისად. დირექტივები და სხვა გადაწყვეტილებები მხოლოდ განსაკუთრებული წინაპირობების არსებობისას იძენენ უშუალო მოქმედების ძალას.

ევროპული კავშირის სამართლის უნიფიცირებული და პირდაპირი გამოყენება ცალკეულ პირთა მიმართ, რომელიც, თავის მხრივ, მას წევრ სახელმწიფოთა შიდაეროვნული სამართლის მიმართ უპირატეს მდგომარეობაში აყენებს, ასევე სძენს **განსაკუთრებულ იდენტობასა და ხარისხს** „კლასიკურ“ საერთაშორისოსამართლებრივ სივრცესა და ეროვნულ მართლწესრიგთან მიმართებით. რეკონსტრუქციისას, თუ როგორ მოიპოვებს კონკრეტული ღონისძიება ამგვარი მოქმედების ძალას, დამკვირვებლებში იგრძნობა, ნაწილობრივ, სკეპტიკური დამოკიდებულება. სუბიექტური უფლებებით აღჭურვა და მათი განხორციელება წევრ სახელმწიფოებში, უპირველესად გერმანიაში, გასაგები მოვლენაა. სხვა წევრ სახელმწიფოებში ევროპული კავშირის სამართლის უპირატესობის პრინციპი უფრო ფართოდ განიმარტება და კონცეპტუალურად ძლიერია, მათ შორის არაპირდაპირი მოქმედების შემთხვევებშიც; ინდივიდების სამართლებრივი პოზიციები უფრო მეორეხარისხოვანია. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილებებში ორივე პოზიცია, შიგადაშიგ, ერთმანეთს ერწყმის.

ზოგადად, წევრ სახელმწიფოთა შიდაეროვნული მართლწესრიგი, როგორც წესი, ჩაკეტილ სივრცედ მიიჩნევა. წევრი სახელმწიფოები თავად წყვეტენ, რომელ „გარე“ სამართლებრივ აქტებს და პრინციპებს შეიძლება ჰქონდეს შიდაეროვნული მართლწესრიგის ფარგლებში მოქმედების პრეტენზია. გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსაზრებით (შესაბამისი თანხმობით კანონებსა და ინტეგრაციის ხელშეკრულებაში მითითებული გერმანიის ფედერალური კონსტიტუციის 23-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის მე-2 წინადადება), გერმანიაში ევროპული კავშირის სამართლის მოქმედების საფუძველია ეროვნული ხედვა, სამართალგამოყენების კონტექსტში (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 73, 339, 374); მსგავსი მოსაზრებები არსებობს არაერთ სხვა წევრ სახელმწიფოშიც. ამ კონტექსტში ჩანს ევროპული კავშირის სამართლის უპირატესობის აღიარების მღვარი და შესაბამისი დოგმატური საფუძვლები.

II. პირველადი სამართალი

ლიტერატურა: *Hallstein*, Europäische Integration als Verfassungsproblem (1958), in: *Oppermann* (Hrsg.), Europäische Reden, 1979, 70; *Pescatore*, Die Gemeinschaftsverträge als Verfassungsrecht, FS Kutscher 1981, 319; *Heintzen*, Hierarchisierungsprozesse innerhalb des Primärrechts der EG, EuR 1994, 35; *Rodriguez Iglesias*, Zur „Verfassung“ der EG, 1996; *Häberle*, Europa als werdende Verfassungsgemeinschaft, DVBl. 2000, 840; *Oeter*, Europäische Integration als Konstitutionalisierungsprozeß, ZaöRVR 2000, 901; *Dorau*, Die Verfassungsfrage der EU, 2001; *K. H. Fischer*, Der Vertrag von Nizza (Komm.), 2001; *von Arnault*, Normenhierarchien innerhalb des primären Unionsrechts, EuR 2003, 191; *Bodnar* u. a., The Emerging Constitutional Law of the EU, 2003; *K.-H. Fischer*, Die Entwicklung des europäischen Vertragsrechts von den Römischen Verträgen bis zur EU-Verfassung, 2004; *Terhechte*, Der Vertrag von Lissabon, EuR 2008, 143; *Hummer/Obwexer*, Der Vertrag von Lissabon, 2009; von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Principles of European Constitutional Law, 2010.

- 19 ევროპული კავშირის **კონსტიტუციური სამართალი** (უპირველეს ყოვლისა, ინტეგრაციის ხელშეკრულებები, ასევე, ცვლილებების შესახებ ხელშეკრულებები და განვრცობის შესახებ კონვენციები) განსხვავდება **მეორეული სამართლისაგან** (განსაკუთრებით, ევროპული კავშირის სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის შედეგად მიღებული რეგულაციები, დირექტივები, გადაწყვეტილებები და ა.შ.). საერთაშორისო სამართლის შესაბამისად, ეს დანაწევრება მოიცავს სადამფუძნებლო ხელშეკრულებებსა და მათ საფუძველზე მიღებულ „სახელმწიფოთა გაერთიანების შიდა სამართალს“. ევროპული კავშირის სახელმწიფოსთან ახლოს მდგომ ხასიათს შეესაბამება ხაზგასმად დანაწევრებისა ხელშეკრულებების „საკონსტიტუციოსამართლებრივ“ როლსა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილება, 1991, I-6079, დასკვნა 1/91) და კავშირის სამართლის მეორეხარისხოვან ნორმებს შორის, რომელნიც, თავის მხრივ, ჩვეულებრივი კანონების მსგავსად, ერთგვარად, ე.წ. მეორე დონეზე მოქმედებენ. ზოგჯერ აღმასრულებელი აქტები, რომლებიც გამოიცემიან ევროპული კავშირის ორგანოების მიერ, მეორეულ სამართლის საფუძველზე, იწოდებიან **„ტერციალურ ანუ მესამეულ სამართლად“** (მაგ., განსაკუთრებით, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 290-ე მუხლი).
- 20 ევროპული კავშირის კონსტიტუციური სამართალი მხოლოდ და მხოლოდ პგავს **ერთგვაროვანი წესრიგის** სისტემას. კავშირის კონსტიტუციური სამართალი მრავალფეროვანი შემადგენლობისაა, თუნდაც მხოლოდ ფორმის მიხედვით: ხელშეკრულებების პარალელურად მისი წყაროებია: ჩვეულებითი სამართალი, ევროპული კავშირის სამართლის ზოგადი პრინციპები და ა.შ. არსებობს იერარქია მათი მოქმედების მიხედვითაც, მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციური სამართალი ერთგვაროვან სამართლებრივ მასას ქმნის, რომლის ფარგლებში ხარისხობრივი დიფერენცირებები არ ხდება. განსხვავებების გამოძებნა ევროპული კავშირის საკონსტიტუციო სამართლის (წევრ სახელმწიფოებში არსებული რეალობა) მნიშვნელოვნების, მოქმედებისა და ნამდვილობის მიხედვით სადამფუძნებლო ხელშეკრულებებთან დაკავშირებით შეუძლებელია; არ არსებობს ძირითადი და არაძირითადი, რანგობრივად უპირატესი და რანგობრივად ნაკლებად მნიშვნელოვანი სახელშეკრულებო სამართლის დიფერენცირების შესაძლებლობა. ჩვეულებითი სამართალი და სამართლის ზოგადი პრინციპები განეკუთვნებიან კავშირის საკონსტიტუციო სამართალს იმდენად, რამდენადაც არ ეწინააღმდეგებიან ამ უკანასკნელის პოზიტიურსამართლებრივ შემადგენლობას (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 48-ე მუხლი). შესაძლებელია ფორმულირება, რომ ევროპული კავშირის ძირითადი უფლებები, რომლებიც სამართლის ზოგადი პრინციპების ფორმით მოქმედებენ, განეკუთვნებიან ევროპული კავშირის საკონსტიტუციო სამართალს, მაგრამ, მოქმედების პრეტენზიის მიხედვით, ევროპული კავშირის ხელშეკრულებებსა და ე.წ. მეორეულ სამართალს შორის დგანან.
- 21 კავშირის საკონსტიტუციო სამართალი **ნორმათა იერარქიის** გათვალისწინებით **უპირატესია** ე.წ. მეორეულ სამართალზე, ისევე, როგორც შიდაეროვნულ სამართლებრივ წესრიგში – კონსტიტუცია ჩვეულებრივ კანონებთან მიმართებით. კავშირის სამართლის ეს შიდა იერარქია განსხვავდება „კავშირის სამართლის იერარქიული უპირატესობის“ პრინციპისაგან წევრ სახელმწიფოთა შიდაეროვნულ სამართალთან მიმართებით.

1. ხელშეკრულებები

ევროპული კავშირის საკონსტიტუციო სამართლის მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნა- 22
წილია **ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულება** (7.2.1992), რომელიც უკანას-
კნელად შეიცვალა ლისაბონის ხელშეკრულების (13.12.2007) 1-ლი მუხლის შესაბა-
მისად. აგრეთვე, **ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულება**
(თავდაპირველად – ევროპული გაერთიანებების დაფუძნების შესახებ ხელშეკრულე-
ბა, 25.3.1957. ახალი სახელწოდება მიენიჭა ლისაბონის ხელშეკრულების მე-2 მუხ-
ლის საფუძველზე, 13.12.2007) და **ევროპის ატომური გაერთიანების დაფუძნების**
შესახებ ხელშეკრულება („ევროატომი“, 25.3.1957). დამფუძნებელი ხელშეკრუ-
ლებები მრავალგზის შეიცვალა და შეივსო. განსაკუთრებით: ევროპული კავშირის შე-
სახებ („მაასტრიხტის“) ხელშეკრულებით (7.2.1992), **ევროპული კავშირის შესახებ**
ხელშეკრულებისა და ევროპული გაერთიანებების შესახებ ხელშეკრულებების
ცვლილების შესახებ („ამსტერდამის“) ხელშეკრულებით (2.10.1997), ასევე **ნიცის**
ხელშეკრულებით (26.2.2001). ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანე-
ბის შესახებ 1951 წლის ხელშეკრულება („**Montanunion**“) ძალადაკარგულია 2002
წლის 24 ივლისიდან.

გარდა კავშირის სადამფუძნებლო და ცვლილებების შესახებ ხელშეკრულებებისა, 23
„ევროპული კავშირის კონსტიტუციად“ განხილვადია მთელი რიგი სხვა **საერთა-
შორისოსამართლებრივი, რატიფიცირებული აქტებისა**. ნორმების ამ ტიპს განე-
კუთვნება ხელშეკრულებების სხვადასხვა დანართი (პროტოკოლები, კონვენციები,
ხელშეკრულებები და ა.შ.), რომლებიც ხელშეკრულებების ნაწილად მიიჩნევა ან ში-
ნაარსის მიხედვით განეკუთვნება კავშირის პირველხარისხოვან სამართალს (მაგ.:
ხელშეკრულებები ევროპული გაერთიანების საერთო ორგანოების შესახებ, 1957;
პირდაპირი არჩევნების შესახებ გადაწყვეტილება, 1972; ერთიანი ევროპული აქტები,
1986); ამასთან, ამავე კატეგორიას განეკუთვნება (ევროპული კავშირის მართლმსა-
ჯულების სასამართლო, 28.4.1988, 31 და 35/86, „LAISA“) განეკუთვნება შესახებ ხელ-
შეკრულებები: 1972 წელს (გაერთიანებული სამეფო, დანია, ირლანდია), 1979 წელს
(საბერძნეთი), 1985 წელს (პორტუგალია, ესპანეთი), 1994 წელს (ფინეთი, ავსტრია,
შვედეთი), 2003 წელს (ესტონეთი, ლატვია, ლიტვა, მალტა, პოლონეთი, სლოვაკეთი,
სლოვენია, ჩეხეთი, უნგრეთი, კვიპროსი), 2005 წელს (ბულგარეთი, რუმინეთი) და
2011 წელს (ხორვატია). მიუხედავად ამისა, არა ყველა ტიპის „შერეული“ ხელშეკრუ-
ლება, რომელიც სადამფუძნებლო ხელშეკრულებების აღსრულებას ისახავს მიზნად
და რომელშიც, ევროპული კავშირის გარდა, წევრი სახელმწიფოებიც მონაწილეობენ,
განეკუთვნება კავშირის პირველად სამართალს (მაგ.: აფრიკის, ატლანტისა და წყნა-
რი ოკეანის ქვეყნების ჯგუფსა და ევროპული კავშირის გაერთიანებას შორის დადებუ-
ლი ხელშეკრულება – Lomé/Cotonou).

შინაარსობრივად, ევროპული კავშირის საკონსტიტუციო სამართალში ევროპული კავშირის შესახებ 24
ხელშეკრულების, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულებისა და ევროპის
ატომური გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების ნორმები განსხვავდება ძირითად ანუ ფუძემდებ-
ლურ და დარგობრივ საკითხებს განკუთვნიებული, სპეციფიკური, ნორმებისაგან. **ძირითადი ნორმე-
ბი** ასახელებენ და აღიარებენ კავშირის არსებით ღირებულებებს (მაგ., ევროპული კავშირის შესახებ

ხელშეკრულების მე-2 მუხლი), არსებით მიზნებსა და ამოცანებს (მაგ., ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-3 მუხლი, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-7 და შემდგომი მუხლები) და განსაზღვრავენ ფუძემდებლურ მოთხოვნებსა და აკრძალვებს (მაგ., ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-18 მუხლი). ამ ნორმებს აქვთ მოქმედების პრეტენზია, ხელშეკრულების გამოყენების სრული მოცულობის გათვალისწინებით. გარდა ამისა, ამ ძირითად ნორმებს განეკუთვნებიან, აგრეთვე, **ინსტიტუციური რეგულაციები** და პრინციპები, როგორებიცაა: ეროვნული იდენტობის დაცვის (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი) და **სუბსიდიარულობის მოთხოვნა** (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტი). ძირითადი ნორმები, მატერიალური საკონსტიტუციო სამართლის კონტექსტში, **„ევროპული კავშირის კონსტიტუციას“ ქმნიან, როგორც ასეთი**. ძირითადი ნორმები ქმნიან სამართლებრივად მხოლოდ სამართალს და არ იძლევიან მხოლოდ პროგრამულ წინადადებებს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 4.7.1963, „გერმანია/ევროპული კომისია“).

- 25** დარგობრივი, სპეციფიკური ნორმები აწესრიგებენ, პირველ რიგში, ევროპული კავშირის პოლიტიკის ცალკეულ სფეროებს (მაგ.: ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 38-ე მუხლი, აგრარული ბაზარი; ან ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 101-ე მუხლი, კონკურენციის პოლიტიკა). ეს ნორმები მიჯნავენ (შეზღუდული უფლებამოსილების პრინციპის მიხედვით, ცალკეული შემთხვევების შესაბამისად. „Begränzte Einzelermächtigung“) კავშირის კომპეტენციებს და, ცხადია, წევრ სახელმწიფოთა ჯერ კიდევ არსებულ უფლებამოსილებებს. მსგავს დარგობრივ საკითხებთან დაკავშირებული ნორმები ქმნიან ევროპული კავშირის **ფორმალურ საკონსტიტუციო სამართალს** და აღიარებულნი არიან კონსტიტუციის დონეზე, რადგან წევრ სახელმწიფოებს აქვთ ინტერესი, რომ ევროპული კავშირის უფლებამოსილებებისა და შინაარსობრივი პროგრამის ცვლილება, თუნდაც დარგობრივი სფეროების მიხედვით, მძიმე წინაპირობებს ექვემდებარებოდეს და შესაძლებელი იყოს მხოლოდ ხელშეკრულების („კონსტიტუციის“) ცვლილების შედეგად.

2. ევროპული კავშირის დაუწერელი საკონსტიტუციო (პირველადი) სამართალი

ლიტერატურა: *Lecheler*, Neue allgemeine Rechtsgrundsätze im Unionsrecht?, 2004; *Senden*, Soft Law in the European Communities, 2004; *Wulfers*, Allgemeine Rechtsgrundsätze als ungeschriebenes Recht der supranationalen Gesellschaftsrechtsformen, GPR 2006, 106; *Bernitz* (Hrsg.), General Principles of EC Law in a Process of Development, 2008; *Metzger*, Extra legem – intra ius: Allgemeine Rechtsgrundsätze im europäischen Privatrecht, 2009; *ders.*, Allgemeine Rechtsgrundsätze im Privatrecht, Rechtstheorie 2009, 313; *Schön*, Allgemeine Rechtsgrundsätze im Europäischen Gesellschaftsrecht, in: Grundmann u.a. (Hrsg.), Unternehmen, Markt, Verantwortung, 2010, 1343; *Tridimas*, General Principles of EU Law, 3. Aufl. 2013; *Besson*, General Principles and Customary Law in the EU Legal Order, in: Vogenauer/Weatherill (Hrsg.), General Principles of Law, 2017.

- 26** კავშირის სამართალი, ისევე, როგორც საერთაშორისო სამართლისა და შიდაეროვნული სამართლებრივი სისტემების უმრავლესობა, შედგება არა მხოლოდ ექსპლიციტური, პოზიტიურსამართლებრივი ნორმებისაგან, არამედ ის მოიცავს, აგრეთვე, ნორმებს, რომლებიც **ფორმალურსამართლებრივად აღუწერელია**. ამ კონტექსტში, საუბრობენ კავშირის „დაუწერელ“ სამართალზე. ამ სამართლის ორი არსებითი ტიპი არსებობს: **ჩვეულებითი სამართალი** და წევრ სახელმწიფოთა სამართლებრივი წესრიგის გავლენით შემუშავებული **სამართლის ზოგადი პრინციპები**.

- 27** **კავშირის დაუწერელი სამართალი** შესაძლოა იყოს როგორც საკონსტიტუციო, აგრეთვე, მეორეული სამართლის ნაწილი. პრაქტიკაში მნიშვნელოვანია დაუწერელი სამართლის ადგილი ხელშეკრულებებში. მეორეული სამართლის ფარგლებში შესაბამისი საკითხები, „ბრიუსელისეული პერფექციონიზ-

მის“ წყალობით, დაწვრილებით არის რეგულირებული. მიუხედავად ამისა, გამოცდილება აჩვენებს, რომ აქაც არსებობს სივრცე სამართლის ზოგადი პრინციპებით შევსებისათვის.

მნიშვნელოვანია, აგრეთვე, აქ დაწვრილებით ნაკლებად განხილული საკითხი, თუ რამდენად განე- **28**
კუთვნება **სამოსამართლო სამართალი** სამართლის დამოუკიდებელ წყაროს. ევროპული მართლ-
მსაჯულება, რომელიც კავშირის პოზიტიური სამართლის ფარგლებში ფუნქციონირებს და დიდწილად
თავად არის სამართალშემოქმედებითი საქმიანობით დაკავებული, არ უნდა იქნეს სამართლის დამო-
უკიდებელ წყაროდ მიჩნეული.

ა) ჩვეულებითი სამართალი

სამართლის წყაროების შესახებ ზოგადი სწავლების შესაბამისად, **მუდმივი ერთგვა-** **29**
როვანი პრაქტიკის შედეგად, ევროპული კავშირის დონეზე **წარმოიშობა ჩვეულებ-**
ითი სამართალი (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 72/77,
„უტრეხტის უნივერსიტეტის კლინიკა“). საერთაშორისო სამართლის მსგავსად (გა-
ეროს მართლმსაჯულების საერთაშორისო სასამართლო, 1969 წლის ანგარიშები,
1, „Nordseefestlandsockel“), თანამედროვე სწრაფი ტემპების გათვალისწინებით,
ერთგვაროვანი პრაქტიკის ხანგრძლივობისათვის საკმარისი უნდა იყოს რამდენიმე
წელიწადი და არ უნდა ხდებოდეს პრაქტიკის ხანგრძლივობის მიმართ მკაცრი მოთ-
ხოვნების დაწესება, თუმცა, იმგვარად, რომ არ მოხდეს „instant customary law“-ის
ალიარება. ერთგვაროვანი პრაქტიკის განმახორციელებლები, პირველ რიგში, არიან
კავშირის ორგანოები, თუმცა განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება, ამასთან ერ-
თად, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს (ევროპული კავშირის
მართლმსაჯულების სასამართლო, 17.12.1970, 30/70, „Scheer“). გარდა ამისა,
აუცილებელია წევრ სახელმწიფოთა პრაქტიკის გათვალისწინება. ევროპული კავში-
რის სამართალში ჩვეულებით სამართალს დიდი მნიშვნელობა არ ენიჭება: სამართ-
ლებრივი ვაკუუმი შეივსება ან სამართლებრივი ნორმების კორექტირება ხდება ხელ-
შეკრულებების ცვლილებებითა და სამართალშემოქმედების შედეგად. ჩვეულებითი
სამართლის მთავარი ამოცანაა **ხელშეკრულებების შევსება**. მიუხედავად იმისა, რომ
პოლიტიკურ პრაქტიკაში საამისო კონსენსუსი იშვიათია, ხელშეკრულების შემსვები
ჩვეულებითი სამართლის არსებობა თეორიულად აღიარებულია. თუმცა არსებობს,
აგრეთვე, მოსაზრება, რომ ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 48-ე მუხ-
ლი ამომწურავად მოიცავს ხელშეკრულების შეცვლის შესახებ ნორმებს, რომელნიც
ჩვეულებითი სამართლით არ არის შევსებადი. ევროპული კავშირის საკონსტიტუციო
ჩვეულებითი სამართალი რანგობრივად იმავე დონეზე დგას, როგორც ევროპული
კავშირის სახელშეკრულებო ანუ საკონსტიტუციო სამართალი.

საკონსტიტუციო ჩვეულებითი სამართლის ჩამოყალიბების **მაგალითებია** წევრ სახელმწიფოთა წარ- **30**
მომადგენლად სახელმწიფო მდივნების წარდგენის შესაძლებლობა (და არამხოლოდ მინისტრების)
საბჭოში (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის შემადგენლობის
გამრდა) ან ევროპული პარლამენტის ინტერპელაციის უფლებამოსილებების ადრეული აღიარება საბ-
ჭოს მისამართით. ერთმანეთში გადადის საზღვრები ჩვეულებითი სამართლისა და ხელშეკრულებების
კონკრეტიზაციებისა სამოსამართლო სამართლის შედეგად. საკითხი ეხება პრინციპებს, რომელნიც
დირექტივების უშუალო გამოყენებას ითვალისწინებენ და რომლებიც სამოსამართლო სამართალშე-
მოქმედების პროდუქტად გვევლინებიან, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრუ-
ლების 288-ე მუხლის შესაბამისად.

ბ) კავშირის სამართლის ზოგადი პრინციპები

- 31** განსაკუთრებულ ფუნქციას ასრულებენ, აგრეთვე, **კავშირის სამართლის დაუნერგელი ზოგადი პრინციპები**. სამართლის ეს პრინციპები დამახასიათებელია სამართლებრივი სისტემებისათვის, რომელთათვისაც თანამედროვე სამართლისათვის დამახასიათებელი პოზიტივიზაციის პროცესი არ დასრულებულა. სამართლის ზოგადი პრინციპები განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენენ საერთაშორისო სამართალში, თუმცა გერმანულ სამართალშიც (მაგ., ადმინისტრაციულ საპროცესო სამართალში) დიდი ხნის განმავლობაში არსებობდა სფეროები, რომელთა ფარგლებში ნორმათა პოზიტივიზაციის ნაკლებობის გამო სამართლის ზოგადი პრინციპებზე ხდებოდა გადამისამართება.
- 32** აღიარებულია, რომ სამართლის ზოგადი პრინციპების, როგორც ევროპული კავშირის სამართლის წყაროების, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 340-ე მუხლის მე-2 ნაწილში ექსპლიციტურად აღნიშვნას აქვს მხოლოდ **სამაგალითო ხასიათი** არასახელშეკრულებო პასუხისმგებლობისათვის. მისი მნიშვნელობა არ ამოიწურება პასუხისმგებლობის სფეროთი. ისინი შესაძლოა, განვითარებულნი იყვნენ ევროპული კავშირის სამართალში ყველგან. ევროპული კავშირის სამართლის ზოგადი პრინციპები საკუთარ არსებობას უმადლიან ევროპულ მართლმსაჯულებას, რადგან **სამოსამართლეო კონკრეტიზაციების**, კერძოდ, **სამართალშემოქმედების პროდუქტად** წარმოდგებიან. მიუხედავად ამისა, ევროპული კავშირის ორგანოები, რომლებიც სამართლის ზოგადი პრინციპების განვითარებაში მონაწილეობენ, არ შემოისაზღვრება ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების ორგანოებით. ამ პროცესში მონაწილეობენ ევროპული კავშირის სხვა ინსტიტუციებიც, თუმცა კორექტირების დათქმით, რომელიც უკავშირდება ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს საბოლოო ძალის მქონე გადაწყვეტილებებს. ევროპული კავშირის სამართლის ზოგადი პრინციპების კონკრეტიზება ყოველთვის შესაძლებელია. მაგ., ამ პრინციპებიდან ევროპული კავშირის ხელშეკრულების დონეზე პოზიტივიზებულია სუბსიდიარულობის პრინციპი და თანაზომიერების პრინციპი (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-5 მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტები); ძირითადი უფლებები პოზიტივიზებულია ძირითად უფლებათა ქარტიით.

აა) კავშირის სამართლის ზოგადი პრინციპების განვითარება

- 33** ხელშეკრულება საუბრობს სამართლის ზოგადი პრინციპების არსებობაზე, თუმცა მათ განვითარებას ანდობს ევროპული კავშირის ინსტიტუციებს. წარმოდგენა, რომ ამ შემთხვევაში საკითხი ეხება ერთგვარ „აღმოჩენას“, არაზუსტია. საკითხი ეხება – თეორიულად და მეთოდურად ურთიერთდაკავშირებულ – **სამართლებრივი განვითარების** პროცესს. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-6 მუხლი ძირითადი უფლებების განვითარების კონტექსტში ითვალისწინებს, რომ „შედარებითსამართლებრივი“ მეთოდები არსებითია სამართლის ზოგადი პრინციპებისა და ძირითადი უფლებების განვითარებისათვის. ეს იდეა გადატანადია არა მხოლოდ ევროპული კავშირის, არამედ სხვა სამართლებრივი სისტემის ზოგადი სამართლებრივი პრინციპების განვითარების კონტექსტზეც.
- 34** სამართლის ზოგადი პრინციპების განვითარების აუცილებლობის შესახებ სიტუაციისათვის დამახასიათებელია შემდეგი რამ: ასეთ შემთხვევებში ევროპული კავშირის პოზიტიურ სამართალში (როგორც პირველადი, ასევე მეორეული სამართლის დონეზე) არ მოიპოვება რეგულაცია, რომელიც ზუსტ ნორმატიულ პასუხს გაცემს სიტუაციას, რომელიც მოითხოვს ამ ტიპის პასუხს **ფუნქციური საფუძვლებისა თუ სამარ-**

თლიანობის პრინციპის გათვალისწინებით. ფუნქციურ საფუძვლებს ეხება საკითხი, როდესაც განიხილება მოქმედ კანონმდებლობასთან შეუსაბამო ადმინისტრაციული აქტის გაუქმება. სამართლიანობის შესახებ კონტექსტი მოიაზრებს საკითხს, თუ რამდენად არის შესაძლებელი, მაგ., შემდეგ კატეგორიებს შორის ბალანსის მოძებნა პრაქტიკაში: „უმაღლესი ძალაუფლება“, „მომხმარებელთა დაცვა“, „მიღებულის უკან დაბრუნება“ და ა.შ. ამასთან, ეფექტიანი სამართლებრივი დაცვის გარანტიის სფეროში „ne bis in idem“ პრინციპის გამოყენებისას საკითხი ეხება, აგრეთვე, სამართლიანობის პრინციპს. გადაწყვეტილებას, არსებობს თუ არა სამართლის ზოგადი პრინციპების განვითარების საჭიროება, იღებენ ევროპული კავშირის ინსტიტუციები, რომელთა ორიენტირია ფუნქციური და ტელეოლოგიური მსჯელობები. ამასთან, აუცილებელია წევრ სახელმწიფოებში არსებული სამართლებრივი მდგომარეობის გათვალისწინება.

სიტუაციის არსებობისას, რომლის ფარგლებში ევროპული კავშირის სამართლის მასშტაბით სამართლის ზოგადი პრინციპების განვითარების აუცილებლობა წარმოიშობა, მნიშვნელოვანია შესაბამისი **მეთოდების საკითხი**. სათანადო მეთოდები გამომდინარეობს, უპირველესად, ევროპული კავშირის წესრიგიდან, მისი მიზნებიდან და სტრუქტურიდან. გარდა ამისა, აუცილებელია, ცხადია, წევრ სახელმწიფოებში არსებული მართლწესრიგის გათვალისწინებაც – არა სქემატურად, არამედ იმ მიზნით, რომ დადგინდეს – ის მსჯელობები, რომლებსაც ევროპული კავშირის ორგანოები წარმართავენ, გაზიარებადია წევრ სახელმწიფოთა დონეზე მოქმედ სამართლებრივ სისტემებშიც.

ინსპირაციის წყაროდ შეიძლება იქცნენ **საერთაშორისო სამართლის ზოგადი პრინციპები**: შინაარსობრივად საკითხი ეხება საერთაშორისო სამართლის ფუძემდებლურ ნორმებს, რომლებიც გამოხმაურებას პოულობს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრაქტიკაში. უპირველესად, ეს არის სოციალურ-ეთიკური და სამართლებრივ-ლოგიკური „აუცილებელი“ პრინციპების ერთობლიობა, როგორებიცაა, მაგ., ხელშეკრულების განმარტების ზოგადი პრინციპები (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 29.11.1955/56, 8/55, „Fédéchar/Hohe Behörde“) ან სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპი, როგორც ხელშეკრულების გამოყენების ზოგადი პრინციპი.

ბბ) კავშირის სამართლის ზოგადი პრინციპების შემადგენლობა

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრაქტიკის მიერ შემუშავებულია მთელი **რიგი სამართლის ზოგადი პრინციპებისა** საკონსტიტუციოსამართლებრივი და ადმინისტრაციულსამართლებრივი მახასიათებლებით. საკონსტიტუციოსამართლებრივ პრინციპებს განეკუთვნება, უპირველეს ყოვლისა, ის პრინციპები, რომლებიც მჭიდროდ უკავშირდება ევროპული კავშირის სტრუქტურულ პრინციპებს და გამომდინარეობს მათგან. ესენია: თავისუფლება, დემოკრატია, ადამიანის უფლებების პატივისცემა, ძირითადი თავისუფლებები და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი.

- 38** ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 მუხლის 1-ლი ნაწილით აღიარებული ეს „პრინციპები“ განსაკუთრებით არსებითი პრინციპებია, რომელთაც ეფუძნება ევროპული კავშირი. მათმა დარღვევამ წევრ სახელმწიფოთა მიერ შეიძლება გამოიწვიოს სანქციონების მექანიზმების ამოქმედება ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-7 მუხლის შესაბამისად, რომელიც, თავის მხრივ, იწვევს ხელშეკრულებით გათვალისწინებული გარკვეული უფლებამოსილებების შეჩერებას ხელშეკრულების დამრღვევი წევრი სახელმწიფოსათვის, საბჭოსა და სახელმწიფოთა და მთავრობათა მეთაურების გადაწყვეტილების საფუძველზე.
- 39** ამ თვალსაზრისით, კავშირის სამართლის ზოგად პრინციპებად აღიარებულია, მაგ., არსებითი **სახელმწიფოსამართლებრივი პრინციპები**, როგორებიცაა: თანაზომიერების პრინციპი (მაგ., ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 9.8.1994, C-359/92, „გერმანია/საბჭო“ – ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტი), განტვრეტადობის პრინციპი (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 10.7.1980, 32/79, „კომისია/გაერთიანებული სამეფო“), სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპი (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5.3.1980, 265/78, „Ferwerda“) ან პრინციპი ინდივიდთა უფლება **სამართლებრივი დაცვის ეფექტიანი საშუალებების შესახებ** (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 15.5.1986, 222/84, „Jogston“; ევროპული კავშირის სასამართლო, 6.3.2001, T-192/99, „Dunnett და სხვები“). სოციალურ-სახელმწიფოებრივ კონტექსტში ხდება სოლიდარობის პრინციპის აღიარება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 18.3.1980, 154/78, „Valsabbia და სხვები/კომისია“; კოდიფიცირებული ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 222-ე მუხლით).
- 40** სამართლის ზოგად პრინციპებს განსაკუთრებით დიდი მნიშვნელობა ევროპული კავშირის ფარგლებში ენიჭება, აგრეთვე, **აღსრულების საკითხიც**; ეს განპირობებულია იმით, რომ ევროპული კავშირის ორგანოების პირდაპირი აღსრულების მექანიზმების შექმნა და მათი მნიშვნელობის ხაზგასმა წინ უსწრებს ევროპული კავშირის ადმინისტრაციული სამართლის პოზიტიურსამართლებრივ კოდიფიკაციებს (მაგრამ არსებობს ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 298-ე მუხლიც). ზოგიერთი მაგალითი მოხმობილია აქაც. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ აღიარა: „**ადმინისტრაციის ზოგადი პრინციპები**“ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 28.5.1980, 33 და 75/79, „Kuhner“; შეად. ძირითად უფლებათა ქარტიის 41-ე მუხლი), **კეთილსინდისიერი ნდობის პრინციპი** (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 6.7.200, C-402/98, „Agricola Tabachi Bonavicina“), „**ne bis in idem**“ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13.2.1969, 14/68, „Walt Wilhelm“), **სამართლიანი სასამართლოს უფლება** (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 4.7.1963, 32/62, „Alvis“), ამასთან, უფლების დამრღვევი ღონისძიების შეფასების შესაძლებლობის გათვალისწინებით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 28.5.1980, 33 – 75/79, Kuhner), სამართლებრივი აქტების **დასაბუთების ვალდებულება** (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 25.10.1978, C-125/77, „Scholten-Honig“) ან **საჯარო დაწესებულების მიერ მოკვლევის პრინციპი** (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 21.11.1991, C-269/90, „მიუნხენის ტექნიკური უნივერ-

სიტეტი“). ამავე პრინციპებს მიეწერება, აგრეთვე, აპელირება **„უმაღლეს ძალაუფლებამე“** (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 25.10.1978, 353, C-68/77, „IFG/კომისია“). სამართლის ზოგადი პრინციპები წარმოჩნდებიან „ევროპული ადმინისტრაციული სამართლის ჩამოყალიბების პროცესის ნაწილად“. შიდა ადმინისტრაციის დონეზე მოქმედებს და განსაკუთრებული მნიშვნელობისაა **საჯარო და-ნესებულების ზრუნვის პრინციპი** საკუთარი მოხელეებისადმი (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 28.5.1980, 33 – 75/79, Kuhner). ამ პრინციპების ნაწილი ინტეგრირებულია ევროპული კავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიამში.

ევროპული კავშირის სამართლის ზოგადი პრინციპები არ მოიცავს მხოლოდ ევრო- 41
პულ კავშირსა და მის მოქალაქეებს შორის არსებულ ურთიერთობებს. ევროპული კავ-
შირის მართლმსაჯულების სასამართლო ხშირად მიუთითებს წევრ სახელმწიფოთა,
აგრეთვე, ევროპულ კავშირსა და წევრ სახელმწიფოებს შორის ლოიალური თანამშ-
რომლობის აუცილებლობაზე. ამ პრინციპიდან სასამართლო ავითარებს კონკრეტული
თანამონაწილეობის უფლებამოსილებებს ევროპულ კავშირთან მიმართებით. ევრო-
პული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტზე დაყრდნობით,
ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ და მეცნიერებამ ერთობლი-
ვად განავითარა ურთიერთმხრივი ერთგულებისა და ლოიალურობის პრინციპი (ევ-
როპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5.5.1981, C-804/79, „Seefisch
erei-Erhaltungsmaßnahmen“). ხელშეკრულებების შესაბამისად, ევროპული კავშირი
და წევრი სახელმწიფოები ვალდებული არიან, იყვნენ ლოიალურები ერთმანეთის
მიმართ. ნაწილობრივ შედგა მცდელობა, სისტემატიზებულიყო სამართლის ზოგადი
პრინციპები მართლმსაჯულების სასამართლოს პრაქტიკის ფარგლებში აღიარების პა-
რალელურად.

გგ) კავშირის სამართლის ზოგადი პრინციპების გამოყენების სფერო და მოქმედების თავისებურებები

ზოგადად, **სამართლის ზოგადი პრინციპების მოქმედების** შესახებ ერთმნიშვნელო- 42
ვანი დასკვნების გაკეთება რთულია. ამის მიზეზია მათი ფუნქციებისა და შინაარსის
მრავალფეროვნება. დამატებითი მიზეზია, აგრეთვე, ევროპული კავშირის მართლ-
მსაჯულების სასამართლოს პრაქტიკით განვითარებული ტენდენცია, **სამართლის
ზოგადი პრინციპების დოგმატიკის** ხელახლა ფორმულირებასთან დაკავშირებით.
რადგან თავდაპირველად საკითხი ევროპული კავშირის თვითბოჭკას (სამართლებ-
რივი სახელმწიფოს პრინციპითა და ძირითადი უფლებებით) ეხებოდა, ეს პრინციპები
სადღეისოდ წევრ სახელმწიფოთა მოქმედების მართვის საშუალებად მიიჩნევა.

(1) რანჟირება ნორმათა იერარქიის მიხედვით

დიფერენცირება აუცილებელია, უპირველესად, ნორმათა იერარქიის შესაბამისად: 43
სამართლის ზოგადი პრინციპები, რომლებსაც საკონსტიტუციოსამართლებრივი ბუ-
ნება აქვთ, დგანან (იერარქიულად) პირველადი სამართლის დონეზე. ამით, ეს უკა-
ნასკნელნიც **პირველადი სამართლის უპირატესობის** პრინციპს ითავისებენ. შესა-

ბამისად, მაგ., ეფექტიანი სამართლებრივი დაცვის პრინციპი (ევროპული კავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიის 47-ე მუხლი) არ დგას დისპოზიციაში მეორეულ სამართალთან. ამის საპირისპიროდ, „ადმინისტრაციულსამართლებრივი ხასიათის“ სამართლის ზოგადი პრინციპები, როგორც წესი, მეორეული სამართლის იერარქიულ რანგს განეკუთვნებიან. თუკი ევროპელი კანონმდებელი რომელიმე სამართლის სფეროს კოდიფიკაციას გადაწყვეტს, ეს უკანასკნელი იკავებს პრინციპების ადგილს. მიუხედავად ამისა, ევროპელი კანონმდებელი ვალდებულია, მხედველობაში მიიღოს საკონსტიტუციოსამართლებრივი პრინციპები (სამართლებრივი სახელმწიფოსათვის დამახასიათებელი პრინციპები) კოდიფიკაციების შემუშავებისას.

ეს ნიშნავს, რომ ევროპელი კანონმდებელი თავისუფალია, მიიღოს გადაწყვეტილებები ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების უკან წაღებასა და გამოხმობასთან დაკავშირებით. სამართლის შესაბამისი ზოგადი პრინციპები არ მიღება მხედველობაში. მიუხედავად ამისა, აუცილებელია ლეგიტიმური ნდობის დაცვა და შენარჩუნება სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის შესაბამისად.

(2) უშუალო გამოყენება

- 44** სამართლის ზოგად პრინციპებს აქვთ თვისება, **იმოქმედონ უშუალოდ**. მათი შინაარსის გათვალისწინებით მოქალაქეებს ძალუძთ, წარადგინონ მოთხოვნები ევროპული კავშირისა და წევრ სახელმწიფოთა წინააღმდეგ. ამ ტიპის მოთხოვნის უფლებებს აქვთ უშუალო მოქმედების ძალა და მოიცავენ (ასაბუთებენ) ინდივიდთა სუბიექტურ უფლებებს; ისინი უპირატესი არიან შიდაეროვნულ სამართალზე და გამოიყენებიან მასთან შედარებით უპირატესად.
- 45** ასე განიმარტება და მოქმედებს სამართლის ზოგადი პრინციპები ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ განვითარებული „Frankovich“-ის მართლმსაჯულების შედეგად. მიუხედავად ამისა, აუცილებელია გადამოწმება, რამდენად სურს ევროპულ კავშირს ამ ტიპის უშუალო მოთხოვნების არსებობა. წევრ სახელმწიფოთა მოქმედებების მართვის სფეროში, საკუთარ მოქალაქეებთან მიმართებით, საფიქრებელია, რომ ევროპული კავშირის სამართალი აღიარებს წევრ სახელმწიფოთა ავტონომიას და შემოისაზღვრება დისკრიმინაციის აკრძალვითა და ეფექტიანობის მოთხოვნებით (მაგ., ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 20.3.1997, C-24/95, „Alcan“).
- 46** სამართლის ზოგადი პრინციპების დანარჩენი ნაწილის შინაარსი შემოიფარგლება **წევრ სახელმწიფოთა მიმართ გარკვეული ტიპის აკრძალვებით** (მაგ., კანონიერი ნდობის პრინციპის შესაბამისად იმ ადმინისტრაციული აქტების უკან გათხოვით, რომელნიც მიღებულია ევროპული სამართლის აღსრულების შედეგად) **ან მოთხოვნებით** („უმაღლესი ძალაუფლების“ ან უსაფუძვლო გამდიდრების შესახებ ნორმების გამოყენებისას სამართლებრივი დაცვის საშუალებების გარანტირება მოქალაქეთათვის). ამ ტიპის სამართლის ზოგადი პრინციპების უშუალო გამოყენების შესაძლებლობასთან დაკავშირებით (აგრეთვე, წევრ სახელმწიფოთა ქმედებების წარმართვის კონტექსტში) არ არსებობს ეჭვები.

(3) გამოყენების სფერო

- 47** კითხვის ნიშნებს არ იწვევს საკითხი, რომ სამართლის ზოგადი პრინციპები გასათვალისწინებელია **ევროპული კავშირის უმაღლესი ძალაუფლების მქონე ორგა-**

ნოებისა და პირებისათვის. ეს არის ამ პრინციპების მთავარი მიზანი; მათი ნორმატიული საფუძვლები ამ ტიპის უმაღლესი ძალაუფლების ბოჭვის იდეასთან არის კავშირში (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 9.10.2001, C-377/98, „ნიდერლანდი/ევროპული პარლამენტი და საბჭო“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 17.12.1998, C-185/95 P, „Baustahlgewerbe/კომისია“).

ფუნქციური დანიშნულებისა და ინტეგრაციის თეორიის გათვალისწინებით, დიდი ხანია, არსებობს კონსენსუსი, რომ წევრი სახელმწიფოები იბოჭებიან ევროპული კავშირის ძირითადი უფლებებით, როდესაც ეს უკანასკნელნი ევროპული კავშირის სამართალს „აღასრულებენ“ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13.7.1989, 5/88, „Wachauf“). ამ შემთხვევაში სახეზეა ე.წ. **„agency situation“**, რომლის ფარგლებში არ არსებობს საფუძველი წევრ სახელმწიფოთათვის უფრო მეტი თავისუფლების მინიჭებისა, ვიდრე აქვს ევროპულ კავშირს. ეს პრინციპი მოქმედებს დირექტივების იმპლემენტირების პროცესში. ევროპული კავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიის 51-ე მუხლი ამყარებს ამ მოსაზრებას. მიუხედავად ამისა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო არასოდეს შემოსაზღვრულა ამ კონსტელაციებით და გამუდმებით საუბრობს სამართლის ზოგადი პრინციპების მოქმედებაზე **ხელშეკრულებების „გამოყენების“ სფეროში** (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 18.6.1991, C-260/89, „ERT“). არ არსებობს ერთმნიშვნელოვანი განმარტება ტერმინისა „ხელშეკრულების გამოყენების სფერო“. ნაწილობრივ სამართლის ზოგადი პრინციპების გამოყენება მოითხოვება იმ შემთხვევაში, თუკი წევრი სახელმწიფოს რაიმე ტიპის ღონისძიება ევროპული კავშირის სამართლის რომელიმე ნორმის საგნობრივი გამოყენების სფეროში ექცევა (არქივი, C – 427/06, „Bartsch“; მსგავსად, ძირითადი უფლებებისათვის, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 26.2.2013, C-617/10, „Akerberg“). გადაწყვეტილებაში – „Bartsch“ – ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო აღნიშნავს, რომ ევროპული კავშირის სამართლის ზოგადი პრინციპები გამოიყენება ყველგან, თუკი არსებობს „შემხებლობა“ კავშირის სამართალთან. ამ თვალსაზრისით, ხდება ევროპული კავშირის სამართლის ზოგადი პრინციპების გამოყენების განვრცობა და გაზრდა (რაც არაპრობლემური ნამდვილად არ არის) **წევრ სახელმწიფოთა მოქმედების მთელ არეალზე**, ევროპული კავშირის ორგანოების ადმინისტრაციის მცდელობების გათვალისწინებით.

საკითხი, თუ სად მდებარეობს ზუსტი საზღვრები, დღემდე არ არის ნათელი. ამასვე ადასტურებს ასაკობრივი დისკრიმინაციის აკრძალვის შესახებ მართლმსაჯულება: ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო **გადაწყვეტილებაში – „Mangold“** (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 22.11.2005, C-144/04) – აღნიშნავს, რომ წევრ სახელმწიფოთა ღონისძიებები, რომლებიც ევროპული კავშირის დირექტივების იმპლემენტაციას ახდენენ, ყოველთვის „ხელშეკრულების გამოყენების სფეროს“ განეკუთვნებიან. სასამართლომ დისკრიმინაციის აკრძალვის შესახებ მოთხოვნა გერმანიის მისამართით მაინც გამოიყენა, მიუხედავად იმისა, რომ თანასწორი მოპყრობის შესახებ დირექტივის (2000/78) იმპლემენტირებისათვის შესაბამისი ვადა ჯერ ამოწურული არ იყო და საკითხი ეხებოდა მესამე პირთა მიმართ

მოქმედების შემთხვევას. გადაწყვეტილება ამის შედეგად **მწვავე კრიტიკის საგნად იქცა** (საკონსტიტუციოსამართლებრივი დადასტურება, გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 128, 286; მომდევნო გადაწყვეტილებები: ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 23.9.2008, C-427/06, „Bartsch“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 9.1.2010, C-555/07, „Kückdeveci“). გადაწყვეტილების – „Egenberger“ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 17.4.2018, C-414/16) – შესაბამისად, შესაძლებელია დასკვნის გამოტანა, რომ ევროპული კავშირის სამართლის ზოგადი პრინციპები მოქმედებენ, ყოველ შემთხვევაში, მაშინ და აქვთ უშუალო პორიზონტალური მოქმედების ძალა, როდესაც გამომდინარეობენ ევროპული კავშირის დირექტივების შესაბამისი დებულებებიდან (ევროპული კავშირის ძირითად უფლებათა ქარტია, 47-ე მუხლი). თუმცა, დოგმატური თვალსაზრისით, კვლავ ბუნდოვანი რჩება, თუ როდის არის სახეზე **რეგულირების სფეროსთან საკმარისი ხარისხის შემხებლობა**. ნორმების კონფლიქტის შემთხვევა არ განიხილება.

50 ევროპული კავშირის სამართლის ზოგადი პრინციპები ამ დრომდე არ გამოყენებულა „agency“-სიტუაციებში და „ევროპული კავშირის სამართლის გამოყენების სფეროს“ მიღმა, წევრ სახელმწიფოთა მიმართ პორიზონტალურ სამართლებრივ ურთიერთობებში, რომლებიც წარმოებს კერძო პირებს შორის. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო არ აპყვამონოდებას, გაეგრეცელებინა სამართლის ზოგადი პრინციპების მოქმედება წევრ სახელმწიფოთა მიმართ სრულყოფილად, მათი მოქმედების სრული არეალის გათვალისწინებით. ეს გამოიწვევდა ფედერალიზმების მალალ ხარისხს, „Ecuall Protection Clause“-ის მსგავსად, აშშ-ის კონსტიტუციის მე-14 დამატებიდან (1868). ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო იცავს წესს, რომლის შესაბამისად, ევროპული კავშირის სამართლის ზოგადი პრინციპები მხოლოდ **„ხელშეკრულების გამოყენების სფეროსთან“** შემხებლობისას მოქმედებენ. იმ შემთხვევაში, თუკი ღონისძიებები ამ სფეროს არ განეკუთვნება, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო არ იყენებს სამართლის ზოგად პრინციპებს. სასამართლო მოითხოვს, ყოველ შემთხვევაში, რომ „არსებობდეს საკმარისი ხარისხის საფუძველი განსახილველი სფეროს ხელშეკრულების გამოყენების სფეროსთან შემხებლობისათვის ან არაპირდაპირი კავშირი მასთან“ (შეად. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 29.5.1997, C-299/95, „Kremzow“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 6.3.2014, C-2016/13, „Siragusa“).

51 ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მართლმსაჯულება არ წარმოშობს წევრ სახელმწიფოთა შესაძლებლობასთან დაკავშირებულ კითხვებს, რაც გულისხმობს ძირითადი თავისუფლებების ზღვრის გამოყენებაზე უარის თქმას, თუკი ეს უკანასკნელი მოიცავს სამართლებრივ შემთხვევებს, რომელნიც სამართლის ზოგადი პრინციპების/პრინციპის შინაარსთან შეუთავსებელია (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 18.6.1991, C-260/89, „ERT“). ამ შემთხვევაში საკითხი ეხება სამართლის ზოგადი პრინციპების არა გამოყენებას წევრ სახელმწიფოებზე, არამედ ძირითადი თავისუფლებების მოქმედების ზღვრის **ინტერპრეტაციას პირველადი სამართლის შესაბამისად** (პრაქტიკული შესაბამისობის უზრუნველყოფა).

3. ხელშეკრულებების ცვლილებები და შევსებები

ლიტერატურა: Carstens, Die kleine Revision des Vertrages über die EGKS, ZaöRVR 1961, 1; Kaiser, Grenzen der EG-Zuständigkeit, EuR 1980, 97; Kirchner/Haas, Rechtliche Grenzen für Kompetenzübertragungen auf die EG, JZ 1993, 760; Lenz, Immanente Grenzen des Gemeinschaftsrechts, EuGRZ 1993, 57; Everling, Zur Stellung der Mitgliedstaaten der EU als „Herren der Verträge“, FS Bernhardt 1995, 1161; Häde/Puttler, Zur Abgrenzung des Art. 235 EGV von der Vertragsänderung, EuZW 1997, 13; Koenig/Pechstein, Die EU-Vertragsänderung, EuR 1998, 130; Oppermann, Zur „gemischten“ Entstehung der Europäischen Verfassung 2004, DVBl. 2004, 1264; Klinger, Der Konvent: Ein neues Institut des europäischen Verfassungsrechts, 2007; Oppermann, „Konventionsmethode“ als Instrument europäischer Verfassungsgebung, FS Herzog 2009, 313; Suhr, Die Left-Overs des Lissabon-Vertrags, FS Fiedler 2011, 715.

ისევე, როგორც საერთაშორისო ხელშეკრულებები, ევროპული კავშირის „კონსტიტუციად“ აღიარებული ხელშეკრულებები მოითხოვენ **ცვლილებებსა და შევსებას**. გარდა ხელშეკრულებების ფორმალური მოდიფიცირებებისა, დინამიკურობისა და საკუთარი უფლებამოსილებების შესაბამისად, მრავალმხრივად შეზღუდულ ევროპულ კავშირში მისი მიზნების განსახორციელებლად და კონკრეტული სამართლებრივი ვაკუუმის ამოსავსებად ხშირად წარმოიშობა კომპეტენციების შევსების აუცილებლობა, ხელშეკრულების ცვლილების გარეშე. მსგავს შემთხვევებში ხელშეკრულებები ითვალისწინებენ **„sweeping clause“-ს (Louis)**, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 352-ე მუხლის შესაბამისად. ეს ნორმატიული საფუძვლები არ გულისხმობს ხელშეკრულების ცვლილებას ან შევსებას.

ა) ხელშეკრულების ცვლილება

მაასტრიხტის 1992 წლის ხელშეკრულების შემდეგ ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულებისა და ევროპის ატომური გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების დებულებების **ცვლილება** შესაძლებელია **უნიფიცირებული პროცედურის** შესაბამისად (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 48-ე მუხლი). აუცილებელი სახელშეკრულებო ცვლილების განსაკუთრებული შემთხვევაა ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული **განწვერებები** (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 49-ე მუხლი). განწვერება შესაძლებელია უშუალოდ ევროპულ კავშირში.

ლისაბონის ხელშეკრულების ძალაში შესვლის შემდეგ არსებობს ხელშეკრულების შეცვლის სამი ოფცია: „ჩვეულებრივი პროცედურა“ (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 48-ე მუხლის მე-2-მე-5 პუნქტები) – თავისი არსით უცვლელი 1950-იანი წლებიდან – არის **საერთაშორისო სამართლებრივი პროცედურა**, რომელიც ითავისებს მნიშვნელოვან **ელემენტებს გაერთიანების დონეზე გადანაცვლებების მიღების პროცედურებისას** (კომისიისა და ევროპული პარლამენტის საინიციატივო და მოსმენის უფლებები, კონვენტის ჩართვა, ევროპის ცენტრალური ბანკის მოსმენის უფლებები). დღემდე ბუნდოვანია, როგორ უნდა დეფინირდეს „კონვენტის“ (დამფუძნებელი ყრილობის) როლი. „კონსტიტუციის კონვენტის“ გამოცდილებები (2002-2004) ამბივალენტურია: „კონსტიტუციის შესახებ ხელშეკრულების“ ტექსტი იყო მდიდარი უფრო მეტად სიმბოლიკით, ვიდრე ევროპული კავშირის წინაშე არსებული გამოწვევ-

ბის შინაარსობრივი რეგულირების მცდელობებით. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 48-ე მუხლით გათვალისწინებული ჩვეულებრივი პროცედურის შესაბამისად, ცვლილებების შეთანხმება ხდება **მთავრობათა კონფერენციაზე** და მოითხოვს **რატიფიცირებას ნევრ სახელმწიფოთა მიერ**. ამ თვალსაზრისით, ნევრი სახელმწიფოები რჩებიან „**ხელშეკრულებების მმართველ პირებად**“, კერძოდ, სხვაგვარად რომ ითქვას, მათ ეკუთვნის „კონსტიტუციის დამფუძნებელი ძალაუფლება“;

55 2009 წლიდან არსებობს **ხელშეკრულების შეცვლის გამართივებული პროცედურა** (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 48-ე მუხლის მე-6 პუნქტი). ეს პროცედურა გამოიყენება ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მესამე ნაწილის (შიდა პოლიტიკის სფეროები) ცვლილებისას. ამ პროცედურის ცენტრში დგას **ევროპული პარლამენტის გადაწყვეტილება**; ეს უკანასკნელი მოითხოვს რატიფიცირებას შესაბამისი ნევრი სახელმწიფოების მიერ. იგი პირველად გამოყენებულ იქნა ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 136-ე მუხლის მე-3 პუნქტის შექმნისას. ინტეგრაციის პასუხისმგებლობის შესახებ 2009 წლის 22 სექტემბრის გერმანიის ფედერალური კანონის (IntVG; ფედერალური საკანონმდებლო მაცნე, I 3022) ნორმები, გერმანიის ფედერალური კონსტიტუციის 23-ე მუხლთან კომბინაციაში, ითვალისწინებენ კონკრეტული **კანონის მეშვეობით თანხმობის აუცილებლობას** ამ შესაძლებლობის განხორციელებისას;

56 გარდა ამისა, არსებობს (ასევე, 2009 წლიდან) ხელშეკრულების ცვლილების განსაკუთრებული პროცედურები პროცედურული ნორმების ცვლილებისათვის (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 48-ე მუხლის მე-7 პუნქტი; „Allgemeine Brückenklausel“). ამ პროცედურის ფარგლებში შესაძლებელია, იმ უფლებამოსილებების სფეროში, რომელიც, ლისაბონის ხელშეკრულების შესაბამისად, განსაკუთრებულ საკანონმდებლო პროცედურებს ითვალისწინებს, **ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურების** შემოღება; ამასთან, თუკი ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულება და ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების V თავი ერთხმად მისაღებ გადაწყვეტილებებს ითვალისწინებს, შესაძლებელია, აგრეთვე, უმრავლესობის პრინციპზე დაფუძნებული გადაწყვეტილებების მიღება. გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს ლისაბონის გადაწყვეტილების (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 123, 256) გათვალისწინებით, ინტეგრაციის პასუხისმგებლობის შესახებ გერმანიის ფედერალური კანონი ითვალისწინებს, რომ გერმანიის წარმომადგენელი საბჭოში ვალდებულია, უარი თქვას ამ პროცედურის განხორციელებაზე, თუკი არ არის მიღებული შესაბამისი თანხმობის შესახებ კანონი გერმანიაში. იგივე მოქმედებს „განსაკუთრებული ნორმების“ შემთხვევაში („Besondere Brückenklausel“), ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 81-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მე-2 ქვეპუნქტის შესაბამისად. სხვა შემთხვევებში აუცილებელია თანხმობის გამომხატველი საპარლამენტო დონეზე მიღებული გადაწყვეტილება.

57 გერმანული საკონსტიტუციო სამართლის მეცნიერებაში დიდი ხნის განმავლობაში მიიჩნეოდა, რომ ფედერალური ძირითადი კანონი (კონსტიტუცია) ხსნიდა **გზას ევროპული ფედერაციისათვის**. გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ ეს თემა მაასტრიხტის გადაწყვეტილების

საფუძველზე (შეეხებოდა საკითხს, ხსნიდა თუ არა გერმანიის ფედერალური კონსტიტუცია ამ გზას ევროპული ფედერალიზმისაკენ) ექსპლიციტურად უარყო (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 89, 155). ამავე სასამართლომ ლისაბონის გადაწყვეტილებით გერმანული სახელმწიფოებრიობის იდეა მოიაზრა ფედერალური კონსტიტუციის 79-ე მუხლის მე-3 პუნქტის შემადგენლობაში (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 123, 256). ამის შემდეგ გერმანიის ფედერალური კონსტიტუციით გათვალისწინებული ინტეგრაციის ზღვრის საკითხი გამუდმებითი დისკუსიის საგნად იქცა. ევროპული სტაბილურობის მექანიზმის შესახებ გადაწყვეტილებით ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ ევროპის ეს პოლიტიკა **კონსტიტუციის მითითებული 79-ე მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებული ტაბუირებული საზღვრების** ფარგლებში ექცევა. ამის შემდეგ ევროპის სტაბილურობის მექანიზმის შესახებ ხელშეკრულების რატიფიცირება შესაძლებელი იყო მხოლოდ დამატებითი ახსნა-განმარტებების გაცემის შემდეგად, გერმანიის ფედერალური კონსტიტუციის მე-20 მუხლის მე-2 პუნქტისა და 79-ე მუხლის მე-3 პუნქტის საფუძველზე. ამით კიდევ ერთხელ იდენტიფიცირებულ იქნა ფედერალური კონსტიტუციის 79-ე მუხლის მე-3 პუნქტის შემადგენლობა.

„ხელშეკრულების დამფუძნებელი მამებისა“ და საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ ვენის კონვენციის (23.5.1969; განსაკუთრებით, მე-40 მუხლი) საფუძველზე განვითარებული საერთაშორისო სამართლის ზოგადი წესების შესაბამისად, ხელშეკრულების ცვლილებების შესახებ ნორმები **ამოწმურავია**. ევროპული კავშირის წევრმა სახელმწიფოებმა ივალდებულეს საკუთარი ხელშეკრულებების შეცვლასთან დაკავშირებული ძალაუფლების („კონსტიტუციის ფუძემდებელი ძალაუფლება“) განხორციელება ევროპული კავშირის 48-ე მუხლის ფარგლებში. ეს არაერთხელ აღნიშნა, ასევე, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 14.12.1971, „კომისია/საფრანგეთი“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 8.4.1976, „Defrenne II“); ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო აკონტროლებს, აგრეთვე, ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 48-ე მუხლის მე-6 პუნქტის შესრულებას (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 27.11.2012, C-370/12, „Pringle“). შესაბამისად, წევრ სახელმწიფოთა ხელშეკრულების დამფუძნებელი/შემცვლელი ძალაუფლება განხორციელებადია მხოლოდ ამ ნორმებით გათვალისწინებულ ფორმებში, რაც ნიშნავს, რომ, საერთაშორისო სამართლის ზოგადი ნორმების შესაბამისად, სახელმწიფოთათვის მინიჭებული შესაძლებლობა საერთაშორისო ხელშეკრულებით გათვალისწინებულისაგან განსხვავებული პროცედურებით და, განსხვავებულ შემთხვევებში, ხელშეკრულებათა ცვლილებების ინიცირებასთან დაკავშირებით (ad hoc პროცედურები), გამოირიცხება ევროპული კავშირის სისტემის ფარგლებში.

მიუხედავად ამისა, პოლიტიკურმა პრაქტიკამ დაუშვა **მცირე ზომის სახელშეკრულებო ცვლილებები**, რომელნიც განხორციელდა ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 48-ე მუხლის (ადრე ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების 236-ე მუხლი) გათვალისწინების გარეშე, **საერთაშორისო სამართლებრივი რეგულარული პროცედურების მეშვეობით**. ეს მოხდა ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების ცვლილებებით ზაარლანდის გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკასთან შეერთებისას, 1957 წელს, აგრეთვე, ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების ცვლილებისას 1965 წელს.

წევრი სახელმწიფოები თავისუფალნი არიან, ითანამშრომლონ ევროპულ კავშირს მიღმა სხვა სახელმწიფოებთან საერთაშორისო ხელშეკრულებების მეშვეობით (მაგ.: ევროპული სტაბილურობის მექანიზმის შესახებ ხელშეკრულება, ფისკალური ხელშეკ-

რულება); ამასობაში არ უნდა დაირღვეს ევროპული კავშირის სამართლის ნორმები (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 27.11.2012, C-370/12, „Pringle“). ეს კონტექსტი მოიცავს, აგრეთვე, აკრძალვას, არ დაირღვეს, ფაქტობრივად, „ევროპული კავშირის ელემენტარული სტრუქტურული პრინციპები“ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13.12.2014, დასკვნა 2/13, „განვერება ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციაში“). ამის საპირისპიროდ, ხელშეკრულების შემცვლელ ნორმათშემოქმედ პირებს არ უწესდებათ რაიმე ტიპის ზღვარი ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 48-ე მუხლის შესაბამისად. **რანგობრივად**, შეცვლილი ხელშეკრულების ტექსტი და ძველი ტექსტი ევროპული კავშირის პირველად სამართალს განეკუთვნება.

ბ) ხელშეკრულების სხვაგვარი შევსებები და მოდიფიცირებები

- 61** ევროპული კავშირის დაძაბულ და მუდმივად განვითარების პროცესში მყოფი ცალკეული სფეროებისა და პროცესების გათვალისწინებით, ხშირად წარმოიქმნება **ხელშეკრულების მოდიფიცირებისა და შევსების აუცილებლობა მარტივი პროცედურებით**, წევრ სახელმწიფოთა ჩართვის (რაც ბევრ დროს მოითხოვს) აუცილებლობის გარეშე. ხელშეკრულების მსგავსი შიდა („ავტონომიური“) ცვლილებები გათვალისწინებულია ხელშეკრულებებითვე.
- 62** ამ ტიპის ცვლილებებს განეკუთვნება ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-17 მუხლის მე-5 პუნქტი (კომისიის წევრების რაოდენობის ცვლილება საბჭოს მიერ ერთხმად მიღებული გადაწყვეტილების საფუძველზე); შესაბამისობის კრიტერიუმების (კონკრეტულებები) შესახებ მაასტრიხტის პროტოკოლის მე-6 მუხლი და ევროპის ატომური გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების 76-ე მუხლი (ევროპის ატომური ენერგიის შესახებ ხელშეკრულების VI თავის ცვლილება ერთხმად მიღებული გადაწყვეტილებით). ამ სახით პრაქტიკირებული ავტონომიური ცვლილებებისა და მოდიფიცირებების შესახებ ნორმების მთავარი მიზანია ხელშეკრულების ცვლილების უფლებამოსილების გადაცემა **გადაწყვეტილების ერთხმად მიმღები საბჭოსათვის**. ამით მიიღწევა კომპრომისი კავშირის სწრაფი მოქმედების აუცილებლობასა და ეროვნული ინტერესების დაცვის აუცილებლობას შორის.
- 63** ხელშეკრულების ავტონომიურად შეცვლილი ნორმებიც, **რანგობრივად, ევროპული კავშირის პირველად სამართალს** განეკუთვნებიან.

III. კავშირის მეორეული სამართალი

- 64** ევროპული სამართლის წყაროების რანგობრივ ჩამონათვალში ევროპული კავშირის ხელშეკრულებით დადგენილი ევროპული კავშირის კანონშემოქმედებითი ძალაუფლებიდან მომდინარე სამართლებრივი აქტები (რეგულაციები, დირექტივები, გადაწყვეტილებები და ა.შ.), როგორც ევროპული კავშირის მეორეული სამართალი, პირველადი სამართლის შემდეგ დგას. ევროპული კავშირის მრავალწლიანი განვითარების პარალელურად ამ სამართლებრივი დოკუმენტების რაოდენობა მნიშვნელოვნად გაიზარდა და ყოველდღიურად განიცდის ცვლილებას. კავშირის მეორეული სამართალი – უკვე ელექტრონული ფორმატით – ხელმისაწვდომია მისსავე ოფიციალურ ჟურნალში (დადგენილება 216/2013, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 69/13).

პირველადი სამართლის უპირატესობა მეორეული სამართლის წინაშე ცალსახაა. **65** მეორეული სამართალი, რომელიც, თავის მხრივ, უფლებამოსილების მიმნიჭებელ ნორმას ეყრდნობა (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 290-ე მუხლი), სწორედ ამ ნორმით დადგენილ ფარგლებს უნდა შეესაბამებოდეს. „ძირითად დადგენილებებს“ (მაგ. სასოფლო-სამეურნეო ბაზრის რეგულაციები) უპირატესობა აქვთ ე.წ. „აღსრულების შესახებ დადგენილებებთან“ მიმართებით (მაგ., ზემოაღნიშნული საბაზრო რეგულაციის ფარგლებში ე.წ. „ფასის შთანთქმის შესახებ წესები“, „**Abschöpfungsregelungen**“), რომლებიც ძირითადი რეგულაციით გათვალისწინებული უფლებამოსილებიდან იღებენ სათავეს. ამგვარ აღსრულების შესახებ დადგენილებებს უფლება არ აქვთ, შეცვალონ ან გადაუხვიონ ძირითადი რეგულაციებით განმტკიცებული წესებიდან (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 10.3.1971, C-38/70, „Tradax/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 10.3.1971, 163, C-58/70, „Compagnie Continentale/Hoofdproduktschap“). იმავდროულად, მეორეული სამართლის ფარგლებშიც შეიძლება გარკვეული გრადაციები. გამოკვეთილი რეგულირების არარსებობის გამო აქ კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა მოხდეს გადაწყვეტილების მიღება. ძირითადად, ნორმატიული აქტები (მაგ., დადგენილება) წინ უსწრებენ ინდივიდუალურ აქტებს (მაგ., გადაწყვეტილება). ამის საპირისპიროდ კი, საბჭოსა და კომისიის სამართლებრივი აქტები პრინციპულად თანაბარი რანგისაა, რამდენადაც კომისია ხელშეკრულებით დადგენილი უფლებამოსილების მიმნიჭებელი ნორმის საფუძველზე არ მოქმედებს (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 290-ე მუხლი). აქ არ არსებობს „ინსტიტუციური სუბორდინაცია“.

1. გარე კონტროლი ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულებისა და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების ფარგლებში

ლიტერატურა: Nachweise zu den einzelnen Handlungsformen bei *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU (Komm.), 63. EL 2017, Art. 288 AEUV. *Bast*, Handlungsformen, in: von Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2003, 479; *von Bogdandy/Bast*, Legal Instruments in European Union Law and their Reform: a Systematic Approach on an Empirical Basis, Yearbook of European Law 2004, 91; *Bast*, Grundbegriffe der Handlungsformen der EU, 2006; *Dieckhoff*, Der Vorbehalt des Gesetzes im Europarecht, 2007; *Rösch*, Die Handlungsformen der EU, VerwRundschau 2008, 361; *Schusterschitz*, in: Hummer/Obwexer (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon, 2009, 209; *Kröll*, in: Eilmansberger u. a. (Hrsg.), Rechtsfragen der Implementierung, 2011, 313; *Daiber*, EU-Durchführungsrechtsetzung nach Inkrafttreten der neuen Komitologie-Verordnung, EuR 2012, 240; *Best*, Understanding EU Decision-Making, 2016.

ა) სამართლებრივი ინსტრუმენტები – მიმოხილვა

შებლუდული უფლებამოსილების პრინციპი, რომელიც ევროპული კავშირის ორგანოების მთლიან საქმიანობაზე ვრცელდება, მეორეული სამართლის ფარგლებშიც გვხვდება: იგი განაპირობებს, რომ კავშირის ორგანოები მოცემული კომპეტენციის ფარგლებში უკვე გათვალისწინებული სამართლებრივი მოქმედების ფორმებით (სა-

მართლებრივი აქტების სახეობებით, სამართლებრივი ინსტრუმენტებით და ა.შ.) უნდა მოქმედებდნენ. ნიმუშის არარსებობის შემთხვევაში კი, ნორმის დამდგენ ორგანოებს არჩევანის თავისუფლება აქვთ (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 296-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი). ევროპული კავშირის სამართალი, გარედან სამართლებრივად მხოტავი აქტების თვალსაზრისით, შეიცავს „*numerus clausus*“-ის პრინციპს (განსაკუთრებით, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 288-ე მუხლი). ამდენად, არ არსებობს კავშირის ორგანოების უფლებამოსილება სამართლებრივი აქტების ახალი სახეობების გამოგონების თვალსაზრისით. იმპლემენტაციის თავისებურებებიდან გამომდინარე, ევროპული კავშირის სამართლებრივი აქტების დასახელებები შემზღუდულად შეესაბამება ეროვნული სამართლისათვის ნაცნობ ტერმინოლოგიას. მაგალითად, „დადგენილება“ შეესაბამება „კანონს“; იგი შეიძლება ასევე მიუთითებდეს ეროვნული „აღსრულების შესახებ დადგენილების“ ხარისხზე. ევროპული კავშირის შიდა სივრცისთვის ევროპულ კავშირსა და წევრ სახელმწიფოებს შორის ურთიერთობებისთვის „*numerus clausus*“-ის პრინციპი არ მოქმედებს. ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სამართლებრივი მოქმედების ფორმები ამ სივრცეში „სამართლებრივი აქტების *sui generis*“-ის პრინციპის მიხედვით უნდა შეივსოს.

- 67** ლისაბონის ხელშეკრულებამ ხელმისაწვდომი სამართლებრივი აქტების რაოდენობა 15-იდან 5-ამდე შეამცირა და ამით გამჭვირვალობა მნიშვნელოვნად გაზარდა: რეგულაციები, დირექტივები, გადაწყვეტილება, რეკომენდაციები და დასკვნები. განსაკუთრებული სამართლებრივი აქტები, რომლებიც აქამდე ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის, ასევე პოლიციისა და მართლმსაჯულების სფეროში თანამშრომლობის ფარგლებში შედიოდა, გაუქმდა. პოლიტიკური საფუძვლებიდან გამომდინარე, უარი ეთქვა ევროპული კავშირის სამართლებრივი აქტების 2004 წლის ევროპული კონსტიტუციის შესახებ ხელშეკრულების I-33 მუხლით გათვალისწინებულ დასახელებებს (დადგენილება – ევროპული კანონი; დირექტივა – ევროპული ჩარჩო კანონი; შემდგომში – ევროპული დადგენილება, ევროპული გადაწყვეტილება და ა.შ.). სურდათ, თავიდან აერიდებინათ ყოველგვარი გამოვლინება ევროპული კავშირის სახელმწიფოსთან გაიგივებისა.

ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 289-ე, 290-ე მუხლები განასხვავებენ სამართლებრივ აქტებს კანონშემოქმედებითი და მის გარეშე უფლებამოსილებით. განსხვავება მიემართება აღსრულების პროცესს და არა სამართლებრივი აქტის ტიპს. კანონშემოქმედებით პროცესში გამოიყენა რეგულაციები, დირექტივები და გადაწყვეტილებები. პროცესსა და სამართლებრივი აქტის მრავალფეროვნებას შორის, შესაბამისად, აუცილებელი ურთიერთმიმართება აღარ არის, რაც სამწუხაროა. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 290-ე მუხლის პირველი პუნქტის 1-ლი ქვეაბზაცის მე-2 წინადადებისა და მეორე პუნქტის მეორე წინადადების თანახმად, მნიშვნელოვანი ასპექტები საკანონმდებლო აქტით უნდა მოწესრიგდეს.

- 68** სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის მიხედვით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 29.11.1956, 8/55, 69 „*Fedéchar*“; ასევე: ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 15.7.1963, C-25/62, „*Plaumann*“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 11.11.1981, C-60/81, „*IBM/Kommission*“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 11.6.1991, C-300/89, „*Titandioxid*“), ეჭვის შემთხვევაში სამართლებრივი აქტის ობიექტური მოცემულობა და შინაარსი, მისი „იურიდიული სუბსტანცია“, გადაწყვეტს სამართლებრივი მოქმედების ფორმების სახეობებად დალაგებას. სამართლებრივი აქტის გამომცემი ორგანოს სუბიექტური დამოკიდებულება, უფრო ზუსტად, სამართლებრივი აქტის ფორმალური

დასახელება არ არის გადამწყვეტი. „falsa demonstratio“ აქ მნიშვნელოვანი არ არის, თუმცა მას შეუძლია, აქტის ბათილობა გამოიწვიოს.

პარლამენტი, საბჭო და კომისია შიდა ინსტიტუციური შეთანხმების სახით (ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, 1999, C73/1) ჩამოყალიბდნენ ძირითად მიმართულებებზე საერთო-სამართლებრივი დოკუმენტების რედაქციული ხარისხის შესახებ. ამდენად, სამართლებრივი აქტები უნდა იყოს „ნათელი, მარტივი და ზუსტი“. ამასთან, კომისიამ 2002 წელს შეიმუშავა სამოქმედო გეგმა, რომლის მიხედვითაც, მეორეული სამართლის „არაზუსტი, გაუგებარი“ რაოდენობა 25%-ით უნდა შემცირდეს, თუმცა ეს განზრახვა აქამდე არ განხორციელებულა. მეორეული სამართლის დავიწროების მცდელობებმა აქამდე მხოლოდ ძალიან მცირე შედეგს მიაღწია (2008 წლის ნოემბრის გადაწყვეტილება სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის სტანდარტების გაუქმების თაობაზე (Regulierung der „Gurkenkrümmung“)).

ედმუნდ შტოიბერის (Edmund Stoiber) ხელმძღვანელობით შედგა ექსპერტების ჯგუფი, რომლის მიზანიც იყო ევროპული კავშირის კომისიის მხარდაჭერა და ევროპულ ბიზნესში ბიუროკრატიული დატვირთვის 25%-ამდე შემცირება. შეიძწლიანი მუშაობის შემდეგ, 2014 წლის 14 ოქტომბერს, სამუშაო ჯგუფმა წარადგინა დასკვნითი მოხსენება. მათივე შეფასებების მიხედვით, ჯგუფის მიერ შემოთავაზებულმა ღონისძიებებმა განაპირობა დასახული მიზნის მიღწევა – ბიუროკრატიული ქმედებების 27%-ამდე შემცირება (შეად. „Bürokratieabbau in Europa“, საბოლოო ანგარიში, 24.7.2014). აღნიშნული საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელია.

ბ) დადგენილება

ლიტერატურა: Raabe, Das Verordnungsrecht der EWG, 1963; Tosato, I regolamenti delle Comunità europee, 1965; Louis, Les règlements de la Communauté, 1969; Möller, Die Verordnung der EGen, JÖR 1969, 1; Wyatt, The Nature of Regulations and Directives, ELRev 1977, 215; Arzoz, Rechtsfolgen der Rechtswidrigkeit von Verordnungen der EGen, JÖR 2001, 299.

ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 288-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, დადგენილებები საბჭოსა და კომისიის სამართლებრივი აქტებია, რომლებიც იმით გამოირჩევა, რომ **მათ აქვთ საყოველთაო მოქმედება, ისინი სა-ვალდებულოა ყველა ნაწილში და მოქმედებენ თითოეულ წევრ სახელმწიფოში უშუალოდ.**

დადგენილებაში, ისე როგორც არც ერთ სხვა სამართლებრივ აქტში, პოვება განხორციელებას „ჭეშმარიტი ევროპული ძალაუფლება“ (Savary). ამ სამართლებრივი ინსტრუმენტის მეშვეობით ევროპული კავშირი უფლებამოსილია, შექმნას უშუალოდ („სუპრარეოვნულად“) წევრი სახელმწიფოებისა და მათი მოქალაქეებისათვის სა-ვალდებულო სამართალი, რომელიც დამატებით იმპლემენტაციას ეროვნული ინსტიტუტების მიერ აღარ საჭიროებს. თუმცა, ევროპული კავშირის განსაკუთრებული ინსტიტუციური სტრუქტურიდან გამომდინარე, დადგენილება არ შეიძლება გავუთანაბროთ ეროვნულ კანონს. ევროპული კავშირის სისტემას, მიუხედავად ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 290-ე მუხლში მოცემული განახლებისა, განსაკუთრებით აკლია შიდასახელმწიფოებრივი განსხვავება კანონსა და დადგენილებას შორის, თუმცა ევროპულ სივრცეში დადგენილებაც ისევე ზოგადად და აბსტრაქტულად აწესრიგებს განუსაზღვრელი რაოდენობის პირთა შორის სამართლებრივ ურთიერთობებს, როგორც ეროვნულ დონეზე კანონი. ამ თვალსაზრისით, **დადგენილება არის „ევროპული კანონი“**. სასამართლომ სანყის ეტაპზე დადგენილება

მოიხსენია როგორც „კანონმდებლობითი აქტი“, უფრო ზუსტად კი, როგორც „კვაზი-საკანონმდებლო ღონისძიება“ და ა.შ. (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 29.11.1956, 8/55, „Fédéchar“). დღეს ამგვარი გაიგივება დადგენილებასა და ეროვნულ კანონს შორის აღარ გვხვდება.

- 72** პრაქტიკული თვალსაზრისით, დადგენილების ძირითად ევროპულ კანონად ან ასევე ხანმოკლე „აღსრულების შესახებ დადგენილებად“ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 27.9.1979, საქმე: C-230/78, „Eridania“) აღქმა სულაც არ შეიძლება იყოს გადაჭარბებული. პრაქტიკაში სწორედ მხოლოდ ამ სამართლებრივი აქტის მეშვეობით შეძლო ევროპულმა კავშირმა, როგორც „სამართლებრივმა საზოგადოებამ“ (ერთობამ), წვერ სახელმწიფოებთან ურთიერთობაში რეალური პატივისცემის, პოლიტიკური სტატუსის მოპოვება. ამდენად, ერთი მხრივ, მეორეული ევროპული სამართლის ფუნდამენტური და გრძელვადიანი მნიშვნელოვანი სამართლებრივი აქტები გამოიცემა დადგენილების სახით, მაგ.: ერთიანი საბაჟო ტარიფი, სასოფლო-სამეურნეო ბაზრის რეგულაციები, დასაქმებულების თავისუფალი გადაადგილების რეგულაცია, ევროპული გაერთიანების კონკურენციის სამართლის მნიშვნელოვანი განსაზღვრებები, საგზაო და ვაჭრობის პოლიტიკის ფუნდამენტური ნორმები; მეორე მხრივ, ევროპული კავშირის ყოველდღიური სამართალდამკვიდრების პრაქტიკა, როგორც ეს ოფიციალური ჟურნალიდან კარგად ჩანს, შედგება უღვევი „პატარა“ და მოკლევადიანი აღსრულების შესახებ რეგულაციებისგან, განსაკუთრებით კი აგრარულ სექტორში.

აა) ორგანო, რომელიც გასცემს დადგენილებებს

- 73 დადგენილების გამცემ ორგანოებად,** ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულებით განსაზღვრული კომპეტენციების თანახმად, მითითებულია საბჭო და პარლამენტი ერთობლივად ან საბჭო და კომისია დამოუკიდებლად. ხელშეკრულებებში კონკრეტულად არის განსაზღვრული, ვინ ახორციელებს საკანონმდებლო უფლებამოსილებას. როგორც წესი, ადრეული 90-იანი წლების დასრულებამდე კომისიის წინადადების საფუძველზე გადანაცვეტილების მიმღები საბჭო წარმოადგენდა ევროპული კავშირის „კანონმდებელს“. მოგვიანებით საკანონმდებლო უფლებამოსილება გადანაწილდა საბჭოსა და პარლამენტს შორის. ამასობაში ორდინარული საკანონმდებლო საქმიანობის მნიშვნელობიდან გამომდინარე (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 289-ე მუხლი), პარლამენტი და საბჭო ერთობლივად არიან ძირითადი კანონმდებელი. იმავდროულად, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 290-ე მუხლის თანახმად, კომისია ითავსებს მნიშვნელოვან ფუნქციას, გამოსცეს საბჭოს ძირითადი დადგენილებების შემავსებელი ან შემზღუდავად შემცვლელი დადგენილებები (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 16.6.1987, C-46/86, „Romkes“). ამასთან, კომისია ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 291-ე მუხლის თანახმად, ასევე უფლებამოსილია, გამოსცეს აღსრულების შესახებ დადგენილებები.

ბბ) საყოველთაო მოქმედება და სავალდებულობა

- 74 დადგენილებებს აქვთ საყოველთაო მოქმედება** და არიან **სრულად სავალდებულო ძალისა**. ერთი მხრივ, ამით შეიძლება ითქვას, რომ დადგენილების შესრულების სავალდებულობა მიემართება განუსაზღვრელი რაოდენობის ობიექტურად განსაზღვრულ შემთხვევებს სრულიად ევროპული კავშირის სივრცეში (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5.5.1977, C-101/76, „Koninklijke Scholten Honig/

Rat“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 26.2.1981, C-64/80, „Giuffrida/Rat“). ზოგადად, აბსტრაქტული, კავშირის მასშტაბით მოქმედი რეგულაცია განუსაზღვრელი პირთა წრის მიმართ არის დადგენილების მთავარი მახასიათებელი.

რეგულაციები, რომლებიც ევროპული კავშირის ერთ ნაწილში ან რომელიმე ცალკეულ წევრ სახელმწიფოში მოქმედებენ, დაუშვებელია, უფრო ზუსტად კი, დაუშვებელია მათი გადანაცვტილებებში გამოყენება. განსხვავებული მოცულობა გვაქვს მაშინ, როდესაც კავშირის მასშტაბით მოქმედ დადგენილებებს წმინდა რეგიონალური დანიშნულება აქვთ (მაგ., სახელმწიფო დახმარების შესახებ დადგენილება). ასევე შესაძლებელია, რომ დადგენილება ევროპული კავშირის ცალკეულ ნაწილებში სხვადასხვა დროს შევიდეს ძალაში. ამასთან, გასათვალისწინებელია თანასწორობის პრინციპიც (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 17.3.2011, C-221/09, „Fangverbot für Roten Thun/“AJD Tuna“).

დადგენილების სრულად სავალდებულობის თვალსაზრისით, იგი უნდა განვსაზღვროთ დირექტივისაგან, რომელიც მხოლოდ „დასახული მიზნის მიღწევის“ იდეას უკავშირდება.

გგ) უშუალო მოქმედება და გამოყენების სავალდებულობა

რეგულაციები მოქმედებს **უშუალოდ თითოეულ წევრ სახელმწიფოში**. საჭირო არ არის იმპლემენტაციის რაიმე აქტი. ისინი მოქმედებენ როგორც ეროვნული სამართლის შემადგენელი ნაწილები. უშუალოდ მოქმედების თავისებურებიდან გამომდინარე, რეგულაციები, მათი ოფიციალურ ჟურნალში გამოქვეყნების მომენტიდანვე ავტომატურად, ყოველგვარი შუალედური ეროვნული აქტის გარეშე, შედიან ძალაში. რეგულაციები ანიჭებენ უფლებებს და აკისრებენ მოვალეობებს არა მხოლოდ წევრ სახელმწიფოებს, არამედ ასევე ამ წევრი სახელმწიფოების სამართალსუბიექტებს – ფიზიკურ პირებს, საჯარო და კერძო სამართლის იურიდიულ პირებს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 28.3.1985, C-272/83, „კომისია/იტალია“). ეს კი იმას ნიშნავს, რომ რეგულაციები უფლებამოსილმა შიდასახელმწიფოებრივმა უწყებებმა (ხელისუფლება, სასამართლოები და ა.შ.) უშუალოდ და ავტომატურად უნდა გამოიყენონ, როდესაც დროის, სივრცისა და შინაარსის მიხედვით ამას თავად დადგენილება ითვალისწინებს. განსაკუთრებით არ არის აუცილებელი, რომ უფლებამოსილი პირები მას დაეყრდნონ.

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ თავის პრეცედენტულ გადანაცვტილებებში რეგულაციების წევრი სახელმწიფოების მიერ უშუალოდ გამოყენების სავალდებულობასთან დაკავშირებით აღნიშნა და დაადგინა, რომ დადგენილების შინაარსის ცვლილება ეროვნული სახელმწიფოების მიერ ძირეულად არღვევს უშუალობის პრინციპს და სამართლის გაორების გამო დაუშვებელია (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 14.12.1971, C-43/71, „Politi/Finanzministerium“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 7.2.1973, C-39/72, „კომისია/იტალია“).

ევროპული კავშირის დადგენილება ბატონობს ეროვნულ სამართალზე. იგი არ გამოიყენება იმდენად, რამდენადაც თავად დადგენილება მოქმედებს (**„მოქმედების უპირატესობა“**). კოლიზიის შემთხვევაში ეროვნული სამართალი, მართალია, არ უქმდება, თუმცა მისი გამოყენება დაუშვებელია. დადგენილების უშუალო მოქმედება

ასევე გულისხმობს იმასაც, რომ მოგვიანებით გამოცემული ეროვნული სამართლებრივი აქტების გამოყენებაც დაუშვებელია, თუ იგი დადგენილების შინაარსთან არ არის შესაბამისობაში. დადგენილება უშვებს წევრი სახელმწიფოების მიერ „დამაკონკრეტებელი“ და „შემავესებელი“ სამართლებრივი აქტების გამოცემის შესაძლებლობას, თუ ამას თავად დადგენილება ითვალისწინებს.

დდ) დადგენილების ადრესატები

- 80** დადგენილების ადრესატები, მისი ყოვლისმომცველი მოქმედების სპეციფიკიდან გამომდინარე, თანაბრად შეიძლება, იყვნენ ევროპული კავშირი და მისი ინსტიტუციები, წევრი სახელმწიფოები, ევროპული კავშირის ფარგლებში არსებული ფიზიკური და იურიდიული პირები (მაგ., კავშირის მოქალაქეები). ბუნებრივია, ამა თუ იმ დადგენილების შინაარსზეა დამოკიდებული, კონკრეტულად პირთა რომელ წრეს მიემართება იგი. მაგ., დადგენილების ფორმით გამოცემული ევროპული კავშირის მოხელეთა სტატუსის ადრესატია მხოლოდ კავშირის მოხელები (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 26.2.1981, C-64/80, „Giuffrida/Rat“). ასევე არსებობს ე.წ. „დირექტივებთან ახლოს მდგარი“ რეგულაციები, რომლებიც, პრაქტიკულად, მხოლოდ წევრ სახელმწიფოებს მიემართებიან (მაგ., აგრარული სფერო).

გ) დირექტივა

ლიტერატურა: Viele Nachweise bei *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU (Komm.), 63. EL 2017, Art. 288 AEUV. Weitere Titel: *Wölk*, Die Umsetzung von Richtlinien der EG, 2002; *Herrmann*, Richtlinienumsetzung durch Rechtsprechung, 2003; *Schliesky*, Die Vorwirkung von unionsrechtlichen Richtlinien, DVBl. 2003, 631; *Thüsing*, Unmittelbare Geltung von EG-Richtlinien im Anti-Diskriminierungsrecht, NJW 2003, 3441; *Bültmann*, Rechtsfortbildung von EG-Richtlinienrecht, JZ 2004, 1100; *Prechal*, Directives in EC Law, 2. Aufl. 2005; *von Danwitz*, Rechtswirkungen von Richtlinien in der neueren Rechtsprechung des EuGH, JZ 2007, 697; *Konzen*, Die Wirkung von Richtlinien in der neueren arbeitsrechtlichen Judikatur des EuGH, FS Birk 2008, 439; *Lutter*, Zur überschießenden Umsetzung von RL, in: ders., Gesammelte Schriften, 2010, 1225; *Durner*, Verfassungsrechtliche Grenzen richtlinienkonformer Rechtsfortbildung, 2010; *Dickson*, Directives in EU Legal Systems, ELJ 2011, 190; *Foerster*, Richtlinienwirkung im Horizontalverhältnis?, EuR 2012, 190; *Perner*, EU-Richtlinien und Privatrecht, 2012; *Graf von Kielmansegg*, Tücken im Dreieck – Die individualbelastende Richtlinienwirkung im Unionsrecht, EuR 2014, 30; *Schiff*, Sekundär- vor Primärrecht?, EuZW 2015, 899; *Mittwoch*, Richtlinienkonforme Auslegung bei überschießender Umsetzung, JuS 2017, 296.

- 81** ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 288-ე მუხლის მე-3 პუნქტი დირექტივას ახასიათებს როგორც სამართლებრივ აქტს, რომელიც მიემართება თითოეულ წევრ სახელმწიფოს და შესასრულებლად სავალდებულოა დასახული მიზნის მიღწევის ფარგლებში. იგი ფორმისა და საშუალების არჩევის შესაძლებლობას თავად წევრ სახელმწიფოებს ანიჭებს.

აა) დირექტივა პრაქტიკაში – განვითარება

- 82** დირექტივა კავშირის სამართლის „თავისებური სამართლებრივი აქტია“ (Constantinnesco). მას არ გააჩნია ანალოგი გერმანულ სამართალში. დირექტივა ხაზს უსვამს იმ

გარემოებას, რომ ევროპულ კავშირს ერთიანი საკანონმდებლო სივრცისათვის არა მხოლოდ ინსტრუმენტები ესაჭიროება, არამედ ასევე სამართლებრივი აქტი, რომელიც **პარმონიაში იქნება წევრი სახელმწიფოების სამართალთან**. თუმცა დირექტივა არ შემოიფარგლება მხოლოდ იმით, რომ წევრ სახელმწიფოებს შესთავაზოს კონკრეტული „მიზნები“. ყველა სხვა სახელშეკრულებო ტერმინოლოგიაში გამოიყენება არა ტერმინი „მიზანი“, არამედ „შედეგი“, უფრო ზუსტად კი „რეზულტატი“. ამდენად, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 288-ე მუხლი აფუძნებს **შედეგზე ორიენტირებულ ვალდებულებას**. საქმე ეხება სავალდებულო მოთხოვნებს, თუ როგორ უნდა გამოიყურებოდეს წევრი სახელმწიფოების სამართალში ჩამოსაყალიბებელი საკანონმდებლო სივრცე. ამდენად, 288-ე მუხლის გერმანული ფორმულირება წინააღმდეგობრივი და შეუსაბამოა: დირექტივა ითვალისწინებს მეტნაკლებად ცოტა მოთხოვნას ფორმისა და საშუალების მიმართ, რომელთა არჩევის შესაძლებლობასაც წევრ სახელმწიფოებს ანიჭებს, ასევე მისაღწევ შედეგთან დაკავშირებით. არ არსებობს დირექტივა, რომელიც შემოიფარგლება მიზნის ფორმულირებით და წევრ სახელმწიფოებს აღსრულების წესებს მთლიანად მიანდობს. ამასთან, არ არსებობს დირექტივის **რეგულირების ინტენსივობის რაიმე ზღვარი** ან რაიმე აუცილებელი საზომი განუსაზღვრელობისა (Herresthal, in: Gsell/ders. (Hrsg.), Vollharmonisierung im Privatrecht, 2009, 113).

დირექტივა, მართალია, კავშირის მასშტაბით უნდა ახდენდეს პარმონიზაციას, მაგრამ, ასევე, იგი უნდა **83** ინტეგრირდეს განკარგობად სახელმწიფოებრივ სამართალში. იმედოვნებენ, რომ ამგვარად მოხდება მრავალფეროვანი ეროვნული სამართლის, სამართლებრივი მოქმედების ფორმების, მარეგულირებელი ნორმებისა და ტრადიციების პატივისცემა. აქედან გამომდინარე, ევროპული კავშირის დირექტივების კომპეტენციებს შეიძლება მივაკუთვნოთ, უპირველეს ყოვლისა, სამართლებრივი დაახლოება (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 115-ე მუხლი), თავისუფლების განმტკიცება ისეთ სფეროებში, როგორებიცაა: წარმომადგენლობის დაარსების თავისუფლება, თავისუფალი მომსახურების სფერო (Niederlassung, freier Dienstleistungsverkehr) (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 50-ე, 52-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, 53-ე მუხლი) და ა.შ. როდესაც საქმე ეხება სამართლებრივ დაახლოებას და აუცილებელი არ არის ეროვნული სამართლის ჩანაცვლება. იმავედროულად, საყოველთაოდ მიჩნეული კომპეტენციების ფარგლებში, რომელიც მოცემულია, მაგ., ხელშეკრულების 114-ე მუხლში (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 114-ე მუხლი), ევროპული კავშირი უფლებამოსილია, რეგულაციების ნაცვლად გამოსცეს დირექტივები.

საკანონმდებლო პრაქტიკაში მიზნების შესახებ მითითებები ნაწილობრივ მთლიანად **84** უკანა პლანზე იწევს. იმავედროულად, უამრავი დირექტივა ისეთი დეტალურია, რომ წევრ სახელმწიფოებს იმპლემენტაციის თავისუფლება თითქმის არ რჩებათ. შესაძლებელია, დირექტივები იმგვარად ზედმიწევნით იყოს ფორმულირებული, რომ კანონსაწინააღმდეგოდ არ ჩაითვალოს, თუ წევრ სახელმწიფოებში მათგან უნებურად წარმოიქმნება მსგავსი ფორმის სამართალი. ზედმიწევნით კონკრეტულ მოთხოვნებს დირექტივა შეიცავს განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც საქმე ეხება ტექნიკურ სტანდარტებს ან გარემოსდაცვით ფასეულობებს (Umweltgrenzwerte). ზუსტად იმავე სტანდარტებს ან ფასეულობებს შეიცავს სახელმწიფოებრივი იმპლემენტაციის ნორმებიც. ყოველგვარი გადახვევა ამ სტანდარტებიდან იქნებოდა დირექტივის იმპლემენტაციის დარღვევა. დირექტივების ამგვარი მაღალი ხარისხით კონკრეტიზაცია ნაწილობრივ იწვევს

კიდევ უკმაყოფილებას. ბევრი საკანონმდებლო სფერო, საკანონმდებლო ტექნიკის თვალსაზრისით, არ უშვებს ბუნდოვანებას და თავისუფალ სივრცეს, თუ არ არსებობს დასახული მიზნისა და შიდასახელმწიფოებრივი იმპლემენტაციის ხელის შეშლის საფრთხე.

85 პოლიტიკურ პრაქტიკაში დიდი ხანია, შეინიშნება ტენდენცია, რომლის მიხედვითაც, ფორმის არჩევის თავისუფლებისას **დირექტივასთან მიმართებით უპირატესობა დადგენილების გამოცემას ენიჭება**. ამგვარი პრობლემური „გათანაბრება“ დადგენილებისა და დირექტივის განსხვავებებს შორის მომდინარეობს უფრო მეტად **მიზნის პოლიტიკური ეფექტიანობიდან**, ვიდრე ევროპული კავშირის ორგანოების „უნიტარიზაციისაკენ სწრაფვისკენ“. წარსულში კიდევ უფრო ცუდი გამოცდილება არსებობდა წვერი სახელმწიფოების მიერ ზედმეტად დაჩქარებული იმპლემენტაციის გამო. ამჟამად ეს ტენდენცია შესამჩნევია პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამართალში.

86 დირექტივა ძალაში შედის ოფიციალურ ჟურნალში გამოქვეყნებიდან, შესაძლებელია, ასევე, ადრესატებისთვის მისი გაცნობის მომენტიდან (განსხვავებულად, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 297-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). ამგვარადვე დგინდება თავად ადრესატისთვის დირექტივის ტერიტორიული მოქმედების ფარგლებიც. გამომდინარე იქიდან, რომ დირექტივა ყველა წევრ სახელმწიფოს არ მიემართება, მისი მოქმედების სფეროც შემოსაზღვრულია. თუმცა ეს პრაქტიკაში ძალიან იშვიათია.

ბბ) დირექტივის გამომცემი ორგანო

87 **დირექტივის გამომცემი ორგანოები**, დადგენილების მსგავსად, არის ან საბჭო და პარლამენტი ერთობლივად, ან საბჭო და კომისია, მათ კომპეტენციების მიხედვით.

გგ) დირექტივის ეროვნულ სამართალში იმპლემენტაციის ვალდებულება

88 ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 288-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, დირექტივის ადრესატია თითოეული წევრი სახელმწიფო, ის, რომელსაც იგი მიემართება. პრაქტიკაში უმეტესობა დირექტივებისა **ყველა** წევრ სახელმწიფოს მიემართება. დირექტივების გამომცემი ორგანო არ განსაზღვრავს, თუ ვის უნდა ეხებოდეს შიდასახელმწიფოებრივი იმპლემენტაცია. ეს დამოკიდებულია თავად წევრი სახელმწიფოების კონსტიტუციაზე. გერმანიის მაგალითზე დირექტივის მოქმედება ვრცელდება ასევე თითოეულ ფედერაციულ მიწაზე და, უფრო მეტიც, გაერთიანებებზე. თუ შიდასახელმწიფოებრივი სამართლით მინიჭებული უფლებამოსილების განხორციელებისას გაერთიანებების მხრიდან აღმოჩნდება რაიმე სახის დეფიციტი იმპლემენტაციის პროცესისა, იგი მიეწერება ცენტრალურ ხელისუფლებას. **კერძო პირებზე** არ ვრცელდება დირექტივების იმპლემენტაციების სავალდებულობა. წევრი სახელმწიფოების კომპეტენციაა, გაავრცელებს თუ არა იგი დირექტივის მოქმედებას იმ სფეროებზეც, რომელთაც თავად ეს დირექტივა არ მიემართება („განვრცობითი იმპლემენტაცია“), რაც ეროვნული კანონმდებლობის მიზანშეწონილობის საკითხია. ევროპული სამართლის ფარგლებში ისმის შემდეგი კითხვა, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლის თანახმად, რამდენად დასაშვებია ამგვარი „განვრცობითი იმპლემენტაცია“. განმარტება, რომელიც ევროპული კავ-

შირის მართლმსაჯულების სასამართლომ დირექტივასთან დაკავშირებით ერთ-ერთ მსგავს საქმეზე გააკეთა, შეიძლება, თუმცა არ არის აუცილებელი, რომ ეროვნულმა სასამართლომ განვრცობით იმპლემენტაციასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებას დაუდოს საფუძვლად.

(1) სავალდებულობა

დირექტივები მათი ადრესატებისთვის შესასრულებლად სავალდებულოა ორმაგი 89 მნიშვნელობით: პირველ რიგში, ისინი განსაზღვრავენ მისაღწევ **მიზანს** – ცნება უფრო ფართოდ შეიძლება გავიგოთ; ყველა სხვა ენობრივი ტერმინოლოგიით მიზანი განმარტება როგორც შედეგი (ფრანგულად: „résultat“). **დირექტივის მიზნები** სისტემატურად გამომდინარეობს მთავარი განსაზღვრებებიდან, არგუმენტაციებიდან. ბევრ შემთხვევაში დირექტივის დეტალური განსაზღვრებებიც კი შეიცავს ტელეოლოგიურ ან შედეგზე ორიენტირებულ განმარტებებს. იმპლემენტაციის მასალებთან დაბრუნება დაშვებულია. დირექტივის ტელეოლოგიურ განმარტებას მნიშვნელობა ენიჭება ისეთ სიტუაციაში, როდესაც ისმის შემდეგი სახის შეკითხვა, სწორად განახორციელა თუ არა წევრმა სახელმწიფომ დირექტივის იმპლემენტაცია. ამასთან, ამგვარ განმარტებას ეროვნული სამართლის დირექტივის შესაბამისი ინტერპრეტაციის ფარგლებში უპირატესობა შეიძლება მიენიჭოს.

მეორე მხრივ, დირექტივები მეტ-ნაკლებად კონკრეტულად („დეტალურ“ განსაზღვრებებში) ადგენენ, თუ როგორ უნდა გამოიყურებოდეს სახელმწიფოებრივ სამართალში დირექტივების იმპლემენტაცია. წევრ სახელმწიფოებს, როგორც დირექტივის ადრესატებს, ეხებათ იმპლემენტაციის ვალდებულება, რომელიც იმით გამოიხატება, რომ ისინი შემოთავაზებულ სამართლებრივ მოცემულობას ეროვნულ სამართალში ახორციელებენ. აქ არ იგულისხმება კონკრეტული სამართლებრივი აქტის გამოცემა. ამდენად, აუცილებელი არ არის, რომ დირექტივები კანონებით ჩანაცვლდეს. უფრო მეტიც, აღსრულების კომპეტენციის მქონე ორგანოების მიერ შერჩეული აქტები იმ ხარისხის უნდა იყოს, რომ შექმნან დირექტივებით შემოთავაზებული სამართლებრივი გარემო. აღნიშნული, ძირითადად, გულისხმობს იმას, რომ სახელმწიფოებმა უნდა აირჩიონ ისეთი სამართლებრივი რეფორმა, რომელიც აქამდე იქნა გამოყენებული ეროვნულ სამართალში მსგავსი სფეროს მოსაწესრიგებლად. ევროპული კავშირის სამართალი დასაშვებად მიიჩნევს, რომ ფედერაციულ სახელმწიფოებში იმპლემენტაციის კომპეტენცია წევრების უფლებამოსილებას განეკუთვნება. თუმცა, კავშირის სამართლის მოთხოვნების თანახმად, ეს იმპლემენტაცია მხოლოდ მაშინ იქნება მოთხოვნების შესაბამისი, როდესაც ყველა წევრი დროულად და სრულყოფილად მოახდენს დირექტივის მოთხოვნათა იმპლემენტაციას.

კონკრეტული დირექტივის შინაარსზეა დამოკიდებული, თუ როგორი უნდა იყოს 91 **ეროვნულ სამართალში შესაქმნელი სამართლებრივი მოცემულობა**. როდესაც დირექტივა ითვალისწინებს კერძო პირებისათვის უფლება-მოვალეობების დაკისრებას, გამოყენებულ უნდა იქნეს უპირობო გარე გავლენის მქონე იმპლემენტაციის ნორმა. ადმინისტრაციული პრაქტიკისათვის ნაკლებად დამაკმაყოფილებელია ისე-

თი სამართლებრივი აქტი, რომელიც მხოლოდ შიდა ადმინისტრაციულ დონეზე ან „როგორც წესი“ მოქმედებს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 28.2.1991, C-131/88, „Deutschland/Rat“; შეად. Classen, VerwArch 1997, 645). გარემოს დაცვის სამართლის შესახებ დირექტივის იმპლემენტაცია, რომელსაც მოქალაქეებისთვის აღსრულების უფლების მინიჭება სურს, გერმანიაში შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ კანონით ან დადგენილებით და არა ადმინისტრაციული ხასიათის მითითებით (Verwaltungsanweisung). მხოლოდ ადმინისტრაციის მხრიდან მიყურადება (ადმინისტრაციული პრაქტიკა) საკმარისი არ არის. ამდენად, კერძოსამართლებრივი ურთიერთობების შემქმნელი დირექტივების იმპლემენტაცია უნდა მოხდეს გარე ძალის მქონე სამართლებრივი აქტით. გერმანიაში, როგორც აღინიშნა, ძირითადად, ამგვარი აქტი კანონია.

92 არსებობს მრავალი სახის დირექტივა, რომლებიც მიზნად ისახავენ წევრი სახელმწიფოების ადმინისტრაციული ორგანოების ან პრაქტიკის გარდაქმნას, მაგრამ არ სურთ მოქალაქეების სამართლებრივი პოზიციების შეცვლა. ამგვარი დირექტივები შესაძლებელია აღსრულდეს **შიდა მოქმედების აქტებით** (ადმინისტრაციული მითითებები და ა.შ.). ამ სფეროში ნათლად არ არის გამოკვეთილი, დირექტივის მოთხოვნებთან რამდენად შესაბამისია, მსგავსი მხოლოდ ადმინისტრაციის დონეზე მითითებები, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც საქმე ეხება შეტყობინება/გამოცხადების მოვალეობებს.

93 თუ წევრი სახელმწიფოს სამართლებრივი მდგომარეობა შეესაბამება დირექტივის მოთხოვნებს, მაშინ დირექტივების იმპლემენტაციის საჭიროება აღარ არსებობს. ნაწილობრივ დისკუსიის საგანია, რამდენადაა საჭირო, ყოველთვის დადგინდეს, წევრი სახელმწიფოს სამართალი იმპლემენტაციის შედეგია თუ არა (გამჭვირვალობის იდეა), თუმცა ეს მიუღებელია.

იმპლემენტაციის პოლიტიკური ლაიტიმოტივი უნდა იყოს, დირექტივის შინაარსი შესაძლებლობის ფარგლებში, დასახული მიზნის მიხედვით, იქნეს გადატანილი წევრი სახელმწიფოს სამართალში („effet-utile“-მოსაზრება, შეად. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 30.5.1991, C-361/88, „კომისია/გერმანია“). წევრ სახელმწიფოებს შეუძლიათ, თავისუფლად იმოქმედონ **იმპლემენტაციის ფარგლებში**. ასეთი თავისუფლებისას გერმანელი ნორმის შემოქმედი შებოჭილია კონსტიტუციის ძირითადი უფლებებით (შეად. გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 118, 79, „Treibhausgas-Emissionsberechtigungen“).

(2) სრულყოფილი და ეფექტიანი იმპლემენტაციის ვალდებულება

94 თითოეული დირექტივა ითვალისწინებს ვადას, რომლის განმავლობაშიც უნდა განხორციელდეს მათი იმპლემენტაცია ეროვნულ სამართალში. ეს ვადა შეიძლება მთლიანად იქნეს გამოყენებული. იმპლემენტაციის ვადის გასვლის შემდეგ მოქმედებს **დირექტივის ეროვნულ სამართალში სრულყოფილად აღსრულების ვალდებულება** (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 28.3.1991, C-360/87, „კომისია/იტალია“). არ არის აუცილებელი, რომ იმპლემენტაციის ნორმა იმავე სამართლებრივი რანგის იყოს, როგორც მისი წინამორბედი ეროვნული სამართლებრივი ნორმა. აქ საქმე ეხება მხოლოდ იმას, რომ დირექტივა მიზანს შეესაბამებოდეს. ეროვნულ სამართალთან კოლიზია უნდა აღმოიფხვრას კოლიზიის გამომწვევი განსაზღვრებების გაუქმებით.

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ მრავალგზის განმარტა, რომ წევრი სახელმწიფოს თავისუფლება, იმპლემენტაციის ვადის გასვლამდე არ მიიღოს შესაბამისი ზომები, არც ისე შეუზღუდავია (მაგ. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 18.12.1997, C-129/96, „InterEnvironnementWallonie“). წევრ სახელმწიფოს შეუძლია, არ გადადგას ნაბიჯები, რომლებიც მას არ მისცემდა შესაძლებლობას, იმპლემენტაციის ვადის გასვლამდე **მიზნისა და საშუალების შესაბამისი აღსრულება განეხორციელებინა**. თუმცა „წინმსწრები“ იმპლემენტაციის ონციფიცია, ნაწილობრივ, გადაჭარბებულია კიდევ (მაგ., ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 22.11.2005, C-144/04, „Mangold“).

დირექტივის მიზნების ეფექტიანი და შეუფერხებელი მიღწევის ინტერესით იმპლემენტაციის პროცესი, ძირითადად, სისტემატიზებულია. წევრ სახელმწიფოებს ევალებათ, კომისიას შეატყობინონ, თუ რა ქმედითი ნაბიჯები გადაიდგა იმპლემენტაციის კუთხით. კომისია ზედამხედველობს იმპლემენტაციის პროცესს (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-17 მუხლის 1-ლი პუნქტი). ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 258-ე მუხლის თანახმად, დარღვევების შემთხვევაში, კომისია უფლებამოსილია, აღძრას ხელშეკრულების დარღვევის საკითხი. ამგვარი „ცოდვების“ სია ევროპული კავშირის პრაქტიკაში ამასობაში გაიზარდა, მიუხედავად იმისა, რომ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ თავის პრეცედენტულ სამართალში (ნაცვლად უამრავისა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 17.11.1992, C-157/91, „კომისია/ნიდერლანდი“) ვადის გადაცილების დაუშვებლობა შიდა ეროვნულ სამართალში არსებული სირთულეების გამო დაადგინა. კომისიას შეუძლია, სარჩელი შეიტანოს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოში დამრღვევი წევრი სახელმწიფოს მიმართ და მოითხოვოს მისთვის ერთჯერადი თანხის ან ჯარიმის დაკისრება (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 260-ე მუხლი).

(3) ამკრძალავი ეფექტი

გამოცემული და ეროვნულ სამართალში იმპლემენტირებული დირექტივა თავის სამოქმედო სფეროში ავითარებს **„ამკრძალავ ეფექტს“**. იმ ვადაში, რა ვადითაც დირექტივა მოქმედებს, კავშირის სამართლის დარღვევად ჩაითვლება შიდასახელმწიფოებრივი ნორმის გამოცემა, რომელიც დირექტივის შინაარსს ეწინააღმდეგება. ასევე, დაუშვებელი იქნებოდა დირექტივის იმპლემენტაციის საფუძველზე გამოცემული შიდასახელმწიფოებრივი აქტების გაუქმება მათი ჩანაცვლების გარეშე. ეს იქნებოდა ხელშეკრულების დარღვევა, რომლის შემთხვევაშიც კომისია უფლებამოსილი იქნებოდა, ემოქმედა ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 258-ე მუხლის საფუძველზე.

დირექტივის განსაზღვრებების ძირითადი არსი იმპლემენტაციის ნორმების განმარტებისა და გამოყენებისას ინტერპრეტატორულად გასათვალისწინებელია. **აუცილებელია ეროვნული სამართლის დირექტივის შესაბამისად განმარტება**.

დდ) დირექტივის უშუალო მოქმედება

ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 288-ე მუხლი, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც დირექტივას დადგენილებასთან აიგივებენ, გვთავაზობს შემდეგ მოსაზრებას: თუ დადგენილება უშუალოდ გამოიყენება, დირექტივა მოქმედებს მხოლოდ იმპლემენტაციის მეშვეობით. ევროპული კავშირის სამართლის **ერთიანი და სავალდებულო ძალის შენარჩუნების** მიზნებიდან გამომდინარე, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ მიიღო გადაწყვეტილება დირექტივის

განსაზღვრებების „უშუალო მოქმედების“ ინსტიტუტის შემოღების თაობაზე. ხელშეკრულების ტექსტს მიღმა არსებულ ამ **ნაბიჯს შემდგომი სამართლებრივი მოქმედებების ჩამოყალიბების თაობაზე ეროვნული სასამართლოების წრეში წინააღმდეგობა ხვდებოდა**, თუმცა, საბოლოოდ, იგი მაინც მიღებულ იქნა (მაგ., გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 75, 223). ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მართლმსაჯულების ფესვები ჯერ კიდევ მე-20 საუკუნის სამოცდაათიან წლებში უნდა ვეძებოთ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 17.12.1970, C-33/ 70, „SpA SACE“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 19.1.1982, საქმე: C-8/81, „Becker“).

- 100** არაიმპლემენტირებულ დირექტივას **უშუალო მოქმედება** შეიძლება მიენიჭოს მართლმსაჯულებისა და ხელისუფლების გადანაცვტილებით.
- 101** მაშინაც კი, როდესაც უშუალოდ მოქმედი დირექტივის დოგმატიკის ბევრი ნაწილი უკვე უნდა მოქმედებდეს, შემდგომი განვითარება მაინც მიმდინარეობს. აქ უნდა განვასხვავოთ შემდეგი წინაპირობები:

(1) იმპლემენტაციის დარღვევა ვადის გასვლის შემდეგ

- 102** დირექტივების უშუალო მოქმედების წინაპირობაა (ინგლ.: „direct effect“), რომ წევრმა სახელმწიფომ, რომელსაც ევალებოდა იმპლემენტაცია, სახელმწიფოებრივ სამართალში ვადის გასვლამდე არ შექმნა დირექტივის მოთხოვნების შესაბამისი სამართლებრივი გარემო. კონკრეტულ შემთხვევებში დირექტივას შესაძლებელია ჰქონდეს წინმსწრები მოქმედების ძალა.

(2) შინაარსობრივი წინაპირობები

- 103** დირექტივის თითოეული მოთხოვნა (განსაზღვრება) **შინაარსობრივად ისე კონკრეტულად** არ არის ჩამოყალიბებული, რომ იგი (უშუალოდ მოქმედი ჩანაწერის სახით) ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში იმპლემენტაციის გარეშე იქნეს გამოყენებული. დირექტივის მოთხოვნები **ნათლად და ზუსტად უნდა იყოს ფორმულირებული**, ამასთან, იგი არ უნდა იყოს **პირობადადებული** და ჰქონდეს უშუალო მოქმედების ძალა ყოველგვარი დამატებითი სამართლებრივი ფორმულირებების გარეშე (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 26.2.1986, 723, C-152/84, „Marshall“).
- 104** დირექტივა **უპირობობის** კრიტერიუმს აკმაყოფილებს მაშინ, როდესაც წევრი სახელმწიფო უკანასკნელი ბენეფიციარი პირის წინაშე ვალდებულია, იმოქმედოს ან თავი შეიკავოს მოქმედებისაგან, მისთვის ამგვარი მოქმედების თაობაზე არჩევანის თავისუფლების მინიჭების გარეშე. ამდენად, ნაკლებად გასათვალისწინებელია, რომ შემდგომი გადაწყვეტილების მიმღებები გადაწყვეტილების მიღების ამ სახის პროცესში იყვნენ ჩართულები; ასევე, ნაკლებად წარმოსადგენია, რომ გადაწყვეტილების მიმღები სხვა პირები მსგავსი დისკრეციით ჩართულები იყვნენ.
- 105** **შინაარსობრივი განსაზღვრულობის** შეფასებისას მართლმსაჯულებაში ერთმანეთისგან განასხვავებენ განსაზღვრულობის კრიტერიუმებს მოთხოვნის უფლების მფლობელის

ბელს, მოთხოვნის შინაარსსა და მოთხოვნის ადრესატს შორის. დირექტივა უნდა იყოს საკმარისად ცხადი იმის თაობაზე, თუ ვინ უნდა ისარგებლოს მისი მოთხოვნებით. მან ნათლად უნდა გამოკვეთოს, რა ვალდებულებების შესრულება ეკისრება ადრესატს. ბოლოს, აუცილებელია, რომ დირექტივების განსაზღვრებები ცალსახად ადგენდეს, ვის შეიძლება დაეკისროს მოთხოვნის შესრულება. აქ გამორჩენილია შემთხვევა, როდესაც დირექტივა სახელმწიფოს გადაანდობს, გადაწყვიტოს, სურს მას საერთოდ კომპენსაციის გადახდა, თუ ფონდის ან სადაზღვევოს სახით გამოსავლს არჩევს (იხ. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 19.11.1991, 5357, C-6/90 und C-9/90, „Francovich“). ზოგადად, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო აღნიშნულ კრიტერიუმებს საკმაოდ გულუხვად იყენებს.

(3) სტრუქტურული წინაპირობები

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, ფუნქციური და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებიდან გამომდინარე, დასაწყისიდანვე განასხვავებს სხვადასხვა კონსტელაციას დირექტივის უშუალო გამოყენების თაობაზე:

დირექტივის მოთხოვნას **„ობიექტურად უშუალო მოქმედება“** შეიძლება ჰქონდეს იმ **107** თვალსაზრისით, რომ იგი წევრი სახელმწიფოს ხელისუფალს ან სასამართლოს ავალდებულებს, მიიღოს ისეთი გადაწყვეტილება, რომელიც ეროვნული სამართლით არ არის გათვალისწინებული. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ დირექტივის უშუალო გამოყენების ამგვარი ფორმა ერთ-ერთ შემთხვევაში განავითარა, როდესაც საქმე ეხებოდა გარემოზე ზემოქმედების შეფასების იმპლემენტაციის სავალდებულოებას: ერთ-ერთ წევრ სახელმწიფოში, რომელშიც დირექტივით დადგენილი იმპლემენტაციის ვალდებულება არასწორად განხორციელდა, ხელისუფლებას დაეკისრა ვალდებულება, აღესრულებინა დირექტივა უშუალოდ მოქმედების პრინციპის საფუძველზე (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 11.8.1995, I-2189, საქმე: C-431/92, „Großkrotzenburg“). იგივე წესი მოქმედებს იმ შემთხვევაშიც, როდესაც დირექტივა ითვალისწინებს ტენდერის გამოცხადების შესახებ ჩანაწერს, განსხვავებით ეროვნული სამართლებრივი სივრცისაგან. ამ ტიპის „ობიექტური“ მოქმედება ძალაშია მაშინაც, როდესაც იგი **კერძო პირებს არაპირდაპირ** ეხება. თვალსაზრისით, რომ განზრახვის მატარებლებს, რომელთა განზრახვაც დირექტივის უშუალო მოქმედების მიხედვით გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ფარგლებში მოწმდება, დირექტივის დატვირთვა შეეხება. თუმცა არავითარი საფუძველი არ არსებობს არასწორი იმპლემენტაციისადმი კანონიერი ნდობის გამო მისი დაცვისა. დატვირთვის მოქმედება, რომელიც კერძო პირებისათვის წარმოიშობა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ შიდასახელმწიფოებრივი კანონიერი ნდობის დამკვიდრების მიზნით გამართლებულია (willen hingenommen) (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 7.1.2004, საქმე: C-201/02, „Wells“).

დირექტივების **„ობიექტური უშუალო მოქმედება“** შესაბამის სიტუაციებში **კერძო პირებმა** შეიძლება **მოითხოვონ**. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ადრეც დაადგინა, რომ ტექნიკური ჩანაწერები, რომლებიც ევროპის ეკონომიკუ-

რი გაერთიანების 1983/189/ დირექტივის დებულებების საწინააღმდეგოდ კომისიას არ შეატყობინეს, არ უნდა იქნეს გამოყენებული. კონკურენციის უმოქმედობის პროცესში საკითხის შეფასებისას მოქმედებდა თუ არა მენარმე კონკურენციის შესაბამისად (და იმავდროულად კანონიერად), ამ გაგებით გამოუსადეგარი ტექნიკური ნორმა არ შეიძლება იქნეს გამოყენებული (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 30.4.1996, C-194/94, „CIA Security International“). კერძოსამართლებრივ დავაშიც, შესაბამისა თუ არა საქონელი სამართლებრივ მოთხოვნებს, აღნიშნული აკრძალვა ტვირთად სწორედ კერძო პირებს აწევთ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 26.9.2000, C-443/98, „Unilever Italia“).

109 როგორც წესი, **მოქალაქე სახელმწიფოს პირისპირ** ეყრდნობა დირექტივების დებულებებს. აქ არ გვხვდება რაიმე სახის სირთულე: დირექტივების დებულებები, რომლებიც აფუძნებენ სუბიექტურ-საჯარო უფლებებს კერძო პირებისათვის, აქვთ უშუალო მოქმედების ძალა „დაზარალებული“ პირების სასარგებლოდ. წევრი სახელმწიფოს ხელისუფლებებს ევალებათ, ცალკეული პირების შესაბამისი უფლებები „ex officio“ გაითვალისწინონ და არ გამოიყენონ წინააღმდეგობაში მყოფი ეროვნული სამართალი, მაშინაც კი, როდესაც საქმე ეხება ნორმატიულ აქტებს (მაგ., ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5.4.1979, C-148/78, „Ratti“). ამ კონტექსტში, სახელმწიფოს ცნება ფართოდ უნდა გავიგოთ: იგი მოიცავს არა მხოლოდ სახელმწიფოს ვიწრო გაგებით, არამედ ასევე საჯარო ძალაუფლების მატარებლებსაც. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ეყრდნობა იმ მსჯელობას, რომ თავად კერძო საზოგადოებებიც კი, რომლებიც საჯარო კონტროლის ქვეშ არიან, შეიძლება იყვნენ უშუალოდ მოქმედი დირექტივების ადრესატები (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 26.2.1986, C-152/84, „Marshall“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 12.7.1990, C-188/89, „Foster“).

110 პირიქით, **წევრი სახელმწიფო მოქალაქის წინააღმდეგ** არ შეიძლება დაეყრდნოს დირექტივის დებულებებს. დირექტივა, რომელიც, მიუხედავად იმპლემენტირების თვალსაზრისით ხარვეზებისა, წევრი სახელმწიფოების მიმართ მოქმედებს, არ უნდა წარმოშობდეს ვალდებულებებს ინდივიდების მისამართით. სახელმწიფოს არ შეუძლია, დაეყრდნოს დირექტივის დებულებებს საკუთარი მოქალაქეების საზიანოდ (მაგ.: ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 8.10.1987, საქმე: C-80/86, „Kolpinghuis Nijmegen“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 3.5.2005, C-387/02, „Berlusconi“); უფრო მეტიც, მან დირექტივების შესაბამისი სამართლებრივი მოცემულობა უნდა შექმნას ეროვნულ სამართალში.

111 ძალიან საკამათოა და ბოლომდე გარკვეული არ არის საკითხი, თუ რამდენად შეიძლება დაეყრდნოს მოქალაქეები უშუალოდ დირექტივის დებულებებს პორიზონტალურ ურთიერთობებში („დირექტივების პორიზონტალური მოქმედება“). კარგი არგუმენტები არსებობს დირექტივების პორიზონტალური მოქმედების სასარგებლოდ (ცალკეულ პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის გაუმჯობესება; ერთიანი მოქმედების განმტკიცება). გენერალური ადვოკატების წრეში, ძირითადად, მოითხოვება უშუალო პორიზონტალურ მოქმედებაზე გადასვლა. ამის საწინააღმდეგოდ მეტყველებს ის გარემო-

ება, რომ ცალკეული პირები იტვირთებიან არა მხოლოდ იმის შეფასებით, დაარღვია თუ არა წევრმა სახელმწიფომ იმპლემენტაციის ვალდებულება, არამედ იმითაც, რომ მან უნდა შეამოწმოს, დირექტივის დადგენილება შინაარსობრივად არის თუ არა უშუალოდ გამოყენებაუნარიანი, რაც სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებს ნაკლებად შეესაბამება. ამიტომაც სასამართლომ „დორის“ გადაწყვეტილებაში უარი თქვა პორიზონტალურ მოქმედებაზე (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 14.7.1994, C-91/92, „Dori“). „მანგოლდის“ გადაწყვეტილებაში გარკვეული უზუსტობების შემდეგ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 19.1.2010, C-555/07, „Kücükdevci“), როგორც ჩანს, გადაწყვიტა, შეენარჩუნებინა „დორის“ საქმეში მიღებული სტანდარტი. ამ გადაწყვეტილებაში იგი მიმართავს არა დირექტივების დებულებებს პორიზონტალურ ურთიერთობებში, არამედ ეყრდნობა ზოგადსამართლებრივ პრინციპებს და – დირექტივის საგნობრივი გარანტიის ფარგლებში – მოქმედებაში მოჰყავს ისინი. ამჟამად შეინიშნება გადაწყვეტილებები, რომლებშიც კერძო პირების მიმართ არასწორად იმპლემენტირებული დირექტივის უშუალო გავლენა გამართლებულია (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 19.4.2007, C-356/05, „Farell“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 24.1.2012, C-282/10, „Domiguez“). პრაქტიკაში იკარგება ზღვარი წევრი სახელმწიფოს სამართლის ფარგლებში დირექტივის შესაბამის განმარტებასა და არსებითად დაუშვებელი დირექტივის პორიზონტალურ ურთიერთობებში გამოყენებას შორის.

დ) გადაწყვეტილება

ლიტერატურა: *Thierfelder*, Die Entscheidung im EWGV, 1968; *Teitgen*, La décision dans la CEE, RC 1971, 113 589; *Junker*, Der Verwaltungsakt im deutschen und französischen Recht und die Entscheidung im Recht der EGen, 1990; *Greaves*, The Nature and Binding Effect of Decisions under Art. 189 EC, ELRev 1996, 75; *Bockey*, Die Entscheidung der EG, 1998; *Röhl*, Die anfechtbare Entscheidung nach Art. 230 Abs. 4 EGV, ZaöRVR 2000, 331; *Mager*, Die staatengerichtete Entscheidung als supranationale Handlungsform, EuR 2001, 661; *Bast*, Grundbegriffe der Handlungsformen der EU, 2006.

ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 288-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, გადაწყვეტილება (2009 წლამდე – ვიწროდ განმარტებული გადაწყვეტილება) წარმოადგენს კავშირის მეორეული სამართლის სამართლებრივ აქტს, რომელიც **ცალკეული ურთიერთობის მოწესრიგებას** ემსახურება. გადაწყვეტილება სრულად სავალდებულოა მათთვის, რომლებსაც იგი მიემართება. ამასთან, იგი შეიძლება ეხებოდეს როგორც **ცალკეულ პირებს**, ისე **წევრ სახელმწიფოებსაც**. პრაქტიკაში, გადაწყვეტილებებში, უპირველეს ყოვლისა, საქმე ეხება აღმასრულებელ საქმიანობას. დამაფიქრებელია მენარმეთა წინააღმდეგ მიმართული კომისიის გადაწყვეტილებები კარტელური შეთანხმების ბათილობის დასამტკიცებლად ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 101-ე მუხლის საფუძველზე ფულადი ჯარიმის დაკისრებით. კავშირის პრაქტიკაში გადაწყვეტილება ერთ-ერთი არაორდინარულად მნიშვნელოვანი და ხშირად გამოყენებადი სამართლებრივი ინსტრუმენტია.

- 113** ვინაიდან გადაწყვეტილებების გასაჩივრება არა მხოლოდ წევრ სახელმწიფოებს, არამედ, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, ევროპულ იურისდიქციამი მყოფ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებსაც შეუძლიათ, რომლებსაც თავად ეს გადაწყვეტილება ეხება, პრაქტიკაში დიდ როლს ასრულებს საკითხი, როგორ შეიძლება გავმძნოთ ნამდვილი გადაწყვეტილება უბრალო მოსამზადებელი განცხადებისაგან: **მოსამზადებელი განცხადებისგან, შიდასამსახურებრივი ღონისძიებებისგან** გადაწყვეტილება განსხვავდება გარეთ მიმართული, სამართალშემოქმედებითი ქმედებით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 4.2.1959, C-17/57, „Nold/Hohe Behörde“, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 27.3.1980, C-133/79, „Sucrimex/Kommission“).
- 114** **დირექტივისგან გადაწყვეტილება განსხვავდება** იმით, რომ გადაწყვეტილება მიემართება არა განუსაზღვრელი რაოდენობის ადრესატებს, არამედ ცალკეულ პირს, პირებს ან, სულ მცირე, გამოცემის დროისათვის ჩამოყალიბებულ ჯგუფს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 1.7.1965, C-106 u. 107/63, „Töpfer“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13.5.1971, C-41-44/70, „Fruit Company“). გაბატონებულია მატერიალური და არაფორმალური მიდგომის მეთოდები. ფორმალურად დადგენილების მსგავსი სამართლებრივი აქტები შინაარსობრივად შეიძლება წარმოადგენდნენ გადაწყვეტილებებს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 29.3.1979, 1185, C-113/77, „Kugellager“). სამართლებრივი აქტების შემოწმებისას საქმე უნდა გვედგას ცალსახად ან დადგენილებასთან, ან გადაწყვეტილებასთან; „ორმაგი მოქმედების“ ან „ჰიბრიდული სტრუქტურის“ სამართლებრივი აქტები მიუღებელია.
- 115** სამართლებრივი აქტის სამართლებრივი ბუნების შესახებ საკითხმა დაკარგა მნიშვნელობა იმით, რომ ევროპულმა მართლმსაჯულების სასამართლომ – ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლთან ერთობლიობაში – არაპრივილეგირებული მოსარჩელის სარჩელის დასაშვებობის შემოწმებისას ბოლოს უნდა შეამოწმოს ასევე, არის თუ არა მოსარჩელე გადაწყვეტილების ადრესატი და სახეზეა თუ არა „უშუალო და ინდივიდუალური შემხებლობა“.

ა) გადაწყვეტილების გამომცემი ორგანო

- 116** გადაწყვეტილებებს გამოსცემს **საბჭო ან კომისია** (გამონაკლისის სახით დელეგირებისას გადაწყვეტილების გამომცემა შეუძლია ასევე კომისიის წევრსაც). გადაწყვეტილების გამომცემი „ტიპური“ ორგანო არის კომისია, როგორც ინსტანცია, რომლის პასუხისმგებლობაცაა კავშირის სამართლის აღსრულება.

ბ) გადაწყვეტილების ადრესატები

- 117** გადაწყვეტილების ადრესატები შეიძლება იყვნენ **ფიზიკური და იურიდიული პირები**, ასევე **ერთი ან რამდენიმე წევრი სახელმწიფო**. ცალკეული პირების შემთხვევაში ფორმალურ ადრესატებთან ერთად არაპირდაპირ, მაგრამ უშუალოდ და ინდივიდუალურად ადრესატები შეიძლება ასევე იყვნენ მესამე პირებიც, თუკი სამართლებრივი შედეგები მათ უფლებრივ მდგომარეობაზე აისახება („მატერიალური ადრესატები“), რომლებსაც, თავის მხრივ, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლის მე-4 პუნქტის მიხედვით, სამართლებრივი დაცვის უფლება აქვთ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 2.2.1988, 67, 68 und 70/85, „ნიდერლანდი/კომისია“). გადაწყვეტილებაც, რომლითაც პროცესი არ წარიმართება, ასევე შეიძლება გასაჩივრდეს. როგორც გარეგანი მართვის ინსტრუმენტი, გადაწყვეტილება არ შეიძლება იყოს **ადრესატების გარეშე**. მესამე პირებზე გადაწყვეტილების სავალდებულობა არ ვრცელდება (14.4.2011, C-327/09, „Mensch und Natur“).

გგ) გადაწყვეტილების სამართლებრივი გავლენა

გარეგანი მართვის გადაწყვეტილების სამართლებრივი გავლენისათვის დამახასიათებელია, რომ იგი **სრულად** სავალდებულოა მისი ადრესატებისათვის (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 288-ე მუხლის მე-4 პუნქტი). გადაწყვეტილებას არ აქვს მიზნის სავალდებულობა, რომლითაც გამოირჩევა დადგენილება. დადგენილებისგან განსხვავებით, იგი უფრო შემზღუდულია და არ აქვს საყოველთაო და უშალო მოქმედება თითოეულ წევრ სახელმწიფოში, არამედ მხოლოდ ინდივიდუალიზებულ უშალო ადრესატებს მიემართება. **კერძო პირებზე მიმართული, მათთვის სავალდებულო გადაწყვეტილება**, ამ კუთხით, შეიძლება შევადაროთ **გერმანული სამართლის ადმინისტრაციულ აქტს**. წევრ სახელმწიფოებზე მიმართული გადაწყვეტილებები (მაგ., სახელმწიფო დახმარების კონტროლი ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 108-ე მუხლის მიხედვით), მართალია, შეეხება კონკრეტულ ქმედებებს, თუმცა აღსრულების საჭიროებიდან გამომდინარე, შეიცავენ „**დირექტივების მსგავს**“ ნორმატიულ ელემენტებს.

გარდა ამისა, გამონაკლის შემთხვევებში **უშალო სამართლებრივი გავლენა ცალკეული პირების მიმართ** წევრ სახელმწიფოებში დირექტივების მსგავსად გადაწყვეტილებებსაც შეიძლება ჰქონდეთ (გადაწყვეტილებიდან – ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 6.10.1970, 9/70, „Leberpfennig“). ცალკეულ პირებს აქვთ უფლებამოსილება, დაეყრდნონ მსგავს გადაწყვეტილებებს შიდაეროვნულ დანესებულებებსა და სასამართლოებში.

დდ) ფორმალური მხარე

გადაწყვეტილებები, ისევე როგორც დირექტივები, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 297-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, ძალაში შედის ადრესატებისათვის მათი გაცნობის (წერილობითი) მომენტიდან. მისი სივრცითი მოქმედების ფარგლები ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში ადრესატების მიხედვით განისაზღვრება. გადაწყვეტილებები, რომლებიც კერძო სამართლის პირებს მიემართებიან და გადახდის ვალდებულების დაკისრებას ითვალისწინებენ, **ექვემდებარება აღსრულებას** (იძულებით აღსრულებასთან დაკავშირებით იხ. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 299-ე მუხლი). **დამატებითი განსაზღვრებები** (ვადები, პირობები, მოთხოვნები, გამოთხოვის შესახებ დათქმა და ა.შ.) ევროპული სამართლის მიხედვით დასაშვებია.

ე) რეკომენდაციები და დასკვნები

ლიტერატურა: *Morand*, Les recommandations, les résolutions et les avis du droit communautaire, CDE 1970, 623; *Arnulf*, The Legal Status of Recommendations, ELRev 1990, 318; *Zahlbruckner*, Die Empfehlung im EWGV, JBl. 1993, 345.

ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 288-ე მუხლის მე-5 პუნქტი, სავალდებულო სამართლებრივ აქტებთან ერთად (დადგენილება, დირექტივა, გადაწყვეტილება), ასევე იცნობს **არასავალდებულო სამართლებრივ ინსტრუმენტებს, როგორებიცაა რეკომენდაციები და დასკვნები** (შეად., ასევე, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 292-ე მუხლი). რეკომენდა-

ციებსა და წინადადებებს შორის განსხვავება უმნიშვნელოა. რეკომენდაცია, ზოგადად, უფლებამოსილი ორგანოს საკუთარი ინიციატივით გამოიცემა, ხოლო დასკვნები არის საპასუხო რეაქცია კავშირის სხვა ორგანოსა თუ წევრი სახელმწიფოს ქმედებაზე. რეკომენდაციები და დასკვნები პრაქტიკაში **ხშირად გამოყენებადი** და, ასევე, მათი არასავალდებულო ხასიათიდან გამომდინარე, ხშირად გამოყენებადი სამართლებრივი ინსტრუმენტებია.

აა) რეკომენდაციებისა და დასკვნების გამოცემა

122 რეკომენდაციებსა და დასკვნებს გამოსცემს, ნაწილობრივ, **საბჭო და პარლამენტი ერთობლივად**, თუმცა, პირველ რიგში, ისინი გამოიცემა **საბჭოსა და კომისიის მიერ, ამასთან, თითოეულს ცალ-ცალკე** აქვს ეს უფლებამოსილება. კომისიის უფლებამოსილება, გამოსცეს რეკომენდაციები, უპირატესია. მისი საყოველთაო როლის გათვალისწინებით, როგორც „ხელშეკრულების მამოძრავებელი და მკვებავი ძალისა“, ევროპული კავშირის ხელშეკრულების მე-17 მუხლი მიაკუთვნებს მას საყოველთაო ამოცანას, ხელშეკრულების ფარგლებში გამოსცეს რეკომენდაციები და დასკვნები არა მხოლოდ აშკარა მითითებების შემთხვევაში, არამედ მაშინაც, თუ იგი ამას საჭიროდ მიიჩნევს. **კომისიის რეკომენდაციები** უნდა განვასხვავოთ აღსრულების პროცესში კომისიის სისტემატიზებული საინიციატივო უფლებამოსილებებისაგან.

123 **საბჭოსაც** შედარებით ფართო სარეკომენდაციო უფლებამოსილება აქვს (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 292-ე მუხლის 1-ლი წინადადება), რაც შეესაბამება აქამდე არსებულ პრაქტიკას: საბჭოს, ძირითადად, გარდა მისი გამოკვეთილი სარეკომენდაციო კომპეტენციისა, მიიჩნევენ უფლებამოსილ ორგანოდ ყველგან, სადაც მისი სამოქმედო კომპეტენციაა, ჰქონდეს სამართლებრივად არამბოჭავი პოზიციები. ამგვარ შემთხვევებში საბჭო ხანდახან გადაერთვება ხოლმე ისეთ სამართლებრივ აქტებზე, როგორებიცაა „გადაწყვეტილებები“ (არასავალდებულო ძალის მქონე გადაწყვეტილებები), რაც საგნობრივად ნაკლებად თუ ცვლის რამეს. მართივი კონტროლის მექანიზმებისგან განსხვავება ხშირად ძნელია.

124 ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 288-ე მუხლი არ ეყრდნობა მხოლოდ საბჭოსა და კომისიის რეკომენდაციებსა და დასკვნებს. მნიშვნელოვან დასკვნებს ქმნიან ასევე: **ევროპული პარლამენტი, ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტი და რეგიონების კომიტეტი**, უპირველეს ყოვლისა, საკანონმდებლო საქმიანობის პროცესში მათი ჩართულობიდან გამომდინარე.

ბბ) სამართლებრივი ბუნება

125 რეკომენდაციები და დასკვნები ევროპული კავშირის ორგანოების ოფიციალური განცხადებებია, რომელთაც არ აქვთ სავალდებულო ხასიათი, თუმცა აქვთ სამართლებრივი შედეგები. ევროპული საბჭოს, ევროკომისიის, ასევე ევროპარლამენტის შეხედულებები ხშირად არის მრავალსაფეხურიანი პროცესის აუცილებელი შემადგენელი ნაწილები. მათ გარეშე აღნიშნული პროცესი სამართლებრივად ხარვეზიანი იქნებოდა. ეს ეხება, მაგალითად, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 258-ე მუხლის მიხედვით, ევროკომისიის დასაბუთებულ დასკვნას, როგორც ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოში გასაჩივრების წინაპირობას, ასევე

ევროპული კავშირის საბჭოს შეხედულებებს ევროპული კავშირის ხელშეკრულების 48-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად ხელშეკრულების ცვლილებისას და ევროპარლამენტის შეხედულებას საკანონმდებლო პროცესის მიმდინარეობისას. სასამართლომ თავის პრეცედენტულ გადაწყვეტილებებში (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 4.2.1982, C-828/79, „Adam/კომისია“) ეს უკანასკნელი განმარტა შესაბამისი სამართლებრივი აქტების კანონიერ ძალაში შესვლისათვის აუცილებელ ფორმალურ წინაპირობად.

ამასთან, რეკომენდაციები და დასკვნები შეიძლება შეიცავდეს **კონკრეტული საკითხების გარკვეულ შეფასებებს**. თუ ამგვარი ოფიციალური შეფასებებიდან გამომდინარეობს განსაზღვრული ეკონომიკური ღონისძიებების შესახებ რეკომენდაცია, კანონიერი ნდობის, როგორც ევროპული კავშირის სამართლის ზოგადი სამართლებრივი პრინციპის, საფუძველზე ევროპულ კავშირს შესაძლოა, დაეკისროს პასუხისმგებლობა ამგვარი შეხედულებებისთვის, მათ შორის, ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების სახითაც.

გგ) ადრესატები

რეკომენდაციები და დასკვნები, მათი ადრესატების თვალსაზრისითაც, მოქნილად ხელშესახები სამართლებრივი აქტებია. ხშირად ისინი მიემართებიან წევრ სახელმწიფოებს, როგორც, მაგალითად, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 156-ე მუხლის თანახმად, სოციალური პოლიტიკის სფეროში. თუმცა ასევე დასაფიქრებელია რეკომენდაციების მოქმედების საკითხი კერძო პირებისა და სწარმოების მიმართ. ევროპარლამენტის და ეკონომიკისა და სოციალური კომიტეტის შეხედულებების ადრესატები ევროპული კავშირის კანონმდებლობით პროცესში არიან ევროპული კავშირის სხვა ორგანოები (საბჭო, კომისია).

ვ) მართვის მსუბუქი ფორმები

ლიტერატურა: Göbel, Von der Konvergenzstrategie zur offenen Methode der Koordinierung, 2002; Herten-Koch, Rechtsetzung und Rechtsbereinigung in Europa, 2003; Jorens (Hrsg.), Open Method of Coordination, 2003; Giering/Metz, Chancen und Risiken der „offenen Methode der Koordinierung“, CAP-Reform Spotlight 02/2004; Stelkens, Probleme des Europäischen Vertrags nach dem Vertrag zur Gründung einer Europäischen Gemeinschaft und dem Vertrag über eine Verfassung für Europa, EuZW 2005, 299; La Rosa, La méthode ouverte de coordination dans le système juridique communautaire, 2007; Höchstetter, Die offene Koordinierung in der EU: Bestandsaufnahme, Probleme und Perspektiven, 2007; Thomas, Die Bindungswirkung von Mitteilungen, Bekanntmachungen und Leitlinien der EG-Kommission, EuR 2009, 423; Schwarze, Soft Law im Recht der Europäischen Union, EuR 2011, 3; Knauff, Europäisches soft law als Gegenstand des Vorabentscheidungsverfahrens, EuR 2011, 735; Müller-Graff, Das „Soft Law“ der europäischen Organisationen, EuR 2012, 18; Senden, Soft Post-Legislative Rulemaking, ELJ 2012, 57; von Graevenitz, Mitteilungen, Leitlinien, Stellungnahmen – Soft law der EU mit Lenkungswirkung, EuZW 2013, 169; Stefan, Soft Law and the Enforcement of EU Law, in: Jakab/Kochenow (Hrsg.), The Enforcement of EU Law and Values, 2017, 200.

გემოთ აღწერილი ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 288-ე მუხლით განსაზღვრული მოქმედების ფორმები არის სამართლებრივ-ფორმა-

ლური მოქმედებები. უკვე დიდი ხანია, ევროპული კავშირი აღარ კმაყოფილდება ამ ინსტრუმენტებისთვის დამახასიათებელი მართვით შეთავაზებისა და აკრძალვის მეშვეობით. ამასობაში მართვის მსუბუქმა ფორმებმა შეიძინა ძალიან დიდი მნიშვნელობა. სამართლის მკვლევრებისთვის, რომლებიც, ძირითადად, ორ – „კანონშესაბამის“ და „კანონსაწინააღმდეგო“ – კატეგორიას შორის აზროვნებენ, ეს მსუბუქი ფორმები მეტწილად არარელევანტურია: შეუსრულებლობა არ იწვევს სამართალდარღვევას, ამ ქმედების სასამართლოსმიერი შეფასება გამოორიცხულია. ამის საპირისპიროდ, მან, ვინც ევროპული კავშირის პოლიტიკური მანდატით არის დაინტერესებული, არ შეიძლება, უგულებელყოს კონტროლის აღნიშნული „მსუბუქი“ ფორმები. ეს ასევე ეხება საკითხსაც – რამდენად შეიძლება, მივაღწიოთ ამ ინსტრუმენტებისგან სამართლებრივ დაცვას. (ევროპული კავშირის სასამართლო, 20.5.2010, T-258/06 „D/კომისია“).

129 მეცნიერული ლიტერატურისათვის არ არის უცხო კონტროლის მექანიზმების „ჩვეულებითი სამართლის“ მსგავსად განზოგადება, რომელიც იწოდება როგორც „soft law“. ხშირად საუბრობენ, რომ საქმე გვაქვს ისეთ რეგულაციებთან, რომლებიც მხოლოდ ერთი სახის პოლიტიკური („სოციალური“) ქცევის მოლოდინს აფუძნებენ. თუმცა ეს იწვევს სამართლებრივ-ნორმატიული კონტროლის ფუნქციის გადაფასებას. მოქმედების ფორმებს, რომელთაც ევროპული კავშირი ფორმალური სამართლებრივი ბოჭვის ბარიერს მიღმა იყენებს (მაგ.: პროგრამა, განცხადება, კომუნიკე, თეთრი წიგნი, მწვანე წიგნი, დასკვნა, შეთანხმება, გადაწყვეტილება, ძირითადი გადაწყვეტილება, შეთანხმება და ა.შ.), შეუძლიათ, გამოიწვიონ იმაზე მეტი, ვიდრე მხოლოდ **პოლიტიკური და ფაქტობრივი კონსენსუსი**. სამართლებრივ-ნორმატიული კონტროლის გავლენის თანდათანობითი გაგების გათვალისწინებით, ამ ინსტრუმენტებს ასევე მიეწერება **სამართლებრივი** ფუნქცია და გავლენა.

130 ამდენად, შეიძლება, სივრცითი შეზღუდვიდან გამომდინარე, აღარ გვქონდეს სამართლებრივი კონტროლის „რბილი“ ფორმების შესახებ სრულყოფილი სურათი. ხაზი უნდა გავუსვათ მოქმედების სამ სფეროს.

ა) ხელშეკრულებები

131 ხელშეკრულებები წარმოადგენენ „რბილი კონტროლის ფორმას“ იმდენად, რამდენადაც მათი ცალმხრივად დანესება შეუძლებელია. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულებაში არის თვალშისაცემი ხარვეზი, კერძოდ, იმ ხელშეკრულებების შესახებ, რომლებსაც ევროპული კავშირის ორგანოები ინტეგრაციის ასოციაციის გარეთ მყოფ სამართალსუბიექტებთან დებენ (ამის თაობაზე იხ. ინტერინსტიტუციური შეთანხმებების თავში), პასუხისმგებლობისა (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 340-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი) და საარბიტრაჟო შეთანხმებების (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 272-ე მუხლი) იმპლიციტური განცხადებების თვალსაზრისით, არ მოიპოვება რაიმე რეგულაცია. იმავედროულად, საკითხს მიღმაა დარჩენილი ევროპული კავშირის ორგანოების უფლებამოსილება, მათი კომპეტენციის ფარგლებში და პირველადი და მეორეული სამართლის ამოცანების გათვალისწინებით, დადონ ხელშეკრულებები, მაგალითად, შესყიდვების სფეროში. აღნიშნული არის ორგანიზაციების სამართალში

საერთაშორისო ორგანიზაციებისათვის მიღებული ფაქტის გამოვლინება, რომ ხელშეკრულების გაფორმების ინსტრუმენტი (ნაგულისხმევი) კავშირის დონეზე არსებულ მოქმედების საშუალებებს განეკუთვნება. ამ მიზნით ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 335-ე მუხლმა შექმნა შესაბამისი ქმედუნარიანობა. **განვითარებული სახელშეკრულებო სამართალი** სულაც არ მოიცავს ხელშეკრულებებს. შესაბამისად, პრაქტიკაში გადამისამართება ხდება ეროვნულ სახელშეკრულებო სამართალზე.

ბბ) ღია კოორდინაციის მეთოდები

ღია კოორდინაციის მეთოდები, ლისაბონის 2000 წლის ევროპული საბჭოდან მო- 132
ყოლებული, განეკუთვნება ევროპული კავშირის მოქმედებათა რეპერტუარს. იგი არის წევრი სახელმწიფოების პოლიტიკის კოორდინაციის ერთ-ერთი ფორმა, რომლის მეშვეობითაც შესაძლებელია ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულებაში დადგენილი „მკაცრი“ კონტროლის სფეროების მიღმა გავლენის მოხდენა. ღია კოორდინაციის მეთოდებში იგულისხმება სფეროები, **რომლებიც, ძირითადად, წევრი სახელმწიფოების კომპეტენციას განეკუთვნებიან**. აღიარებულია, რომ წევრ სახელმწიფოებს შეუძლიათ, ევროპული კავშირის ინსტიტუციებში ერთიან ქცევის ნებისებზე მაშინაც კი შეთანხმდნენ, **როდესაც აქამდე ევროპული კავშირის არანაირი უფლებამოსილება არ არსებობდა**, თუმცა სახეზეა „ევროპული მოქმედების საჭიროება“. მეთოდები ევროპული საქმიანობის ინიციატივის კონტექსტში 90-იან წლებში შემუშავდა. 2003 წლიდან კი ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 153-ე მუხლი ითვალისწინებს სამართლებრივ საფუძველს. წევრი სახელმწიფოების პოლიტიკის ღია კოორდინაციის მეთოდები ამასობაში განსხვავებულ სფეროებში გამოიყენება (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 168-ე მუხლი: ჯანდაცვის პოლიტიკა, ამავე ხელშეკრულების 173-ე მუხლი: ინდუსტრიის პოლიტიკა). იგი ინსტრუმენტებად იყენებს არასავალდებულო ძალის მქონე რეკომენდაციებსა და გაიდლაინებს, რომლებსაც კომისია წევრი სახელმწიფოების მისამართით გამოსცემს. მიზანი, რომ ევროპული კავშირი 2010 წლამდე მსოფლიოს მასშტაბით დედამიწის დინამიკურ ეკონომიკურ სივრცედ ჩამოყალიბებულიყო, ვერ მიიღწა.

ღია კოორდინაციის მეთოდები ეყრდნობა „**benchmarking**“-ის იდეას, ასევე წევრ 133
სახელმწიფოებში განსხვავებული რეგულაციების გამოცდილებების შედარებებს. წევრმა სახელმწიფოებმა ორიენტირი უნდა აიღონ **საუკეთესო კონკურენციის** მაგალითებზე, რათა გაუთანაბრდნენ მათ. ღია კოორდინაციის შემთხვევაში საქმე ეხება ერთობლივი მიზნების განსაზღვრას. შედეგად დგინდება „ერთობლივი ინდიკატორები“, რათა შესაძლებელი იყოს შედარება, რომელი პროცესია გამოცდილი და შესაძლებელი იყოს იმის დადგენა, რა ნაბიჯები იდგმება საერთო მიზნების მისაღწევად. ამდენად, საქმე არ ეხება პოლიტიკურ სტრატეგიებს, არამედ **გამაერთიანებელ შედარების მასშტაბებს**. აღნიშნული განაპირობებს საკვანძო პრიორიტეტების ფორმულირებას. აქედან მომდინარეობს წევრი სახელმწიფოების მიერ წარმოდგენილი „ეროვნული სტრატეგიის მოხსენებების“ შესახებ საერთო ანალიზი და შეფასება. ანალიზს ასევე აკეთებს როგორც კომისია, ასევე საბჭო. მიზანია, წარმატება, რომლის მიღწევაც ღია

კოორდინაციის მეთოდების იმპლემენტაციისას იგეგმება, შეცნობადი და შესაფასებელი იყოს, რაც შესაძლებელს ხდის, დადგინდეს, „კარგი პრაქტიკისა“ და „ინოვაციური კონცეფციის“ თვალსაზრისით, წევრი სახელმწიფოების საერთო ინტერესების გადმო-სახედიდან რომელი მეთოდოლოგიაა გამოსადეგი.

კოორდინაციის ამგვარ სახეობას „ღიას“ უწოდებენ იმიტომ, რომ იგი **სამართლებრივად არასავალ-დებულო ძალის მქონეა**. მხოლოდ ამგვარად არის შესაძლებელი მისი შემღუფლი უფლებამოსილე-ბის პრინციპთან შესაბამისობა.

გგ) თვითრეგულირების დაშვება

- 134** ევროპული კავშირის კონტროლის რეპერტუარში სულ უფრო მნიშვნელოვან როლს ასრულებს **თვითრეგულირებისა და თანარეგულირების** კონცეფცია. **თვითრეგუ-ლირებისას** კომისია დებს **შეთანხმებას** ინდუსტრიასთან (ქცევის კოდექსი ან ამგვარ-ი თვითდავალებულება). შეთანხმება არის „ნებაყოფლობითი“, რაც იმას ნიშნავს, რომ მას არ აქვს სამართლებრივად სავალდებულო ხასიათი. როგორც წესი, ინდუს-ტრია მას იყენებს, რათა თავიდან აირიდოს „მკაცრი“ რეგულაციები. თუ ხელშეკრუ-ლების მხარე ამ პირობას არ ეთანხმება, როგორც წესი, ამას შედეგად მოჰყვება სა-ვალდებულო ძალის მქონე კონტროლის მექანიზმების გამოცემა.

მაგალითად, ევროპული ავტომობილების მწარმოებელთა ასოციაციის „ქოლგა“ ორგანიზაციამ 1998 წელს თანხმობა განუცხადა ევროპულ კომისიას, ახალი გამოშვების მანქანებისათვის CO² აირის გამო-ყოფა 2008 წლის ბოლომდე საშუალოდ კილომეტრზე 140 გრამამდე შემცირებინა. უნდა აღინიშნოს, რომ ეს მიზანი არ შესრულებულა. შესაბამისად, გამოიცა დადგენილება (დადგენილება 443/2009, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, 2009, L 140/1).

- 135** **თანარეგულირებისას** კერძო მხარეს კანონმდებლობით განესაზღვრება კონკრეტუ-ლი მიზანი. აღსრულება შედეგად იწვევს, ისევე როგორც თვითრეგულირებისას, მხა-რის თანხმობას. რეგულირების ამ ფორმებს ენიჭებათ უპირატესობა, ვინაიდან იგი თავიდან გვაცილებს ხანგრძლივ ევროპული კავშირის საკანონმდებლო საქმიანობის პროცესს. ისინი ადრესატებს აძლევენ შესაძლებლობას, იარონ ეფექტიანი გზით, რაც შეესაბამება სუბსიდიარობის პრინციპს. მიზნის ფორმულირების მომენტიდან ინდუს-ტრია მუშაობს კვალიფიციურად. კრიტიკოსები მიუთითებენ დემოკრატიულობის ნაკ-ლებობაზე. ამ გზით ხდება ინდუსტრიისათვის ლოიალური გამოსავლისათვის უპირა-ტესობის მინიჭება.

2. გარე კონტროლი ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში

- 136** ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების პოლიტიკურ სფეროებში გამოიყენება დამოუკიდებელი მოქმედების ინსტრუმენტები. გადაწყვეტილების მიღების პროცესი, რომელიც მისი გამოცემით გვირგვინდება, არ არის იმდენად გათავისებული, რო-გორც ეს ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების სფეროში გვხვდება. ამასთან, ინსტრუმენტების მოქმედების სპეციფიკა მნიშვნელოვნად განსხვა-ვებულია ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 288-ე მუხ-ლით დადგენილი სტანდარტისაგან.

კავშირის ხელშეკრულებამ (1992, 1997) ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის და 137 პოლიციისა და მართლმსაჯულების სფეროში თანამშრომლობის (PJZ) სფეროში მხოტავი მოქმედების ფორმები დამოუკიდებელი მოქმედების ფორმებით განავრცო. პოლიციისა და მართლმსაჯულების სფეროში თანამშრომლობის დებულებებმა ამასობაში ხელშეკრულებაში გადაინაცვლა და ითვალისწინებს სუბრაეროვნულ კანონმდებლობას.

ევროპული კავშირის კანონშემოქმედებითი საქმიანობის კომპეტენცია, გამოსცეს რე- 138 გულაციები, დირექტივები და გადაწყვეტილებები, არ ვრცელდება ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროზე. აქ გათვალისწინებული სამართლებრივი აქტები **მიემართებიან წევრ სახელმწიფოებს** და კავშირის მოქალაქეებისათვის არ იწვევენ უშუალო სამართლებრივ შედეგებს. ამდენად, ეს პოლიტიკური სფერო ასრულებს განსაკუთრებულ როლს. პარლამენტისა და კომისიის განსაკუთრებული როლი აქ მნიშვნელოვნად განსხვავდება ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულებაში არსებული მოცემულობისაგან. უფრო მეტიც, **ევროპული კავშირის სფეროში შექმნილი სამართლის სუბრაეროვნულობის** ხარისხი ჯერ კიდევ დაბალია: თუმცა ამ სამართალს შეუძლია, პრეტენზია განაცხადოს მისი შიდასახელმწიფოებრივ სამართლებრივ სივრცეში გამოყენების თაობაზე. ამდენად, მას ენიჭება უპირატესობა, თუმცა სუბიექტურ უფლებებს იგი არ აფუძნებს. მიუხედავად ამისა, ამ სფეროში ეროვნული სამართლის კავშირის სამართლის შესაბამისად განმარტების მოვალეობა მაინც არსებობს (როგორც ანალოგი ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 16.6.2005, 1-5285, C-105/03, „Pupino“). განსაკუთრებული **მოქმედების ფორმები** ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში აღწერილია.

3. სამართლებრივი ინსტრუმენტები საინტეგრაციო გაერთიანების თვითორგანიზებისათვის

ლიტერატურა: *Gauweiler*, Die rechtliche Qualifikation innerorganschaftlicher Absprachen im Europarecht, 1988; *Würmeling*, Kooperatives Unionsrecht, 1988; *Pechstein*, Die Bedeutung von Protokollerklärungen zu Rechtsakten der EG, EuR 1990, 249; *Koopmans*, The Practice of Voluntary Agreements under EC-Law, EurRevPubl.Law 2000, 1271; *Gützel/Kredler*, Die Entdeckung der Freiwilligkeit, EU-Magazin 5/ 2001, 18; *Harnier*, Die Bedeutung von rechtsaktbegleitenden Erklärungen im sekundären Unionsrecht, 2001; *von Alemann*, Die Handlungsform der interinstitutionellen Vereinbarung, 2006; *Bechtold*, Faktische Rechtssätze aus Brüssel, FS Hirsch 2008, 223; *Kietz u. a.* (Hrsg.), Interinstitutionelle Vereinbarungen in der EU, 2010.

ა) მიმოხილვა

მეორეული სამართლის მოქმედების ფორმების შექმნისა და აღწერის დროს ერთ- 139 მანეთისგან უნდა განვასხვავოთ საინტეგრაციო გაერთიანების თვითორგანიზაცია და საგარეო დონეზე მოქმედებები წევრი სახელმწიფოებისა და ფიზიკური პირების მიმართ. ეს არის ინტეგრაციის ამჟამინდელი მდგომარეობის ნიშანი, რომ საქმე მივიდა მოქმედების ფორმების მთავარი პრინციპის განსაზღვრულ ფრაგმენტაციამდე. **თვითორგანიზაციისა და შიდა კონტროლის** კუთხით არსებობს მრავალფეროვნება მოქმედების ფორმებისა. აღნიშნული არ არის დამოკიდებული იმაზე, რომ ხელშეკ-

რულებები ტიპოლოგიას (სახეობებს), შიდა სამართლის ფორმასა და მოქმედების სფეროს ნაკლებ ყურადღებას ანიჭებენ. მოქმედი ორგანოების პოლიტიკური ფორმის თავისუფლებას ამით მეტი სივრცე ექმნება, რამაც განაპირობა სამართლებრივი აქტების განვითარება, რომელსაც სიამოვნებით მოიხსენიებენ როგორც **სამართლებრივ აქტებს „sui generis“**. პრაქტიკა დიდი ხანია, იცნობს მრავალწახნაგოვან სამართლებრივ აქტებს, რომლებიც მოიხსენიებიან როგორც „უსათაურო“, „არასპეციფიკური“, „არაფრთი გამორჩეული“ ან „არათავისთავადი“, ვინაიდან ისინი სახელდებით არ არიან მოხსენიებული ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 288-ე და ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 25-ე მუხლებში.

- 140** საერთო მახასიათებელი ზემოთ აღნიშნული სამართლებრივი აქტებისათვის არის ის, რომ ისინი ევროპული კავშირის ორგანოებს ემსახურებიან, რათა სამართლებრივად გამართონ **„შიდა სტრუქტურები“** (ორგანოების სტრუქტურა და შემადგენლობა, მოქმედებები, შიდა ურთიერთობები, პროცედურული წესები, სხვა შიდასამსახურებრივი მოქმედებები და ა.შ.). შიდა სამართალს, როგორც წესი, მხოლოდ ადგილობრივი მოქმედების ძალა აქვს. თუმცა ასევე შესაძლებელია, რომ კონკრეტული ფაქტის შიდა რეგულაციას დაუკავშირდეს **ფაქტობრივი გარეგანი გავლენა**. გამომცემი ინსტანციის, რანგისა და გავლენის სახეობის, ასევე ადრესატების მიხედვით, ზემოაღნიშნული სამართლებრივი აქტები ძალიან განსხვავებულია და აქვთ შებლუდული სისტემატიზაციის უნარი.

ლისაბონის ხელშეკრულება არ ცდილობს შიდა სფეროში გამოყენებადი სამართლებრივი აქტების კონსოლიდაციას.

ბ) გადანყვეტილებები

- 141** ამ სფეროში ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვანი მოქმედების ფორმა არის **გადანყვეტილება**. იგი ტერმინოლოგიურად მსგავსია გარეგანი მოქმედების ძალის მქონე გადანყვეტილებისა, თუმცა დოგმატურად მისგან განსხვავებულია. მსგავს გადანყვეტილებებს გამოსცემს ევროპული კავშირის ყველა ორგანო და ინსტიტუცია. მათ შეიძლება, საერთოდ არც ჰყავდეთ ადრესატები (შად. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 297-ე მუხლის მე-2 პუნქტი), მაგრამ ასევე შესაძლებელია, რომ ისინი მიემართებოდნენ ორგანოს ან კონკრეტულ ხელისუფალს.
- 142** მაგ., ამგვარ გადანყვეტილებებს მიეკუთვნება: **ევროსაბჭოს დადგენილებები** ევროპარლამენტის დაკომპლექტების თაობაზე (გარდამავალი დებულებების შესახებ ლისაბონის ხელშეკრულების პროტოკოლის მე-2 მუხლი) ან კომისიის წევრების რაოდენობის განსაზღვრის თაობაზე (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-17 მუხლის მე-5 პუნქტი); **საბჭოს დადგენილებები** გენერალური ადვოკატების რაოდენობის ცვლილების თაობაზე (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 252-ე მუხლის მე-2 პუნქტი); საბჭოში 2014 წლიდან 2017 წლამდე გადანყვეტილების მიღების პროცედურის თაობაზე (გარდამავალი დებულებების შესახებ პროტოკოლის მე-3 მუხლი) ან კომიტეტის საქმიანობის წესის დადგენის შესახებ ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის თაობაზე ხელშეკრულების 255-ე მუხლის მიხედვით. ამ გადანყვეტილებათა ჩამონათვალს ასევე განეკუთვნებიან ორგანიზაციის, პროცედურის **შიდასამართლებრივი („innerdienstlichen“) მოწყობის** შესახებ გადანყვეტილებები და ა.შ. (რეგლამენტის შესახებ გადანყვეტილებები, პროცედურის მოწესრიგების შესახებ თანხმობა და ა.შ.). გადანყვეტილებით შესაძლებელია, ასევე, კომპეტენციის განსაზღვრა. აქ საქმე ეხება შიდა აქტს,

რომელსაც გარედან მნიშვნელოვანი ფაქტორები მოჰყვება. მაგალითად, საბჭო გადაწყვეტილებით ადგენს, საზღვაო და საჰაერო მიმოსვლის შესახებ წესები. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების გამოქვეყნდნის შემდეგ უნდა გადაწყვიტოს თუ არა, და თუ კი, რამდენად და რომელი პროცედურით.

კომისია, თავის მხრივ, შიდასამსახურებრივ დირექტივებს გადაწყვეტილების მეშვეობით გამოსცემს. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ისინი დააკვალიფიცირა როგორც „ქვეყნის ნორმა“, რომელსაც სულ მცირე, არადისკრიმინაციული გამოყენების თვალსაზრისით აქვს სამართლებრივი შედეგები (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 4.4.1974, 178/73, „Belgien und Luxemburg/Mertens“). და ბოლოს, **ევროპარლამენტი და ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო** უფლებამოსილია, გამოიყენოს აღნიშნული სამართლებრივი ინსტრუმენტი შიდა ორგანიზაციული საკითხებისათვის. არ არის საჭიროება, დამატებით აღინიშნოს, რომ გადაწყვეტილებები, რა თქმა უნდა, შეზღუდული არიან პირველადი სამართლით, რომელიც, უპირველეს ყოვლისა, ხელშეკრულებიდან და მისგან მომდინარე სამართლებრივი აქტებიდან გამომდინარეობს.

გ) გადაწყვეტილებები (არასავალდებულო ძალის მქონე)

სავალდებულო ძალის მქონე გადაწყვეტილებებს ექვემდებარებიან უფრო მეტად **143 მოქნილი სხვადასხვა დასახელების სამართლებრივი აქტები**, რომლებიც ერთიან ცნებაში – „გადაწყვეტილებები“ („*EntschlieBungen*“) – ერთიანდებიან. მათ არ გააჩნიათ სრული სამართლებრივი ბოჭვა, თუმცა, რაც მათ დიფუზიური გამოვლინებებისგან განასხვავებს, ამ სამართლებრივ აქტებს აქვთ **თვითმართვადი სამართლებრივ-ნორმატიული თვითდაკალდებულების ეფექტი**. გარეგან ვალდებულებებს აღნიშნულ გადაწყვეტილებებზე გავლენა არ გააჩნიათ.

ამგვარი „გადაწყვეტილებების“ ავტორები შეიძლება იყვნენ: კავშირის სხვადასხვა ორგანო, ასევე **144** საბჭოში გაერთიანებული მთავრობების წარმომადგენლები. პრაქტიკაში **საბჭოს** დადგენილებები (უფრო ხშირად ოფიციალურ საინფორმაციო ჟურნალში გამოქვეყნებული) და ასევე **ევროპარლამენტის** გადაწყვეტილებები უპირატესი არიან, რითაც ევროპარლამენტი თავის „საპარლამენტო სუვერენიტეტს“ პრაქტიკულად იყენებს. საბჭოს დადგენილებებს, რომლებიც ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტიდან მომდინარე ლოიალურობის ზოგად მოვალეობას აკონკრეტებენ, ენიჭებათ **ნორმატიული ძალა** (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 4.10.1979, 2923, C-141/ 78, „Seefischerei“). აღნიშნულ სამართლებრივ აქტებში ზღვარი არ არის მყარი. მოქმედი კავშირის სამართალი არის ერთმნიშვნელოვანი ზღვარი „სხვაგვარი“ სამართლებრივი აქტების ნებისმიერი მოქმედებისათვის (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 8.4.1976, C-43/ 75, „Defrenne“).

დ) საბჭოში გაერთიანებული წევრი სახელმწიფოების წარმომადგენლების გადაწყვეტილებები

ზემოთ დასახელებულ გადაწყვეტილებებთან ერთად პირველადი სამართალი ითვა- **145** ლისწინებს **საბჭოში გაერთიანებული წევრი სახელმწიფოების წარმომადგენლების მიერ** გამოცემული გადაწყვეტილების მოქმედების ფორმასაც. აღნიშნული **„კვაზი“ გადაწყვეტილებები** მხოტავი სამართლებრივი აქტებია, რომელთაც გამოსცემს არა საბჭო, როგორც ორგანო, არამედ გამოსცემენ მისი წევრები საბჭოს სხდომაზე. გადაწყვეტილება, შესაბამისად, ითვლება არა ევროპული კავშირის ორგანოს მიერ გამოცემულად, არამედ იგი გამოიცემა მთავრობების წარმომადგენლების მიერ დიპლომატიური კონფერენციის ფარგლებში. მაგრამ გადაწყვეტილების შინაარსის მი-

ხედვით და არაინსტიტუციურად კავშირთან შეხება ისეთი მჭიდროა, რომ გადაწყვეტილებები ქმნიან ევროპული სამართლის ნაწილს. ეს გადაწყვეტილებები არ შეიძლება, ეწინააღმდეგებოდეს ხელშეკრულებებს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სამართლო, 15.1.1986, 29, C-44/ 84, „Hurd“).

- 146** მთავრობების წარმომადგენელთა გადაწყვეტილებები ნაწილობრივ **გათვალისწინებულია თავად ხელშეკრულებებში** (მაგ., კონფერენციის შეთანხმებები ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 48-ე მუხლის მე-4 პუნქტი). ზოგიერთი მათგანი ლავირებს პირველადი და მეორეული სამართლის საზღვრებს შორის. სწორედ აქედან იღებს სათავეს საკითხი გადაწყვეტილების შინაარსის მიხედვით მისი ეროვნულ სამართალში რატიფიკაციის საჭიროების თაობაზე. სხვაგვარი, ეს გადაწყვეტილებები მიეკუთვნებიან ევროპული კავშირის სამართლის შემადგენელ ნაწილს, რომლის იმპლემენტაციაც წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა განახორციელონ (Art. 3 Abs. 1 Beitrittsakte von 1972 und 1979). მათი ხასიათი, როგორც „შერეული ფიგურებისა“ (Ipsen), იმით არის გამოკვეთილი, რომ ხშირად მათ გამოცემაში კომისია არაფორმალურად მონაწილეობს. გადაწყვეტილებები ქვეყნდება ოფიციალურ საინფორმაციო ჟურნალში. მართალია, ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-16 მუხლისა და ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 237-ე და შემდგომი მუხლებით დადგენილი ხელშეკრულების წესები მთავრობების წარმომადგენლების გადაწყვეტილებებზე მათი შიდა სამთავრობო სტრუქტურიდან გამომდინარე არ ვრცელდება, თუმცა იგი საჭიროებს **ერთსულოვანი გადაწყვეტილების მიღებას**.

ე) ინტერინსტიტუციური შეთანხმებები

- 147** ინტერინსტიტუციური შეთანხმებები, როგორც შიდა ურთიერთობების მომწესრიგებელი ინსტრუმენტები სულ უფრო მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ. ისინი კოორდინაციას უწევენ ევროპული ორგანოების ქცევას და ადგენენ საერთო ხედვებსა და მოლოდინებს. დიდი ხნის განმავლობაში მათ განიხილავდნენ როგორც მხოლოდ პოლიტიკურ შეთანხმებებს. თუმცა, ამასობაში, აღიარეს, რომ საქმე ეხება სამართლებრივ ხელშეკრულებებს. ნიცის ხელშეკრულების ერთ-ერთ დანართად დამატებულ **ინტერინსტიტუციური შეთანხმებების შესახებ განმარტებაში** აღიარეს მათი ეს მნიშვნელობა. შემდგომში ინტერინსტიტუციური ხელშეკრულებები მოხსენიებულია ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულებაში (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-17 მუხლი, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 295-ე მუხლის მე-3 პუნქტი). განმარტებაში განმტკიცებულია, რომ პარლამენტი, საბჭო და კომისია უფლებამოსილი არიან, დადონ ინტერინსტიტუციური შეთანხმებები, თუ აღმოჩნდება, რომ ეს აუცილებელია ხელშეკრულებების დებულებების გამოყენების გაადვილებისათვის. თუმცა, ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ ევროპული კავშირის ორგანოებს შორის ურთიერთობები ლოიალურ ერთობლივ მუშაობას ექვემდებარება: დაუშვებელია, რომ შეთანხმებებმა შეცვალონ ან შეავსონ ხელშეკრულების დებულებები. იმავდროულად, შეთანხმებები შეიძლება გაფორმდეს ზემოხსენებული სამი ორგანოს თანხმობის შემთხვევაში. ამგვარად, დღეისათვის ეჭვს აღარ იწვევს, რომ საქმე ეხება შიდა კორპორაციის დასაშვებ და სამართლებრივად მბოჭავ მოქმედების ფორმებს.

ვ) სამართლებრივი ბოჭვის არმქონე სხვა აქტები

- 148** პოლიტიკურ პრაქტიკაში დღითიდღე გამოიყენა დიდი რაოდენობით **როგორც ორგანოების სხვა დანარჩენი აქტები**, ასევე მთავრობების წარმომადგენელთა **ცვა-**

ლებადი დასახელების მქონე სამართლებრივი აქტები (რეკომენდაციები ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 292-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი), განმარტებები, კომუნიკაციები, მემორანდუმები, გეგმები (სამოქმედო გეგმები), შეტყობინებები, პროგრამები და ა.შ.). უშუალო მოქმედება მათ არ გააჩნიათ. აგრეთვე, ჯერჯერობით გაცილებით ნაკლებია მათი პოლიტიკური ბოჭვის ხარისხი, ვიდრე ეს გადაწყვეტილებებისათვის („Entschlieungen“) არის დამახასიათებელი (შეტყობინების წინააღმდეგ საჩივრის წარდგენის წინაპირობები T-258/06, „D/გომისია“).

პოლიტიკური თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია **„განმარტებები“**, რომლებსაც, მაგ., ევროპული საბჭო კავშირის შემდგომი მოქმედებებისათვის გაიდლაინების სახით გასცემს, ან რომლებშიც კავშირის ორგანოები ერთობლივი პოლიტიკური თვითშეზღუდვის ფორმებს ქმნიან (ევროპული საბჭოს განმარტება ევროპულ იდენტობასთან დაკავშირებით, 1973, Bull. ევროპული გაერთიანება 1973, 9/13; ერთობლივი განმარტება Konzertierungsverfahren-ის შესახებ 1975, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, 1975, C 89/1; ერთობლივი განმარტება ძირითადი უფლებების დაცვის ორგანოების შესახებ 1977, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, 1977, C 103/1; ევროპული საბჭოს განმარტება დემოკრატიის შესახებ 1971, Bull. ევროპული გაერთიანება 1978/3, 5).

IV. საერთაშორისო სამართალი კავშირის სამართალში

ლიტერატურა: *Epiney*, Zur Stellung des Völkerrechts in der EU, EuZW 1999, 5; *Hobe/Müller-Sartori*, Rechtsfragen der Einbindung der EU in das Völkerrecht, JuS 2002, 8; *Wünschmann*, Geltung und gerichtliche Geltendmachung völkerrechtlicher Verträge im europäischen Unionsrecht, 2003; *Wormuth*, Die Bedeutung des Europarechts für die Entwicklung des Völkerrechts, 2004; *Jackson*, Direct Effect of Treaties in the US and the EU, the case of the WTO: some perceptions and proposals, FS Jacobs 2008, 361; *Krenzler*, „A New Legal Order of International Law“, FS Simma 2011, 1004; *Eckes*, Protecting Supremacy from External Influences, ELJ 2012, 230; *Repasi*, Völkervertragliche Freiräume für EU-Mitgliedstaaten, EuR 2013, 45; *Aust*, Eine völkerrechtsfreundliche Union?, EuR 2017, 106.

საერთაშორისო სამართლის წესები ევროპული კავშირის, როგორც ინტეგრაციის უზრუნველყოფი გაერთიანების **შიდა ორგანიზაციის** სისტემაში, აგრეთვე, ევროპულ კავშირსა და წევრ სახელმწიფოთა/ინდივიდთა შორის ურთიერთობებში, ჩანაცვლებულია ევროპული კავშირის სამართალით. საერთაშორისო სამართალი გამოიყენება იმ შემთხვევაში, თუკი ევროპული კავშირი ამას ითვალისწინებს: ევროპული კავშირი ამჟღავნებს „self-contained regime“-ის თავისებურებებს. თუმცა ეს არ ნიშნავს, რომ საერთაშორისო სამართლის წესებს ევროპულ კავშირში არავითარი მნიშვნელობა არ გააჩნია. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტი და 21-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის 1-ლი ქვეპუნქტი ევროპულ კავშირს ავალდებულებს **„საერთაშორისო სამართლის მკაცრად დაცვას“**, კერძოდ, „გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის წესდებისა და საერთაშორისო სამართლის პრინციპებისადმი ყურადღების მიქცევას“. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ჯერ კიდევ ადრე აღნიშნა, რომ ევროპული კავშირის მიერ მიღებული საერთაშორისო სამართლებრივი უფლებები და ვალდებულებები ევროპული კავშირის სამართლის „ინტეგრალური ნაწილია“ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 30.4.1974, C-181/73, „Haegemann“; ასევე, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულებ-

ბის სასამართლო, 26.10.1982, C-104/81, „Kupferberg“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 15.11.1994, დასკვნა 1/94, „ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაცია“).

- 151** „საერთაშორისო სამართლის ზოგად სივრცეში“, რომელშიც ევროპული კავშირი ინტეგრირებულია საერთაშორისო სამართლის სხვა სუბიექტებთან ერთად, ევროპული კავშირის მიმართ მოქმედებს საერთაშორისო სამართლის ის წესები, რომლებიც მოქმედებს საერთაშორისო სამართლის ყველა სუბიექტის მიმართ. ამავე სივრცეში მოქმედებს „**საერთაშორისო სამართლის უპირატესობის**“ პრინციპი ევროპული კავშირის სამართლის მისამართით, ისევე, როგორც შიდასახელმწიფოებრივი სამართლის მიმართ. ამ თვალსაზრისით, **ზოგადი საერთაშორისო სამართალი** ევროპული კავშირის საგარეო ურთიერთობებში მოქმედებს სრული მოცულობით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 12.12.1972, C-21-24/72, „International Fruit Company“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 14.7.1976, 3,4 და 6/76, „Kramer“). ეს წესი მოქმედებს საერთაშორისო ჩვეულებითი სამართლის არა მხოლოდ დაუწერელი წესების მიმართ, არამედ დიდი მრავალმხრივი (მულტილატერალური) კონვენციების მიმართაც, რამდენადაც ევროპული კავშირი მათ ფორმალურად განეკუთვნება, ან ეკისრება ვალდებულებები ამ უკანასკნელთა ფარგლებში ფუნქციონირად.

იმ როლის გათვალისწინებით, რომელსაც ასრულებს საერთაშორისო სამართალი **ევროპული კავშირის შიდა სფეროში**, გასათვალისწინებელია რომ იმიჯნება საერთაშორისო ჩვეულებითი სამართალი, სამართლის ზოგადი პრინციპები და საერთაშორისოსამართლებრივი ხელშეკრულებები.

1. საერთაშორისო ჩვეულებითი სამართალი და საერთაშორისო სამართლის ზოგადი პრინციპები

- 152** ზოგად საერთაშორისო სამართალს განეკუთვნება, როგორც წესი (საერთაშორისოსამართლებრივი წყაროების მიმართ მოქმედი წესრიგის შესაბამისად, საერთაშორისო სასამართლოს სტატუტის 38-ე მუხლის გათვალისწინებით), ჩვეულებითი სამართალი და, საგნობრივი თვალსაზრისით, უნივერსალური „სამართლის ზოგადი პრინციპები“. ამ კონტექსტში, ერთმანეთისაგან გამიჯვნადია პირობითი და იძულებითი („ius cogens“) ზოგადი საერთაშორისო სამართალი. საერთაშორისო სამართლის ეს წესები გამოიყენება **„ევროპული კავშირის შიდა სფეროში“** იმ წინაპირობებით, რა წინაპირობებსაც **ევროპული კავშირის სამართალი** ითვალისწინებს. საერთაშორისო სამართლის ზოგადი წესები, შესაბამისად, გამოიყენება არამხოლოდ კავშირის სამართლის დონეზე. ევროპული კავშირის სამართლის პრეროგატივაა საერთაშორისო სამართლის ნორმების ამოქმედების სტანდარტის განსაზღვრა; ეს იდეა მოიცავს კლასიკურ, ერთმნიშვნელოვნად დუალისტურ კონცეფციას. მიუხედავად იმისა, რომ, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მოსაზრებით, საერთაშორისო სამართალი ევროპული კავშირის „ინტეგრალური“ ნაწილია (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 30.4.1974, C-181/73, „Haegemann“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 26.10.1982, C-104/81, „Kupferberg“), ეს ეხება ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 216-ე მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებულ აღსრულების შესახებ აღიარების საკითხს.

- 153** მიუხედავად ყოველივე ამისა, ევროპული კავშირის სამართალი არ არის იზოლირებული საერთაშორისო სამართლის გავლენისაგან. საერთაშორისო სამართალი ევრო-

პული კავშირის სამართლებრივ აქტებში არაერთი ფორმით ვლინდება. ევროპული კავშირის სამართალი უნდა განიმარტოს, შესაძლებლობისამებრ, **საერთაშორისო სამართლის გათვალისწინებით** (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 14.7.1998, C-284/95, „Safety Hi-Tech“). აღიარებულია საერთაშორისოსამართლებრივი ძირითადი და ადამიანის უფლებების მნიშვნელობა ევროპული კავშირის სამართლის შესაბამისი ნორმების კონკრეტიზების პროცესში. ევროპული კავშირის სამართალი ზოგჯერ მოიცავს სამართლებრივ ვაკუუმს, რომელიც ივსება ევროპული კავშირის სამართლის განვითარების საფუძველზე, კავშირის სამართლის პრინციპების გამოყენებით და, განსაკუთრებულ შემთხვევებში, აგრეთვე, საერთაშორისო სამართლის ნორმების გამოყენების შედეგად (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 4.12.1974, C-41/74, „Van Duyn“). შესაბამისად, საერთაშორისო სამართლის როლი ევროპული კავშირის სამართალში განისაზღვრება ერთგვარი „დანართის“ ფორმით.

რანგობრივი თვალსაზრისით, ევროპული კავშირის შიდა სფეროში მოქმედებს საერთაშორისო სამართლის ის ნორმები, რომელთაც ითვალისწინებს შესაბამისი მეორეული სამართლის სტანდარტები. ამასთან, ევროპული კავშირის პირველადი სამართალი არა მხოლოდ განსაზღვრავს, თუ რა ხარისხით ერთვება საერთაშორისო სამართალი ევროპული კავშირის სამართლის სფეროში, არამედ **კოლიზიის შემთხვევაში** უპირატესად გამოყენებადია ამ უკანასკნელთან (საერთაშორისო სამართალთან) მართებით.

ევროპული კავშირის მეორეული სამართალი, რომელიც ეწინააღმდეგება საერთაშორისო სამართალს, **155** არ არის ავტომატურად ბათილი „ბალანსირებული დუალისტური“ დოქტრინის შესაბამისად. მიუხედავად ამისა, ევროპული კავშირი ვალდებულია, უზრუნველყოს საერთაშორისო სამართალთან შესაბამისი სამართლებრივი წესრიგის არსებობა. იგივე სტანდარტი აღიარა კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ საკუთარი მართლმსაჯულებით.

2. საერთაშორისო ხელშეკრულებები

საერთაშორისო ხელშეკრულებები საერთაშორისო სამართლის, პრაქტიკულად, **156** პირველადი წყაროა (მართლმსაჯულების საერთაშორისო სასამართლოს სტატუტის 38-ე მუხლის 1-ლი აბზაცის ა ქვეპუნქტი). ევროპული კავშირის ფარგლებში საერთაშორისო ხელშეკრულებების როლი განსხვავდება იმის მიხედვით, იდება ეს უკანასკნელი ევროპული კავშირის თუ მისი წევრი სახელმწიფოების მიერ.

ა) ევროპული კავშირის ხელშეკრულებები

ევროპული კავშირი უფლებამოსილია, დადოს ხელშეკრულებები საერთაშორისო სამართლის სუბიექტებთან საკუთარი საგარეო უფლებამოსილებების განხორციელებისას, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 218-ე მუხლის შესაბამისად. ეს უკანასკნელნი წარმოშობენ ვალდებულებებს ევროპული კავშირისათვის, ევროპული კავშირის სამართალში მათი როლის უშუალო და განსაკუთრებულად განსაზღვრის გარეშე. საერთაშორისო ხელშეკრულებების მოქმედება ევროპული კავშირის საქმიანობის შესახებ ხელშეკრულების 216-ე მუხლის მე-2 აბზაცის შესაბამისად

ვრცელდება ევროპული კავშირის შიდა სფეროზე – ნევრ სახელმწიფოთა მოქმედების საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფის მიზნით – და ნევრ სახელმწიფოებზე. პირველადი სამართალი არ შეიცავს ზუსტ მითითებებს საერთაშორისო ხელშეკრულებების დებულებების მოქმედების შესახებ **კავშირის შიდა სფეროში** (განსაკუთრებით, **უშუალო მოქმედების** შესახებ). ევროპული კავშირის მიერ დადებული ხელშეკრულებების სამართლებრივი სტატუსი განისაზღვრება ცალკეული ხელშეკრულების მიხედვით.

ბ) ნევრ სახელმწიფოთა მიერ დადებული ხელშეკრულებები

158 ნევრ სახელმწიფოთა მიერ საერთაშორისო სამართლის სუბიექტებთან დადებული ხელშეკრულებები ეხება ევროპული კავშირის სამართლებრივ წესრიგს, თუკი ეს უკანასკნელნი დადებულია ევროპული გაერთიანებების წარმოქმნამდე ან ევროპულ კავშირში გაწევრებამდე. განსაკუთრებით საინტერესოა ხელშეკრულებების ის ნაწილი, რომელიც ნევრ სახელმწიფოთა მიერ იდება კავშირის სამართლით გათვალისწინებული ვალდებულებების დარღვევით.

159 ნევრ სახელმწიფოთა მიერ ევროპული გაერთიანებების შექმნამდე პარტნიორობთან დადებული საერთაშორისო ხელშეკრულებები („ძველი ხელშეკრულებები“) საერთაშორისო სამართლის პრინციპის – „pacta sunt servanda“ – საფუძველზე კვლავ მოქმედებს (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 351-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი). თუკი ისინი არ ეხებიან ევროპული კავშირის უფლებამოსილებებს (მაგ., თავდაცვის შესახებ პაქტი), ევროპულ კავშირში გაწევრებით არაფერი იცვლება. ევროპული კავშირის საქმიანობის სფეროსთან დაკავშირებული ძველი მულტილატერალური ხელშეკრულებების არსებობისას შესაძლებელია მოხდეს მათი სამართლებრივი შემადგენლობის გადატანა ევროპულ კავშირზე. (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 12.12.1972, C-21-24/72, „International Fruit Company“ (GATT)). ამ შემთხვევაში, ხელშეკრულების ხელშემკვრელი მხარეები, რომლებიც არ არიან ევროპული კავშირის წევრები, უნდა მოელოდნენ შესაბამისი ვალდებულებების ევროპული კავშირის მიერ აღებას, თუმცა არ არიან ვალდებული, მიიღონ ამ ტიპის აღიარება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 8. 12. 1981, C-181/80, „Fischerei – Rechte der Drittländer“). ამ თვალსაზრისით, ევროპული კავშირი აღიარებს ნევრ სახელმწიფოთა ვალდებულებებს საკუთარ ვალდებულებებად (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 3. 9. 2008, C-402/05 P და C-415/05, „Kadi“ (გაეროს უშიშროების საბჭოს დადგენილებების აღსრულების კონტექსტში)).

160 ძველი ხელშეკრულებების მესამე სახელმწიფოთა მიმართ აღსრულების პროცესში ნევრმა სახელმწიფოებმა უნდა გაითვალისწინონ, რომ არ უნდა გადასცენ ამ უკანასკნელთ საკუთარი უფლებები და მოვალეობები, როგორც **ეკონომიკური გაერთიანების წევრებმა**, გაუაზრებლად, ხელსაყრელი პირობებით (Meistbegünstigungsklauseln, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 351-ე მუხლის მე-3 პუნქტი).

თუკი ძველი ხელშეკრულებები გაერთიანების, შესაბამისად, კავშირის სამართალთან თავდაპირველად ან შემდგომში **შესაბამო** იყო/აღმოჩნდა, ევროპული კავშირის წევრი სახელმწიფოები ვალდებული არიან, იღონონ ყველაფერი, რათა აღდგეს კავშირის სამართალთან შესაბამისი სამართლებრივი წესრიგი („Anpassungsklauseln“, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 351-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). ამ თვალსაზრისით, თუკი აუცილებელია, შესაძლოა, ეს ხელშეკრულებები ანუღირდეს კიდევ.

161 თუკი ნევრი სახელმწიფო დებს ხელშეკრულებას, რომელიც ევროპული კავშირის სამართლის მიერ დაუშვებელია (საგნობრივ კომპეტენციებს, ამ თვალსაზრისით, ნევრი

სახელმწიფოები არ კარგავენ), ისმის კითხვა ამ ტიპის „დეფექტიანი“ ხელშეკრულებების საერთაშორისოსამართლებრივი მოქმედების თაობაზე. ეს უკანასკნელნი და მათი მოქმედების საკითხი უნდა შეფასდეს საერთაშორისოსამართლებრივი წესების შესაბამისად, რომლითაც **არაკონსტიტუციური საერთაშორისო ხელშეკრულებების მოქმედების** საკითხი განიხილება. ამ შემთხვევაში, სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპის გათვალისწინებით, მსგავსი ხელშეკრულებები საეჭვოობისას მოიაზრება ნამდვილად, თუკი ამ ხელშეკრულების ხელშემკვრელი მხარის/მხარეების მიერ ცნობილი არ არის ხელშეკრულების დადების უფლებამოსილების არარსებობის ფაქტის შესახებ (საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ ვენის კონვენციის 46-ე მუხლი).

ზოგადად, საერთაშორისო სამართლისა და ევროპული კავშირის სამართლის ურთიერთმიმართების საკითხი არის ახალი ვარიაცია შიდასახელმწიფოებრივი და საერთაშორისო სამართლის ურთიერთმიმართებისას. ეს ურთიერთმიმართება ერთმნიშვნელოვნად განსაზღვრული არ არის და იცვლება კავშირის სამართლის განვითარების პარალელურად, შესაბამისი სფეროების მიხედვით. ევროპული კავშირის მეორეული სამართალი უნდა განიმარტოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული ვალდებულებების კონტექსტში. **162**

V. კავშირის სამართლის განმარტება

ლიტერატურა: *W. Schröder*, Die Auslegung des EU-Rechts, JuS 2004, 180; *Schübel-Pfister*, Die Auslegung der mehrsprachigen verbindlichen Rechtstexte durch den EuGH, 2004; *Dederichs*, Die Methodik des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, EuR 2004, 345; *Streinz*, Die Auslegung des Unionsrechts durch den EuGH. Eine kritische Betrachtung, ZEuS 2004, 387; *Colneric*, Auslegung des Unionsrechts und gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung, ZeuP 2005, 225; *Leisner*, Die subjektiv-historische Auslegung des Gemeinschaftsrechts, EuR 2007, 689; *von Danwitz*, Der Einfluss des nationalen Rechts und der Rechtsprechung der Gerichte der Mitgliedstaaten auf die Auslegung des Unionsrechts, ZESAR 2008, 57; *Höpfner*, Die systemkonforme Auslegung, 2008; *Höpfner/Rüthers*, Grundlagen einer europäischen Methodenlehre, AcP 2009, 1; *Langenbacher*, in: dies. (Hrsg.), Europarechtliche Bezüge des Privatrechts, 3. Aufl. 2013, 1; *Paunio*, Legal Certainty in Multilingual EU Law, 2013; *Riesenhuber* (Hrsg.), Europäische Methodenlehre, 3. Aufl. 2015.

1. კავშირის სამართლებრივი განმარტების მეთოდები საერთაშორისო სამართალსა და საკონსტიტუციო სამართალს შორის

ევროპულმა კავშირმა ეტაპობრივად სახელმწიფოს მსგავსი ნიშნები შეიძინა. მისი **163** სტატუსი აღიარებულია საერთაშორისო ხელშეკრულებებით, თუმცა საკუთარი სტრუქტურით, უფლებამოსილებებითა და ტელეოლოგიის გათვალისწინებით მან **ინდივიდუალობა (დამოუკიდებლობა)** შეიძინა. ეს კონტექსტი განსაკუთრებით იგრძნობა ევროპული კავშირის სამართლის განმარტებისა და კონკრეტიზებისას. ევროპული კავშირის მოქმედი სამართლის განმარტებისას საერთაშორისოსამართლებრივი განმარტების მეთოდები, განსაკუთრებით, 1969 წლის ვენის კონვენციის 31-ე მუხლის გათვალისწინებით, უკვე აღარ გამოიყენება. **კავშირის ორგანოების პრაქტიკაში** განვითარებულია ინდივიდუალური აღქმა მეტაწესებისა ევროპული კავშირის სამართ-

ლის კონკრეტიზების პროცესში, რომელიც ინტეგრაციის გაერთიანების განსაკუთრებულიობასა და მის განსაკუთრებულ მიზნებზე მეტყველებს.

- 164** ამ თვალსაზრისით, უნდა აღინიშნოს ორი საკითხის შესახებ: ამ წესების მიზნები და წინაპირობები არასწორად იქნებოდა აღქმული, თუკი მათ მხოლოდ ინსტრუმენტებად აღვიქვამდით, რომლებითაც ხდება ევროპული კავშირის სამართლის ნორმის უკვე მოქმედი ინტერპრეტაციის შედეგის გააზრება („სამართლის აღმოჩენა“). ინტერპრეტაციის ეს წარმოდგენა, რომელიც ჰერმენევტიკულ მსოფლმხედველობრივ წინაპირობებს მოიცავს, სამართლებრივი კონკრეტიზების პროცესს არ შეესაბამება. საკითხი არ ეხება უკვე არსებული სამართლის აღმოჩენას. ინტერპრეტაცია უკავშირდება გადასაწყვეტი საკითხებისას სამართლებრივი გადაწყვეტილების მიღებას, არსებული რეგულაციების საფუძველზე. მეთოდების შესახებ სწავლება არის **არგუმენტირების შესახებ სწავლება**. აუცილებელია ჩვენება არა მხოლოდ იმისა, რომ კონკრეტული გადაწყვეტილება განმარტების მეთოდების გამოყენებით რაციონალურად დასაბუთებადია („წარმოდგენადი შედეგი“), არამედ აგრეთვე, იმისა, რომ არ არსებობს უკეთესო ვერსია დასაბუთებული გადაწყვეტილების მიღებისა.
- 165** გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია, რომ ერთმანეთისაგან განსხვავდება **(მეთოდური) შეხედულებები** საკითხებზე, როგორ უნდა იქნეს მოპოვებული არგუმენტები და პირველადი სამართლისეული („საკონსტიტუციოსამართლებრივი“) **წესები მათივე დასაშვებობის**, წონის შესახებ და ა.შ. ეს განსხვავება რომ ნათელი იყოს კონკრეტული მაგალითის საფუძველზე: მეთოდური საკითხია, რამდენად არის გადაწყვეტილება ნორმის სიტყვასიტყვითი განმარტება ან უკვე „სამართალშემოქმედებით“ პროდუქტი. უკვე „საკონსტიტუციოსამართლებრივი“ საკითხია, დასაშვებია თუ არა ეს – თუკი ნორმის სიტყვასიტყვითი შემადგენლობის მიღმა გასვლა კავშირის სანქციების სამართალში დაუშვებელია („nulla poena sine lege“), სხვა არაერთ სფეროში ეს დასაშვებია ყოველგვარი პრობლემის გარეშე.
- 166** ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ათწლეულების განმავლობაში არსებული პრაქტიკის მიხედვით, რომელიც ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-19 მუხლის 1-ლი პუნქტის მე-2 წინადადების შესაბამისად კავშირის სამართლის ავტორიტარული განმმარტებელია, განვითარდა **კავშირისსამართლისეული განმარტების შესახებ სწავლება** ინდივიდუალური პრინციპებით. ამ თვალსაზრისით, სასამართლო იყენებს შიდასახელმწიფოებრივ სამართლებრივ სისტემებში აპრობირებულ განმარტების მეთოდებს, თუმცა კავშირისსამართლისეული აქცენტებითა და ინდივიდუალიზმის გათვალისწინებით. ნაწილობრივ გამოიყენება, აგრეთვე, ახლებური სწავლებები არგუმენტირების მეთოდების შესახებ. კავშირის სამართლის საკონსტიტუციოსამართლებრივი ნორმების შედეგია ის, რომ საერთაშორისოსამართლებრივად მნიშვნელოვანი სუბიექტური და სუვერენიტეტზე ორიენტირებული კონკრეტიზების მეთოდები ტელეოლოგიური განმარტების მეთოდით გამოიყენება (ევროპული კავშირის სასამართლო, 20.11.2002, T-251/00, „Lagardère und Canal/Kommission“; ევროპული კავშირის ძირითადი სასამართლო, 6. 10. 2005, T-22/02 და T-23/02, „Sumitomo Chemical“).

ფედერალურ საერთო სივრცეში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება, აგრეთვე, შედარებითსამართლებრივ მეთოდს. გარდა ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ავტორიტარული განმარტებებისა (განმარტების უფლებამოსილების მოცულობის შესახებ შეად. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 7.1.2003 I-1, C-306/99, „BIAO/Finanzamt für Großunternehmen“), არსებობს, ასევე, „ოფიციალური ინტერპრეტაციები“ ევროპული კომისიის ოფიციალური გამოქვეყნებების ფარგლებში (ასევე, შეტყობინებები (ამ თვალსაზრისით, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 20.3.1997, C-57/95, „საფრანგეთი/კომისია“); დასკვნები და ა.შ). მიუხედავად იმისა, რომ კომისიის მოსაზრებები სამართლებრივად ნორმათა განმარტების პროცესში იმდენად მნიშვნელოვანი არ არის, როგორც სხვა ორგანოების პოზიციები, კომისიის სამართლებრივმა მოსაზრებებმა, ამ უკანასკნელის განსაკუთრებული პოზიციის („ხელშეკრულებათა დამცველი“) გათვალისწინებით, განსაკუთრებული მნიშვნელობა შეიძინა.

2. სიტყვასიტყვითი არგუმენტები

კავშირის სამართალში (ისევე, როგორც საერთაშორისო და შიდასამართლებრივ სიტყვით) მოქმედებს პრინციპი, რომლის მიხედვითაც ყოველგვარი არგუმენტირებისა და გადაწყვეტილების საფუძველი არის ხელშეკრულების ტექსტის ან შესაბამისი აქტის სიტყვასიტყვითი და გრამატიკული შემადგენლობა. ამ კონტექსტში აუცილებელია წინადადების **ნორმალური და ბუნებრივი შინაარსობრივი სიტყვასიტყვითი შემადგენლობის იდენტიფიცირება.**

აღსანიშნავია, რომ ბევრ სფეროში წარმოიშვა ახალი ტერმინოლოგია, რომელიც ჩვეულებრივი სასაუბრო ენისაგან განსხვავდება (მაგ., „საჯარო მმართველობა“). ამ თვალსაზრისით, აუცილებელია ხელშეკრულების სხვადასხვა ენის და საჯარო ენის გათვალისწინება პირველადი სამართლისა და მისგან ნაწარმოები სამართლის განმარტებისას თანაბარმნიშვნელოვნად. ვინც საკუთარი გადაწყვეტილებისას ამ მიმართულებით იკვლევს ნორმის სიტყვასიტყვით შემადგენლობას, განსაკუთრებით დამაჯერებელია არგუმენტირებისას. მართლმსაჯულების სასამართლომ გამოიყენა, მაგ., ფრანგული **დოქტრინა „acte clair“**, რომლის მიხედვით, თუკი ნორმა განტვრეტადი და მისი შინაარსი ერთმნიშვნელოვნად განსაზღვრულია, განმარტების სხვა მეთოდები აღარ გამოიყენება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 9.3.1978, C-79/77, „Kühlhaus Zentrum/Hauptzollamt Hamburg“). მაგრამ იგივე სასამართლო ზოგჯერ არ იცავს ამ პრინციპს: მაგ., დირექტივების არაპირდაპირი მოქმედების თაობაზე ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 288-ე მუხლის საკმაოდ ნათელი სტრუქტურა განიმარტება ტელეოლოგიური განმარტების მეთოდის გამოყენებით.

ნორმის სიტყვასიტყვითი განმარტება რთული ამოცანაა, რადგან ევროპულ კავშირში სამართლებრივი აქტები, მინიმუმ, **24 განსხვავებული თანაბარმნიშვნელოვანი ენის** გამოყენებით გამოიყენება. ინგლისური და ფრანგული ენების ხშირი გამოყენება, ამ ენათა თანაბარი რანგის გათვალისწინებით, დიდი ვერაფერი შეღავათია ამ თვალსაზრისით. თუკი ენების მიხედვით ტექსტი განსხვავდება, სიტყვასიტყვითი განმარტების გამოყენება უკვე პრობლემურია და ვერ იძლევა შედეგს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 7.7.1988, C-55/87, „Moksel“). გარდა ამისა, ვერ გამოიყენება ე.წ. უმრავლესობის პრინციპი, რომლის შესაბამისად, გამოყენებულა ტექსტი, რომელიც თარგმნილი ნების უმრავლეს ნაწილში იდენტური შინაარსისაა. შესაბამისად, მსგავს შემთხვევებში აუცილებელია ტელეოლოგიური განმარტების მეთოდის გამოყენება და ნორმის მიზნის იდენტიფიცირება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 12. 7. 1979, C-9/79, „Koschniske“; ევროპული კავში-

რის მართლმსაჯულების სასამართლო, 28.3.1985, C-100/84, „კომისია/გაერთიანებული სამეფო“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 20.11.2003, C-152/01, „Kyocera Electronics Europe“, Luttermann, EuZW 1999, 401). ნონასწორობა, რომლის ფარგლებში აუცილებელია ნორმის ადრესატის ავტონომიისა და თავისუფლების გათვალისწინება, ამ კონტექსტში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 12. 11. 1969, საქმე: C-29/69, „Stauder/Ulm“).

3. სისტემატური კონტექსტი

170 თუკი ნორმის სიტყვასიტყვითი განმარტებისას კონკრეტული შედეგი ვერ მიიღება, მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული ნორმის წარმომავლობა და **ხელშეკრულების, ასევე, შესაბამისი აქტის სისტემატიკა**. ეს საერთაშორისო სამართალსა და შიდაეროვნულ სამართალში აღიარებული პრინციპი პრაქტიკირებულია, აგრეთვე, კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრაქტიკაში (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 12.5.1964, C-101/63, „Wagner“). „სისტემატური არგუმენტი“ მოიცავს იდეას, რომ აწონ-დანონას დაქვემდებარებული გადაწყვეტილება კავშირის სამართლებრივი წესრიგის ნორმებს არ შეესაბამება; ეს არგუმენტი შესაძლოა, გამოყენებულ იქნეს იმ კონტექსტში, რომ ნათელი გახდეს – გადაწყვეტილება, რომელიც უნდა იქნეს მიღებული, სხვა ნორმის გამოყენების საფუძველზე უფრო დადებითი შედეგების მომტანია. სისტემატური და ტელეოლოგიური განმარტებები მსგავს შემთხვევებში ერთმანეთს ემსგავსება. სისტემატური განმარტება მოიცავს და ემყარება ევროპული კავშირის ერთგვაროვნების პრინციპს (შეად. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 9. 3. 2006, C-499/04, „Werhof/Freeway Traffic Systems“).

171 სისტემატური განმარტების ქვეკატეგორიას განეკუთვნება **„პირველადი სამართლის შესაბამისი განმარტება მეორეული სამართლისა“**. რანჟირების მიზეზების გათვალისწინებით, მეორეული სამართალი უნდა განიმარტოს პირველადი სამართლის შუქზე და მასთან შესაბამისობის გათვალისწინებით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 21. 3. 1991, C-314/89, „Rauh“; მაგ. Korte, EWS 2007, 246). ამასთან, არგუმენტები, რომლებიც მეორეული სამართლის კონკრეტიზებისას მოიპოვება, გამოყენებადია და რელევანტურია, აგრეთვე, პირველადი სამართლის განმარტებისას; თუმცა პირველადი სამართლის ინტერპრეტაცია მეორეული სამართლის შინაარსობრივი შემადგენლობის გათვალისწინებით აუცილებელი არ არის (პირველადი და მეორეული სამართლის ურთიერთგავლენების შესახებ ნორმის განმარტებისას იხ. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 23. 2. 2006, C-471/04, „Keller Holding“, Forsthoff, IStR 2006, 222).

4. ისტორიული განმარტება

172 ხელშეკრულების ან კანონმდებლის ნების გამოკვლევის ისტორიულ მეთოდს, განსხვავებით სიტყვასიტყვითი, სისტემატური და ტელეოლოგიური განმარტებისაგან, ევროპული კავშირის სამართალში **მხოლოდ შეზღუდული როლი** ენიჭება. მიუხედავად ამისა, მნიშვნელოვანია ცოდნა იმისა, თუ რას მოიაზრებდნენ ნორმის შემოქმედები ამ უკა-

ნასკნელის შექმნისას (ასევე, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 1.6.1961, C-15/60, „Simon“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 22.6.1972, C-1/72, „Frilli“). ე.წ. „ისტორიული განმარტება“ წარმოაჩენს მეთოდურ პრობლემებს, რომლებიც მოპოვებული არგუმენტების ღირებულებას ასუსტებს: რომელი პირების მიჩნევა შეიძლება ნორმის შემოქმედ სუბიექტებად, განსაკუთრებით, საერთაშორისო ხელშეკრულების მრავალსაფეხუროვანი სამართალშემოქმედებითი პროცესის ფარგლებში? როგორ უნდა მოგვარდეს საკითხი, თუკი არ არსებობს საერთო შეთანხმება? ასევე, რამდენად ღირებული შეიძლება იყოს ადრინდელი მოსაზრებები, თუკი ნათელია, რომ ხელშეკრულების შექმნაში მონაწილე პირებს აქტუალურ პრობლემებთან დაკავშირებით ინფორმაცია და შესაბამისი მოსაზრებები არ ჰქონდათ? ხშირად „ისტორიული განმარტება“ სპეკულაციების საგანია.

ჩამოთვლილი კითხვებისა და არგუმენტების გათვალისწინებით აიხსნება ისტორიული **173** განმარტების **ნაკლებად მნიშვნელოვანი როლი**. „საკონსტიტუციოსამართლებრივი“ პერსპექტივიდან ევროპული კავშირის ორგანოები აღიარებენ, რომ ევროპული კავშირის წესრიგი დინამიკურად აღქმადია და თანამედროვე ინტეგრაციის მიზნების შესაბამისად ვითარდება, ამ უკანასკნელთა შინაარსის გათვალისწინებით.

5. ტელეოლოგიური არგუმენტები

ევროპული კავშირის სამართალში გადაწყვეტილებების არგუმენტირებისას განსაკუთრებული როლი ენიჭება **ტელეოლოგიური განმარტების მეთოდს, რომელიც ნორმის მიზანს და მასში მოაზრებულ შინაარსობრივ კონტექსტს** ანიჭებს უპირატესობას. **174** ეს უკანასკნელი მოიცავს იდეას, რომ აუცილებელია კონკრეტული გადაწყვეტილება ნორმატიულად მოაზრებული მიზნების მისაღწევად (შეად., მაგ., ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 24.2.2000, C-434/ 97, „კომისია/საფრანგეთი“). ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ ამ მეთოდის გამოყენების სიხშირე და როლი ხაზს უსვამს სადამფუძნებლო ხელშეკრულებების საკონსტიტუციოსამართლებრივ ბუნებას. ეს შესაძლებელს ხდის ხელშეკრულებების აღქმას დინამიკური ხასიათის აქტებად, რომელნიც წარმოადგენენ ჩარჩოს ინტეგრაციის პროცესისათვის (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5.2.1963, C-26/62, „Van Gend & Loos“). ტელეოლოგიური არგუმენტების გამოყენებით ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგა წინ, კავშირის სამართლის განვითარების კონტექსტში. სასამართლოს მრავალშრიანი და ერთიანი პრაქტიკა მოიცავს ერთგვაროვანი და თანაბრად მოქმედი კავშირის სამართლის უზრუნველყოფის იდეას, აგრეთვე, გადაწყვეტილებებს ხელშეკრულებების განსაზღვრული ნორმების უშუალო მოქმედების შესახებ, არგუმენტებს ევროპული კავშირის სამართლის უპირატესი მოქმედების აუცილებლობის შესახებ, წევრ სახელმწიფოთა პასუხისმგებლობის შესახებ მოთხოვნებს და ა.შ.

ხშირად არის საუბარი, რომ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს **175** საქმიანობა იმთავითვე მოიცავს და მოიაზრებს იმ მიზნებს, რომელთაც ეს უკანასკნელი ტელეოლოგიური განმარტების მეთოდით ავითარებს და ხაზს უსვამს. ამ კონ-

ტექსტში ხშირად საუბრობენ „ხელშეკრულებათა სულისკვეთებაზე“, „კანონის მიზნებზე“ ან მის „ობიექტურ ნებაზე“. ამით ხაზი ესმება იდეას, რომ სასამართლოს მართლმსაჯულებით ეს მიზნები, უბრალოდ, იდენტიფიცირდება როგორც უკვე არსებული სამართლებრივი რეალობა და არ ხდება მათი გამოგონება. ამ ტიპის ტერმინების გამოყენებით განმმარტებელი საკუთარი როლის ნაკლებ მნიშვნელობას უსვამს ხაზს; ეპისტემოლოგიურად მსგავსი ფორმულირებები პრობლემურია და საზრისს მოკლებული. ხელშეკრულებაში მრავლად მოიპოვება ადგილები და ნიშნულები, რომლებიც მიზნების ფორმულირებისათვის მნიშვნელოვანია. შესაბამისი საკითხის გადამწყვეტი ორგანო (უპირველესად, ევროპული მართლმსაჯულება) ვალდებულია, აღწეროს კონკრეტულად, თუ რომელი მიზნებია კონკრეტული შემთხვევების მიხედვით ნორმატიულად მნიშვნელოვანი და გამოყენებადი.

- 176** ამ კონტექსტში ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ წარმოაჩინა ფუნქციური და მატერიალურსამართლებრივი თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი საკითხები. ფუნქციური თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია სასამართლოს მცდელობები, შექმნას მოქმედების შესაძლებლობები ევროპული კავშირის უფლებამოსილებების განმარტებისას, რომლებიც კავშირის პოლიტიკის ეფექტიან განხორციელებას უზრუნველყოფენ (მაგ., საგარეო უფლებამოსილებები). მსგავსი მიმართულებისაა, მაგ., „გაერთიანების საქმიანობის წესის უზრუნველყოფი პრინციპი“, ასევე, „ინსტიტუციური ნონასწორობის“ პრინციპი. ტელეოლოგიური არგუმენტაციის საფუძველია ასევე „ეფექტიანობის პრინციპი („effet utile“), რომლის ფარგლებში აუცილებელია ნორმის (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ განსაზღვრული) „პრაქტიკული მოქმედების“ რეალური უზრუნველყოფა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 29. 11. 1956, C-8/55, „Fédéchar“; Streinz, FS Everling 1995, 1491).
- 177** ტელეოლოგიურ არგუმენტებს, რომლებიც ევროპული კავშირის დემოკრატიულობასა და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებთან შესაბამისობის პოსტულატებს ავითარებენ, დიდი მნიშვნელობა აქვს, ასევე, მატერიალური თვალსაზრისით. მსგავსი არგუმენტაციები ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ეხმარება არა მხოლოდ იმაში, რომ აღწეროს ზოგადსამართლებრივი პრინციპებისა და შესაბამის ნორმათა ტიპოლოგია, როგორებიცაა: თავისუფლება, სოლიდარობა და თანასწორობა, არამედ დიდი მნიშვნელობა აქვს სასამართლო პრაქტიკაში, კავშირის სამართლის კონკრეტული, პოზიტიური ნორმების ინტერპრეტაციისას.
- 178** ნორმატიულად შემოთავაზებული მიზნების დეფინირებისას, აგრეთვე, შესაძლო გადაწყვეტილებების ეფექტიანობის შეფასებისას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება **შედარებითსამართლებრივ მეთოდს**. ეს უკანასკნელი მოიცავს წევრ სახელმწიფოთა სამართლებრივ წესრიგებს, თუმცა, შეიძლება გასცდეს ამ უკანასკნელს.
- 179** ტელეოლოგიური არგუმენტირების კონტექსტში მნიშვნელოვანია, აგრეთვე, უფლებამოსილებათა ფუნქციური გადანაწილების საკითხი ევროპულ კავშირში. ამ საკითხებს განეკუთვნება, უპირველესად, (ფუნქციური) გადანაცვტილება, რამდენად მისაღებია, სასამართლო მართლმსაჯულებისა და დემოკრატიულად არჩეული კანონმდებლის

ურთიერთმიმართების თვალსაზრისით, სასამართლო გასცდეს პოზიტიური სამართლის სიტყვასიტყვით შემადგენლობას და ჩაებას სამოსამართლო აქტივიზმში.

6. წარდგენადი (გაზიარებადი), დამარწმუნებელი და მავალდებულებელი გადანყვეტილებები

დასაბუთებისას, როგორც წესი, შესაძლებელია გადანყვეტილების რამდენიმე ვერ-
სიის არსებობა. პროცესებში, რომლებშიც ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების
სასამართლო მონაწილეობს, არასდროს არის განსაზღვრული გადანყვეტილება უშუ-
ალოდ და **აშკარად მავალდებულებელი**. როგორც წესი, ზემოთ აღწერილი მეთო-
დოლოგიის გამოყენებით რამდენიმე გადანყვეტილება შესაძლოა იყოს წარდგენადი
(გაზიარებადი). ამ შემთხვევაში, აუცილებელია განისაზღვროს, თუ **გადანყვეტილე-
ბის რომელი ვერსიაა სხვებზე მეტად დამაჯერებელი**. ამ კონტექსტში, მნიშვნელო-
ვან როლს ასრულებენ პრეიუდიციები: არსებობს ვარაუდი *prima facie*, რომ უკვე მი-
ღებული გადანყვეტილებები ამ მოთხოვნას შეესაბამება.

საამისოდ მეტყველებს, ასევე, სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპი: მართლმსაჯულებას შეუძ-
ლია საკუთარი მოვალეობის საფუძვლიანად შესრულება მხოლოდ მაშინ, თუკი ის კონკრეტულ შემ-
თხვევას სცდება და წარმართველი მაგალითის ფუნქციას ასრულებს. ისეთი სასამართლოსათვის,
როგორც არის ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, რომელიც ვერ განიხილავს
ყველა შემთხვევას ევროპული კავშირის სამართალთან მიმართებით უშუალოდ თავად და რომლის
გადანყვეტილებები ევროპის მასშტაბით ყურადღების ცენტრში ექცევა, ეს მიდგომა განსაკუთრებით
აქტუალურია.

ან მსგავს სიტუაციაში აუცილებელია „**გამიჯვნა**“ ანუ დასაბუთება, რომ ეს კონკრე-
ტული შემთხვევა არსებითი ასპექტების გათვალისწინებით განსხვავებულია; ან აუცი-
ლებელია დასაბუთება, რომ არსებობს უკეთესი არგუმენტები და საფუძვლები სხვა
ტიპის გადანყვეტილების მისაღებად; ამ კონტექსტში არგუმენტირების ვალდებულება
ეკისრება იმ პირს, რომელსაც აქვს სურვილი, გადაუხვიოს დამკვიდრებულ მართლმ-
საჯულებას.

არ არსებობს **მექანიკური წესები**, რომლებიც ამ ტიპის აწონ-დაწონის პროცესს და-
არეგულირებს, რათა გადანყვეტილებათა არაერთი ოფციის არსებობისას კონკრე-
ტულად რომელიმეს მიანიჭოს უპირატესობა და დაასაბუთოს. მსგავსი წესები რომ
არსებობდეს, მოსამართლე უნდა ჩაანაცვლოს კომპიუტერმა და სამართლებრივი
გონება შესაბამისმა ანგარიშგებამ. ამის ნაცვლად აუცილებელია სამართლებრივი გა-
მოცდილება, დამკვიდრებული მართლმსაჯულების ცოდნა და კონკრეტული უნარები,
აგრეთვე, გადანყვეტილების მისაღებად აუცილებელი საფუძვლები და გონიერება ამ
პროცესის წარმართვისათვის.

VI. შეჯამება და სამომავლო პერსპექტივა

აღწერილმა შეფასებებმა ნათლად წარმოაჩინა, რომ ინტეგრაციის მიზნების მქონე **184**
გაერთიანების აღმშენებლობისას ხშირი იყო ახალი შემსვლები ფაქტორები, განვითა-
რებები, გაფართოებები და ა.შ. საფუძვლიანი უნიფიცირება, ჯერჯერობით, კვლავ არ

მომხდარა. ეს იწვევს ევროპის სამართლებრივი კორპუსის მაღალი ხარისხით ფრაგმენტირებას. მრავალმხრივი და სინამდვილესთან შესაბამისი მიმოხილვა არის აგრეთვე ექსპერტებისათვის რთულად იდენტიფიცირებადი.

185 ფრაგმენტირების განსაკუთრებით მაღალი ხარისხი შეიმჩნევა პირველადი სამართლის ფარგლებში, რომელიც მოიცავს ხშირად ლოგიკურად არათანმიმდევრულ დამფუძნებელ ხელშეკრულებებს, შესაბამისი ცვლილებებითურთ, პროტოკოლებსა და სხვა აქტებს (დღემდე ხელშეკრულებებში უშუალოდ ვერინკორპორირებული ძირითადი უფლებების ქარტია), რამაც გამოიწვია დანაწევრების მდგომარეობა. ეს მდგომარეობა ძლიერდება, აგრეთვე, იმით, რომ ინტეგრაციის შიდა რაციონალურობა სხვადასხვა სფეროს მიხედვით ერთმანეთისაგან განსხვავდება. უნიფიცირების პროცესი, ამ კონტექსტში, ბევრ პრობლემას წარმოაჩენს. ლისაბონის ხელშეკრულებით დაფიქსირდა მცდელობები, შეცვლილიყო ეს მდგომარეობა და დარეგულირებულიყო შესაბამისი საკითხები შედარებით ადეკვატურად; თუმცა პარალელურად მოქმედი სხვადასხვა ხელშეკრულება (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულება, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულება, ევროპის ატომური გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულება) ამ თვალსაზრისით დამაკმაყოფილებელ პასუხს ვერ იძლევა.

186 მსგავსი პრობლემები არსებობს, აგრეთვე, მეორეული სამართლის დონეზე, სადაც იმ გადაწყვეტილებათა მიღების პროცედურების მრავალფეროვნების გათვალისწინებით, რომლებსაც მოქმედების საკუთარი ნიშა აქვთ, ევროპული კავშირის ლეგიტიმურობის ხარისხი მნიშვნელოვნად მცირდება. მიუხედავად იმისა, რომ ლისაბონის ხელშეკრულებამ ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურების „რეგულარულ საკანონმდებლო პროცედურებად“ გადარქმევით მნიშვნელოვანი დადებითად შეფასებადი განვითარებები გამოიწვია, ფრაგმენტირების ხარისხი მაინც დიდია. აღსანიშნავია, რომ **გამოყენებადი სამართლებრივი ინსტრუმენტების რაოდენობის შემცირება** და სამართლებრივი განჭვრეტადობის პრინციპთან შესაბამისობის კონტექსტში ევროპული კავშირის მოქმედი სამართლებრივი სისტემის დახვეწა შესაძლებელი იყო.

§10. ევროპული კავშირის სამართლებრივი ნორმების იერარქია (რანჟირება)

ლიტერატურა: *Oppermann*, Nationale Verfassungsautonomie und supranationale Bindung innerhalb der EU, in: Battis u. a. (Hrsg.), Das Grundgesetz im Prozess europäischer und globaler Verfassungsentwicklung, 2000, 117; *Niedobitek*, Kollisionen zwischen EG-Recht und nationalem Recht, VerwArch 2001, 58; *Pernice/P. M. Huber/Lübbe-Wolff/Grabenwarther*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 2001, 148; *Alter*, Establishing the Supremacy of European Law, 2003; *Kadelbach*, Vorrang und Verfassung: das Recht der Europäischen Union im innerstaatlichen Bereich, FS Zuleeg, 2005, 219; *Ehlers/Eggert*, Zur Zulässigkeit einer zeitlich begrenzten weiteren Anwendung gemeinschaftsrechtswidrigen nationalen Rechts, JZ 2008, 585; *Böse*, Vorrang des Unionsrechts? FS Tiedemann, 2008, 1321; *Terhechte*, Der Vorrang des Unionsrechts, JuS 2008, 403; *Hummer* (Hrsg.), Neueste Entwicklungen im Zusammenspiel von Europarecht und nationalem Recht der Mitgliedstaaten, 2010; *Posch*, Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor Verfassungs-

recht, 2010; *Wendel*, Permeabilität im Europäischen Verfassungsrecht, 2011; *Schwarze* (Hrsg.), Das Verhältnis von nationalem Recht und Europarecht im Wandel der Zeit, Bd. I, 2012; *Kruis*, Der Anwendungsvorrang des EU-Rechts in Theorie und Praxis, 2013; *Haratsch* (Hrsg.), Nationale Verfassungen und Europarecht, 2014; *Burchardt*, Die Rangfrage im Europäischen Normenverbund, 2015; *Schwerdtfeger*, Grundrechts-, ultra vires- und Identitätskontrolle im gewaltenteiligen Mehrebenensystem, EuR 2015, 290; *Wohlfahrt*, Die Vermutung unmittelbarer Wirkung des Unionsrechts, 2015; *Hwang*, Anwendungsvorrang statt Geltungsvorrang?, EuR 2016, 355.

ევროპული კავშირის სამართლის მოქმედების ძალასა და რანგს უნდა ჰქონდეს უპირატესი ძალა სუვერენული წევრი სახელმწიფოების მართლწესრიგთან მიმართებით. ევროპული კავშირი არის არა სახელმწიფო, არამედ „სამართლებრივი გაერთიანება“ (ახლებურად – „სამართლებრივი კავშირი“). ის ეფუძნება მის უფლებას, ჰქონდეს გარანტირებული უპირატესობა წევრი სახელმწიფოების მართლწესრიგთან მიმართებით. მხოლოდ ამგვარად არის შესაძლებელი, ფლობდეს ის პოლიტიკურ ავტორიტეტს და სამართლებრივი კონტროლის ძალაუფლებას, რომელიც ევროპული კავშირის მხრიდან ხელშეკრულებების ფარგლებში ნაკისრი ვალდებულებების შესრულებისთვის არის აუცილებელი. ეროვნულ სივრცეში ევროპული კავშირის სამართლის უპირატესობის დამკვიდრებას დიდწილად ხელი შეუწყო მე-20 საუკუნის ადრეულ 60-იან წლებში ევროპული მართლმსაჯულების სასამართლოს მიზანმიმართულმა დამოკიდებულებამ. (ევროპული მართლმსაჯულების სასამართლო 15.7.1964, 6/64, „Costa/ENEL“). აღნიშნული საკითხის ცალსახა რეგულაცია გათვალისწინებული არ არის ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულებითა და ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულებით.

მრავლსაფეხუროვანი კავშირის ფარგლებში ევროპული კავშირისა და წევრი სახელმწიფოების გაერთიანება მოიცავს ინსტიტუციების, სამართალშემოქმედებითი პროცესების, პროცედურებისა და ქმედებათა ფორმების სიმრავლეს. შესაბამისად, დავალებების გადანაწილებისა და კონფლიქტის მოგვარების წესების განსაზღვრა აუცილებელია. თავად ევროპული კავშირის ფარგლებშიც მოქმედებს მრავალი ინსტიტუცია: აღნიშნულიდან გამომდინარეობს ევროპული კავშირის სამართლის შიდა იერარქიული დაყოფის აუცილებლობა.

I. ევროპული კავშირისა და ეროვნული სამართლის ნორმათა შორის კოლიზია

ლიტერატურა: *Grabitz*, Gemeinschaftsrecht bricht nationales Recht, 1966; *Nettesheim*, EU-Recht und nationales Verfassungsrecht (Deutscher Bericht XX. FIDE Tagung), 2002; *Funke*, Der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts, DÖV 2007, 733; *Hummel*, Die Missachtung des parlamentarischen Gesetzgebers durch die Fachgerichte unter dem Deckmantel des Anwendungsvorrangs europäischen Rechts, NVwZ 2008, 36; *Streinz/Herrmann*, Der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts und die „Normverwerfung“ durch deutsche Behörden, BayVBl. 2008, 1; *Mayer/Lenski/Wendel*, Der Vorrang des Europarechts in Frankreich, EuR 2008, 63; *Niedobitek*, Der Vorrang des Unionsrechts, in: ders. /Zemánek (Hrsg.), Continuing the European Constitutional Debate, 2008, 63; *Desens*, Auslegungskonkurrenzen im europäischen Mehrebenensystem, EuGRZ 2011, 211; *Mangold*, Die Europäisierung der deutschen Rechtsordnung in historisch-empirischer Sicht, 2011; *Jarass*, Zum Verhältnis von Grundrechtecharta und nationalem Recht, EuR

2013, 29; F. Kirchhof, Nationale Grundrechte und Unionsgrundrechte – Die Wiederkehr der Frage eines Anwendungsvorrangs unter anderer Perspektive, NVwZ 2014, 1537; Proelß, Bundesverfassungsgericht und überstaatliche Gerichtsbarkeit, 2014, 57-101; Safferling, Der EuGH, die Grundrechtecharta und nationales Recht: Die Fälle Åkerberg Fransson und Melloni, NSTz 2014, 545; Nettesheim, Kompetenzdenken als Legitimationsdenken, JZ 2014, 585; Ludwigs/Sikorski, Der Vorrang des Unionsrechts unter Kontrollvorbehalt des BVerfG, EWS 2016, 121; Sauer, „Solange“ geht in Altersteilzeit, NJW 2016, 1134.

- 3 ევროპული კავშირის სამართალს, ძირითადად, **გესახელმწიფოებრივი მოქმედების** განვითარების შესაძლებლობას მიაწერენ. ეს ტერმინი გულისხმობს გესახელმწიფოებრივი სამართლის უპირატესობას, ასევე, მის პირდაპირ გამოყენებას ეროვნულ დონეზე. რამდენადაც ნორმის შინაარსობრივი თუ სტრუქტურული მხარე განსაზღვრულობის კრიტერიუმს აკმაყოფილებს, ნორმა იქნეს პირდაპირი მოქმედების უნარს (სუბიექტური უფლებების დასაბუთება). სამართლებრივ აქტებს, რომლებიც ევროპული კავშირის ხელშეკრულების საფუძველზე ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ფარგლებშია გამოცემული, პირდაპირი მოქმედების უნარი არ გააჩნიათ.

1. ევროპული კავშირის სამართლის უპირატესობა

- 4 ნორმათა იერარქიული, კერძოდ, კოლიზიური წესები განაპირობებენ **გადანწყვეტილების მიღების კომპეტენციის ფუნქციურად მონესრიგებას**. კოლიზიური ნორმები თავად კომპეტენციის მარეგულირებელი სამართლის მიღმა არიან, თუმცა მის აუცილებელ შემადგენელ ნაწილს შეადგენენ. ისინი სხვადასხვა კომპეტენციის მატარებელ სუბიექტებს ანიჭებენ გადანწყვეტილების მიღების ფუნქციას; მათი გამოყენება შესაძლებელია როგორც ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მართლწესრიგის ფარგლებში, ასევე ფედერალურ დონეზე. კარგად ჩამოყალიბებულ ფედერალურ სისტემაში კონფლიქტის წარმოქმნის შესაძლებლობა ყველაზე მეტად კომპეტენციების განაწილების გზით შეიძლება იქნეს თავიდან არიდებული, რაც სხვადასხვა საფეხურზე თანმიმდევრულად განსხვავებულ უფლებამოსილებებს დაადგენს. მრავალსაფეხურვან კავშირში, სადაც ევროპული კავშირი საკუთარი კომპეტენციის გაფართოებისკენ ისწრაფვის, **დავის თავიდან აცილების ეფექტი კომპეტენციების გადანაწილების შედეგად** გაცილებით მცირეა. ამაზე გავლენა ვერ მოახდინა ვერც ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 და ვერც შემდგომმა მუხლებმა. საფეხურებს შორის კონფლიქტები მომავალშიც გარდაუვალი იქნება. ევროპული კავშირის სამართლის უპირატესობა სწორედ ამის საპასუხოდ ჩამოყალიბდა, როგორც დაუწერელი კოლიზიური წესი. თუმცა ევროპული კავშირის სამართლის შემოღების დასაბუთება განსხვავებულია.

ა) ევროპული კავშირის ავტონომიური მართლწესრიგის კონსტიტუციური დასაბუთება

- 5 ყველაზე მეტად ევროპული კავშირის ინსტიტუციები ასახავენ „წმინდა ევროპულსამართლებრივ“ მიდგომას. პრიორიტეტული საკითხის „ევროპულად“ გადანწყვეტისთვის განმსაზღვრელია იმ ძირითადი იდეის აღიარება, რომ ევროპული კავშირის სამართალ-

ლი არის დამოუკიდებელი სამართალწესრიგი ავტონომიური ძალაუფლებით. ის დამოუკიდებელია წევრი სახელმწიფოებისგან. ევროპული კავშირის სამართალი შედგება განსაკუთრებული ძირითადი პრინციპებისგან. თუ სხვა რამ პირდაპირ არ არის გათვალისწინებული, არ მოითხოვება წევრი სახელმწიფოების მხრიდან რატიფიცირება ან ტრანსფორმაცია შესაბამისი ადრესატების მიმართ ეფექტიანად მოქმედების მიზნებისათვის.

პირველადი სამართლის შემადგენელ ელემენტებში მოიაზრება არა მხოლოდ საერთაშორისო ხელშეკრულებები, არამედ, ასევე, **ევროპული კავშირის კონსტიტუციური „სადამფუძნებლო აქტები“**. საპარლამენტო დემოკრატიული თანხმობა ევროპული კავშირის, როგორც დამოუკიდებელი უფლებებისა და კომპეტენციების მქონე დამოუკიდებელი სახელმწიფოების გაერთიანების, შექმნასთან დაკავშირებით არ იყო მხოლოდ ჩვეულებრივი თანხმობა საერთაშორისო ხელშეკრულების ამოქმედების შესახებ (გერმანიის ძირითადი კანონის 59-ე მუხლის მე-2 აბზაცის კონტექსტში).

უმეტესად სადამფუძნებლო აქტს განმარტავენ როგორც ერთგვარ, ხელშეკრულებით ნაბიჯ-ნაბიჯ მატერიალიზებულ „საკონსტიტუციო შემოქმედებას“, რომლის მეშვეობითაც „ჩამოყალიბდა“ ინტეგრაციული კავშირი (თავდაპირველად ევროპის გაერთიანება, ხოლო შემდგომ ევროპული კავშირი) თავისი სუვერენული ძალაუფლებით და მისი კონსტიტუციონალიზების სამართლებრივი საფუძვლით (გერმანიის ძირითადი კანონის 24-ე მუხლის სიტყვასიტყვითი მნიშვნელობის საწინააღმდეგოდ იგულისხმება არა მხოლოდ კომპეტენციების „გადაცემა“). საპარლამენტო „საკონსტიტუციო კონვენციის“ მონაწილეობა ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 48-ე მუხლით გათვალისწინებული ცვლილებების შეტანის პროცესში ევროპული კავშირის სამართლის კონსტიტუციურ ხასიათს მომავალში კიდევ უფრო მკვეთრად გაუსვამს ხაზს. 2005 წლის კონსტიტუციური ხელშეკრულების ჩაშლა ნათელს ხდის, რომ ევროპული კავშირის მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილი არ არის მზად **ფორმალური კონსტიტუციონალიზაციისათვის**.

ამ მოსაზრების თანახმად, კონსტიტუციაში არსებულმა შესაბამისმა დათქმებმა (მაგ.: გერმანიის ძირითადი კანონის პრეამბულის მე-2 აბზაცი და ამავე ძირითადი კანონის 23-ე მუხლი, 1958 წლის ფრანგული კონსტიტუციის პრეამბულის 1-ლი მუხლი 1946 წლის საფრანგეთის კონსტიტუციის პრეამბულის მე-15 აბზაცსა და 1992 წლის კონსტიტუციური დამატების 88-1 – 88-7 მუხლებთან კავშირში; ასევე შემდეგი ქვეყნების კონსტიტუციების: ბელგიის (34-ე მუხლი), დანიის (§20), იტალიის (მე-11 მუხლი), ირლანდიის (29-ე მუხლის მე-4 აბზაცი, მე-3 პუნქტი), ლუქსემბურგის (49-ე მუხლი), ნიდერლანდის (92-ე მუხლი), საბერძნეთის (28-ე მუხლის მე-2, მე-3 აბზაცები), პორტუგალიის (მე-8 მუხლი), ესპანეთის (93-ე მუხლი); პოლონეთის (91-ე მუხლის მე-3 აბზაცი), უნგრეთის (ახალი კონსტიტუციის მიხედვით: საფუძვლები, მუხლი „ე“) შესაძლებელი გახადეს არა მხოლოდ სახელმწიფოთაშორისი სამართლებრივი სუბიექტების წარმოქმნა, არამედ დამოუკიდებელი, ზესახელმწიფოებრივი ხელისუფლების შექმნა, რაც განპირობებულია იმით, რომ ინტეგრაციული კავშირის დაფუძნების შემდეგ **მე-**

ორეული სამართალი, რომელსაც იგი დამოუკიდებლად შეიმუშავებს, ხელს უწყობს ევროპული კავშირის ხელისუფლების დამოუკიდებლობის ხარისხის ზრდას. სამართლის გამოყენების თვალსაზრისით, ევროპული კავშირი იყენებს კვაზიფედერალურ სახელმწიფოებრივ ნიშნებს.

ბ) ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრაქტიკა

- 9 ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს დამკვიდრებული მართლმსაჯულების გარეშე, ევროპულსამართლებრივ იდეას, რაც გულისხმობს **დამოუკიდებელი წევრი სახელმწიფოების მიმართ ერთიანი, უშუალო და უპირატესი მოქმედების მართლწესრიგის** ჩამოყალიბებას, ვერ ექნებოდა განხორციელების დიდი პერსპექტივა, ინტეგრაციის პერიოდის ადრეული ეტაპიდანვე (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5.2.1963, 26/ 62, „Van Gend & Loos“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 15.7.1964, 6/64, „Costa/ENEL“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 17.12.1970, 11/70, „Internationale Handelsgesellschaft“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 9.3.1978, 106/77, „Simmenthal“) უახლოეს პერიოდამდე ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ დამკვიდრებული მართლმსაჯულება სულ უფრო და უფრო განამტკიცებს და განსხვავებულ შემთხვევებში იყენებს **ევროპული კავშირის სამართლის უპირატესობის პრინციპს**, რომელიც კოლიზიური შემთხვევის დროს ეროვნული სამართლის გამოყენებას უპირობოდ გამორიცხავს. ამასთან, შესაძლებელია ორი აქსიომის გამოიკვეთა: პირველი, ეს არის ევროპული სამართლის უპირატესობა ნებისმიერი რანგის ეროვნულ სამართალთან მიმართებით, მათ შორის, წევრი სახელმწიფოების ძირითადი უფლებების განმსაზღვრელი კონსტიტუციების ჩათვლით; მეორე, ევროპულ სამართალს უპირატესი ძალა აქვს მასთან კოლიზიაში მყოფ წევრი სახელმწიფოს ახალ აქტთან მიმართებით, რაც ნიშნავს, რომ lex-posterior-ის პრინციპი (ახალი კანონი აუქმებს ძველს) არ მოქმედებს. ეროვნული სამართლის ნორმა, რომელიც არ შეესაბამება ევროპული კავშირის სამართალს, არ გამოიყენება მაშინაც კი, თუკი მას კონსტიტუციური რანგი აქვს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 8.9.2010, C-409/06, „Winner Wetten“). ძირითად უფლებათა ქარტიის 53-ე მუხლი იმგვარად არ უნდა იქნეს გაგებული, რომ წევრ სახელმწიფოს შეუძლია, ძირითად უფლებებთან დაკავშირებით იჩივლოს ევროპული სამართლის უპირატესობის ძალის გვერდის ავლით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 26.2.2013, C-399/11, „Melloni“). ბუნდოვანია, შესაძლებელია თუ არა არსებობა სამართლებრივი უზრუნველყოფის (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 264-ე მუხლის მე-2 აბზაცი) მავალდებულებელი სამართლებრივი საფუძვლებისა, რომლებიც ყოველი კონკრეტული შემთხვევისთვის ერთჯერადად იქნება გამოყენებული. ბოლო დროს ევროპულმა კავშირმა ძირეული უპირატესობის დათმობის გარეშე აჩვენა მისი **მოქნილობა** სიტუაციაში, როდესაც ეროვნული სასამართლოები იმუქრებოდნენ ევროპული კავშირის სამართლის მიმართ ლოიალურობაზე უარის თქმით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5.12.2017, C-42/17, „M.A.S.“).

უპირატესი მოქმედების ძალა ვრცელდება არა მხოლოდ **ევროპული კავშირის საქმი- 10**
ანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების სამართალზე, არამედ **ევროპული კავში-**
რის ხელშეკრულების ფარგლებში წარმოშობილ სამართალზე. მნიშვნელოვანია, ყურადღება მიექცეს ასევე ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის აქტებს, რომლებიც შიდასახელმწიფოებრივ ზედამხედველობას მოითხოვენ, ვინაიდან ამ სფეროებშიც აუცილებელია თანაბარი და ერთიანი ზესახელმწიფოებრივი სამართლის მოქმედების უზრუნველყოფა. ჯერჯერობით, აღნიშნულთან დაკავშირებით, ევროპული კავშირის შესახებ ლისაბონის ხელშეკრულების რეგულაციებთან მიმართებით დამკვიდრებული მართლმსაჯულება არ არსებობს. თუმცა ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ აღნიშნული ირიბად არის დადასტურებული ევროპული კავშირის შესახებ ნიცის ხელშეკრულების ფარგლებში. (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 16.6.2005, C-105/03, „Pupino“). ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო მიუთითებს ეროვნული სამართლის ჩარჩო გადაწყვეტილების შესაბამისი განმარტების აუცილებლობაზე – ჩარჩო გადაწყვეტილებისა და დირექტივების თანასწორობის ფარგლებში.

გ) ევროპულსამართლებრივი თეორია წევრ სახელმწიფოებში

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიზანმიმართული და თამამი მართლმსაჯულების დამკვიდრებასა და მის განვითარებაში მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა წევრ სახელმწიფოებში არსებულმა **ღია ევროპულსამართლებრივმა** მეცნიერებამ. **გერმანიაში იოსენმა** (ევროპის გაერთიანების სამართლის კავშირი ეროვნულ სამართალთან 1964/65) და **გრაბიტცმა** (გაერთიანების სამართალი ანაცვლებს ეროვნულ სამართალს 1966) ჩაუყარეს საფუძველი „Costa/ENEL“-დოქტრინას. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების რატიფიკაციის თაობაზე დისკუსიის წარმოშობამდე გერმანულ დოქტრინაში უპირატესობის თეორია ფართო აღიარებით სარგებლობდა. მოჭარბებული მღელვარების საფუძველზე, იმასთან დაკავშირებით, რომ მაასტრიხტის ხელშეკრულების შესაბამისად, კომპეტენციების გადანაწილების გზით, გერმანიის ძირითადი კანონის 79-ე მუხლის მე-3 აბზაცით დაცულ გერმანიის სახელმწიფოებრიობას შეექმნებოდა საფრთხე, დადგინდა „ევროპული კავშირის სამართლის უპირატესი მოქმედების ფარგლები“. ამასთან, დღის წესრიგში არ დამდგარა „კონსტიტუციურსამართლებრივი ცვლილებები“.

1992 წელს მაასტრიხტის ხელშეკრულების რატიფიკაციის დროს შემუშავებული გერმანიის ძირითადი კანონის ახალი 23-ე მუხლი ერთმნიშვნელოვნად ხაზს უსვამს როგორც გერმანიის ძირითადი კანონის „ევროპის მიმართ ერთგულებას“, ასევე, ევროპული კავშირის ხელისუფლებისთვის არსებულ უდავო საზღვრებს გერმანული კონსტიტუციის შემადგენელი სტრუქტურების სახით, მათ შორის, ძირითადი უფლებების აუცილებელ დაცვის მოთხოვნას. აღნიშნულ ფარგლებში უდავოა ევროპული კავშირის სამართლის უპირატესობა გერმანიის სახელმწიფო სამართლის სწავლებაში. გერმანიის ძირითადი კანონი არ ქმნის დაბრკოლებას „ევროპისკენ მიმავალ გზაზე“.

საფრანგეთის დოქტრინაში მხარდაჭერა დაიმსახურა ეროვნულმა მართლმსაჯულებამ, რომელიც უპირატესობის პრინციპს აღიარებდა. იგივე შეიძლება ითქვას **იტალიაზე**. **ინგლისის დოქტრინაც** აღიარებდა ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს „განმარტების უპირატესობას“. მნიშვნელოვანი წვლილი უპირატესობის თეორიის დასაბუთებასა და განვითარებაში მიუძღვის **ბენე-ლუქსის ქვეყნების** წარმომადგენლობას. სხვა წევრი სახელმწიფოებიც მსგავს მიდგომას იზიარებდნენ. **ავსტრიული დოქტრინაც** იყენებს უპირატესობის მოძღვრებას.

2. ევროპული კავშირის სამართლის უპირატესობის მიმდებლობა წევრი სახელმწიფოების მართლმსაჯულებაში

- 14** წევრი სახელმწიფოების **სუვერენული სახელმწიფოებრიობა** მოიაზრებს მოთხოვნას, რომ საბოლოო გადაწყვეტილება მიღებულ უნდა იქნეს საზოგადოების ერთიანი მიზნებისათვის, რაც გამორიცხავს ევროპული კავშირის სამართლის უსაზღვრო და უპირობო უპირატესობის აღიარებას. წევრი სახელმწიფოების უმაღლეს სასამართლოებს ევალებათ ეროვნული კონსტიტუციური ნორმების დაცვა, ამდენად, ისინი ყოველთვის ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს უპირატესობას უპირობოდ არ ექვემდებარებიან. თუკი ეს მოთხოვნა სერიოზულად იქნება მიჩნეული, წევრ სახელმწიფოებს სუვერენიტეტი, ფაქტობრივად, ვეღარ მიეწერებათ. ამ თვალსაზრისით, გასაკვირი აღარ არის და, ძირითადად, ასეც ხდება, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოები გარკვეულ წევრ სახელმწიფოებს საზღვრებს უდგენენ, რომელთა მიღმაც ისინი თავიანთ საკონსტიტუციო შეთანხმებებს ევროპული კავშირის სამართალთან მიმართებით უპირატეს ძალას ანიჭებენ. ამდენად, ევროპული კავშირის მართლწესრიგსა და ეროვნულ მართლწესრიგს შორის არსებობს **პოლიტიკურად მერყევი მდგომარეობა**; სამართლებრივად სუვერენიტეტი წევრ სახელმწიფოებთან შენარჩუნებულია. სუვერენიტეტის ცნების წაშლის მცდელობა („დანაწევრებული სუვერენიტეტი“ და ა. შ.) არსებითად არაფერს ცვლის და უმეტესად ევროპული პოლიტიკური მოტივებითაა განპირობებული. კონფლიქტები, რომლებიც ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს უპირობო პრიორიტეტულ მოთხოვნასა და ეროვნული სასამართლოების დათქმებს შორის წარმოიქმნება, ორივე მხარისაგან პრაგმატულ და ლოიალურ მიდგომას მოითხოვს.

ა) გერმანია

- 15** **გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს მართლმსაჯულება** მერყეობდა დამოუკიდებელი ხასიათის საერთო, კავშირის სამართლის პატივისცემის მზადყოფნასა და მიდგომას შორის, რომლის მიხედვით, წევრი სახელმწიფოებისათვის უზრუნველყოფილი იქნებოდა „ხელშეკრულებებზე ბატონობა“. მართალია, ძირითადი უფლებების დაცვის საკითხები პრიორიტეტული იყო, თუმცა კომპეტენციისა და სტრუქტურების საკითხებიც არ რჩებოდა მხედველობის მიღმა. მაშინ, როცა სასამართლო დიდი ხნის განმავლობაში **ერთდროულად სხვადასხვა მასშტაბით** მოქმედებდა (Ultra-vires-კონტროლი, ძირითადი უფლებების კონტროლი, იდენტობის კონტროლი), თანდათანობით სასამართლო **იდენტობის კონტროლს** განსაზღვრავს როგორც ზოგად მასშტაბს, რომელზეც შესაძლებელია, დამატებით, გავრცელდეს ultra-vires კონტროლი და ადამიანის უფლებების კონტროლი. (გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 142, 123, „OMT“).
- 16** კონსტიტუციურსამართლებრივი დაცვა შესაძლოა, ამოქმედდეს ხელშეკრულების დადების მომენტიდან, გერმანიის ძირითადი კანონის 23-ე მუხლის 1-ლი აბზაცის თანახმად. ამ შემთხვევაში გასანივრებული აქტი არის ხელშეკრულების ცვლილებაზე თანხმობის შესახებ კანონი (გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 89, 155, „Maastricht“; გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 123, 267, „Lissabon“). შემოწმების მასშტაბი განისაზღვრება იმის მიხედვით,

თუ რამდენად ექვევს თანხმობის აქტი გერმანიის ძირითადი კანონის 23-ე მუხლის 1-ლი აბზაცის მე-2 წინადადების ფარგლებში ამავე კანონის 23-ე მუხლთან კავშირში და, ასევე, გაითვალისწინება თუ არა გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ განვითარებული მოთხოვნები (გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 123, 267, „Verfassungsidentität“; გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 129, 124). თავის გადაწყვეტილებაში ESM/Fiskalpakt (გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 132, 295) გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლო მსჯელობს, რომ ევროპული კავშირის სამართლის სფეროში არსებული საერთაშორისო ხელშეკრულებებიც („para-unional“) შემოწმებას ექვემდებარება. გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლო საკონსტიტუციო სარჩელის შემთხვევაში იღებს განაცხადის გაკეთების უფლებამოსილებას გერმანიის ძირითადი კანონის 38-ე მუხლის მიხედვით; ამ გზით ის დასაშვებად მიიჩნევს პოპულარულ საკონსტიტუციო საჩივარს.

სხვა მხრივ, ევროპული კავშირის სამართლის გათვალისწინებისა და გამოყენების წინააღმდეგ სამართლებრივი დაცვა შეიძლება გერმანული სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან იქნეს მოთხოვნილი; შემოწმების მასშტაბი, ამ შემთხვევაში, მოიცავს **კომპეტენციის ფარგლების შენარჩუნებას** ევროპული კავშირის მხრიდან და ასევე **არაგანკარგვითი მოთხოვნების** გათვალისწინებას, რომელსაც გერმანიის ძირითადი კანონი ევროპული კავშირის იურისდიქციის ფარგლებში აქცევს (გერმანიის ძირითადი კანონის 23-ე მუხლის პირველი და მე-3 წინადადება).

ა) კონსტიტუციური იდენტობის დაცვა

საკონსტიტუციო კონტროლის ცენტრალური შემოწმების მასშტაბს გერმანიის ევროპულ კავშირთან თანამშრომლობაში ადგენს „კონსტიტუციური იდენტობა“. გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლომ ლისაბონის გადაწყვეტილებაში (გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 123, 267) კიდევ ერთხელ აღნიშნა, რომ სახელმწიფოს მონაწილეობა ინტეგრაციის პროცესში არ გამოიწვევს **„საკონსტიტუციო იდენტობის“** დამცრობას. გადაწყვეტილებაში – „ევროს გადარჩენა“ („Euro Rettung“) – წინ წამოიწია პარლამენტის საბიუჯეტო პასუხისმგებლობის იდეამ. ეს კონცეფცია იცავს გერმანიის სახელმწიფოებრიობის ძირითად იდეას ინტეგრაციის პროცესისგან. მხოლოდ ძირითადი კანონის 146-ე მუხლზე დაყრდნობით უნდა იყოს შესაძლებელი გერმანიის შემდგომი ინტეგრაცია. თუ სასამართლოს არგუმენტაციას ძირითადი პრინციპის დონეზე გავიზიარებთ, გასათვალისწინებელია, რომ ეს კონცეფცია შემდგომში კონტურების გარეშე რჩება. სასამართლო ხაზს უსვამს, რომ არ არის აუცილებელი, „სახელმწიფოს განსაკუთრებული გამგებლობის სფეროში დარჩეს განსაზღვრული რაოდენობის ან სახეობის სუვერენული უფლებები“. სუვერენულ წევრ სახელმწიფოებს უნდა დარჩეთ „საკმარისი სივრცე ეკონომიკური, კულტურული და სოციალური ურთიერთობების დარეგულირებისთვის“. აღნიშნული ეხება „ისეთ სფეროებს, რომლებიც მოიცავს მოქალაქის საცხოვრებელ პირობებს, განსაკუთრებით კი ძირითადი უფლებებით დაცულ საკუთარი პასუხისმგებლობის პირად სივრცეს, პიროვნულ და სოციალურ უსაფრთხოებას, ასევე, ისეთ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს, რომლებიც ეფუძნება კულტურულ, ისტორიულ და ენობრივ გააზრებას, ან მოიცავს პოლიტიკური საზოგადოების პარტიულ-პოლიტიკურ და საპარლამენტო მოწყობის სივრცეს“. ამ პოსტულატის განხორციელებისთვის სასამართლო აპელირებს **დემოკრატიულობის პრინციპზე**: სანამ ევროპული სუვერენული ძალაუფლება ხელშემკვრელი სახელმწიფოების აქტების ლეგიტიმაციას ახდენს, გამორიცხულია „გერმანიაში დემოკრატიული მმართველობის პრინციპის ნიველირება“. კონსტიტუციური იდენტობის კონცეფცია

გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს ანიჭებს უფლებას, დასაშვებ ზღვრამდე ჩაერიოს პოლიტიკურად პასუხისმგებლობის დამკისრებელ ინტეგრაციის პროცესში. მოსამართლის სუბიექტურ მიხედულებებზე დამოკიდებული, თუ რა ჩაითვლება (ან რა არა) კონსტიტუციური იდენტობის პრინციპის შემადგენელ ნაწილად. ნაკლებად განჭვრეტადია, რა მასშტაბებზე დაყრდნობით უნდა მოხდეს გადაწყვეტა, თუ რა შეზღუდვები უნდა დაწესდეს დღევანდელი ეროვნული სამართლისათვის სამომავლო თავისუფლების უზრუნველყოფის მიზნით. ახლახან გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლომ (E 140, 317) ადამიანის ღირსებასთან, როგორც გერმანიის საკონსტიტუციო იდენტობის არსებით ნაწილთან, დაკავშირებით დაადგინა ევროპული კავშირის სამართლის უპირატესობის აბსოლუტური ზღვარი.

ბბ) ევროპული კავშირის დემოკრატიული ლეგიტიმაცია

19 ერთ-ერთ უპირველეს მნიშვნელოვან ქვემასშტაბს ადგენს საკმარისი ლეგიტიმურობის პრინციპი. თანხმობის მიმცემ კანონებზე საკონსტიტუციო სარჩელის დასაშვებობას გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლო მაასტრიხტის გადაწყვეტილების შემდგომ (გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 89, 155) ასაბუთებს ფედერალური მოქალაქეების საარჩევნო უფლების მიხედვით, გერმანიის ძირითადი კანონის 38-ე მუხლის საფუძველზე. ეს ნორმა განამტკიცებს არა უბრალოდ არჩევნებში მონაწილეობის უფლებას, არამედ ქმნის მრავალდონიან გაერთიანებებში დემოკრატიული სახელმწიფო ურთიერთობების არსებობის გარანტიას. მაასტრიხტის გადაწყვეტილებაში სასამართლო ამოდის ევროპულ კავშირში **დემოკრატიული მმართველობის სტრუქტურების** მოთხოვნებიდან, რომლებშიც ხდება წევრი სახელმწიფოებისათვის მინიჭებული ლეგიტიმაციისა და უშუალოდ ევროპული კავშირის მიერ მისი მოქალაქეების წრეებში მოპოვებული ლეგიტიმაციის განვრცობა. ლისაბონის გადაწყვეტილებაში (გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 123, 267) სასამართლო უხვევს აღნიშნულ კონცეფციას და ახდენს ევროპული კავშირის ლეგიტიმაციის რეკონსტრუქციას სახელმწიფოებრივი მოდელის დამცრობის ხარჯზე. ამის შემდგომ იძენს ევროპული კავშირი წევრ სახელმწიფოებსა და მათ ქმედებებზე ლეგიტიმაციას ევროპის საბჭოსა და საბჭოში.

20 საბერძნეთის დახმარებისა (გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 129, 124) და ევროპული სტაბილურობის მექანიზმის/ფისკალური ხელშეკრულების (გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 132, 295) საქმეებში აღნიშნული **გერმანიის ფედერალური სახელმწიფოს საბიუჯეტო პასუხისმგებლობის წრილში** იქნა დაკონკრეტებული. ევროპული კავშირი ევროპის ფედერალური სახელმწიფოს რანგში გადასვლისთანავე უნდა ახდენდეს უშუალო ლეგიტიმაციის მინიჭებას. ევროპულ კავშირში გადაწყვეტილების მიღების პროცესის შემდგომი პოლიტიზება (განსაკუთრებით ევროპის პარლამენტის მიერ) უფრო მეტად ზიანის მომტანია დემოკრატიის პრინციპის ნორმატიული შემადგენლობისთვის, ვიდრე რაიმე სარგებლისა. ეს გადაწყვეტილება ღიად ტოვებს კითხვას, არის თუ არა შესაძლებელი და როგორ ევროპული კავშირის უფრო მეტი დემოკრატიულობა მრავალშრიანი გაერთიანების პირობებში.

გგ) კომპეტენციის საზღვრების შენარჩუნება

გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლო ავითარებს მოსაზრებას, რომ ევროპული კავშირის სუვერენული აქტები, რომლებიც არ მოქმედებს ევროპული კავშირის შემოსაზღვრულ კომპეტენციებში, „არადემოკრატიულია“ და, შესაბამისად, უნდა გამოცხადდეს გერმანიისთვის გამოუყენებლად (**„ultra-vires“ – კონტროლი**). გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლო მასტრიხტის გადაწყვეტილების შემდეგ მიიჩნევს, რომ გერმანიის ძირითადი კანონის მოთხოვნები კომპეტენციების გადაცემასთან მხოლოდ მაშინაა შესაბამისობაში, როდესაც თანხმობის თაობაზე კანონი შეიცავს საკმარისი სიცხადით გაწერილ „ინტეგრაციის პროგრამას“. შემდგომ ამ პროგრამაში არსებითი ხასიათის ცვლილებების შეტანა დაუშვებელია (გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 89, 155, მე-5 წინადადება) ისე, რომ არ ხდება მასთან დაკავშირებული მასშტაბების დამუშავება. გერმანიის ძირითადი კანონის მოქმედების სფეროში შესაძლებელია ევროპული კავშირის იმ კონკრეტული სუვერენული აქტების მოქმედების გამორიცხვის მოთხოვნა, რომლებიც ევროპული კავშირის კომპეტენციების მიღმა ფუნქციონირებს და, აქედან გამომდინარე, არ ეწინააღმდეგება ზემოხსენებულ თანხმობის კანონს. ამით გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლო ითხოვს პროსპექტიულად **თანხმობის კანონის განსაზღვრულობის შემოწმებას** და რეტროსპექტიულად იმის დადგენას, ევროპული კავშირის ორგანოების სამართლებრივი აქტები და დირექტივები შესაბამეა თუ არა მისთვის შემოსაზღვრულ სუვერენულ უფლებამოსილებებს. გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებაში – 97, 350 – „ევროს“ მსგავსი შემოწმება განხორციელდა სპეციფიკაციებთან შესაბამისობის დადგენის გზით, რომელიც ერთიანი სავალუტო ერთეულის შემოღებისთვის დამტკიცდა.

გადაწყვეტილებაში – „Honeywell/Mangold“ (გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლო, 126, 286) სასამართლომ დააბუსტა აღნიშნული პრინციპები. ევროპული კავშირის აქტების გამოცხადება „ultra-vires“-აქტად მხოლოდ მაშინაა შესაძლებელი, როდესაც ევროპული კავშირის ინსტიტუციების კომპეტენციათა შეჯახება **„საკმარისადაა დაკვალიფიცირებული“**. ასეთი კვალიფიკაცია მხოლოდ მაშინ ხდება, როდესაც კომპეტენციების აღრევა „თვალნათელია“ და „სადავო აქტი იწვევს კომპეტენტურ უწყებაში **სტრუქტურულად რელევანტურ ცვლას** წევრი სახელმწიფოს საზიანოდ“ (წინადადება 1ა). ამდენად, სასამართლო უმცირესობის ვოტუმის კრიტიკის პირობებში უარს ამბობს მატერიალური შემოწმების მოთხოვნაზე. საჩივარს, რომლის დასაბუთებთაც ხდება ევროპული კავშირის ორგანოების „დამხობა“, მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში აქვს წარმატების პერსპექტივა. სამართლებრივი აქტი, რომელიც, სავარაუდოდ, კომპეტენციების აღრევით იქნა გამოცემული, თავდაპირველად, გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ყველა შემთხვევაში უნდა იქნეს გაგზავნილი ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოში, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლის მიხედვით, სანამ თავად მოახდენს აღნიშნული აქტის გამოყენების აღკვეთას (წინადადება 1 ბ). 2014 წლის იანვარში გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ევროპული კავშირის სასამართლოსთვის მიმართვაში საქმე ეხებოდა ევროპული კავშირის ქმედებების (კონკრეტულად:

ევროპული ცენტრალური ბანკის ღონისძიებები) კომპეტენციების ფორმების დადგენას (გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 134, 357). სასამართლომ ვერ დაადგინა კომპეტენციის აღრევა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 16.6.2015, C-62/14, „OMT“). თავის გადაწყვეტილებაში (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 142, 123) გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლო არსებითად უთითებდა ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილებაზე და ხაზს უსვამდა, რომ გერმანულ ფედერალურ ბანკს უნდა მიეღო მომავალ პროგრამებში მონაწილეობა იმდენად, რამდენადაც შესრულებული იქნებოდა ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მოთხოვნები.

დდ) ძირითადი უფლებების დაცვა

- 23 ძირითადი უფლებების დაცვის სამართლებრივი საკითხები მისი ეროვნულ დონეზე ინტეგრაციის ფარგლების თაობაზე, თუმცა გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს საქმიანობის ამოსავალი წერტილი იყო, დღეისთვის აქტუალური აღარ არის. გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოში ხსენებული საკითხი პირველად განხილულ იქნა 1960-იან წლებში. ამდენად, ევროპული კავშირის სამართლის მიმართ კეთილგანწყობილი ხედვა გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ადრეულ ეტაპზევე ჩამოყალიბდა. გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლო თავის გადაწყვეტილებაში – 22, 293 – უკვე 1960-იანი წლების დასასრულს ცნობდა **ევროპის გაერთიანების ძირითად კონცეფციას, როგორც ავტონომიურ და უპირატესი მოქმედების სამართლებრივ სისტემას**. ამ დროიდანვე აღიარებულ იქნა, რომ გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლო ახორციელებს ფედერაციული რესპუბლიკის ფარგლებში ზედამხედველობის ძირითადი უფლებების დაცვას, თუმცა არ გააჩნია ევროპული კავშირის აქტების გადასინჯვის კომპეტენცია. გარკვეული რყევების მიუხედავად, მართლმსაჯულებაში ეს მიდგომა დღემდე უცვლელია.
- 24 ზოგის მხრიდან „მცდარ გადაწყვეტილებად“, ზოგის მხრიდან კი ევროპული კავშირის დონეზე ძირითადი უფლებების განვითარების მაპროვოცირებელ გადაწყვეტილებად იქნა მიჩნეული გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 37, 271, **„Solange I“**, რომელიც ითვალისწინებდა ეროვნულ დონეზე გაერთიანებას მეორეული სამართლის კონსტიტუციის „ძირითად სტრუქტურებთან“, კერძოდ კი, გერმანიის ძირითად უფლებებთან შესაბამისობის შემოწმებას, „სანამ“ ევროპული კავშირის ორგანოები თავად არ უზრუნველყოფდნენ ძირითადი უფლებების საკმარის დაცვას. ამ კონტექსტში აღნიშნულ იქნა ევროპული კავშირის დონეზე ძირითადი უფლებების კატალოგის საჭიროების შესახებ.
- 25 მწვავე კრიტიკისა და ევროპული გაერთიანების ძირითადი უფლებების დაცვის მძლავრი გავრცობის შემდეგ გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლომ თავის გადაწყვეტილებაში – 73, 339, **„Solange II“** – განაცხადა მზადყოფნა, უარი ეთქვა ევროპული გაერთიანების სამართლის განმახორციელებელი ეროვნული აქტის გერმანიის ძირითადი კანონით განსაზღვრულ ძირითადი უფლებების სანაწილმდევოდ გამოყენებაზე,

„სანამ ევროპული გაერთიანებები, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს სასამართლო პრაქტიკა არ უზრუნველყოფს ძირითადი უფლებების ეფექტიან დაცვას ევროპული გაერთიანების სუვერენულ დონეზე, რაც არსებითად უდრის გერმანიის ძირითადი კანონით განსაზღვრული ძირითადი უფლებების დაცვას, რამდენადაც არსობრივად ძირითადი უფლებების დაცვის უზრუნველყოფას ემსახურება.“ ამ გადაწყვეტილებით გათვალისწინებულ იქნა **კონსტიტუციურსამართლებრივი შემონმების სასარჩელო მოთხოვნის გაუქმება**, რაც კონსტიტუციურსამართლებრივი დაცვის უზრუნველყოფის ფონზე უპრობლემო არ არის, თუმცა ჰქონდა მნიშვნელოვანი დამამშვიდებელი ფუნქცია სამართლებრივი პოლიტიკის თვალსაზრისით. გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლომ თავისი გადაწყვეტილება – 102, 147, „**Bananenmarkt**“, დააკავშირა გადაწყვეტილებასთან – „**Solange II**“. უახლესი პრეცედენტული სამართალი ინარჩუნებს ამ მიდგომას (ასევე, იხ. გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 118, 79).

იმავდროულად, სასამართლომ სრულად უარყო იდენტობის კონტროლი ადამიანის ღირსების (გერმანიის ძირითადი კანონის 1-ლი მუხლის 1-ლი აბზაცი) ხელშეუვალობის პრინციპის მასშტაბით ძირითადი უფლებების ფარგლებში (გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 140, 317). კონკრეტულ გადაწყვეტილებაში სასამართლოს მიერ ბრალეულობის პრინციპი, როგორც ადამიანის ღირსების გამოხატულება, დანახულ იქნა გერმანიის კონსტიტუციის იდენტობის შემადგენელ ნაწილად და ევროპული კავშირის სამართლის უპირატესობის აბსოლუტურ ზღვრად. ამრიგად, ევროპული დაკავების ორდერის აღსრულება ექვემდებარება კონსტიტუციურ ზღვარს.

გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლო გერმანიის ძირითადი კანონით გათვალისწინებულ ძირითად უფლებებს აღარ იყენებს ევროპული კავშირის აქტების შემონმების სტანდარტად, თუკი ამ უკანასკნელით არ ილახება ადამიანის ღირსების ხელშეუვალობა (გერმანიის ძირითადი კანონის 1-ლი მუხლის 1-ლი აბზაცი). ევროპული კავშირის აქტების უპირატესობა ეროვნულ აქტებთან მიმართებით, ასევე, მოქმედებს ეროვნულ დონეზე მიღებულ ევროპული კავშირის სამართლის განმახორციელებელ აქტებთან მიმართებით: ეროვნულ დონეზე მიღებული განმახორციელებელი აქტი არ მოწმდება გერმანიის ძირითადი კანონით განსაზღვრული ძირითადი უფლებების ფარგლებში, რამდენადაც **სავალდებულოდ** ის უნდა შეესაბამებოდეს ევროპული კავშირის სამართალს. ამგვარი ეროვნულ დონეზე მიღებული აქტის შესაბამისობის შემოწმება არ ხორციელდება გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ, არამედ ექვემდებარება ევროპული იურისდიქციის დონეზე უზრუნველყოფილი სამართლებრივი დაცვის ფარგლებში განხილვას (გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 118, 79).

ბ) სხვა წევრი სახელმწიფოები

სამართლებრივი მდგომარეობა სხვა წევრ სახელმწიფოებში არაერთგვაროვანია და გამოიყოფა წევრი სახელმწიფოების სამი ჯგუფი: **28**

აა) უპირატესი იურიდიული ძალის შეუზღუდავი აღიარება

- 29** ზოგიერთ წევრ სახელმწიფოში ევროპული კავშირის სამართლის პრიორიტეტულობა აღიარებულია სრულად ან ფართოდ. ეს ეხება, მაგალითად, ნიდერლანდს (Raad van State, 7.7.1995წ. NJB-katern გადაწყვეტილება, 1995, 426) ან – გარკვეულ ფარგლებში – ავსტრიას. ავსტრიის საკონსტიტუციო სასამართლომ ძირითადი უფლებების ქარტიას მიანიჭა კონსტიტუციურად უზრუნველყოფილი უფლებების სტატუსი და ამგვარად მისი ეროვნულ სამართლებრივ სისტემაში უშუალო ინტეგრაცია მოახდინა (ავსტრიის საკონსტიტუციო სასამართლოს 14.3.2012 წ. გადაწყვეტილება, U 466/11-18, U-1836/11-13).

ბბ) უპირატესი იურიდიული ძალის კვალიფიციური აღიარება

- 30** წევრი ქვეყნების მეორე ჯგუფში ევროპული კავშირის სამართლის იურიდიული მოქმედების უპირატესობა თითქმის პრინციპულად აღიარებულია, რასაკვირველია, გარკვეული საზღვრების დაწესებით. ამ ჯგუფს გერმანიასთან ერთად მიეკუთვნებიან ქვემოთ მითითებული წევრი ქვეყნები:

ბელგიაში Cour de Cassation-ის მიერ დამკვიდრებული სასამართლო პრაქტიკა (27.5.1971 წ. გადაწყვეტილება, J. T. 1971, 460), რომელიც ემხრობოდა ევროპული კავშირის სამართლის უპირატესი იურიდიული მოქმედების იდეას, შეიცვალა და დაკორექტირდა Cour d'Arbitrage-ის (16.10.1991წ. გადაწყვეტილება, J. T. 1992, 6670) მიერ. ამ გადაწყვეტილების მიღების შედეგად კონსტიტუციასთან მატერიალური შესაბამისობა ექვემდებარება საერთაშორისო ხელშეკრულებების ნორმებით გადამოწმების შესაძლებლობას.

დანიამი აღიარებულ იქნა უზენაესი სასამართლოს მიერ ქვემდგომ ეროვნულ სასამართლოთა გადაწყვეტილებების გადახედვის უფლებამოსილება (6.4.1998 წ. გადაწყვეტილება, Højesteret). დანიის უზენაესმა სასამართლომ 6.12.2016 წ. ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში (15/2014) უარი განაცხადა, ეროვნულ დონეზე მიღებული გადაწყვეტილებები დაქვემდებარებოდა ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ ევროპული კავშირის მეორეული სამართლის მიხედვით განხილვას.

ირლანდიის კონსტიტუცია განსაზღვრავს, რომ ირლანდიის ძირითადი კანონის წინააღმდეგ არ შეიძლება დადგინდეს ევროპული კავშირის სამართალით განსაზღვრული არსებული ან მომავალი ნორმის დარღვევა; ამრიგად, ევროპული კავშირის სამართალი ფართოდ იმუნიზებულია. თუმცა, აპორტთან დაკავშირებით უზენაესი სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების გათვალისწინებით, კონსტიტუციით განსაზღვრული ადამიანის უფლებების დაცვის უზრუნველყოფის დარღვევის შემთხვევა წარმოიქმნილია გამონაკლისად.

იტალიაში, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებებით 1970-იან და 1980-იან წლებში (27.12.1973 წ. გადაწყვეტილება, ევროპული კავშირის სამართალი (EuR) 1974, 259; 8.7.1984 წ. გადაწყვეტილება, Il Foro Italiano 1984 I, 2062), ევროპული კავშირის სამართლის უპირატესი მოქმედების თეზა პრინციპულად იქნა აქცეპტირებული, თუმცა გარკვეული საზღვრების დაწესებით.

ამ ჯგუფს, ასევე, მიეკუთვნება **საფრანგეთი**. ათწლეულების განმავლობაში საფრანგეთში Conseil constitutionnel შეზღუდული იყო „აპრიორული კონტროლით“ (ევროპულ ხელშეკრულებებში ცვლილებების შეტანის რატიფიკაციამდე). კონფლიქტების თავიდან აცილება შესაძლებელი გახდა საფრანგეთის კონსტიტუციის დროული ცვლილებებით, რომლებიც მიზნად ისახავდა საფრანგეთის კონსტიტუციის ევროპული კავშირის სამართალთან შესაბამისობაში მოყვანას (კერძოდ, 9.4.1992 წ. გადაწყვეტილება „Maastricht“, Recueil, 55). იმავდროულად, 2008 წელს განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად შემოღებულ იქნა შემდგომი კონტროლის მექანიზმი (ე.წ. „question prioritaire de constitutionnalité“, კონსტიტუციის 61-ე მუხლი), რომლის თანახმად, ევროპული კავშირის სამართლის მოქმედების უპირატესი იურიდიული მოქმედების საკითხის წამოჭრისას, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, საკითხი ეროვნული კანონმდებლობის კონსტიტუციასა და ევროპული კავშირის ხელშეკრულებასთან შესაბამისობის თაობაზე განიხილება Conseil Constitutionnel-ის მიერ. საქმეში – Cour de Cassation-მა (24.5.1975 და 15.12.1975 წწ. გადაწყვეტილებები, ევროპული კავშირის სამართალი (EuR), 1975, 326, Recueil Dalloz, 1976, 33) აღიარა ევროპული კავშირის სამართლის უპირატესი მოქმედება ეროვნულ სამართალთან მიმართებით, გაერთიანების წესების თავისებურების მოტივით. ევროპული კავშირის სამართალს, უპირატესობის თვალსაზრისით, ადგილი უჭირავს კონსტიტუციასა და ეროვნულ კანონმდებლობას შორის. აღნიშნულს იზიარებს Conseil d’Etat-იც (20.10.1989 წ. გადაწყვეტილება, „Nicolo“, ევროპული ძირითადი უფლებების ჟურნალი, 1990, 99), რასაკვირველია, როგორც ყოველთვის, გარკვეული დათქმებით (8.2.2007 წ. გადაწყვეტილება, „Arcelor u.a.“, ევროპული კავშირის სამართალი (EuR), 2008, 57). ისევ და ისევ Conseil Constitutionnel-მა აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით (ევროპული კავშირის დირექტივების ეროვნულ დონეზე განმახორციელებელი კანონების კონტროლის კონტექსტში) განაცხადა და 2006 წელს განმარტა, რომ საფრანგეთის კონსტიტუციის ძირითადი არსი არ შეიძლება ეჭვქვეშ იქნეს დაყენებული (Entsch. v. 27.7.2006 წ. გადაწყვეტილება; შეად., ასევე, Conseil d’Etat-ის 8.2.2007 წ. გადაწყვეტილება). თუმცა, იმავდროულად, ის ხაზს უსვამს კონსტიტუციის 88-1 მუხლიდან გამომდინარე კონსტიტუციურ ვალდებულებას ევროპული კავშირის სამართლის განხორციელებასთან დაკავშირებით.

საბერძნეთში თავდაპირველად აღიარებულ იქნა კონსტიტუციის უპირატესობა (28-ე მუხლის პირველი აბზაცი, Evrigenis), თუმცა დღეს კონსტიტუციურად აღიარებულია ევროპული კავშირის სამართლის უპირატესობა.

შვედური კონსტიტუცია, მსგავსად გერმანიის ძირითადი კანონის 23-ე მუხლისა, ითვალისწინებს ევროპული კავშირის მატერიალურ მოთხოვნებს (მე-10 თავი, მე-5 პარაგრაფი). შედეგობრივად, კონსტიტუციურად აღიარებული უპირატესობა (Regeringsrätten, 25.11.1997 წ. გადაწყვეტილება, RÅ 1997, 65) მოქმედებს გარკვეულ ფარგლებში. დიდი კონფლიქტები პრაქტიკაში ჯერჯერობით არ ყოფილა.

ესპანეთში საკონსტიტუციო ტრიბუნალმა ევროპული კავშირის სამართლის კონსტიტუციური შესაბამისობის შემოწმება ადრეულ ეტაპზე გამოიყენა (1.7.1992 წ. გადაწყ-

ვეტილები, ევროპული ძირითადი უფლებების ჟურნალი, 1993, 285; López Castillo/Polakiewicz, ევროპული ძირითადი უფლებების ჟურნალი, 1993, 277). 13.12.2004 წ. გადაწყვეტილებაში (ევროპული კავშირის სამართალი (EuR) 2005, 339) სასამართლომ კონსტიტუციის 93-ე მუხლით გათვალისწინებული ნორმა განმარტა როგორც გადასხვევი ნორმა, რომელიც ესპანეთის მართლწესრიგს ევროპული კავშირის სამართლის ნორმების გამოყენების ნებას რთავდა, გარკვეული საზღვრების დაწესებით.

ჩეხეთის საკონსტიტუციო სასამართლომ თავის გადაწყვეტილებაში ლისაბონის ხელშეკრულებასთან დაკავშირებით განავითარა შემონმების კონსტიტუციური მასშტაბი, რომელიც, შედეგობრივად, რაიმე სახის წინააღმდეგობას ლისაბონის ხელშეკრულებასთან მიმართებით არ ითვალისწინებდა (26.11.2008 წ. გადაწყვეტილება). იმავდროულად, საკონსტიტუციო სასამართლოს რაიმე სახის „ultra-vires“ გადაწყვეტილება არ მიუღია; დღემდე რაიმე სახის სახესხვაობა არ შეინიშნება.

დიდ ბრიტანეთში სამართლებრივი ვითარების შეფასება, დაუნერვლი კონსტიტუციის გამო, რთულია. პრინციპულად, სასამართლოების მიერ უპირატესი მოქმედება აღიარებულია, რამაც იმოქმედა ერთ შემთხვევაში, როდესაც ევროპული კავშირის სამართალი საპარლამენტო სუვერენიტეტს სჭარბობდა. ამ თვალსაზრისით შეინიშნება კონსტიტუციური დებულებების ფართო უკანდახევა, მათ შორის, ადამიანის უფლებების სფეროში. იმავდროულად, სადავოა, შესაძლებელია თუ არა საპარლამენტო სუვერენიტეტის შეზღუდულ შემთხვევაში ევროპული კავშირის საწინააღმდეგოდ განხორციელება.

გგ) კონსტიტუციის უპირატესობის კონსტიტუციური პრინციპი

- 31** წევრი სახელმწიფოების მესამე ჯგუფი კონსტიტუციურ დონეზე ცნობს კონსტიტუციის უპირატეს იურიდიულ ძალას ევროპული კავშირის სამართალთან მიმართებით. ამ წევრ სახელმწიფოთა ჯგუფს, უპირველეს ყოვლისა, განეკუთვნება პოლონეთი. პოლონეთის საკონსტიტუციო სასამართლომ თავის 11.5.2005 წლის გადაწყვეტილებაში პოლონეთის კონსტიტუცია და ევროპული კავშირის სამართალი ცნო თანაბარი რანგის სამართლებრივ წესრიგად, რომელთა შორის კონფლიქტი არიდებულ უნდა იქნეს ინტეგრაციისკენ მიმართული განმარტების მეშვეობით. მოგვიანებით მიღებული გადაწყვეტილებებით პოლონეთის საკონსტიტუციო სასამართლომ პოლონეთის კონსტიტუციას პრინციპული უპირატესობა მიანიჭა ევროპული კავშირის სამართალთან მიმართებით და მოიძია კონფლიქტების დაძლევის პროცედურული გზები.

საერთო ჯამში, თვალსაჩინოა, რომ „ევროპული კავშირის სამართლებრივი გაერთიანება“ უპირატესობის თეზისის საკმარისი მიმდებლობით პრაქტიკასა და თეორიაში გონივრულად უზრუნველყოფილია.

3. უპირატესი ძალის მინიჭების შედეგები: ეროვნული სამართლის მოქმედებაზე უარის თქმა („მოქმედების უპირატესობა“)

- 32** ხელშეკრულება არ ითვალისწინებს ეროვნული სამართლით განსაზღვრულ ნორმებსა და ევროპული კავშირის სამართლის ნორმებს შორის წინააღმდეგობის მოწესრიგე-

ბას. მოიაზრება ორი ოფცია. რადიკალური მიდგომის თანახმად, ევროპული კავშირი „ზეფედერალურად“ მოქმედებს, შესაბამისად, ამ უკანასკნელის სამართლის ნორმებს უპირატესობა ენიჭება შიდაეროვნულ სამართლის ნორმებთან მიმართებით. აღნიშნულის გათვალისწინებით, ევროპული კავშირის სამართალი ცვლის შიდაეროვნულ სამართალს ცნობილი ფედერალური კონტექსტის მსგავსად (გერმანიის ძირითადი კანონის 31-ე მუხლი), **ქვედა საფეხურზე მდგომი სამართლის ნორმის ბათილობის შედეგით**. ევროპული გაერთიანების სასამართლო მართლმსაჯულების პრაქტიკა **უფრო ფრთხილი გზით განვითარდა**, კერძოდ: ეროვნული სამართლის ნორმა, რომელიც ეწინააღმდეგებოდა ევროპული კავშირის სამართალს, არა კონკრეტული შემთხვევისთვის, არამედ **„განზოგადებულად მოქმედების ძალის არმქონედ“** იქნა გამოცხადებული, რაც გულისხმობს, რომ წევრი სახელმწიფოს სამართლის მიერ ევროპული კავშირის სამართლის „გადაფარვა“ ან „გაუთვალისწინებლობა“ „ავტომატურად“ სამართლებრივი მოქმედების გარეშე ტოვებს ეროვნული სამართლის შესაბამის ნორმას. თუმცა წევრი სახელმწიფოს ამგვარი ნორმა, როგორც ასეთი, ბათილად არ მიიჩნევა. მისი იურიდიული მოქმედება შესაძლოა, „გაცოცხლდეს“ (რაც პრაქტიკაში, მაღალი ხარისხით, იშვიათი შემთხვევაა) ევროპული კავშირის შესაბამისი ნორმის ძალადაკარგულობის შემთხვევაში. ამასთან, წევრი სახელმწიფოს ამგვარი სამართლის ნორმა მოქმედია იმ გარემოებათა თანხვედრისას (ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებთან მიმართებით: წმინდა შიდაეროვნულ გარემოებებში, მესამე სახელმწიფოსთან თანხვედრ ურთიერთობებში), რომელიც გადაფარული არ არის ევროპული კავშირის სამართლით.

ევროპული კავშირის სამართლის მოქმედების უპირატესობა დღესდღეობით კავშირის მასშტაბით პრინციპულად სადავო არ არის. ხსენებულისგან განსხვავებული რადიკალური მიდგომა **ევროპული კავშირის სამართლის პრაქტიკული გამოყენებისას** არსებითად არ შეინიშნება. განსხვავება შეინიშნება პოლიტიკურ სფეროში იმ თვალსაზრისით, რომ ჯერ კიდევ ახალგაზრდა ევროპული კავშირი შესაბამის უზენაესობას წევრ სახელმწიფოებთან მიმართებით მკაცრად შეზღუდულ ფარგლებში ახორციელებს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, როგორც ისტორიამ აჩვენა, არსებობს საფრთხე, რომ ევროპული კავშირი თავის წევრ ქვეყნებთან მიმართებით „დომინირებს“. სამართლებრივ-თეორიულად გამოყენების უპირატესობას, როგორც ცნებას, აქვს არა იერარქიული შინაარსი ნორმათა იერარქიულ კონტექსტში, არამედ გულისხმობს კოლიზიის მოწესრიგებას. გარდა ევროპული კავშირის სამართლის სფეროში გამოყენებისა, ევროპული კავშირის სამართალთან წინააღმდეგობაში მყოფი ეროვნული სამართალი რჩება შეუზღუდავად გამოყენებადი.

ევროპული კავშირის სამართლის უპირატესობა ემსახურება კავშირის გამართულ ფუნქციონირებას **რანგისგან დამოუკიდებლად**, იმ თვალსაზრისით, რომ ევროპული კავშირის სამართალი ფარავს ეროვნული სამართლის ნებისმიერ საფეხურზე და რანგზე მდგომ ნორმას. ამგვარად იქნა საქმეში – „Tanja Kreil“ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 11.1.2000, C-285/98) – იმ დროისათვის მოქმედი ანტიდისკრიმინაციული დირექტივა 76/207 (ევროპული გაერთიანების/ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი სამსახური 1976, ლ 39/40) გერმანიის ძირითადი კა-

ნონის მე-12ა მუხლის მე-4 აბზაცის მე-2 წინადადების შესაცვლელად გამოყენებული. გერმანიაში აგრეთვე აღიარებულია ინტეგრაციის გაწერილ ფარგლებში შემლუდვა.

- 35** გამოყენების უპირატესობა დაცული უნდა იქნეს **ყველა წევრი სახელმწიფოს მიერ**. იგი ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციური პრინციპების დაპირისპირებისა და სამართლებრივი უზრუნველყოფისას წარმოშობს ეროვნული სასამართლოებისა და ორგანოების მიერ „ნორმის არგამოყენების კომპეტენციას“, რაც საკანონმდებლო ორგანოსათვის ევროპული კავშირის სამართალთან „აშკარა“ წინააღმდეგობის შემთხვევაში მავალდებულებელი ძალისაა.
- 36** გამოყენების უპირატესობის თვალსაზრისით, განასხვავებენ **პირდაპირ და არაპირდაპირ კოლიზიას**. პირდაპირი კოლიზიის შემთხვევაში ევროპული კავშირის სამართალი და წევრი სახელმწიფოს სამართალი ადგენენ ურთიერთსაწინააღმდეგო სამართლებრივ შედეგებს; ასეთ შემთხვევაში არ გამოიყენება წევრი სახელმწიფოს სამართალი. აღნიშნულის საწინააღმდეგოდ, ე.წ. „არაპირდაპირი“ კოლიზია ხასიათდება იმით, რომ წევრი სახელმწიფოს სამართალი ხელს უშლის ევროპული კავშირის სამართლის ეფექტიან გამოყენებას. ასეთ შემთხვევაში დამხმარედ გამოიყენება **ეკვივალენტურობისა და ეფექტიანობის პრინციპი**. ეროვნული კანონმდებლობის მოდიფიცირების საჭიროება, მაგალითად, წარმოიქმნება მხოტავი რეგულაციების თვალსაზრისით. „არაპირდაპირი“ კოლიზიის შემთხვევაში ნაწილობრივ შემოთავაზებულია გამოუყენებლობის პარადიგმის რელატივიზაცია. ამასთანავე, განიხილავენ უპირატესობის გამოყენების დროებით შემლუდვას გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოსეული „შესაბამობის გაცხადების“ მნიშვნელობით.

II. ნორმათა იერარქია კავშირის სამართლის ფარგლებში

ლიტერატურა: *Hofmann*, Normenhierarchien im europäischen Gemeinschaftsrecht, 2000; *von Arnould*, Normenhierarchien innerhalb des primären Gemeinschaftsrechts, EuR 2003, 191; *Groß*, Exekutive Vollzugsprogrammierung durch tertiäres Gemeinschaftsrecht?, DÖV 2004, 20; *Nettesheim*, Normenhierarchien im EU-Recht, EuR 2006, 737; *Wölker*, Die Normenhierarchie im Unionsrecht in der Praxis, EuR 2007, 32; *Höpfner*, Die systemkonforme Auslegung, 2008; *Mitschke*, Plädoyer für eine Renaissance des EU-Sekundärrechts, IStR 2013, 15; *Leible/Domröse*, Die primärrechtskonforme Auslegung, in: *Riesenhuber* (Hrsg.), Europäische Methodenlehre, 3. Aufl. 2015, 148; *Syrpis*, The Relationship between Primary and Secondary Law in the EU, CMLRev 2015, 461.

1. პირველადი სამართლის რანგი და უპირატესობა

- 37** პირველადი სამართლის ფარგლებში, რომელიც, უპირველეს ყოვლისა, მოიცავს ინტეგრაციისა და ცვლილებების ხელშეკრულებებს, დაუნერვლ ჩვეულებით სამართალსა და კონსტიტუციურსამართლებრივ ზოგად პრინციპებს, არსებობს გარკვეული **ნორმათა იერარქია**. დაწერილი სახელშეკრულებო სამართლის ყველა დებულება თანაბარი რანგობრივი მდებარეობით ხასიათდება. სახელშეკრულებო სამართლის სიბრტყეზე ერთიან პოზიციას იკავებს ასევე მიერთების ხელშეკრულებებთან დაკავშირებული განსაზღვრებები და პროტოკოლის წესები (შეად. ევროპული კავშირის

შესახებ ხელშეკრულების 51-ე მუხლი). ნორმათა იერარქიაში ჩვეულებითი სამართალი და სამართლის ზოგადი დებულებები, რამდენადაც მათი შინაარსი პირველად სამართალს შეესაბამება, დაწერილი სახელშეკრულებო სამართლის ქვედა საფეხურზე დგას. მათი გაუქმება (დეროგაცია) ხდება დაწერილი სამართლის მეშვეობით.

რაიმე განსხვავებას „კონსტიტუციის შემუშავებასა“ და ხელშეკრულებაში ცვლილებას შორის, რაც წევრი სახელმწიფოების კონსტიტუციურსამართლებრივ თეორიულ დისკუსიებში *pouvoir constituant*-სა და *pouvoir constitutue*-ს შორის დიფერენცირებით აიხსნება, ევროპული კავშირი ვერ ხედავს, კერძოდ, იმის გათვალისწინებით, რომ ხელშეკრულების ფორმირება და მასში ცვლილების შეტანა ერთი და იმავე ნორმატ-შემოქმედის მიერ ხდება. აქედან გამომდინარე, ხელშეკრულებაში ცვლილების გადამოწმება ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს კომპეტენციაში არ შედის (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13.1.1995, C-253/94, „Roujinsky“). ხელშეკრულების ცვლილების პროცესის განსხვავებული რეგულაციები, ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 48-ე მუხლის მიხედვით, ასევე, არ იძლევა ნორმათა იერარქიული განსხვავების საფუძველს. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 48-ე მუხლის მე-6 ნაწილის მიხედვით, ხელშეკრულების ცვლილება ხორციელდება ამ მუხლში გაწერილი პროცედურული და შინაარსობრივი წინაპირობების გათვალისწინებით, რომლის გადამოწმება შესაძლებელია ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 27.11.2012, C-370/12, „Pringle“). შესაძლებელია, განსხვავებულად დანახული ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მოდიფიცირებადი კომპონენტების მიღებას (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-6 მუხლი) მოჰყვეს პოლიტიკური ნების შესაბამისი და სამართლებრივად რელევანტური ინტეგრაციის პროცესების ღიაობის ნიველირება და ხელშეკრულების მხარეების სახელმწიფოებრივი სუვერენიტეტის იგნორირება.

პირველადი სამართლის უპირატესობა მეორეულ სამართალთან მიმართებით, ევროპული კავშირის პირველად სამართალზე დაფუძნებული სამართლებრივი აქტების ტრილში, აღიარებულია (შეად. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-13 მუხლის მე-2 აბზაცი, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 288-ე მუხლის პირველი აბზაცი) და დასაბუთებულია იმ გარემოებით, რომ ხელშეკრულება, უპირველეს ყოვლისა, ორგანოებსა და ინსტიტუციებს უქმნის სამართლებრივი ქმედებების განხორციელებისა და მეორეული სამართლის შემუშავების საფუძველს. ამდენად, მეორეული სამართლის განმარტება უნდა მოხდეს პირველადი სამართლიდან გამომდინარე. მეთოდურად შესაძლებელია, ვერ მოიძებნოს იერარქიულად მაღალ საფეხურზე მდგომი პირველადი სამართლის შესაბამისი ნორმა. ამ შემთხვევაში ქვემდგომი ნორმა არ მოქმედებს. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მსგავსი დასკვნა მხოლოდ იშვიათ გამონაკლის შემთხვევაში გამოაქვს; ეს უკანასკნელი გადამოწმების მასშტაბს ინტერპრეტირებს იმგვარად, რომ, როგორც წესი, სადავო მეორეული სამართლის გამოყენებადობა იქნეს დადასტურებული. ამით ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ითვალისწინებს ნორმის შემოქმედის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას, მაგრამ

ასევე, მხედველობაში იღებს ევროპული ინსტიტუციების გარკვეულ „კორპორაციულ კონტექსტს“.

- 40** პირველადი სამართლის ცალკეულ ნორმათა ჯგუფს **დეროგაციული ძალა** აქვს. ამ შემთხვევაში საქმე ეხება მიერთების ხელშეკრულების განსაზღვრებებს, რომლებიც იწვევს მეორეულ კანონმდებლობაში ცვლილებებს ან შესაბამისობას. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული ნორმები, თავისი ბუნებით, პირველად სამართალს განეკუთვნება, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, შესაძლებელია მათი მეორეული სამართლის მიხედვით გაუქმება, შეცვლა ან გადაფარვა. შემცირებადი დეროგაციული ძალის გამო, მეორეული სამართლის ნორმებს შორის კოლიზიის შემთხვევაში, გამოიყენება lex-posterior-ის პრინციპი.

განსხვავებული მდგომარეობაა „ადმინისტრაციულსამართლებრივი“ **ზოგადი პრინციპების შემთხვევაში**, რომლებიც სანქსიშივე მეორეული სამართლის ნორმებს განეკუთვნება, ისევე, როგორც ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტების გაუქმების ან ადმინისტრაციული უკუმოთხოვნის უფლებების პრინციპებისას. ეს უკანასკნელი უკან იხევს ანალოგიური რანგის სპეციალური მეორეული სამართლის ნორმებთან მიმართებით.

- 41** ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 264-ე და 267-ე მუხლებითა და ამავე ხელშეკრულების 277-ე მუხლით დადგენილი რეგულირების მიხედვით განიმარტება, რომ იერარქიულად მაღალ საფეხურზე მდგომ სამართლის ნორმასა და ქვემდგომ სამართლის ნორმას შორის კოლიზიის შემთხვევაში დეროგაციის შედეგი უნდა დაადგინოს **ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ** (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ნორმის უარყოფის მონოპოლია).
- 42** როგორც წესი, მაღალი რანგის სამართლებრივი ნორმის დეროგაციას **ex tunc მოქმედების ეფექტი** აქვს. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს აქვს ფორმირებითი ეფექტი კონფლიქტური ნორმების შედეგების განსაზღვრის თვალსაზრისით. საკვანძო ნორმა (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 264-ე მუხლის მე-2 აბზაცი) ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ საქმეში – „Studentenrichtlinie“ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 7.7.1992, C-295/90) გამოიყენა დირექტივების ანალოგიურად, ისევე, როგორც საქმეში – „Sa Roquette Freres“, წინასწარი წარმოების ეტაპზე ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლით დადგენილი წესის შესაბამისად (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 15.10.1980, 145/79).
- 43** ევროპული კავშირის პირველადი და მეორეული სამართლის ურთიერთმიმართება ხასიათდება არა მხოლოდ იერარქიული, არამედ მონაცვლეობითი ბუნებით, როგორც ეს **მეორეული სამართლის პირველადი სამართლის მიერ დადგენილი მოთხოვნების შესაბამისად განმარტებისა და პირველადი სამართლის მეორეული სამართლისადმი პატივისცემის** კონცეფციაშია ასახული (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 18.11.2008, C-158/07, „Foster“). ამ ურთიერთკავშირში მნიშვნელოვანია პირველადი სამართლის შემავსებელი ფუნქციისა და მეორეული სამართლის შესაბამისობის ფუნქციის მონაცვლეობა. ნორმის ფაქტობრივი შემადგენლობის ეტაპზე პირველადი სამართლის მოქმედების არეალის გახსნა ექსპლიციტურად გამომდინარეობს ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულები-

ბის 21-ე მუხლიდან („აღნიშნული ხელშეკრულებითა და განმახორციელებელი ნორმებით დადგენილი შეზღუდვებისა და პირობების გათვალისწინებით“) და იმპლიციტურად ძირითადი თავისუფლებების ფარგლებში, რომელთა უპირატესობა მხოლოდ მეორეული სამართლისეული ჰარმონიზების აქტების არარსებობისას ამოქმედდება (შეად. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 30.11.1983, 227/82).

2. მეორეული სამართლის ფარგლებში არსებული რანჟირება

მეორეულ სამართლად ხასიათდება ისეთ აქტები, რომლებიც მიღებულია ევროპული კავშირის ორგანოებისა და ინსტიტუციების მიერ პირველადი სამართლით მინიჭებული კომპეტენციის ფარგლებში. შესაძლებელია, ასევე, რომ ევროპული კავშირის ინსტიტუციების მიერ მიღებული ყველა სამართლებრივი აქტი მივიჩნიოთ ერთიანი სამართლებრივი კორპუსის შემადგენელ ნაწილად, რომელიც არ განსხვავდება რანგით. საგულისხმოა, ასევე **მეორეულ და მესამე დონის სამართალს** შორის განსხვავებების ძიებაც. მესამე დონის სამართლის აქტებს განეკუთვნება აქტები, რომლებიც არა ხელშეკრულების, არამედ მეორეული სამართლის საფუძველზეა მიღებული (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 290-ე მუხლი). ტერმინს – „მესამე დონის სამართალი“ – არ გააჩნია განსაკუთრებული სამართლებრივი დატვირთვა. ამგვარი ნორმები მიღებულ უნდა იქნეს **მიღების პროცედურების** განსაკუთრებული მოთხოვნების (**ძირითად ნორმასთან შესაბამისობის**) დაცვით.

ევროპული კავშირის მიერ დადებულ საერთაშორისო სამართლებრივ ხელშეკრულებებს ახასიათებთ დეროგაციული მოქმედების ძალა გაერთიანების შიდა კონფლიქტურ სამართალთან მიმართებით. მონისტური შეხედულების მიხედვით, ისინი განეკუთვნიან მეორეულ სამართალს, თუმცა კოლიზიის შემთხვევაში აქვთ უპირატესი მოქმედების ძალა. (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 8.12.2005, C-220/03, „EZB/Deutschland“).

მეორე მხრივ, რთულია მეორეული სამართლის სხვა სამართლის აქტების იერარქიული რანჟირების მცდელობა. დიფერენცირება შესაძლებელია **ინსტიტუციურფუნქციური** ან **პროცედურული** კრიტერიუმებით ან **შესაბამისი სამართლებრივი აქტის ტიპის** მიხედვით. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 290-ე მუხლი განმარტავს, რომ საკანონმდებლო აქტები ფუნქციონირებს ამავე აქტებით გათვალისწინებული დელეგირების აქტების მეშვეობით. სხვა მხრივ, იერარქიება, გადამწყვეტი ორგანოს პოზიციისა და ლეგიტიმურობის მიხედვით, პროცედურული სახეების ან მოქმედების ფორმების შესაბამისად ძნელად შესაძლებელია. საკანონმდებლო პროცედურით მიღებული დირექტივა არ უსწრებს უფრო გვიან მიღებულ არასაკანონმდებლო ხასიათის მქონე დირექტივას. ზოგადი დიფერენცირება მეორეული სამართლის ფარგლებში მიღებული აქტებისა ავტორისა და პროცედურის მიხედვით სამართლის დღევანდელი განვითარების ეტაპზე შეუძლებელია. კოლიზიის შემთხვევა წყდება კონფლიქტში მყოფ ნორმებს შორის კონკრეტული იერარქიული დამოკიდებულების ფორმულირებაზე დაყრდნობით. კონკრეტულ შემთხვევაში გამოიყენება წესები, რაც გამოყენებადი ასევე ეროვნული სამართლის დონეზეც („lex posterior“; „lex specialis“ და სხვ.).

- 47 დადგენილება** უშუალოდ მოქმედებს ყველა წევრ ქვეყანაში და სავალდებულოა ყველა ნაწილში, ხოლო **დირექტივა** წევრ ქვეყნებს ავალდებულებს თავიანთი კანონმდებლობის მისადაგების ვალდებულებას. ევროპული კავშირის მიერ მიღებული დადგენილება აუქმებს ამავე დადგენილების ნორმებთან კონფლიქტში მყოფ უფრო ადრე მიღებული დირექტივების ნორმებს; მეორე მხრივ, ევროპული კავშირის მიერ წევრი ქვეყნების მიმართ მიღებული დირექტივები არ იწვევს წევრი ქვეყნების ფარგლებში მოქმედი დადგენილების კოლიზიური ნორმების ავტომატურად გაუქმებას.

III. შეჯამება და სამომავლო პერსპექტივა

- 48** ევროპული კავშირის სამართლის უპირატესი მოქმედება დღეის მდგომარეობით საექვო აღარ არის. ამასთან, ნაწილობრივ დეფიციტად ითვლება, რომ ევროპული კავშირის სამართლის უპირატესი მოქმედება ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული არ არის. ევროპული კავშირის 2004 წლის კონსტიტუცია მიზნად ისახავდა ამ ნაკლის აღმოფხვრას. ევროპული კონსტიტუციის 1-ლი–მე-6 მუხლების თანახმად, კონსტიტუციას და ევროპული კავშირის მეორეულ სამართალს აქვს **უპირატესობა** წევრი სახელმწიფოების სამართალთან მიმართებით. პოლიტიკური მოტივებით, ლისაბონის ხელშეკრულების მე-17 დასკვნით აქტში „იმალე“ ევროპული კავშირის სამართლის უპირატესობის დამადასტურებელი ჩანაწერი, რითაც ევროპული მართლმსაჯულების სასამართლო პრაქტიკამ უნდა დაადგინოს ევროპული კავშირის სამართლის („მხოლოდ“ გამოყენების და არა მოქმედების) უპირატესი ძალა. ამასთან, სამართლიანია ეჭვი, **თუ რამდენად დიდი მოგების მომტანია მსგავსი ხასიათის მონესრიგება**. აღნიშნული ეროვნულ საკონსტიტუციო სასამართლოებს არ აძლევს უპირატესობის ზღვართან დაკავშირებით ეროვნული კონსტიტუციების პერსპექტივიდან განვითარებული მართლმსაჯულების მოდიფიცირების ან დათმობის საფუძველს. ამ ზღვარს ვერ გასცდება ასევე ხელშეკრულების ეროვნული მხარე პირველადი სამართლის შექმნისას.
- 49** აქამდე დაძაბული ინტეგრაციული კავშირი, რომელიც არსებობდა ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ მოთხოვნილ უპირატეს მოქმედებასა და ზოგი წევრი სახელმწიფოს საკონსტიტუციო სასამართლოების მიერ დადგენილ უპირატესობის ზღვარს შორის, შედგა. **ძალაუფლებასთან დაკავშირებული ღია კითხვები** შესაძლოა, ნაყოფიერი და დამამშვიდებელი იყოს. შესაბამისი **კონტროლი, რომელიც მიმდინარეობს საპირისპირო მოთხოვნების საშუალებით**, ფუნქციური თვალსაზრისით, მისასალმებელია. ამასთან, საკმარისად ნათელი არ არის, არის თუ არა უპირატესობის სამართლებრივ ფარგლებთან დაკავშირებული საკითხის საბოლოოდ გადაჭრის მცდელობა ნამდვილად მოგებიანი.

§11. ევროპული კავშირის ინსტიტუციების სამართლებრივი საქმიანობა

ლიტერატურა: *Lorz*, Autonomie und Bindung der Rechtsetzung in gestuften Rechtsordnungen, DVBl. 2006, 1061; *Zuleeg/von Oettingen*, Rechtsstaat und europäische Rechtsetzung, DRiZ 2007, 268; *Mross*, Bürgerbeteiligung am Rechtsetzungsprozess der EU, 2010; *Müller-Graff*, Gestaltung und Gestalt der europäischen Rechtsetzung, EuZ 2010, 82; *Rohleder*, Die Beteiligung des Deutschen Bundestags an der europäischen Rechtsetzung, ZG 2011, 105; *Peifer*, Bessere Rechtsetzung als Leitbild europäischer Gesetzgebung, 2011; *Grüner*, Quantität und Qualität der

europäischen Rechtsetzung, 2011; Sydow, Europäische exekutive Rechtsetzung zwischen KOM, Komitologieausschüssen, EP und Rat, JZ 2012, 157; Braams, Koordinierung als Kompetenzkategorie, 2013; Saurer, Der Einzelne im europäischen Verwaltungsrecht, 2014; Idler/Hendler/Martinez (Hrsg.), Herausforderungen an die Kompetenzordnung der EU, 2015; Haltern, Europarecht – Dogmatik im Kontext, 3. Aufl., 2017, Bd. I, 189 ff.; Hodson/Peterson (Hrsg.), The Institutions of the European Union, 2017.

ევროპული კავშირი ფლობს სამართალშემოქმედებით უფლებამოსილებას. მის ორგანოებს ძალუძთ როგორც **აბსტრაქტულ-ზოგადი**, ასევე, **კონკრეტული გადაწყვეტილებების მიღება**, **ცალკეული შემთხვევების** მიხედვით. ხელშეკრულებები შეიცავს არაერთ ნორმას, რომლებიც საქმიანობის უფლებამოსილების გამოყენება-განხორციელების შესახებ დანაწესებს მოიცავს. ეს ნორმები ეხება მოქმედ აქტორებს, პროცედურას, აგრეთვე, ფორმას. ნორმათა ერთობლიობა, რომელიც ხელშეკრულებების მიხედვით მოქმედების უფლებამოსილების განმსაზღვრელია, აბსტრაქტიზებულია „ევროპულ საპროცესო სამართლად“ იწოდება. ამ ნორმებს განეკუთვნება წესები ევროპული კავშირის სამართლის წარმოშობის, მათი მოქმედების თავისებურებებისა და, საბოლოოდ, მათი ძალადაკარგულად გამოცხადების სხვადასხვა ფორმის შესახებ. ამ ტიპის წესები განვითარებულია (თუკი ხელშეკრულებებით ექსპლიციტურად არ არის გათვალისწინებული) პრაქტიკით, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მართლმსაჯულებითა და ევროპული კავშირის სამართლის თეორიის საფუძველზე. ევროპული კავშირი არის **„სამართლებრივი გაერთიანება“ (ახლებურად: „სამართლებრივი კავშირი“)**: ის იბოჭება სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპით და ვალდებულია, განახორციელოს საკუთარი უფლებამოსილებები ლეგალურად.

I. უფლებამოსილებები (კომპეტენციები)

ლიტერატურა: Rengeling, Die Kompetenzen der EU, FS Badura, 2004, 1135; Blanke, Zu Zuständigkeiten der Union. Eine Analyse der Regelungen des Vertrages über eine Verfassung für Europa, ZG 2004, 225; Görlitz, Europäischer Verfassungsvertrag und künftige EU-Kompetenzen, DÖV 2004, 374; ders., Europäische Verfassung und Art. 23 GG, ZG 2004, 249; Heemeyer, Die Kompetenzordnung eines zukünftigen europäischen Verfassungsvertrages, 2004; Möllers, Tertiäre exekutive Rechtsetzung im Europarecht, in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Hauboldt (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005, 293; Lenaerts/van Nuffel, Constitutional Law of the European Union, 2. Aufl. 2005, 427; Nettesheim, Kompetenzen, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009; Scharf, Die Kompetenzordnung im Vertrag von Lissabon, 2009; Winkler, Vergangenheit und Zukunft der Flexibilitätsklausel im Spannungsfeld von unionalem Integrations- und mitgliedstaatlichem Souveränitätsanspruch, EuR 2011, 384; Ladenburger, Anmerkungen zu Kompetenzordnung und Subsidiarität nach dem Vertrag von Lissabon, ZEuS 2011, 389; Everling, Quis custodiet custodes ipsos?, in: Die Europäische Union auf der Suche nach Form und Gestalt, 2012, 247; Nettesheim, Kompetenzdenken als Legitimationsdenken, JZ 2014, 585; F. Mayer, Zurück zur Rechtsgemeinschaft: Das OMT-Urteil des EuGH, NJW 2015, 1999.

ევროპული კავშირის უფლებამოსილებებით (კომპეტენციებით) ვლინდება მისი არსებობა და მოვალეობა, მისი სულისკვეთება და მიზნები. უფლებამოსილება (კომპეტენცია) არის ევროპული კავშირის არსებობისა და პოლიტიკური ხასიათის განმსაზღვრელი კატეგორია. უფლებამოსილება (კომპეტენცია) არის სამართლებრივი კატეგორია,

რომელიც მოიცავს **უფლებამოსილების მფლობელის შესაძლებლობას, ჰქონდეს უფლებამოსილებების შესაბამისი მოქმედებების განხორციელების შესაძლებლობა**. უფლებამოსილება არ არის მოვალეობა ან მიზანი; ის არ არის, აგრეთვე, სამართლებრივი ძალაუფლება. უფლებამოსილება უფრო მეტად არის საფუძველი და წინაპირობა სამართლებრივად დასაბუთებული ძალაუფლებისა. უფლებამოსილება, რამდენადაც საკითხი ეხება საჯაროსამართლებრივ ძალაუფლებას, მოიცავს უმაღლესი ძალაუფლების კანონიერად განხორციელების წინაპირობას. **უმაღლესი ძალაუფლების მოქმედება უფლებამოსილების გარეშე** არის თვითნებობა ან ძალადობა. მსგავსი მოქმედება ლეგიტიმურობისა და ლეგალურობის ფარგლებს სცდება.

უფლებამოსილებები – ეს სამართლებრივი ნორმებია, რომლებიც ანიჭებენ უფლებამოსილებათა მფლობელებს საქმიანობის შესაძლებლობას განსაზღვრული ხარისხით. უფლებამოსილების მიმნიჭებელი ნორმის შინაარსზეა დამოკიდებული, მოიცავს ეს უკანასკნელი სამართლებრივი ნორმის გამოცემის, საქმიანობის თუ სხვაგვარი გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობას. უფლებამოსილების მიმნიჭებელი ნორმები ანიჭებენ მოქმედების შესაძლებლობას უფლებამოსილ სუბიექტს და, შესაბამისად, აფუძნებენ *კომპეტენციების ქვემდებარეობის მიხედვით*; უფლებამოსილებები ადრესატების გარეშე ნაკლებად წარმოსადგენია, ისევე, როგორც უფლებამოსილების მიმნიჭებელი ნორმები, რომლებიც კომპეტენციებს არ აფუძნებენ. იდენტიფიცირება, თუ რომელი ორგანო განისაზღვრება (კავშირის) უფლებამოსილებების განმხორციელებელ იურიდიულ პირად, დამოკიდებულია კავშირის შიდა უფლებამოსილებრივ და პროცედურულ თავისებურებებზე.

1. შეზღუდული უფლებამოსილების პრინციპი ცალკეული შემთხვევებით მიხედვით

ლიტერატურა: *Krausser*, Das Prinzip der begrenzten Ermächtigung im Gemeinschaftsrecht als Strukturprinzip des EWGV, 1991; *Bungenberg*, Dynamische Integration, Art. 308 und die Forderung nach dem Kompetenzkatalog, EuR 2000, 879; *Götz/Martinez Soria* (Hrsg.), Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, 2002; *Horn*, Die horizontale Kompetenzverteilung in der EU, RuP 2002, 211; *Trübe*, Das System der Rechtsetzungskompetenzen der EG und der EU, 2002; *Buschmann/Daiber*, Subsidiaritätsrüge und Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, DÖV 2011, 504; *Bickenbach*, Das Subsidiaritätsprinzip in Art. 5 EUV und seine Kontrolle, EuR 2013, 523; *Schäfer*, Die Flexibilitätsklausel im europäischen Integrationsprozess, 2013; *Scheidler*, Die Kompetenzen der Europäischen Union in Abgrenzung zu den Kompetenzen ihrer Mitgliedstaaten, VR 2013, 39; *Ludwigs*, Der Ultra-vires-Vorbehalt des BVerfG – Judikative Kompetenzanmaßung oder legitimes Korrektiv?, NVwZ 2015, 537; *Schwerdtfeger*, Grundrechts-, ultra vires- und Identitätskontrolle im gewaltenteiligen Mehrebenensystem, EuR 2015, 290.

- 3 ევროპული კავშირის არსებობა და უფლებამოსილებები ეფუძნება „საკონსტიტუციოსამართლებრივ“ ფუძემდებლურ დოკუმენტებს, რომლებიც, თავის მხრივ, წევრ სახელმწიფოთა ნებას ასახავენ. ეს დოკუმენტები ასაბუთებენ და საზღვრავენ კავშირის სამართალშემოქმედებით უფლებამოსილებებს. შესაბამისად, ევროპული კავშირის მართლწესრიგის ფარგლებში არ შეიძლება არსებობდეს საქმიანობა, რომელიც არ გამომდინარეობს რომელიმე კონკრეტული უფლებამოსილებიდან: უფლებამოსილე-

ბათა თვითგანსაზღვრა ანუ თვითმინიჭება გამორიცხულია ისევე, როგორც საქმიანობა შესაბამისი უფლებამოსილების გარეშე. ეს საკითხი გამოკვეთს ევროპული კავშირის უფლებამოსილებრივი ჩარჩოს არსებით ფუნქციებს: მოვალეობათა გადანაწილებასა და ძალაუფლების შეზღუდვას. უფლებამოსილებრივი წესრიგი განსაზღვრავს, ორგანოთა რა გადაწყვეტილებები მიიღება მოქმედი სამართლის შედეგად და მის საფუძველზე. ევროპული კავშირის ორგანოების უფლებამოსილებების მიმართ მოქმედებს პრინციპი – **შეზღუდული უფლებამოსილებები ცალკეული შემთხვევების მიხედვით** („principe d’attribution des compétences“), (ევროპული კავშირის ხელშეკრულების მე-4 მუხლის 1-ლი პუნქტი, მე-5 მუხლის 1-ლი პუნქტი): ევროპული კავშირის ორგანოების ყოველი სამართლებრივი აქტი მოითხოვს ზუსტად განსაზღვრულ ან იმპლიცირებულ სამართლებრივ საფუძველს პირველადი სამართლის ფარგლებში. საკითხი, თუ რა ტიპის საქმიანობა არის განსახორციელებელი ან რომელი სამართლებრივი აქტებია გამოსაცემი, დამოკიდებულია შესაბამისი უფლებამოსილებაზე; გარდა ამისა, უფლებამოსილებები განსაზღვრავენ პროცედურებს, რომელთა ფარგლებში სამართლებრივი აქტები მიიღება. ამასთან, სამართლებრივი აქტები იუსტიციასეულობრივია – ექვემდებარება სამართლებრივ გადასინჯვას. მიუხედავად ამისა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო (გამონაკლისი: ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5.10.2000, C-376/98, „Tabackwerbung“) ნაკლებად დაინტერესებული ჩანს, განსაზღვროს უფლებამოსილებების ზღვარი მკაფიოდ და გაილაშქროს ევროპული კავშირის სამართლის შემოქმედი ორგანოების წინააღმდეგ (მაგ., ევროპული კავშირის სასამართლო, C-58/08, „Vodafone“).

შესაბამისად, **„ევროპული კავშირის საკანონმდებლო უფლებამოსილება“** (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 9.3.1978, 106/77, „Simmerthal“) უნდა ხორციელდებოდეს კავშირის ხელშეკრულებების ფარგლებში და ექვემდებარება ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული ნორმების უპირატესობის პრინციპს. ამ თვალსაზრისით, ევროპული კავშირის პირველადი სამართალი, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს კლასიკური ფორმულის შესაბამისად (მაგ. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5.10.1978, 26/27, „Viola“), არის **„საფუძველი, ჩარჩო და ზღვარი“**. ის ზღვარს უდებს ევროპული კავშირის სამართალშემოქმედებით ძალაუფლებას, მაგრამ არ განსაზღვრავს მას შინაარსობრივად. მხოლოდ ევროპული კავშირის ხელშეკრულებებით განსაზღვრული კომპეტენციები აფუძნებენ ევროპული კავშირის უფლებამოსილებებს. ევროპული კავშირის ღირებულებებიდან, მიზნებიდან და მოვალეობებიდან (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 მუხლი და შემდეგი მუხლები) უფლებამოსილებები არ გამომდინარეობს. იგივე პრინციპი მოქმედებს უფლებამოსილებათა ტიპის მიმართ, რომელიც განსაზღვრულია ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მეორე და შემდგომი მუხლებით. უფლებამოსილების არსებობის შესახებ მოთხოვნა მიემართება ნებისმიერ საქმიანობას: ამ პრინციპს ემორჩილებიან, აგრეთვე, მხოტავი ეფექტის არმქონე დასკვნები, რეკომენდაციები ან სამართლებრივი აქტები, რომლებიც არიან „ორგანიზაციულ-სპეციფიკური“ მნიშვნელობისა. შესაბამისად, ის სამართლებრივი აქტებიც, რომლებიც არ არიან მხოტავი ეფექტის მქონე, როგორც

წევრ სახელმწიფოთა, ასევე ინდივიდების მიმართ უნდა გამოიყენოს მხოლოდ შესაბამისი უფლებამოსილებების საფუძველზე. მიუხედავად ამისა, თვითორგანიზაციის საკითხთან დაკავშირებული უფლებამოსილებები არ არის ექსპლიციტურად განსაზღვრული. (აღსანიშნავია, რომ უფლებამოსილების არსებობის შესახებ მოთხოვნა არსებობს **საკონსტიტუციოსამართლებრივ კონტექსტშიც**. სახელმწიფო ვირტუალურად „ყოვლისშემძლეა“, მაგრამ მისი ორგანოები უნდა საქმიანობდნენ მხოლოდ შესაბამისი საქმიანობის უზრუნველყოფი კონკრეტული უფლებამოსილებების ფარგლებში. სახელმწიფოს თეორია და საკონსტიტუციო სამართალი, ამ თვალსაზრისით, ერთმანეთს ეწინააღმდეგება).

- 5 თუკი სამართლებრივი აქტი სხვადასხვა უფლებამოსილების სფეროში ექცევა, გამოყენებადი სამართლებრივი საფუძველი მოიძიება ობიექტური, გადასინჯვადი კრიტერიუმების შესაბამისად, სამართლებრივი აქტის მიზნისა და შინაარსის გათვალისწინებით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 19.7.2012, C-130/10, „ევროპული პარლამენტი/საბჭო“ (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 75-ე და 215-ე მუხლებთან დაკავშირებით); (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 6. 9. 2012, C-490/10, „ევროპული პარლამენტი/საბჭო“ (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 194-ე და 337-ე მუხლებთან დაკავშირებით)). ორმაგი საფუძვლის მითითება დასაშვებია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი ხდება პროცედურების „კუმულირება“. ნორმათშემოქმედის მიერ არასწორი სამართლებრივი საფუძვლების მითითება იწვევს სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობას (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 28.6.1994, C-187/93, „Rechtsgrundlagenstreit“). აღსანიშნავია, რომ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ცდილობს, ძალაში დატოვოს ხოლმე სამართლებრივი საფუძვლების გარეშე გამოცემული აქტი მანამ, სანამ ახალი სამართლებრივი აქტი არ მიიღება.

2. უფლებამოსილებათა დასაბუთების ფორმები

- 6 ევროპული კავშირის უფლებამოსილების განმსაზღვრელი ნორმა არის **წერილობით განსაზღვრული პოზიტიური ნორმა**, რომელიც განსაზღვრულია ხელშეკრულებით. ზოგი დებულება კონკრეტულია, ზოგი შედარებით ზოგადი, ისევე, როგორც ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 352-ე მუხლი (შემდგომში – „ა“ ქვეპუნქტი). გარდა ამისა, არსებობს ევროპული კავშირის დაუწერელი კომპეტენციები („შემდგომში – „ბ“ ქვეპუნქტი“).
- 7 შეზღუდული უფლებამოსილების პრინციპი უფლებამოსილებრივ წესრიგს არ ართმევს დინამიკური განვითარების შესაძლებლობას. უფლებამოსილებების განმსაზღვრელი ნორმების კონკრეტიზება უნდა მოხდეს კავშირის მიზნების შესაბამისად. ევროპული გაერთიანებების სწრაფი განვითარების, პრობლემების ახალი დეფინირებებისა და საბაზრო პრინციპების ახალ სფეროებზე გავრცელების გათვალისწინებით, ევროპულმა კავშირმა მოახერხა რეაგირება აქტუალურ მოვლენებზე. ეს ეხება, აგრეთვე, სფეროებს, რომელთა ფარგლებში წევრი სახელმწიფოები საბჭოს დონეზე გადაწყვე-

ტილებებს ერთხმად იღებენ და საკუთარ ლეგიტიმურ ფუნქციებს ახორციელებენ. აღიარებულია პრინციპი, რომ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული უფლებამოსილებები **უნდა განიმარტოს ტელეოლოგიურად**, ე.ი. ნორმის მიზნების შესაბამისად. ამ თვალსაზრისით, საუბრობენ ნორმის „**პრაქტიკული მოქმედების**“ **მიღწევის** აუცილებლობაზე (**effet utile**). ეს, როგორც წესი, ნიშნავს, რომ უფლებამოსილებები უნდა განიმარტოს პოლიტიკური მოთხოვნილებების შესაბამისად, ფართო გაგებით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 15.7.1960, 20/59, „*Italien/Hohe Behörde*“). Effet-utile-იდეა არის **განმარტების ინსტრუმენტული პრინციპი**, რომლის გათვალისწინებითაც ხორციელდება ევროპული კავშირის უფლებამოსილებები.

ა) ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 352-ე მუხლი

ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 352-ე მუხლი შესაძლებელს ხდიდა დიდი ხნის განმავლობაში **კავშირის სამართლის** მნიშვნელოვან განვითარებას **ხელშეკრულებათა იმპლენტურად**, მათი ფორმალური ცვლილებების შედეგად. ამ ნორმის შესაბამისად, საბჭო უფლებამოსილია, ერთხმად გამოსცეს „სათანადო ნორმები“, კომისიის წარდგინებითა და ევროპული პარლამენტის თანხმობით, თუკი პოლიტიკური სფეროების ფარგლებში კონკრეტული **მიზნების განხორციელება** აუცილებელია და არ არის გათვალისწინებული საამისოდ აუცილებელი უფლებამოსილებები. სახელმწიფოთა და მთავრობათა მეთაურების პარიზის 1972 წლის სამიტმა გასცა რეკომენდაცია ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების 235-ე მუხლის, შესაძლებლობისამებრ, ფართო გამოყენების შესახებ, „ხელშეკრულებით გათვალისწინებული კომპეტენციების დახვეწის“ კონტექსტში, იმ ტიპის ახალ მოვალეობებთან გასამკლავებლად, რომლებიც ძლიერად იყო დაკავშირებული გაერთიანების თანადროულ უფლებამოსილებებთან და რომელთა ფარგლებში ხელშეკრულების ცვლილება აუცილებელი არ ჩანდა. მაასტრიხტის 1992 წლის ხელშეკრულების შედეგად ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულებით კომპეტენციათა გაფართოებასთან ურთიერთკავშირში ყურადღება სრულიად სამართლიანად გამახვილებულ იქნა **ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 352-ე მუხლის** მოკრძალებულად (დაბალი ინტენსივობით) პრაქტიციკების აუცილებლობაზე (განსაკუთრებით, გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 89, 155 (210), „*Maastricht*“). ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 48-ე მუხლით გათვალისწინებული ხელშეკრულების ცვლილების პროცედურა არ უნდა განხორციელებულიყო ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 352-ე მუხლის გამოყენებით. თუმცა ეს ნორმა არ გამჭრალა ლისაბონის ხელშეკრულების შედეგად, შესაბამისი პოლიტიკური მოთხოვნების მიუხედავად. ლისაბონის ხელშეკრულების შესახებ გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით აღინიშნა, რომ 352-ე მუხლის გამოყენების წინაპირობაა **გერმანელი კანონმდებლის საამისო ნებართვა**. სწორედ ეს მოთხოვნა იწვევს ამ მუხლით გათვალისწინებული კომპეტენციის განხორციელების დამუხრუჭებას. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ, ელემენტარული, მაგრამ პოლიტიკურად მნიშვნელოვანი, რეფორმების განხორციელების მიზნის არსებობისას ხაზი გაუსვა 352-ე მუხლის გამოყენების დაუშვებლობის საკითხს და მხარი დაუჭირა მსგავს შემთხვევებში ხელშეკრულების ცვლილების იდეას (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 28. 3. 1996, დასკვნა 2/94 „ევროპული გაერთიანების მიერთება ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასთან“ (N 38/19)).

ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 352-ე მუხლის გამოყენება შესაძლებელია შემდეგი კრიტერიუმების დაკმაყოფილების შემთხვევაში:

(1) მითითებული ნორმის გამოყენება უნდა ემსახუროდეს **ევროპული კავშირის მიზნების განხორციელებას** და უნდა მოიცავდეს ხელშეკრულებით გათვალისწინებული პოლიტიკის სფეროებს (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-3 მუხლი). თუკი ეს წინაპირობები სახეზე არ არის, აუცილებელია ხელშეკრულების ცვლილება ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 48-ე მუხ-

ლის შესაბამისად. 352-ე მუხლი არ შეიცავს ე.წ. უფლებამოსილება-უფლებამოსილებას (Kompetenz-Kompetenz) ევროპული კავშირის სასარგებლოდ.

(2) არ უნდა არსებობდეს აუცილებელი უფლებამოსილებები პირველადი სამართლის ფარგლებში ამავე მიზნების განსახორციელებლად (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 26. 3. 1987, 45/86, „კომისია/საბჭო (ზოგად პრეფერენციათა სისტემა განვითარებადი ქვეყნებისათვის)“. 352-ე მუხლის გამოყენება სუბსიდიარულია. ამ თვალსაზრისით, სახეზეა საწოთირო, ცალკეული შემთხვევების მიხედვით გამოყენებადი შემლუფვა. თუკი სახეზეა აღიარებული „სახელშეკრულებო ვაკუუმი“, 352-ე მუხლი („სათანადო ნორმები“) იძლევა ყველა ტიპის მოქმედების შესაძლებლობას, რეგულაციებისა და რეკომენდაციების გამოცემა-გაცემის ჩათვლით. სხვა კონტექსტში, 352-ე მუხლის მიზანი არ არის ამ უკანასკნელის გამოყენება ყველა ტიპის პრობლემის აღმოფხვრისათვის, შესაბამისი ცალკეული შემთხვევების ფარგლებში, მაგ., სანარმოთა გადაადგილების თავისუფლების შესახებ რეგულაციების მიღება ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 50-ე მუხლის ფარგლებში.

(3) ევროპული კავშირის გააქტიურების „**აუცილებლობა**“ ვერიფიცირებადი (დამტკიცებადი) უნდა იყოს. ამ თვალსაზრისით, საკითხი ეხება მოქნილ კატეგორიებს, რომლებიც ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ მხოლოდ გარეგნულად არის გადამოწმებადი. ევროპული კავშირის განვითარების შესაბამისად, ამ ტიპის „აუცილებლობებმა“ დროთა განმავლობაში საგრძნობლად იმატა, მაგ., კავშირის მიერ სესხის აღების საკითხში. ერთხმად მისაღები გადაწყვეტილებების მიზეზით სხვა ტიპის კომპეტენციათა გამოყენება ნაკლებად ხდება. ცალკეული შემთხვევების მიხედვით, შესაძლოა, „აუცილებელი“ იყოს ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული ნორმებიდან გადახვევა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 12. 7. 1973, „Massey-Ferguson“).

(4) მაშინაც კი, თუკი 352-ე მუხლის სხვა წინაპირობები სახეზეა, **აუცილებელია, სუბსიდიარულობის პრინციპის** შესაბამისად, გადამოწმება იმისა, შესაძლებელია თუ არა არსებული უფლებამოსილების in concreto გამოყენება. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ამ საკითხშიც არ ჩაერთვება დამამუხრუჭებელი როლით.

(5) ყურადღება მახვილდება ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 165-ე და 166-ე მუხლებით გათვალისწინებულ სხვადასხვა აკრძალვაზე პარმონიზაციის დაუშვებლობასთან დაკავშირებით.

- 10** ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 352-ე მუხლი, „შემაჯამებელი ნორმის“ სახით, დიდი ხნის განმავლობაში იყო **მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი** მეორეული სამართლის ფარგლებში გამოცემული კავშირის აქტებისათვის. ხელშეკრულებათა ცვლილებების შედეგად, განსაკუთრებით, მაასტრიხტის 1992 წლის ხელშეკრულების შემდეგ (და, შესაბამისად, კავშირის უფლებამოსილებების გაფართოების შედეგად) ეს მუხლი **იშვიათად გამოყენებადი** გახდა (მისი გამოყენების ინტენსივობამ იკლო). ხელშეკრულების ცვლილების აუცილებლობისაგან გამიჯვნა სადღეისოდ უკვე მეტი სიფრთხილის გათვალისწინებით ხდება, თუმცა 352-ე მუხლის ფუძემდებლური მნიშვნელობა კვლავ სახეზეა.

ბ) Implied-Powers-სწავლება

- 11** ევროპული კავშირის სამართლისათვის გარკვეული მნიშვნელობა აქვს საერთაშორისო ორგანიზაციების სამართალში გამოყენებად დოქტრინას – „Implied-Powers-სწავლება“ (საფუძვლიანად – გაეროს მართლმსაჯულების სასამართლო, დასკვნა 11.4.1949, ICJ Rep. 1949, 174). ფედერალური სახელმწიფოს შესახებ თეორიული საფუძვლების გათვალისწინებითაც მოქმედი სწავლება **მოაზრებული უფლებამოსილებების**

შესახებ („implied powers“) გულისხმობს, რომ საერთაშორისო ხელშეკრულებების დებულებები, ისევე, როგორც დამფუძნებელი ხელშეკრულებები, მოქმედებენ კავშირის კომპეტენციების განმსაზღვრელ ნორმებთან ურთიერთკავშირში და, აგრეთვე, „იმ ნორმებთან ურთიერთკავშირში, რომელთა არარსებობისას ზემოაღნიშნული კომპეტენციები უსაგნო იქნებოდა ან ვერ განხორციელდებოდა რაციონალურად და მიზნობრივად“ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 29.11.1956, 8/55, „Fédéchar“). ამ დოქტრინის გამოყენების ყველაზე ცნობილი შემთხვევა იყო ევროპული კავშირის საგარეო უფლებამოსილებების აღიარება იმ სფეროებში, რომელთა ფარგლებში ევროპული კავშირი მხოლოდ შიდაუფლებამოსილებებს ფლობდა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 31.3.1971, 22/70, „AETR“; ლისაბონის ხელშეკრულების შესაბამისად მოხდა კოდიფიცირება). ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 352-ე მუხლისაგან განსხვავებით, ამ შემთხვევაში, დამატებითი უფლებამოსილება ამოიკითხება ახლო ურთიერთკავშირში მყოფი არსებული უფლებამოსილებებიდან.

დაუწერელი უფლებამოსილებები იყოფა სამ კატეგორიად: ისინი ასაბუთებენ (1) თანმხლებ უფლებამოსილებებს მოსამზადებელი და განმახორციელებელი ღონისძიებების რეგულირების შესახებ; (2) უფლებამოსილებებს, საგნობრივად ურთიერთკავშირში მყოფი უფლებამოსილების საფუძველზე, შესაბამისი, ახლოს მდგომი თემატური საკითხების რეგულირების შესახებ; და (3) უფლებამოსილებას რეგულირების საგნის ბუნების მიხედვით, იმ საკითხების რეგულაციისათვის, რომელთა რეგულირება წევრ სახელმწიფოთა მიერ აშკარად არაგონივრული იქნებოდა. 12

3. უფლებამოსილებათა სახეობები

კავშირის სამართლის ის ნორმები, რომლებიც უფლებამოსილებებს განსაზღვრავენ, 13 ხასიათდებიან იმის მიხედვით, თუ რა გავლენას ახდენს მათი არსებობა და განხორციელება წევრ სახელმწიფოთა უფლებამოსილებებზე. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 და შემდგომი მუხლები ითვალისწინებენ ტიპოლოგიას და არაამოწმურავ ჩამონათვალს სფეროებისას, რომელთა ფარგლებში ევროპული კავშირი უფლებამოსილია, იმოქმედოს.

ევროპული კავშირის **ექსკლუზიური კომპეტენციებისათვის** (ევროპული კავშირის 14 საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 მუხლის 1-ლი პუნქტი, მე-3 მუხლი) განმსაზღვრელია, რომ ისინი მათი არსებობის შედეგად ევროპული კავშირის საქმიანობის ერთ-ერთი საგნობრივი სფეროს შესახებ დათქმას მოიცავენ და წევრ სახელმწიფოთა საქმიანობას გამორიცხავენ. შესაბამისად, უფლებამოსილებების შესახებ ნორმებს, რომლებიც ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებს მოიცავენ, აქვთ ორმაგი რეგულირების სფერო: ისინი ასაბუთებენ ევროპული კავშირის ორგანოების უფლებამოსილებებს (პოზიტიური შინაარსი); იმავედროულად, უკრძალავენ წევრ სახელმწიფოებს ამავე სფეროებში საქმიანობას (მამუხრუჭებელი მოქმედება). უფლებამოსილებათა ამ ტიპს განეკუთვნება ორგანოთა შიდა ორგანიზაციის საკითხები, რომელიმე ორგანოს ინსტიტუციურ-ადმინისტრაციული სტრუქტურა, ორგანოთა შიდაუფლებამოსილებრივი გადანაწილების საკითხები, ასევე, იმ სამართალურთიერთობის რეგულირების საკითხები, რომლებიც მოიცავს საჯარო მოხელეთა და მოქალაქეთა მიმართ არსებულ

ურთიერთობებს. ამ თვალსაზრისით, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-3 მუხლი მოიცავს შემხვედრი საგნობრივი სფეროების ნუსხას. ეს ჩამონათვალი, ნაწილობრივ, მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მიერ არის განსაზღვრულ-განვითარებული (შეად., მაგ., ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 27.11.2012, C-370/12, „Pringle“ ევროპული კავშირის ვალუტის მნიშვნელობის შესახებ; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 16.6.2015, C-62/14, „OMT“). ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ექსკლუზიური უფლებამოსილებები გამოყენებდად აქცია იმ სფეროებში, რომლებიც ევროპული კავშირის საგარეო ურთიერთობებს ეხება: საერთო სავაჭრო პოლიტიკის განხორციელების სფეროში (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 206-ე და შემდგომი მუხლები) და საერთო სათევზაო პოლიტიკის განხორციელების ცალკეულ სფეროებში (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 38-ე მუხლი). ამ თვალსაზრისით, საკითხი ეხება სფეროებს, რომლებიც მოცულია არსებითად (თუ მხოლოდ და მხოლოდ არა) საერთაშორისოსამართლებრივი შეთანხმებებით. ევროპული კავშირი დაკარგავდა საკუთარი მოქმედების თავისუფლების დიდ ნაწილს, წევრ სახელმწიფოებს რომ ჰქონოდათ უფლებამოსილება, ევალდებულათ საერთაშორისოსამართლებრივად ჩამოთვლილი საკითხები. წევრ სახელმწიფოთა საქმიანობა, განსახილველ კონტექსტში, დაიშვება, თუკი ისინი ამ უფლებამოსილებებით უზრუნველყოფილნი არიან ევროპული კავშირის მიერ, ან საკითხი ეხება კავშირის სამართლებრივი აქტების განხორციელებას.

- 15 განაწილებითი (კონკურირებადი) უფლებამოსილებების** ტიპი (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი, მე-4 მუხლი) მოიცავს საქმიანობის შესაძლებლობას ქვემდგომი ორგანოებისათვის მანამ, სანამ ზემდგომ საფეხურზე არ მოხდება შესაბამისი საკითხების რეგულირება და, შესაბამისად, ამ ტიპის საქმიანობის აკრძალვა. ამგვარი უფლებამოსილების გამოყენება იწვევს *მუხრუჭის ეფექტს პირველადი სამართლის შესაბამისად*. ამ თვალსაზრისით, სახეზეა კონკურირებადი უფლებამოსილებები. შიდა სფეროებში მათი გამოყენების აუცილებლობა ნაკლებია: ევროპული კავშირი საკუთარი გადაწყვეტილების ქმედითობას იცავს უპირატესობის პრინციპით. ამის საპირისპიროდ, რთული მდგომარეობა შეიქმნებოდა, თუკი წევრ სახელმწიფოებს მიენიჭებოდათ შესაძლებლობა, დაედოთ ხელშეკრულებები საგარეო ურთიერთობების სფეროში, მას შემდეგ, რაც ევროპულმა კავშირმა დაიწყო (შიდა ღონისძიებების შედეგად) კონკრეტული სფეროს რეგულირება. გასათვალისწინებელია, რომ სახეზეა **დამუხრუჭების ეფექტი**, მას შემდეგ, რაც ევროპული კავშირი დაიწყებს კონკრეტული საკითხების რეგულირებას, კუთვნილი უფლებამოსილებების ფარგლებში (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 15.11.1994, დასკვნა 1/94, „W“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 24.3.1995, დასკვნა 2/92, „OECD-გადანყვეტილება“); (საგარეო ურთიერთობების სფეროში განაწილებადი უფლებამოსილებების შესახებ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 16.5.2017, დასკვნა 2/15, „Singapur“, N 244; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5. 12. 2017, C-600/14, „გერმანია/საბჭო“, 68).

პარალელური უფლებამოსილებები ხასიათდება იმით, რომ მათი გამოყენება ევრო-¹⁶პული კავშირის ორგანოების მიერ ხდება წევრ სახელმწიფოთა ორგანოების მიმართ მოქმედი აკრძალვების გარეშე, განახორციელონ კუთვნილი უფლებამოსილებები იმავე სფეროში. ორივე დონეზე მოქმედ ორგანოებს აქვთ მოქმედების უფლებამოსილება, ისე, რომ ევროპული კავშირის ორგანოების მოქმედება არ იწვევს მუხრუჭის ეფექტს წევრი სახელმწიფოებისათვის. პარალელური უფლებამოსილებები არსებობს, როგორც წესი, სფეროებში, რომელთა ფარგლებში ევროპული კავშირი განსაზღვრავს წევრ სახელმწიფოთა პოლიტიკის შევსებას, ხელშეწყობას ან კოორდინებას (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 მუხლის მე-5 პუნქტი, მე-6 მუხლი). ამ თვალსაზრისით, ჰარმონიზება გამოირიცხება. პარალელური უფლებამოსილებების განსაკუთრებული შემთხვევაა ეკონომიკური და დასაქმების პოლიტიკის კოორდინება (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტი); ამ სფეროში ევროპული კავშირის უფლებამოსილებები შეზღუდულია. წევრ სახელმწიფოთა უფლებამოსილებების გადაფარვა არ ხდება ასევე საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკისა და საერთო თავდაცვითი პოლიტიკის ფარგლებში.

კომპლემენტარული უფლებამოსილებები გამოირჩევიან იმით, რომ ისინი მოით-¹⁷ხოვენ სხვადასხვა ორგანოს ურთიერთთანამშრომლობას. მათი ტიპიზაცია არ მომხდარა ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების ფარგლებში. მსგავსი კომპლემენტარულობა სახეგა, მაგ., კავშირის მოქალაქეობის პრინციპის განხორციელებისას. ამ სფეროში აუცილებელია ევროპული კავშირისა და წევრი სახელმწიფოების ურთიერთთანამშრომლობა; კავშირის მოქალაქეობა ემყარება წევრ სახელმწიფოთა მოქალაქეობას. ამასთან, ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 48-ე და 49-ე მუხლების განხორციელება შესაძლებელია ევროპული კავშირის ორგანოებისა და წევრი სახელმწიფოების მიერ მხოლოდ ერთობლივად.

4. გაძლიერებული თანამშრომლობის განსაკუთრებული შემთხვევა

ლიტერატურა: Kellerbauer, Von Maastricht bis Nizza: Neuformen differenzierter Integration in der EU, 2003; Thym, Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht, 2004; Stettner, Zwischen Integration und Zerfall, GS Blumenwitz, 2008, 779; Dyson/Sepos (Hrsg.), Which Europe? The Politics of Differentiated Integration, 2010; Marchetti, Die verstärkte Zusammenarbeit, in: ders. u. a. (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon, 2010, 213; Schiffauer, Verstärkte Zusammenarbeit, in: Tsatsos, Die Unionsgrundordnung – Handbuch zur Europäischen Verfassung, 2010, 531; Diederichs u. a. (Hrsg.), Europe Reloaded. Differentiation or Fusion?, 2011; Thym, Variable Geometrie in der Europäischen Union, in: 60 Jahre Integration in Europa, 2011, 11; Holzinger/Schimmelfennig, Differentiated Integration in the European Union: Many Concepts, Sparse Theory, Few Data, JEPP, 2012, 292; Sammelband EuR-Beiheft 1/2013; Streinz, die verstärkte Zusammenarbeit: Eine realistische Form abgestufter Integration, JuS 2013, 892; Thomale, Verstärkte Zusammenarbeit als Einigungsersatz? – Eine Gegenrede am Beispiel des Europäischen Privat- und Gesellschaftsrechts, ZEuP 2015, 518.

ევროპული გაერთიანების პროცესში არსებობდა შემთხვევები, როდესაც ზოგიერთი¹⁸ ინტეგრაციის ძლიერი სურვილის მქონე წევრი სახელმწიფო შედარებით მრავლის-

მომცველი გაერთიანებითი პროცესისათვის მზაობას აცხადებდა, მაშინ, როდესაც სხვა წევრი სახელმწიფოები თავს იკავებდნენ. შესაბამისად, აქტუალური ხდებოდა საკითხი, გაგრძელებულიყო ინტეგრაციის პროცესი ინტეგრაციის მოსურნე სახელმწიფოთა ვიწრო წრის ფარგლებში, თუ მოეცა ამავე პროცესს ყველა სახელმწიფო. დიდი ხნის განმავლობაში, უპირატესობებისა და ნაკლოვანებების ბალანსირების მიზნით, ნაკლებად არსებობდა მზაობა, განვითარების კონტექსტში, „**ევროპის განსხვავებული სისწრაფის**“ („Europa à la carte“) აღიარებისათვის. დიფერენცირებული ინტეგრაციის ფორმები აზიანებენ წევრ სახელმწიფოთა სოლიდარულობას, ინვევენ დაძაბულობას ევროპულ კავშირში და წარმოქმნიან მრავალფეროვან პრაქტიკულ საკითხებს (ევროპული კავშირის ორგანოების მუშაობის ჩათვლით, იმ საკითხებზე, რომელთა ფარგლებში ყველა სახელმწიფო არ თანამშრომლობს ერთმანეთთან). აღსანიშნავია, რომ მალე გამოიკვეთება პარადიგმების ცვლილების აუცილებლობა. დიფერენცირების შესაძლებლობა უკვე მზარდი ინტენსივობით გამოიყენება. მაგ., 1992 წელს დიდმა ბრიტანეთმა არ მიიღო მონაწილეობა ევროპული კავშირის ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ **სოციალური ინტეგრაციის** გაძლიერების შესახებ რეფორმებში. სხვა თერთმეტმა სახელმწიფომ ეს საკითხი განსაკუთრებული პროტოკოლით მოაგვარა და დადო ხელშეკრულება სოციალური პოლიტიკის შესახებ. 1997 წლის ამსტერდამის ხელშეკრულებით, დიდმა ბრიტანეთმა უკან დაიხია და სოციალური პოლიტიკის შესახებ ნორმები ყველასათვის სავალდებულო გახდა. ამასთან, ევროპის სავალუტო კავშირის შექმნისას დანია და დიდი ბრიტანეთი, მაასტრიხტის 1992 წლის ხელშეკრულების საფუძველზე, უზრუნველყოფილ იქნენ უფლებებით, არ მიეღოთ მონაწილეობა ევროპის სავალუტო კავშირის ფარგლებში გათვალისწინებული კრიტერიუმების შესრულებაში (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-11 და მე-12 პროტოკოლები). გარდა ამისა, შენგენის ფარგლებშიც ინტეგრაცია დიფერენცირებულად განხორციელდა. ევროპული კავშირის წევრი 28 სახელმწიფოს ფარგლებში ეს დიფერენცირებები კიდევ უფრო გაძლიერდება, განსაკუთრებით დიდი ბრიტანეთის მიერ 2018 წელს ევროპული კავშირის დატოვების შემდეგ. წარსულში არსებობდა ვარაუდი, რომ ეს დიფერენცირებები მხოლოდ დროებითი იყო. მიმდინარე რეალობის გათვალისწინებით, ცხადი ხდება, რომ საკითხი ეხება საშუალო ვადის ან ხანგრძლივ პერსპექტივებს.

19 ჩამოთვლილი განსაკუთრებული წესები არსებობს უკვე პირველადი სამართლის ფარგლებში. ამ თვალსაზრისით, 1999 წლის ხელშეკრულებაში მოიპოვება ნორმები „გაძლიერებული თანამშრომლობის შესახებ“ (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-20 მუხლი, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 326-334 მუხლები). ეს კომპლექსური და დამამუხრუჭებელი პროცედურა შესაძლებელს ხდის **ნაწილობრივი მეორეული სამართლის** ფორმირებას ინტეგრაციის მოსურნე წევრებს შორის. იმავდროულად, რჩება კარი ღია შემდგომი განვითარებისათვის სხვა წევრი სახელმწიფოებისა ამ „განსაკუთრებულ სამართლებრივ სივრცეში“. ეს რეჟიმი ნაკლებად პრაქტიკული ჩანს და ინსპირირებულია ფრაგმენტული განვითარების თავიდან არიდების მიზნებით.

20 გაძლიერებული თანამშრომლობის შესახებ არსებითი წინაპირობები გათვალისწინებულია ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულებით: საკითხი უნდა ეხებოდეს იმ ღონისძიებებს,

რომლებიც არ ექვევება ევროპული კავშირის ექსკლუზიური უფლებამოსილებების ან საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში. თანამშრომლობა მიმართული უნდა იყოს მიზნების ხელშეწყობისაკენ, ევროპული კავშირის ინტერესების დასაცავად და ინტეგრაციის პროცესების გასაძლიერებლად. საკითხი ეხება საშუალებას – „ultima ratio“. ხელშეკრულებები და *acquis communautaire* დაცული უნდა იყოს. არ უნდა მოხდეს შიდა ბაზრის დაზიანება, ევროპული კავშირის საერთო საქმიანობისა და კონკურენციის პრინციპების დაზიანება. მინიმუმ ცხრა წევრი სახელმწიფო უნდა მონაწილეობდეს; არამონაწილეთა უფლებები და მოვალეობები გათვალისწინებული უნდა იყოს (ამ მოთხოვნების შესახებ: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო, 16. 4. 2013, C-274/11 „ესპანეთი/საბჭო“ (ევროპული პატენტი); შეად. ასევე, მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო, 5. 5. 2015, C-146/13, „ესპანეთი/ევროპული პარლამენტი, საბჭო“).

ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 329-ე მუხლი ითვალისწინებს, რომ **21** შესაძლებელია გაძლიერებული თანამშრომლობის დასაბუთება საბჭოს მიერ, კომისიის წარდგინებითა და ევროპული პარლამენტის თანხმობის საფუძველზე, კვალიფიციური უმრავლესობით (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-16 მუხლის მე-3 პუნქტი). კომისიის წარდგინების არარსებობისას აუცილებელია საბჭოს მიერ ერთხმად მიღებული გადაწყვეტილება.

საერთო უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის სფეროში „სტრუქტურირებული თანამშრომლობის“ სახით მოამზადებულია თანამშრომლობის განსაკუთრებული, მოქნილი ფორმა.

გაძლიერებული თანამშრომლობის შესახებ ნორმები **გამოირჩევა სირთულით** და შე- **22** იცავს რისკებს. ამ თვალსაზრისით, საგრძნობია სხვადასხვა წევრი სახელმწიფოს სამართლიანი უნდობლობა უმრავლესობის ნებისადმი. ეს ნორმები პირველად გამოყენებულ იქნა 2010 წლის ივლისში, ევროპული პროცედურების ინიცირებისას, განქორწინების საკითხებზე; იმავდროულად გადაწყდა ევროპული კავშირის პატენტის შექმნა ამავე გზებით. სხვა მაგალითია ფინანსური ტრანსაქციების სფეროში გადასახადების შემოღება ევროპის მასშტაბით. ფინანსური ტრანსაქციებისას ერთიანი საგადასახადო სისტემის შექმნა 27 წევრი სახელმწიფოს ფარგლებში ვერ მოხერხდა და გადაწყდა მისი განხორციელება 11 წევრი სახელმწიფოს ფარგლებში, გაძლიერებული თანამშრომლობის შედეგად. **ევროპული კავშირის სამომავლო გაფართოების პროცესები** კიდევ უფრო გამოკვეთს წევრ სახელმწიფოთა გაძლიერებული თანამშრომლობის **განსაკუთრებულ მნიშვნელობას**. თუკი აღმოჩნდა, რომ ახალგაწევრებული სახელმწიფოების დიდი ნაწილი არ არის მზად შიდა ბაზრისა და სავალუტო კავშირის ფარგლებში ინტენსიური ინტეგრაციისათვის, ამ შემთხვევაში ალტერნატივა იქნება ე.წ. განვითარებული „**ევროპული ღერძის**“ შექმნა, რომლის ფარგლებში განევრდებიან მხოლოდ საამისოდ მზად მყოფი წევრი სახელმწიფოები, გაძლიერებული თანამშრომლობის ფორმატით.

5. უფლებამოსილებათა განხორციელების წესები

ა) სუბსიდიარულობის პრინციპი

ლიტერატურა: *Lecheler*, Das Subsidiaritätsprinzip, 1993; *v. Borries*, Zum Subsidiaritätsprinzip im Recht der EU, EuR 1994, 263; *Calliess*, Der Schlüsselbegriff der „ausschließlichen Zuständigkeit“ im Subsidiaritätsprinzip des Art. 3 II EGV, EuZW 1995, 693; *Hirsch*, Die Auswirkungen des Subsidiaritätsprinzips auf die Rechtsetzungsbefugnisse der EGen, 1995; *Kenntner*, Das Subsidiaritätsprotokoll des Amsterdamer Vertrags, NJW 1998, 2871; *Estella*, The EU Principle of Subsidiarity and its Critique, 2002; *Mellein*, Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente, 2007; *Papier*, Das Subsidiaritätsprinzip – Bremse des europäischen Zentralismus?, FS Isensee, 2007,

691; Schambeck, Subsidiarität und europäische Integration, FS Isensee, 2007, 707; von Danwitz, Subsidiaritätskontrolle in der EU, FS Sellner, 2010, 37; Pabel, Die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips durch die Parlamente der MS, Journal für Rechtspolitik 2011, 287; Pechstein, Die neue Subsidiaritätsklage, in: ders. (Hrsg.), Integrationsverantwortung, 2012, 135; Biondi, Subsidiarity in the Courtroom, in: ders. u. a. (Hrsg.), EU Law after Lisbon, 2012, 213; Bickenbach, Das Subsidiaritätsprinzip in Art. 5 EUV und seine Kontrolle, EuR 2013, 523; Haratsch (Hrsg.), Das Subsidiaritätsprinzip – ein Element des europäischen Verfassungsrechts, 2014; Priebe, Rückverlagerung von Aufgaben – ein Beitrag zur besseren Akzeptanz der Europäischen Union?, EuZW 2015, 697; Nettesheim, Subsidiarität durch politische Verhandlung – Art. 5 Abs. 3 EUV als Verständigungsauftrag, in: König/Uwer (Hrsg.), Grenzen europäischer Normgebung, 2015, 35.

23 1992 წლის მასტრიხტის ხელშეკრულების შემდეგ პირველადი სამართალი იცნობს **უფლებამოსილების განხორციელების ორ დამატებით წესს**. თუკი სახეზე არ არის ევროპული კავშირის ექსკლუზიური უფლებამოსილება, ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად, აუცილებელია გადამონმუბა – ხომ არ არის შესაძლებელი შესაბამისი მიზნების მიღწევა წევრი სახელმწიფოების დონეზე, **სუბსიდიარულობის პრინციპის** გათვალისწინებით. ეს სუბსიდიარულობის პრინციპი წაკითხავდია **წევრ სახელმწიფოთა ეროვნული იდენტობის ყურადღების შესახებ** (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი) მოთხოვნის ფარგლებში. **სუბსიდიარულობის პრინციპით, ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტის** (პრეამბულა, მუხლი 12, „ბ“ ქვეპუნქტი) შესაბამისად, აქცენტირებულია და გამოკვეთილია შებენიერი უფლებამოსილების პრინციპი ცალკეული შემთხვევების მიხედვით. თუკი სახეზე არ არის ექსკლუზიური უფლებამოსილება, ევროპულ კავშირს შეუძლია, იმოქმედოს მხოლოდ მაშინ, როდესაც იგივე მიზნები მიღწევადი არ არის წევრ სახელმწიფოთა დონეზე განხორციელებადი ღონისძიებებით. სუბსიდიარულობის პრინციპის ადრესატები მხოლოდ ევროპული კავშირის ორგანოები არიან. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტი **არ წარმოშობს უშუალო უფლებებს** კავშირის მოქალაქეებისათვის.

24 გადაჭარბების გარეშე შესაძლებელია ითქვას, რომ ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტის შექმნამ მასტრიხტის ხელშეკრულებაში **აღტაცების ტალღა** გამოიწვია. ბევრი ფიქრობდა, რომ ამ ნორმით მოხდებოდა ევროპული კავშირის უფლებამოსილების დახვეწა, სამართლებრივ ჩარჩოში კიდევ უფრო მეტი სრულყოფილებით მოქცევა და რაციონალიზება. ეს იმედები დღევანდლობის ჩათვლით გაცრუებულია. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტის ფორმულირება არ არის წარმატებული, მეტიც – არაკალკულირებადია: საკითხის გადამონმუბა, შესაძლებელია თუ არა ევროპული კავშირის მოქმედება, რადგან შესაბამისი მიზნები **„დამაკმაყოფილებლად“ არ არის** განხორციელებადი **წევრი სახელმწიფოების დონეზე** ან, **„უკეთ“, კავშირის დონეზე**, ხორციელდება **„ტესტების“** მეშვეობით, რომელნიც, პირველ რიგში, იკვლევენ, შესაძლებელია თუ არა ევროპული კავშირის ღონისძიებებით განსაზღვრული მიზნების განხორციელება წევრი სახელმწიფოების მიერ ადეკვატურად (**„ეფექტიანობის ტესტი“**). სხვა მხრივ, აუცილებელია დასაბუთება, რომ ევროპული კავშირის მოქმედება უფრო მეტად ღირებულია (**„მეტი ღირებულების შესახებ ტესტი“**). პირველად დასახელებული ტესტი აბსოლუტური ბუნებისაა, მეორე – შედარებით შეფარდებითი ბუნების. ამ თვალსაზრისით ხდება ორი ტესტის განსაზღვრა, რომელთა შედეგი არ არის აუცილებელ ურთიერთკავშირში ერთმანეთთან, მაგრამ დაკავშირებულია სიტყვებთან – „მაგრამ უფრო მეტად“. ორივე ტესტის ურთიერთმიმართება ნაკლებად არის გამოკვეთილი და ბუნდოვანია; ევროპული კავშირის ორგანოები ხშირად კმაყოფილდებიან განსახილველ საკითხთან ახლოს მდგომი ტესტის გამოყენებით. სწორია **კუმულაციური გამოყენება**.

პრაქტიკაში კომისია კმაყოფილდება უფრო მეტი ღირებულების თემის აღწერითა და დასაბუთებით. პრაქტიკაში ხდება საერთო თვალსაზრისით აწონ-დაწონა, რომლის ფარგლებში მოიაზრება გაერთიანების მიზნები, წევრი სახელმწიფოების ინტერესები და კავშირის მოქალაქეების მისწრაფებები. ეს ნორმა ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ფარგლებში კვლავ არის **გადა-მოწმებადი სასამართლო წესით**. კრიტერიუმების კომპლექსურობისა და ზოგადობის გათვალისწინებით, სასამართლო არ წარმოაჩენს მზაობას, დაუქვემდებაროს სასამართლო კონტროლს ევროპული კავშირის ორგანოების მიერ განხორციელებული კონკრეტიზაციები. თუმცა აღიარებს, რომ (ნაკლებად სავარაუდო) აშკარა შეუსაბამობებისას ჩარევას მოახდენს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 10.12.2002, C-491/01, „American Tobacco“). ამ პრინციპის ქმედითი განხორციელება არ ხდება, რადგან ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ხშირად უფრო მეტ ყურადღებას პოლიტიკურ ორგანოებს აქცევს და კრიტიკულად არ ამოწმებს მისი განხორციელების სტანდარტებს.

სუბსიდიარულობის პრინციპის შინაარსობრივი შემადგენლობები კონფიგურირებულია ამსტერდამის ხელშეკრულების პროტოკოლით. ლისაბონის ხელშეკრულებამ ეს პროტოკოლი ჩაანაცვლა. ლისაბონის ხელშეკრულების მოქმედი N2 პროტოკოლი სუბსიდიარულობის პრინციპისა და თანამოქმედების პრინციპის მოქმედების შესახებ შეიცავს პროცედურულ ნორმებსაც. ამ ნორმების შემუშავებლები იმედოვნებდნენ, რომ ამ ფორმით ეს პრინციპები უფრო ქმედითი იქნებოდა.

გადამუშავებული სისტემის არსია „ადრული გაფრთხილების შესახებ სისტემა“, რომელმაც (კომისიის წინადადების მიღებამდე) უნდა შექმნას სუბსიდიარულობის პრინციპის ფარგლებში მოსაზრებების გამოთქმის შესაძლებლობა. ამ ფორმით უნდა მოხდეს პრაქტიკულად ნაკლებად წარმატებული და სასამართლო წესით არაგანხორციელებადი მატერიალური კრიტერიუმების უფრო (ალბათ უფრო საგნობრივად სამართლიანი) ძლიერ პოლიტიკურ-პროცედურულ საფუძვრებზე გადაყვანა და პროტოკოლის არსებული ნორმების საერთოდ ჩანაცვლება. **კომისია**, ამ თვალსაზრისით, სამართალშემოქმედებითი უფლებამოსილების განხორციელებამდე ატარებს მოსმენას სუბსიდიარულობის პრინციპის გამოყენების კონტექსტში. კომისია ამით ამართლებს საკუთარ წინადადებებს (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 289-ე და შემდგომი მუხლები) ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტის საფუძველზე დასაბუთებისას. სამართალშემოქმედების პროცესში მომზადებული აქტების პროექტები ევროპული კავშირის ორგანოებისა და წევრ სახელმწიფოთა შესაბამისი ჯგუფების მიერ გადაეცემა ეროვნულ პარლამენტებს.

ეროვნული პარლამენტებისათვის გადაცემიდან რვა კვირის განმავლობაში აუცილებელია მოსაზრებების წარმოდგენა პროექტებთან დაკავშირებით. როგორც წესი, მოსაზრებების **გათვალისწინება** ხდება ინიცირებული ინსტიტუციის მიერ (მეორე პროტოკოლის მე-7 მუხლის 1-ლი პუნქტის 1-ლი ქვეპუნქტი). კვრუმის არსებობისას (მეორე პროტოკოლის მე-7 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები) წარმოდგენილი წინადადებების გადამოწმება აუცილებელია. ეს პროცედურა სისტემატურად გამოიყენება (მაგ., კომისიის წარდგინებასთან დაკავშირებით – „საერთო ევროპული ნასყიდობის სამართალი“, შენიშვნები, 11.10.2011). შესაძლებელია წარმოდგენილი წინადადებების პრინციპების დაცვა და შენიშვნების არგათვალისწინება; თუმცა, ამ კონტექსტში, აუცილებელია შესაბამისი დასაბუთება. გარდა ამისა, წარმოდგენილი წინადადებები ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცესის მიმდინარეობისას მოწმდება დამატებით საბჭოსა და ევროპული პარლამენტის დონეზე. ამ შემთხვევაში, წარმოდგენილი წინადადებებს არ მიეცემა შემდგომი მსვლელობა, თუკი საბჭოს შემადგენლობის 55% და ევროპული პარლამენტის მიერ მიცემული ხმების უმრავლესობა საამისო სურვილს გამოთქვამს.

გარდა ამისა, გაძლიერებულია სასამართლო კონტროლი: თუკი სამართლებრივი აქტი მაინც მიიღება, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 236-ე მუხლისა და მეორე პროტოკოლის მე-8 მუხლის შესაბამისად, ეროვნულ პარლამენტებს აქვთ უფლება, წარადგინონ ე.წ. სუბსიდიარულობის შესახებ საჩივარი.

კომისია ადგენს წლიურ ანგარიშს სუბსიდიარულობის პრინციპის გათვალისწინების შესახებ, რომელიც განიხილება ევროპულ პარლამენტში. 1993 წლიდან ხშირად ხდება სამართლებრივი აქტების შესახებ წინადადებების გახმობა სუბსიდიარულობის პრინციპზე დაყრდნობით.

- 31** შეჯამება: ნორმის არსებითი პრობლემაა ის, რომ ყველა მცდელობა მისი მატერიალური მასშტაბების ფორმულირების შესახებ წარუმატებელი აღმოჩნდა. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებული „ტესტები“ ემყარებიან „ყურადღებული ღონისძიებების შესახებ მიზნებს“. თუკი ევროპული კავშირის ორგანოები ახდენენ დეფინირებას **მიზნისა, რომელიც ერთგვაროვან სამართლებრივ სტანდარტს** მოიცავს (ასეთია წესი), ყველა გამოკვლევა, შეუძლიათ თუ არა წევრ სახელმწიფოებს იმავე მიზნების განხორციელება ადეკვატურად, მნიშვნელობას კარგავს. სუბსიდიარულობის პრინციპი არსობრივად მოიცავს საკითხს, სასარგებლო იქნებოდა თუ არა კონკურენცია სამართლებრივი სისტემებისა და, შესაბამისად, პეტეროგენიტეტი; ეს საკითხი სუბსიდიარულობის პრინციპის ფარგლებში, სადღეისოდ არსებული სიტუაციის გათვალისწინებით, **თემატიზებული არ არის**. ამ კონტექსტში, პასუხები განვითარებადია ინტეგრაციის პოლიტიკური მიზნების ძებნის ჩარჩო მოთხოვნების გათვალისწინებით; ძებნის ეს პროცესი უნდა დაეყრდნოს სამართლებრივ-ეკონომიკურ და კულტურულ განვითარებებსა და კონტექსტს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, სუბსიდიარულობის პრინციპის გაძლიერების შესაძლებლობა ნაკლებია და წინდანინვე გამორიცხული.
- 32** ამასთან, თავად ლისაბონის ხელშეკრულებით აღიარებული ზრუნვის იდეა სუბსიდიარულობის პრინციპის **„გაუმჯობესებისა“ და ეფექტურობის უზრუნველყოფის** შესახებ, წლების განმავლობაში არსებული გამოცდილების გათვალისწინებით, ნაკლებად ქმედითია. ევროპული კავშირის ტენდენცია, გამოიყენოს ნორმები (ყოველთვის „საკუთესო მიზნებით“) იმ საკითხების გათვალისწინებით, რომელთა ფარგლებში პეტეროგენულობა ატანადი და, ალბათ, საერთოდ მოგებიანია, შეუზღუდავად ფუნქციონირებს. თუმცა შესაძლოა, რომ სუბსიდიარულობის პრინციპის არსებობა პოლიტიკურ დონეზე ერთგვარ მოკრძალებულ დამოკიდებულებას იწვევს რეგულირების პროცესში; სხვა სფეროებში არსებული მოკრძალებული დამოკიდებულებები ახსნადია უფრო მეტად სტრუქტურული და პოლიტიკური ფაქტორებით. რეალობის გათვალისწინებით, სუბსიდიარულობის პრინციპი ნაკლებად არის დაცული შიდა ბაზრის ფარგლებში არსებული ტენდენციის გათვალისწინებით, ევროპიზების პროცესის გაღრმავების კონტექსტში; თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და სამართლის სფეროშიც იგივე ტენდენცია იგრძნობა. სუბსიდიარულობა არის, უპირველეს ყოვლისა, ინსტიტუციურად განვითარებული პოლიტიკური კულტურის შედეგი; რომლის არსებობა კვლავ არ იგრძნობა. „ბრიუსელისეული სუბსიდიარულობის კულტურის“ განვითარების გარეშე განუსაზღვრელი სამართლებრივი ნორმები ვერ შეიძენენ ქმედით ეფექტს. დამარწმუნებელია ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტის, როგორც წესის, გამოყენება (ნორმა, რომელიც პროცედურულ მოთხოვნებსა და დასაბუთების ვალდებულებას განსაზღვრავს). კონტროლი ამ კონტექსტს უნდა მიემართებოდეს.

ბ) თანაზომიერების პრინციპი

- 33** გარდა ყოველივე ზემოაღნიშნულისა, კავშირის ღონისძიებები უნდა იყოს მოქცეული აუცილებლობის ჩარჩოში. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტით გათვალისწინებული **თანაზომიერების პრინციპი** ევროპული კავშირის

მოქმედებას საზღვრავს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის მოთხოვნების გათვალისწინებით. ღონისძიებები, რომლებიც არ არის გამოსადეგი და აუცილებელი, ეწინააღმდეგებიან სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპს. მას შემდეგ, რაც ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ გერმანული სამართლებრივი ტრადიციის გავლენით თანაბომიერების პრინციპი უკვე დიდი ხანია, ზოგად სამართლებრივ პრინციპად იქნა აღიარებული, ეს უკანასკნელი იქცა ევროპული კავშირის საქმიანობის წინაპირობად უკვე სახელშეკრულებო დონეზე აღიარებითაც. ხელშეკრულება საუბრობს მხოლოდ აუცილებლობის საფეხურზე; ეს საფეხური იმპლიცირებს ასევე გამოსადეგობის გადამოწმებას. ღია საკითხი, თუ რამდენად მოითხოვს ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტი თანაბომიერების პრინციპის ფარგლებში გადამოწმებას გერმანული დოქტრინის გავლენით, რომელიც მოიცავს **გამოსადეგობის, აუცილებლობისა და პროპორციულობის (ვინრო გაგებით)** გადამოწმების აუცილებლობას. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო არ გამოირიცხავს პროპორციულობის (ვინრო გაგებით) გადამოწმების შესაძლებლობას, თუმცა ამ საფეხურის ფარგლებში გადამოწმების სტანდარტს ცალკეული შემთხვევების მიხედვით იშვიათად იყენებს. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტის მოთხოვნა არის სასამართლო მართლმსაჯულების სისტემის ფარგლებში გადასინჯადი და მასზე ხშირად საუბრობს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო; კონტროლის ინტენსივიზმში, ყოველ შემთხვევაში, მცირეა (შეად., მაგ., ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 12.7.2005, C-154/04 და C-155/04, „Alliance for Natural Health“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 16.6.2015, საქმე: C-62/14, „OMT“).

II. უფლებამოსილებათა დელეგირება

ლიტერატურა: *Rieckhoff*, Der Vorbehalt des Gesetzes im Europarecht, 2007; *Huster*, Europapolitik aus dem Ausschuss, Innenansichten des Ausschusswesens der EU, 2008; *Hofmann*, Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Rome: Typology Meets Reality, *ELJ* 2009, 482; *Möllers/von Achenbach*, Die Mitwirkung des EP an der abgeleiteten Rechtsetzung der Europäischen Kommission nach dem Lissabonner Vertrag, *EuR* 2011, 39; *Edenharter*, Die Komitologie nach dem Vertrag von Lissabon, *DÖV* 2011, 645; *Fabricius*, Abgeleitete Rechtsetzung nach dem Vertrag von Lissabon, *ZEuS* 2011, 567; *Stelkens*, Art. 291 AEUV, das Unionsverwaltungsrecht und die Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten, *EuR* 2012, 511; *Bueren*, Grenzen der Durchführungsrechtsetzung im Unionsrecht – Neuerungen nach Lissabon?, *EuZW* 2012, 167; *Haselmann*, Delegation und Durchführung gemäß Art. 290 und 291 AEUV, 2012; *Fabricius*, Das Kontrollrecht von Rat und Parlament nach der Komitologie-Durchführungsverordnung, *EuZW* 2014, 453; *Kollmeyer*, Delegierte Rechtsetzung in der EU – Eine Analyse der Art. 290 und 291 AEUV, 2015; *Liebmann*, Zulässigkeit und Bedeutung von delegierten Rechtsakten und Durchführungrechtsakten am Beispiel der Lebensmittelinformationsverordnung (EU) Nr. 1169/2011, 2015; *Ruffert*, Rechts-erzeugung und Rechtsdurchsetzung im Europäischen Rechtsraum, in: Schumann (Hrsg.), Hierarchie, Kooperation und Integration im Europäischen Rechtsraum, 2015, 95; *Bergström/Ritleng* (Hrsg.), Rulemaking by the European Commission, 2016.

ხელშეკრულება ითვალისწინებს, რომ კანონმდებელს აქვს სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის დელეგირების უფლება. თუკი აქამდე ხელშეკრულება, ამ საკითხთან და-

კავშირებით, მხოლოდ ცალკეულ ნორმებს შეიცავდა, ლისაბონის ხელშეკრულებამ ეს საკითხი ახლებურად და სრულყოფილად მოაწესრიგა. ამასობაში, ხელშეკრულების ეს ნორმები შეივსო მეორეული სამართლის ფარგლებში არსებული კონკრეტიზმებით.

1. სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის დელეგირება (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 290-ე მუხლი)

35 ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 290-ე მუხლის შესაბამისად, შესაძლებელია უფლებამოსილების დელეგირება კომისიისათვის **საკანონმდებლო აქტების** (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 289-ე მუხლის მე-3 პუნქტი) ფარგლებში, შევსებებისა და ცვლილებების განსახორციელებლად, შესაბამისი აქტის არაარსებითი ნორმების მასშტაბით. აუცილებელია უფლებამოსილების დელეგირების მიზნების, შინაარსისა და მოქმედების სფეროს ზედმიწევნით განსაზღვრა; გარდა ამისა, აუცილებელია დელეგირების წინაპირობების განსაზღვრა ყოველ ცალკეულ შემთხვევაში. ამ პროცედურის ფარგლებში გამოცემულ ნორმებს „დელეგირებულ“ აქტები ეწოდება. მათ შესაძლოა, ჰქონდეთ ზოგადი ხასიათი. კომისია კონტროლდება საბჭოსა და ევროპული პარლამენტის მიერ. გადაწყვეტილების მიღების არსებითი უფლებამოსილებების დელეგირება დაუშვებელია; ეს უკანასკნელი სახეზეა, როდესაც საკითხი ეხება მნიშვნელოვან ინტერესთა კონფლიქტებს ან ძირითად უფლებებში ჩარევას (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სამართლო, 5.9.2012, C-355/10, „ევროპული პარლამენტი/საბჭო“). წინადადებების წარმოდგენისას კომისია არ არის დამოკიდებული ე.წ. „კომიტოლოგიის“ კომიტეტის ვოტუმზე. შენიშვნების არსებობისას საბჭოს სჭირდება კვალიფიციური უმრავლესობა. აღსანიშნავია, რომ დელეგირებული სამართალშემოქმედების ფარგლებშიც შესაძლებელია – ზოგადად შეზღუდული – **ცვლილება უფლებამოსილების მიმნიჭებელი** აქტისა. ამ თვალსაზრისით, ხდება იმ უფლებამოსილებათა მინიჭება, რომლებიც შეესაბამება გერმანიის ფედერალური კონსტიტუციის მე-80 მუხლის 1-ლ პუნქტს. ნაწილობრივ, იგრძნობა მცდელობა, კავშირისეული დემოკრატიის პრინციპის გათვალისწინებით განისაზღვროს წინაპირობები ევროპული პარლამენტის მიერ დელეგირების უფლებამოსილების განხორციელებისას.

36 ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 290-ე მუხლმა ჩაანაცვლა „რეგულირების პროცედურა კონტროლით“, რომელიც უზრუნველყოფდა კომისიის საქმიანობის უფლებამოსილებას ევროპული პარლამენტის მონაწილეობით. ამ ნორმის განსაკუთრებული სტანდარტებით განხორციელება აუცილებელი არ არის, თუმცა აუცილებელია მისი კონკრეტიზება. მაგ., აუცილებელია დაკონკრეტდეს ვადები მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის შემთხვევაში; ეს დაკონკრეტება ხდება ამჟამად ad hoc ცალკეულ აქტებში; კომისიის ერთ-ერთი შეტყობინება – 9.12.2009 ასრულებს **ორიენტირების ფუნქციას**. მხედველობაში მისაღებია ზოგადი კონკრეტიზაციის აუცილებლობის საკითხი, ჰორიზონტალური ჩარჩოს შექმნის თვალსაზრისით, ინსტიტუციური შეთანხმების დონეზე.

2. ე.წ. განხორციელებითი სამართალშემოქმედების უფლებამოსილება (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 291-ე მუხლი)

ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 291-ე მუხლი მოიცავს იმ სამართლებრივ საფუძვლებს, რომლებსაც იყენებს ევროპული კავშირი წევრ სახელმწიფოთა მიერ ევროპული კავშირის სამართლის განხორციელების პროცესის მართვისას. აქ საკითხი არ ეხება აღმასრულებელ უფლებამოსილებას. აღსანიშნავია, რომ ხელშეკრულება ამ საკითხთან დაკავშირებულ პასუხისმგებლობას, უპირველესად, წევრ სახელმწიფოებს აკისრებს. თუკი არსებობს პროცესის მართვის აუცილებლობა, კომისიას და, გამონაკლის შემთხვევაში, საბჭოს აქვთ **განხორციელებითი სამართლებრივი აქტების** გამოცემის უფლებამოსილება. საკითხი ეხება იმ უფლებამოსილებებს, რომლებიც ხორციელდება ე.წ. „კომიტოლოგიის“ პროცედურის ფარგლებში. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 291-ე მუხლის აღმასრულებელი ნორმა მოიპოვება 182/2011 დადგენილებაში (2011, L 55/13). ამ კონტექსტში, განმახორციელებელი სამართლებრივი აქტების გამოსაცემად გათვალისწინებულია ორი პროცედურა. ორივე შემთხვევაში აქტიურ როლს ასრულებენ კომიტეტები, რომლებიც, თავის მხრივ, წევრ სახელმწიფოთა მიერ წარდგენილი ექსპერტებისა და მოხელეებისაგან შედგება.

შესაბამისი პროცედურა განმტკიცებულია საბაზისო სამართლებრივ აქტში. შესაბამისად, კომისიის გადასაწყვეტი არ არის, რომელი პროცედურა გამოიყენოს. ამასთან, კავშირის სამართლის კანონმდებელს აქვს ფართო დისკრეცია იმ საკითხთან დაკავშირებით, თუ რომელ პროცედურას გამოიყენებს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 18.3.2014, C-427/12, „კომისია/ევროპული პარლამენტი, საბჭო“; ასევე, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 16.7.2015, C-88/14, „კომისია/ევროპული პარლამენტი, საბჭო“). დადგენილება ითვალისწინებს, რომ **გადამონშემების პროცედურა** გამოიყენება, თუკი „ზოგადი მნიშვნელობის“ აქტები, აგრეთვე, „არსებითი ზემოქმედების რესურსის მქონე პროგრამებთან“ დაკავშირებული აქტები გამოსაცემია ისეთი მნიშვნელოვანი სფეროების ფარგლებში, როგორებიცაა აგრარული და სათევზაო პოლიტიკა, სავაჭრო პოლიტიკა ან გადასახადები. გადამონშემების პროცედურის განხორციელებისას კომისია უფლებამოსილია, გამოსცეს განმახორციელებელი მექანიზმები, ამ პროცესში ჩართული კომიტეტის თანხმობით. უარყოფის შემთხვევაში კომისიას შეუძლია შეცვლილი ვერსიის წარმოდგენა; თუმცა კომისიას აქვს, აგრეთვე, უფლებამოსილება, მიმართოს საჩივრების კომიტეტს. კომისია დამუხრუჭებულია აქტის გამოცემის პროცესში, თუკი ეს კომიტეტიც ნეგატიურ გადაწყვეტილებას მიიღებს. თუკი გადამონშემების პროცედურაში ჩართული კომიტეტი არ მიიღებს გადაწყვეტილებას, აქტის გამოცემა, როგორც წესი, შესაძლებელია. ეს არ მოქმედებს სხვადასხვა საგამონაკლისო შემთხვევაში, განსაკუთრებით, თუკი აქტი გადასახადების დაწესებას, ფინანსურ ტრანსაქციებს, ჯანდაცვას ან ადამიანთა უსაფრთხოების საკითხს, ცხოველებს და მცენარეებს ეხება.

სარეკომენდაციო პროცედურა გამოიყენება დანარჩენ შემთხვევებში, განმახორციელებელი სამართალშემოქმედების პროცესის ფარგლებში.

მისასალმებელია, რომ ზემოთ აღწერილი გადამონშემების პროცედურები წესად იქცა მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვისას. დადგენილება იმდენად ფართო დისკრეციას ითვალისწინებს, რომ კომისია პრაქტიკაში თავად წყვეტს, თუ რამდენად დაუქვემდებარებს კომისია საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებას კომიტეტების ძალაუფლებას (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 18.3.2014, C-427/12, „კომისია/ევროპული პარლამენტი, საბჭო“). დადგენილების,

ერთი შეხედვით, ტექნიკურ ფასადს მიღმა საკითხი ეხება არსებით თემატიკას, ეს არის ძალაუფლების გადანაწილება წევრ სახელმწიფოებსა და კომისიას შორის.

3. სხვა ტიპის დელეგირებები

40 ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 290-ე და 291-ე მუხლები დელეგირებული სამართალშემოქმედების საკითხს ამომწურავად არეგულირებენ. ხელშეკრულებით გათვალისწინებული წინაპირობების დარღვევა დაუშვებელია, თუმცა ეს არ გამოორიცხავს ადმინისტრაციული და სხვა ტიპის უფლებამოსილებების დელეგირებას. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს დამკვიდრებული მართლმსაჯულებით, დელეგირებები დაიშვება მხოლოდ მაშინ, თუკი ისინი განსაზღვრულ შემზღუდავ მოთხოვნებს აკმაყოფილებენ (იხ., მაგ., ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 14.5.1981, 98/80, „Romano/INAMI“). კომისიის ამ ტიპის დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელების სტანდარტები უნდა შეესაბამებოდეს საბჭოს მიერ მიღებული ძირითადი აქტის და მისით განსაზღვრული კავშირის პოლიტიკის არსებით მიმართულებებს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 16. 6. 1987, 46/86, „Romkes“; SchIA GA Kokott v. 22. 5. 2007, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 23.10.2007, C-403/05, „EP/KOM“, 77; საბჭოს დადგენილება, 28.6.1999, L 184/23). ევროპული კავშირის სამართლებრივი ნორმების ეფექტიანი განხორციელებისათვის ხაზგასმულია ფართო ინტერპრეტირების შესაძლებლობები, განმახორციელებელი უფლებამოსილებების გამოყენების კონტექსტში (დამკვიდრებული მართლმსაჯულება, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 30.10.1975, 23/75 „Rey Soda/Cassa Conguaglio Zuccheri“; ევროპული კავშირის სასამართლო, 15.11.2007, T-310/06 „უნგრეთი/კომისია“, 122). აღსანიშნავია, რომ განსაზღვრულობის შესახებ მოთხოვნები არ შეესაბამება გერმანულ დოქტრინას „არსებითობის თეორიის“ შესახებ. დელეგირების უფლებამოსილების გადამონმების საკითხში ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო თავშეკავებას იჩენს. ეს ეხება, აგრეთვე, ცალკეულ შემთხვევებთან დაკავშირებულ მექანიზმებს დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელების შესახებ.

41 აღწერილი დელეგირებითი უფლებამოსილებების მიუხედავად, ევროპული კავშირის სამართალი **არსებითად უარყოფს** შიდაუფლებამოსილებრივი საკითხების რეგულაციის აუცილებლობას (დაქვემდებარების პრინციპის გათვალისწინებით და სხვ.). ეს გამოიწვევდა „ინსტიტუციური წონასწორობის“ პრინციპის დარღვევას (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 29.10.1980, 138/79, „SA Roquettes Frères/Rat“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 22.5.1990, C-70/88, „EP/Rat“). ევროპული კავშირის სამართალშემოქმედებითი უფლებამოსილება დანერგვით არის რეგულირებული ხელშეკრულებებით, შესაბამისი ინტერესების რთული ურთიერთქმედების გათვალისწინებით. შესაბამისად, დაუშვებელია ამ ნორმებისაგან გადახვევა პრაქტიკულობის, დროის სიმცირის ან სხვა მიზეზებით. ეს ეხება, უპირველეს ყოვლისა, **კოლეგიურ გადაწყვეტილებებს საბჭოსა და კომისიამი**. როგორც საბჭოს, ასევე კომისიას არ გააჩნია უფლებამოსი-

ლება, შეუზღუდოს რომელიმე ორგანოს მისთვის გადაცემული სამართალშემოქმედებითი უფლებამოსილება, ან განუსაზღვროს ეს უფლებამოსილება, მაგ., ამ ორგანოს მხოლოდ პრეზიდენტს და ა. შ. დაუშვებელია შესაბამისი სამართალშემოქმედებითი პროცედურების ამ გზით გამარტივება. მხოლოდ და მხოლოდ შიდა ადმინისტრაციული და სპეციალური კოლეგიური გადაწყვეტილებების მიღებისას არის შესაძლებელი კომისიის ცალკეული ან რამდენიმე წევრისადმი, აგრეთვე, მთავარი დირექციისა და მოხელეებისადმი განსაზღვრული საკითხების დელეგირება (კომისიის რეგლამენტის მე-13 და მე-14 მუხლები).

კავშირის სამართლებრივი წესრიგი და ეროვნული სამართლებრივი წესრიგი ორ განსხვავებულ სივრცეს ქმნის. ყოველივე ეს პრინციპულად გამორიცხავს კავშირის სამართლის კანონმდებლის უფლებამოსილებას, **გადასცეს წევრ სახელმწიფოებს** ევროპული კავშირის სამართლის სფეროში სამართალშემოქმედებითი უფლებამოსილება. მიუხედავად ამისა, წევრ სახელმწიფოებს, ცხადია, აქვთ ვალდებულება, განახორციელონ კავშირის სამართალი. გარდა ამისა, წევრი სახელმწიფოები ვალდებული არიან, განახორციელონ ყველა საჭირო ღონისძიება ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-4 მუხლის მე-3 ნაწილით გათვალისწინებული „კავშირის ერთგულების“ პრინციპის შესაბამისად. სხვა ტიპის განსაკუთრებული უფლებამოსილებების განსაზღვრა წევრი სახელმწიფოებისათვის, რომლებიც მათივე ეროვნული სამართლის სფეროში კავშირის სამართლის განხორციელების წინაპირობებს მოიცავს უცნაური და სისტემურად მიუღებელი იქნებოდა.

III. სამართალშემოქმედებითი უფლებამოსილების განხორციელების პროცედურა

ლიტერატურა: *Wewers*, Das Zugangsrecht zu Dokumenten in der europäischen Rechtsordnung, 2003; *Riemann*, Die Transparenz in der EU, 2004; *Griebel*, Die verfahrensrechtliche Absicherung von Informationsfreiheitsrechten in rechtsvergleichender Sicht, 2007; *Wessels*, Gesetzgebung in der Europäischen Union, in: Ismayr (Hrsg.), Gesetzgebung in Westeuropa, 2008, 653; *Schusterschitz*, in: Hummer/Obwexer (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon, 2009, 209; *Kröll*, in: Eilmansberger u. a. (Hrsg.), Rechtsfragen der Implementierung, 2011, 313; *Melin*, Die Rolle der deutschen Bundesländer im europäischen Rechtsetzungsverfahren nach Lissabon, EuR 2011, 655; *Philipp*, Zugang zu Dokumenten Lissabon-konform ausgestalten, EuZW 2012, 44; *Ekhardt*, Ausnahmen vom Umweltinformationszugang vor dem EuGH: Ist Verordnungsgebung Gesetzgebung?, NVwZ 2013, 1591; *Krajewski/Rösslein*, Kommentierungen zu Art.289, 293 und 294 AEUV in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 60. EL 2016.

1. პროცედურული სამართლის განვითარება

პროცედურული სამართლის განვითარების მიხედვით გამოყოფადია რამდენიმე ეტაპი: სანაყის ეტაპზე, პირველ წლებში, სამართალშემოქმედებითი პროცესი მიმდინარეობდა შესაბამისი წინადადებების წარდგენაზე უფლებამოსილ კომისიასა და პრაქტიკაში გადაწყვეტილების ერთხმად მიმღებ საბჭოს შორის;. ევროპული პარლამენტი ამ პროცესში გადამწყვეტი ხმის უფლებით არ მონაწილეობდა; განვითარების მეორე

ეტაპზე, 80-იანი წლების შუა პერიოდში, ხდება პროცედურული სამართლის დიფერენცირება, რომლის ფარგლებში ყურადღება ექცევა საგნობრივ მოცემულობებსა და შესაბამისი სფეროების პოლიტიკურ სენსიტიურობას. ამის ფასი იყო მაღალი ხარისხის ფრაგმენტირებები და პეტეროგენულობა პროცედურული სამართლისა, რომელიც მრავალმრავან პროცედურულ ინსტრუმენტებად დაიყო. საბოლოოდ, მხოლოდ ლისაბონის ხელშეკრულებით მოხერხდა ყოველივე ამის დახვეწა და გასაგები ფორმით დიფერენცირება პროცედურული სამართლისა, თუმცა ეს არ ნიშნავს, რომ მთელი რიგი პროცედურებისა გამჭვირვალობის პრინციპის გათვალისწინებით პრობლემური არ არის.

2. პროცედურების სახეობები: მიმოხილვა და დიფერენცირებები (გამიჯვნა)

- 44** ლისაბონის ხელშეკრულებით, „ჩვეულებრივი სამართალშემოქმედებითი პროცედურა“ (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 289-ე მუხლი), ჩვეულებრივ, დამკვიდრებულ წესად იქცა. ეს პროცედურა მოიცავს, არსებითად, ფორმალურ კონცეფციას: ცნება კონცენტრირდება კონკრეტულ პროცედურაზე და არა კონკრეტულ შედეგზე. იგი არ სრულდება კანონის გამოცემით. ამ პროცედურით შესაძლებელია ნებისმიერი მბოჭავი ეფექტის არმქონე აქტის გამოცემა. ეს პროცედურა გამოიყენება, როდესაც შესაბამისი უფლებამოსილების განმსაზღვრელი ნორმა მასზე მიუთითებს: კანონმდებლობა მიიღება სახელშეკრულებო ნორმის საფუძველზე, რომელიც შესაბამისი უფლებამოსილებას აღიარებს. გადაწყვეტილების მიღებისას, თუ როდის არის ეს შემთხვევა სახეზე, კანონმდებელი თვითნებურად იქცევა. ზოგიერთ მნიშვნელოვან სფეროში (მაგ., ევროპული კავშირის საქმიანობის შესახებ ხელშეკრულების 74-ე მუხლი, 83-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის მე-3 ქვეპუნქტი, 103-ე მუხლი) ჩვეულებრივი სამართალშემოქმედებითი პროცედურის გამოყენება გათვალისწინებული არ არის. განსაკუთრებით თვალშისაცემია, რომ არ არის გათვალისწინებული წინაპირობებად იმ ზოგადი (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 48-ე მუხლის მე-7 პუნქტი) და განსაკუთრებული (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 81-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მე-2 ქვეპუნქტი, 153-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მე-4 ქვეპუნქტი) დებულებების გამოყენება, რომლებიც საბჭოში ხმის მიცემის მოდალობებისა და საკანონმდებლო პროცესის ცვლილების საკითხს მოიცავს. მსგავსი სამართალშემოქმედებითი პროცედურები, ნაწილობრივ, „განსაკუთრებული პროცედურებია“, მაგრამ სხვა შემთხვევაში – სხვა ტიპის პროცედურები (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 23-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, 109-ე მუხლი). საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში საკანონმდებლო აქტები პირდაპირ გამოირიცხება (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 24-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის მე-2 ქვეპუნქტი). „საკანონმდებლო პროცესი“, როგორც პროცედურა, მოიცავს, აგრეთვე, **მატერიალურ შინაარსს**: ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 290-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი ასაბუთებს „კანონის“ დათქმას იმ წინაპირობის გათვალისწინებით, რომ რომელიმე სფეროს „არსებითი ასპექტები“ უნდა იყოს რეგულირებული საკანონმდებლო აქტით და არა აღმასრულებელი აქტებით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 6.12.2005, C-66/04, „გაერ-

თიანებული სამეფო/პარლამენტი და საბჭო“). საკანონმდებლო აქტები არ მიიღება, აგრეთვე, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლის მე-4 პუნქტის მე-3 ალტერნატივის შემთხვევაში. საერთაშორისო ხელშეკრულებების რატიფიცირებისას საკანონმდებლო პროცედურები გამონაკლისების გარეშეა განსაზღვრული (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი).

ფორმალური თვალსაზრისით, ამ კონცეფციის მოცულობა უფრო დიდია. ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურის ფარგლებში აუცილებელია ევროპული პარლამენტის თანაბარმნიშვნელოვანი მონაწილეობა (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 289-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი). აუცილებელია ეროვნული პარლამენტების ჩართვა (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-12 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი). სუბსიდიარულობისა და თანამომხერების პრინციპის ფარგლებში კონტროლი გამოყენებადია მხოლოდ აქ. ეს აქტები საბჭოში საჯაროდ განიხილება (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-16 მუხლის მე-8 პუნქტი; ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-15 მუხლის მე-2 პუნქტი).

ტერმინ „კანონმდებლობის“ გამოყენების წინაპირობების გათვალისწინებით, იგრძნობა უფუნქციო რემინისცენცია (პოლიტიკურად და სამართლებრივად არააქცეპტირებული) კონსტიტუციური ხელშეკრულების იდეისა და მცდელობა, გამოყენებულ იქნეს კონსტიტუციური ენა. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 289-ე მუხლის 1-ლი პუნქტში არის ჩადებული საფუძველი სამართალშემოქმედებითი პროცედურისა, რომელიც, განსაკუთრებით, ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების (ნიცა) გათვალისწინებით, ლეგიტიმურ საფუძვლებზე თანხმდება. იმ შემთხვევებში, რომლის ფარგლებში ხელშეკრულება ნორმათშემოქმედს არჩევანის თავისუფლებას ანიჭებს, წარმოიშობა კონკრეტული საკითხის რეგულირებისა და შესაბამისი საკანონმდებლო პროცედურის შერჩევის აუცილებლობა.

ამ თვალსაზრისით, ევროპული კავშირის სამართალი იცნობს **განსაკუთრებულ საკანონმდებლო პროცედურას** (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 289-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). ამ შემთხვევაში, ევროპული საბჭო და პარლამენტი თანამოქმედებენ არა თანაბარი ხარისხით, არამედ კონკრეტული სფეროს მიხედვით განსხვავებული როლით. როდესაც საბჭო გადაწყვეტს, ევროპული კავშირის როლი შეიძლება შემოიფარგლოს მოსმენით ან თანხმობის მიუცემლობით (შეად. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-19 მუხლის 1-ლი პუნქტი, 25-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი, 86-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი). დეპუტატების სამართლებრივი სტატუსის განსაზღვრისას ევროპული პარლამენტი გადაწყვეტილებას იღებს საბჭოს თანხმობით (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 223-ე მუხლის მე-2 პუნქტი).

ამ კონტექსტში ხელშეკრულება ითვალისწინებს სამართალშემოქმედებითი პროცედურის მრავალფეროვან ფორმებს, **კანონების შემუშავების გარეშე**. ეს პრინციპი მოქმედებს, უპირატესად, დელეგირებული და აღმასრულებელი სამართალშემოქმედების ფარგლებში. სამართალშემოქმედების ეს პროცედურები გამოირჩევა იმით, რომ საბ-

ჭო გადაწყვეტილებას იღებს ევროპული პარლამენტის თანამონაწილეობის გარეშე. ეს პროცედურები გამართლებულია იმით, რომ ხელშეკრულების ფუძემდებელი ზოგიერთ სფეროში (საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა) სრულყოფილი უნიფიცირების მიმართ სკეპტიკურად არის განწყობილი. სხვა შემთხვევებში საკითხი ეხება სამართალშემოქმედებას, რომელიც მოიცავს აღმასრულებელ ფუნქციებს.

- 49** ხელშეკრულებით გათვალისწინებული **უფლებამოსილებრივი, თანამონაწილეობითი და თანამშრომლობითი ნორმების** მიზანია შესაბამისი სამართლებრივი აქტების ზუსტი და სრულყოფილი მომზადება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 15.7.1960, 25/59, „Niederlande/Hohe Behörde“). ევროპული პარლამენტის მონაწილეობის საკითხთან დაკავშირებით სასამართლომ გადაწყვიტა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 10.5.1995, საქმე: C-417/93, „EP/Rat“), რომ საკითხი ეხება კონკრეტულ ფორმალურ მოთხოვნას, რომლის დარღვევისას შესაბამისი სამართლებრივი აქტი **ბათილია**. ეს პრინციპი ეხება სხვა თანამონაწილეობით უფლებებსაც.

3. სამართალშემოქმედებითი პროცედურის შერჩეული სახეობები

- 50** შემდგომ ქვეთავებში განხილულია ევროპული კავშირის სამართლის სფეროში არსებული არა ყველა პროცედურა, არამედ მხოლოდ ის არსებითი პროცედურები, რომლებიც გათვალისწინებულია ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულებით.

ა) ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურა (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 294-ე მუხლი)

- 51** **ევროპული სამართალშემოქმედების ცენტრში** სადღეისოდ პოლიტიკურად და სამართლებრივად არის ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურა (დოკუმენტის კოდი: COD). ამ პროცედურას რაოდენობრივად და ხარისხობრივად მნიშვნელოვანი დატვირთვა აქვს. ის გამოიყენება 85 სამოქმედო სფეროში (შედარებისათვის: ნიცის ხელშეკრულების საფუძველზე თანაგადაწყვეტილების მიღების პროცედურა 44 სფეროზე ვრცელდებოდა). ამ გავრცელებას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს სფეროებისათვის, როგორებიცაა: სოფლის მეურნეობის სფერო და თევზაობა, თავისუფლება, უსაფრთხოება და საერთო სავაჭრო პოლიტიკის სამართალი, აგრეთვე, აღმასრულებელი კანონმდებლობის სფეროში. ამ პროცედურის თავისებურება არის ის, რომ აქ ევროპული პარლამენტი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში თანამონაწილეობს. ევროპული პარლამენტი და საბჭო თანამოქმედებენ როგორც კანონმდებელი და გამოსცემენ საკანონმდებლო აქტებს ერთობლივად. ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურა არსებითად შეესაბამება აქამდე არსებულ პროცედურას თანამონაწილეობით მიღებული გადაწყვეტილებების შესახებ (ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების 251-ე მუხლი). ამ პროცედურის ცალკეული ასპექტები დანვრილებით განსაზღვრულია „ჩარჩო შეთანხმებით ევროპული პარლამენტისა და კომისიის ურთიერთობების შესახებ“ (აქტუალური შემადგენლობით 20.10.2010; 2010, L 304/47).

გარდა ამისა, პოლიტიკური პრაქტიკის შესახებ ცნობებს იძლევა, ჯერჯერობით, ტერმინოლოგიურად გადაუმუშავებელი, „თანაგადაწყვეტილების პროცედურის ახალი პრაქტიკული მოდალობების შესახებ ერთობლივი აღიარება“ ევროპული პარლამენტის, საბჭოს და კომისიისა (2007/C 145/02; 2007, C 145/5); ეს აღიარება XX დანართად ერთვის ევროპული პარლამენტის რეგლამენტს. ინტერინსტიტუციური შეთანხმებების საფუძველს ქმნის ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 295-ე მუხლი.

პოლიტიკური პრაქტიკის გათვალისწინებით, კომისია, ევროპული პარლამენტი და საბჭო ცდილობენ მიაღწიონ **კომპრომისის ერთგვარი „ტრიადული“ პროცედურის ფარგლებში, პირველი მოსმენისთანავე**. ეს ხელს უწყობს ეფექტიანობას, მაგრამ პრობლემურია დემოკრატიულ-ლეგიტიმური საფუძვლების გათვალისწინებით. „ტრიადული“ პროცედურას არ ითვალისწინებს ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულება.

ა) საკანონმდებლო ინიციატივა

ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურის ინიცირება, როგორც წესი, ხდება **კომისიის წარდგინებით**. ევროპულ პარლამენტს და საბჭოს შეუძლიათ, მოსთხოვონ კომისიას ინიცირება (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 225-ე, 241-ე მუხლები). ცალკეულ შემთხვევებში, ინიციატივის უფლებამოსილება შესაძლოა, განხორციელდეს წევრ სახელმწიფოთა ჯგუფის, ევროპის ცენტრალური ბანკის ან მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მიერ (შეად. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 294-ე მუხლის მე-15 პუნქტი). წარდგინების შემუშავებისას კომისია რთავს გარე შეფასების პროცედურებს მოსმენების, მოწვევებისა და დასკვნების სახით. პერმანენტულად ხდება დასკვნების შემუშავება, თუ რა გავლენა შეიძლება ჰქონდეს ინიცირებულ სამართლებრივ აქტს („impact assessment“). სამართალშემოქმედებითი წინადადებების მომზადება ხშირად ხდება ე.წ. „მწვანე წიგნებისა“ და „თეთრი წიგნების“ სახით. კენჭისყრის პროცედურა მიმდინარეობს, აგრეთვე, კომისიის ფარგლებშიც, რათა საბოლოოდ მოხერხდეს გენერალური დირექციებისა და სამსახურების განსხვავებული მოსაზრებების გათვალისწინება. კომისიის წარდგინებას მხარი უნდა დაუჭიროს კოლეგიამ „კომისიის“ სახით, იქნება ეს ზეპირი რეკომენდაციებით თუ წერილობითი პროცედურით. წარდგინება უნდა გაეგზავნოს წევრ სახელმწიფოთა პარლამენტებს, რათა რეაგირიანი ვადის ფარგლებში შეძლონ, სუბსიდიარულობის პრინციპის გათვალისწინებით, მისი გადამოწმება. წარდგინება, იმავდროულად, ევროპულ პარლამენტს და საბჭოსაც ეგზავნება. თუკი ხელშეკრულებით გათვალისწინებულია, განხილვის პროცესში ერთვება ევროპული ეკონომიკისა და სოციალური კომიტეტი, აგრეთვე, რეგიონების კომიტეტი. კომისიის საინიციატივო მონოპოლია და ერთხმად მისაღები გადაწყვეტილების მოთხოვნა საბჭოსგან, წარდგინების ცვლილების შემთხვევაში, ხშირად სახელდება როგორც „გაერთიანების მეთოდი“ („Methode Monnet“). კომისია საკუთარ წარდგინებას აქვეყნებს ბეჭდვითი ორგანოს C ნაწილში.

ბბ) პირველი მოსმენა ევროპულ პარლამენტში

53 ევროპული პარლამენტის ფარგლებში პირველი მოსმენისათვის ხელშეკრულება კონკრეტულ დროსთან დაკავშირებულ ჩარჩო ნორმატივებს არ ითვალისწინებს. ეს პროცედურა, აქტუალური პრაქტიკის გათვალისწინებით, დაახლ. რვა თვის განმავლობაში გრძელდება. პარლამენტის გადაწყვეტილება მზადდება ცნობის წარმდგენი პირის მიერ, რომელიც შესაბამის ცნობას ადგენს. **ცნობა**, პირველ რიგში, განიხილება შესაბამის საპარლამენტო კომიტეტში და შემდეგ პლენარულ სხდომაზე. ევროპული პარლამენტი იხილავს, უპირველესად, ცვლილების შესახებ წინადადებებს და, შესაბამისად, შეცვლილ წარდგინებას, რომელიც შედგენილია შესაბამისი კომიტეტის მიერ. საბოლოოდ მიიღება კონკრეტული გადაწყვეტილება, ევროპული პარლამენტის მიერ კომისიის წარდგინებაზე თანხმობის, წარდგინების უარყოფის ან მასში ცვლილებების შეტანის აუცილებლობის შესახებ, შესაბამისი პროცედურული გზების განსაზღვრით. ევროპული პარლამენტი გადაწყვეტილებას იღებს ჩვეულებრივი უმრავლესობით (დანჭრილობით: ევროპული პარლამენტის რეგლამენტის 53-ე და შემდგომი მუხლები). თუკი ცნობა კომისიის წარდგინების შესახებ შესაბამისი კომიტეტის მიერ მიღებულია 90%-ზე მეტი უმრავლესობით, როგორც წესი, ევროპული პარლამენტი თანხმობას გასცემს ყოველგვარი დამატებითი მოსაზრებებისა და ცვლილების წარდგენის გარეშე („გამარტივებული პროცედურა“; რეგლამენტის 46-ე და 138-ე მუხლები).

54 ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 293-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, კომისიას შეუძლია, **შეცვალოს** საკუთარი წარდგინება ევროპული პარლამენტის მოსაზრებების გათვალისწინებით. ამ თვალსაზრისით, კომისიის მამოძრავებელ ძალას, ერთი მხრივ, არის საკუთარი პოლიტიკური შეხედულებები, მეორე მხრივ, პოლიტიკური კომპრომისების მიღწევის სიმარტივე, როგორც მიზანი.

გგ) განხილვა საბჭოში

55 საბჭოს დონეზე განხილვა მიმდინარეობს პირველი საპარლამენტო განხილვის პარალელურად, პარლამენტის წევრთა კენჭისყრის დროის გათვალისწინებით. ხელშეკრულება, ამ თვალსაზრისით, **სავალდებულო ვადებს არ ითვალისწინებს**; პრაქტიკაში ეს პროცედურა, როგორც წესი, 18 თვეს გრძელდება. პოლიტიკურად რთული საკითხების განხილვა შესაძლოა, წლებიც გაგრძელდეს. წინადადებების განხილვა ზოგჯერ ამ ეტაპზე ყოვნდება.

56 საბჭოს დადგენილებები მზადდება სამუშაო ჯგუფების მიერ, რომლებიც მჭიდროდ არიან დაკავშირებული ეროვნულ ადმინისტრაციებთან. ხელმძღვანელობას, როგორც წესი, ახორციელებს იმ სახელმწიფოს წარმომადგენელი, რომელიც არის პრეზიდენტობის სტატუსის მქონე შესაბამის ეტაპზე; საბჭო გადაწყვეტილების მიღებისას ეფუძნება იმ წინაპირობებს, რომლებიც განსაზღვრულია ევროპული პარლამენტის მიერ პირველი მოსმენით. მიუხედავად ამისა, შესაძლოა, საბჭომ თავისი საბოლოო პოზიცია დააფიქსიროს („general approach“), ვიდრე გადაწყვეტილებას მიიღებს ევროპული პარლამენტი. საბჭო გადაწყვეტილებას იღებს, უპირველესად, პოლიტიკურად („political agreement“); შემდგომ ეს გადაწყვეტილება მუშავდება სამუშაო ჯგუფებში

და მოწმდება სამართლებრივად. მხოლოდ ამის შემდეგ ხდება საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება ფორმალური თვალსაზრისით.

ამ კონტექსტში დასაფიქრებელია **სამი ტიპის სიტუაცია:**

57

- თუკი ევროპული პარლამენტი და საბჭო თანხმდებიან კომისიის წარდგინებას ცვლილებების შეტანის გარეშე, აქტი მიღებულად მიიჩნევა (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 294-ე მუხლი). მას წელი ეწერება მთავარი მდივნებისა და ევროპული პარლამენტის პრეზიდენტის მიერ და ქვეყნდება ევროპული კავშირის ოფიციალურ ორგანოში.
- თუკი აქტზე თანხმობას აცხადებს საბჭო იმ შინაარსით, რომლითაც ის შეიცვალა ევროპული პარლამენტის მიერ, აქტის გამოცემა შესაძლებელია.
- ყველა სხვა შემთხვევაში საბჭო საკუთარ მოსაზრებებს აფიქსირებს და წარუდგენს მას შესაბამისი დასაბუთებით ევროპულ პარლამენტს. კომისიაც წარუდგენს საკუთარ მოსაზრებებს ევროპულ პარლამენტს.

საბჭო **განხილვებს** ატარებს **საჯაროდ**. თუკი მუდმივი წარმომადგენლების კომიტეტში შეთანხმება შედგა („A“ საგანი), გადაწყვეტილება მიიღება განხილვის გარეშე; სხვა შემთხვევაში („B“ საგანი) აუცილებელია განხილვა. როგორც წესი, საბჭო გადაწყვეტილებას იღებს კვალიფიციური უმრავლესობით. კომისიის პოზიციისაგან გადახვევისას აუცილებელია ერთხმად მიღებული გადაწყვეტილება (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 293-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი).

58

ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 48-ე, 82-ე და 83-ე მუხლების მიხედვით საბუთდება, რომელი წევრი სახელმწიფოა უფლებამოსილი, დაამუხრუჭოს კონკრეტული წარდგინების მსვლელობა. თუკი მოხდება შესაბამისი წინადადების წარდგენა ევროპული საბჭოსადმი, საკანონმდებლო პროცესი ჩერდება ოთხ თვემდე ვადით. ევროპულ საბჭოს შეუძლია, გადაწყვიტოს შემდეგი ალტერნატივებიდან ერთ-ერთი: პროექტი დაუბრუნოს საბჭოს, არ მიიღოს ღონისძიებები, ან მოსთხოვოს კომისიას ახალი წინადადების წარმოდგენა.

59

დდ) მეორე მოსმენა პარლამენტში

ევროპულმა პარლამენტმა უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება, თუ რას ფიქრობს ეს უკანასკნელი საბჭოს მოსაზრებებზე. ამ თვალსაზრისით, ხელშეკრულება სამთვიან ვადას ითვალისწინებს (გაგრძელების შესაძლებლობა: ერთი თვე, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 294-ე მუხლის მე-14 პუნქტი).

60

ევროპული **პარლამენტის ფარგლებში არსებული პროცედურა** პირველი მოსმენისას არსებულ პროცედურას ჰგავს. განხილვები მიემართება აქტის იმ ფორმას, რომელიც მიღებულია საბჭოს მიერ. ევროპულ პარლამენტს აქვს უფლებამოსილება, დაუბრუნდეს საკუთარ იმ შენიშვნებს, რომლებიც არ იქნა გაზიარებული საბჭოს მიერ; მას შეუძლია, აგრეთვე, გაიზიაროს საბჭოს ის მოსაზრებები, რომლებიც კომისიის პოზიციისაგან განსხვავდება; პარლამენტს აქვს შესაძლებლობა, სცადოს კომპრომისის მიღწევა და გადადგას საამისო ნაბიჯები. შესაძლებელია, აგრეთვე, იმ ახალი სამართ-

ლებრივი მდგომარეობის გათვალისწინება, რომელიც წარმოიშვა პირველი მოსმენის შემდეგ (დანვრილებით: ევროპული პარლამენტის რეგლამენტის 61-ე და შემდგომი მუხლები).

61 ევროპული პარლამენტის გადაწყვეტილებები მზადდება, უპირველესად, შესაბამის, საამისოდ უფლებამოსილ, კომიტეტში. პლენარული სხდომის მიერ გადაწყვეტილება მიიღება წევრთა აბსოლუტური უმრავლესობით. ამ თვალსაზრისით, შესაძლოა, წარმოიშვას **შემდეგი სიტუაცია:**

- თუკი საბჭოს მოსაზრებებს პარლამენტი ეთანხმება ან არ ეთანხმება, ვერ ხერხდება წევრთა აბსოლუტური უმრავლესობის მიერ ცვლილების შესახებ წინადადებების მიღება, ან, თუ პარლამენტი გადაწყვეტილებას დადგენილ ვადაში ვერ იღებს, ევროპული პარლამენტის პრეზიდენტი საერთო მოსაზრებებს მიღებულად აცხადებს (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 294-ე მუხლის მე-7 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი). ამ შემთხვევაში აქტს წელი ეწერება აღწერილი ფორმით და ქვეყნდება ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში. აუცილებელია აქტის სახეობის, ნომრის, მიღების დროისა და მისი რეგულირების საკითხის მითითება. რეგლამენტი ითვალისწინებს სხვა ფორმალუბებსაც (ევროპული პარლამენტის რეგლამენტის 68-ე მუხლი).
- თუკი ევროპული პარლამენტი საერთო მოსაზრებებს წევრთა უმრავლესობით უარყოფს, აქტი მიღებულად არ მიიჩნევა (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 294-ე მუხლის მე-7 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი). აქტის ხელახლა განხილვა შესაძლებელია კომისიის ახალი ინიციატივის საფუძველზე.
- და ბოლოს, ევროპული პარლამენტი უფლებამოსილია, წარმოდგინოს ცვლილებების შესახებ ინიციატივა (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 294-ე მუხლის მე-7 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი). ეს ცვლილებები ეგზავნება კომისიას და საბჭოს.

62 კომისია ვალდებულია, გასცეს დასკვნა ევროპული პარლამენტის მიერ წარმოდგენილ ინიციატივაზე ცვლილებების შესახებ. ეს დასკვნა მნიშვნელოვანია, რადგან მას აქვს გავლენა საკითხზე, თუ რა ტიპის კვორუმით უნდა მიიღოს საბჭომ საბოლოო გადაწყვეტილება: თუკი კომისია ევროპული პარლამენტის მოსაზრებებზე უარს იტყვის, საბჭო უფლებამოსილია, მიიღოს აქტი ევროპული პარლამენტის მიერ წარმოდგენილი ფორმით ერთხმად (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 294-ე მუხლის მე-9 პუნქტი).

ეე) მეორე მოსმენა საბჭოში

63 ხელშეკრულება განსაზღვრავს, რომ საბჭო ვალდებულია, მიიღოს გადაწყვეტილება ევროპული პარლამენტის მიერ წარმოდგენილ ცვლილებებთან დაკავშირებით **სამი თვის ვადაში** (გაგრძელების შესაძლებლობა – ერთი თვე). პროცედურის ამ ეტაპზე საკითხი ეხება პოლიტიკური ფორმირების შესაძლებლობას. მნიშვნელოვანია კენჭისყრისა და გადაწყვეტილების მიღების არაფორმალური პროცედურები (ამაზე მიუთითებს ზემოთ ციტირებული „საერთო განმარტება“). ამ თვალსაზრისით, ხშირია სხდო-

მები, რომლებშიც მონაწილეობენ ევროპული პარლამენტისა და საბჭოს, უფრო ხშირად, ევროპული პარლამენტის, საბჭოსა და კომისიის წევრები. ზოგადად, როგორც წესი, ამ პროცესში აუცილებლად იღებს მონაწილეობას ევროპული პარლამენტის ცნობის შემდგენი პირები („ჩრდილოვანი ცნობის შემდგენი პირები“ ან სხვა პოლიტიკური ჯგუფები), საგნობრივად უფლებამოსილი პირები კომისიიდან და საბჭოში არსებული ჯგუფების ხელმძღვანელები. კომისიის მონაწილეობაც მნიშვნელოვანია, რადგან კომისიის მონაწილეობის გარეშე საბჭომ გადაწყვეტილება ერთხმად უნდა მიიღოს.

განხილვების მიმდინარეობისას საბჭოში შესაძლებელია, შედგეს შემდეგი სიტუაცია: **64**

- თუკი საბჭო გაითვალისწინებს ევროპული პარლამენტის ინიციატივას ცვლილებების შესახებ, აქტი მიღებულად მიიჩნევა ამ ცვლილებების გათვალისწინებით, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 294-ე მუხლის მე-8 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.
- თუკი საბჭო არ მიიღებს გადაწყვეტილებას საამისოდ აუცილებელ ვადებში, საბჭოს პრეზიდენტი (ევროპული პარლამენტის პრეზიდენტის თანხმობით) ექვსი კვირის განმავლობაში (გაგრძელების ვადა – ორი კვირა) ინვესტ შუამავლობის კომიტეტს (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 294-ე მუხლის მე-8 პუნქტი).

საბჭოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების კვორუმი დამოკიდებულია იმაზე, თუ რა პოზიცია აქვს კომისიას ევროპული პარლამენტის მიერ წარმოდგენილ ცვლილებებთან დაკავშირებით. როგორც წესი, საბჭო გადაწყვეტილებას იღებს კვალიფიციური უმრავლესობით; კომისიის უარყოფითი პოზიციის შემთხვევაში აუცილებელია გადაწყვეტილების ერთხმად მიღება. **65**

33) საშუამავლო პროცედურა

საშუამავლო კომიტეტმა უნდა შეძლოს **ექვსი კვირის განმავლობაში** (გაგრძელების შესაძლებლობა – ორი კვირა) საკომპრომისო წინადადების შემუშავება (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 294-ე მუხლის მე-10 პუნქტი). განხილვები მიმდინარეობს მონაცვლეობით, ევროპული პარლამენტისა და საბჭოს სივრცეში. საშუამავლო განხილვები მიმდინარეობს ევროპული პარლამენტისა და საბჭოს მიერ წარმოდგენილი მოსაზრებების ბაზაზე მეორე მოსმენის ფარგლებში. ორიენტირებს სადავო („A“ ნაწილი) და ნაკლებად სადავო („B“ ნაწილი) საკითხების შესახებ შეიცავს ორივე დელეგაციისათვის მომზადებული შესაბამისი დოკუმენტი. პირველ შეხვედრამდე დრო გამოიყენება, რათა შემუშავდეს კომპრომისის შესაძლებლობა სამივე მხარის წარმომადგენლებით (ევროპული პარლამენტი, საბჭო, კომისია – „ტრიადა“) დაკომპლექტებულ ჯგუფებში. **66**

საშუამავლო კომიტეტი შედგება საბჭოსა და ევროპული პარლამენტის თანაბარი რაოდენობის წარმომადგენლებისაგან. **საბჭოს დელეგაცია**, როგორც წესი, შედგება მუდმივმოქმედი წარმომადგენლებისაგან მუდმივმოქმედი წარმომადგენლობის კომიტეტიდან (COREPER); თუმცა, შესაძლებელია, მონაწილეობდნენ საბჭოს წევრებიც უშუალოდ. ხელმძღვანელობას საკუთარ თავზე იღებს ის მინისტრი, რომელიც საგნობ- **67**

რივი სფეროს მიხედვით შესაბამება განსახილველ საკითხს. **ევროპული პარლამენტის დელეგაცია** შედგება 28 დეპუტატისა და 28 წარმომადგენლისაგან. ევროპული პარლამენტის სამი ვიცეპრეზიდენტი საშუაშავლო კომიტეტის მუდმივი წევრები არიან და უძღვებიან ამავე კომიტეტის სხდომებს მონაცვლეობით. კომისიის შესაბამისი წარმომადგენელი საშუაშავლო კომიტეტის სხდომებში მონაწილეობს სათათბირო ხმის უფლებით. სხდომებს უძღვება ორივე დელეგაციის ხელმძღვანელი ერთობლივად.

- 68** განხილვები მიმდინარეობს პატარა სამუშაო ჯგუფებში **„ტრილატერალური“ კენჭისყრების** ფორმით; შესაბამისი შედეგების შესახებ ეცნობება დელეგაციებს. კომისია, რომელსაც აქვს შესაძლებლობა, მიიღოს მონაწილეობა ევროპული პარლამენტისა და საბჭოს სხდომებში, ასრულებს მნიშვნელოვან როლს, როგორც შუამავალი. კომპრომისები ხშირად ფორმდება „package deal“-ის ფორმით (შეად. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 10. 1. 2006, C-344/04, „International Air Transport“).
- 69** **კომპრომისის პროექტზე** თანხმობა უნდა განაცხადოს ყოველმა დელეგაციამ, ამ უკანასკნელის ფარგლებში დადგენილი ფორმით. ევროპული პარლამენტის დელეგაცია გადაწყვეტილებას იღებს წევრთა ჩვეულებრივი უმრავლესობით. საბჭოს დელეგაცია გადაწყვეტილებას იღებს, როგორც წესი, კვალიფიციური უმრავლესობით; იმ შემთხვევებში, როდესაც ხელშეკრულება ერთხმად მიღებულ გადაწყვეტილებას ითვალისწინებს, აუცილებელია გადაწყვეტილების ერთხმად მიღება საშუაშავლო კომიტეტშიც. გადაწყვეტილების კვორუმისათვის უკვე არ არის გადამწყვეტი კომისიის პოზიცია (განსხვავებით მეორე მოსმენისაგან).
- 70** თუკი საშუაშავლო კომიტეტს არ გამოუვა „საერთო პროექტის“ შექმნა, მიიჩნევა, რომ საკანონმდებლო პროცესი ჩაშლილია (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 294-ე მუხლის მე-12 პუნქტი).
- 71** თუკი **„საერთო პროექტი“** მზად არის, აუცილებელია საბოლოო კენჭისყრა ევროპული პარლამენტისა და საბჭოს მიერ (ვადა – ექვსი კვირა; გახანგრძლივების შესაძლებლობა – ორი კვირა). ამ კონტექსტში, ევროპული პარლამენტი გადაწყვეტილებას იღებს ხმათა უმრავლესობით, ცვლილებების შესახებ ინიციატივების გამოთქმის გარეშე. საბჭო გადაწყვეტილებას იღებს, როგორც წესი, **კვალიფიციური უმრავლესობით**. რამდენადაც გადაწყვეტილების მიღება საბჭოს ფარგლებში ნაკლებად პრობლემურია (დელეგაციები საშუაშავლო კომიტეტსა და საბჭოში პოლიტიკურად იდენტურად არის წარმოდგენილი), შესაძლებელია, წარმოიქმნას პრობლემები ევროპული პარლამენტის დონეზე. ევროპული პარლამენტის 28 წარმომადგენლის პოზიცია, არ არის სავალდებულო, ემთხვეოდეს პარლამენტის წევრთა უმრავლესობის პოზიციას.
- 72** ამსტერდამის ხელშეკრულების ძალაში შესვლის შემდეგ, ცალკეულ შემთხვევებში, „საერთო პროექტს“ ხშირად შეხვედრია წინააღმდეგობები ევროპულ პარლამენტში (Übernahmerichtlinie (1995/0341 COD) 2001; Hafendienstleistungen (2001/0147 COD) 2003).

ბ) განსაკუთრებული საკანონმდებლო პროცესი

განსაკუთრებული საკანონმდებლო პროცესი (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 289-ე მუხლის მე-2 პუნქტი) ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულებით არ არის მოწესრიგებული ისე სიღრმისეულად, როგორც ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცესი ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 294-ე მუხლის მიხედვით. მიუხედავად ამისა, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულება შეიცავს ცალკეულ წინაპირობებს. ეს პროცედურა მოიცავს აქამდე არსებულ პროცედურებს, მოსმენებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცედურის გათვალისწინებით. გაერთიანების დონეზე გადაწყვეტილების მიღების ხარისხი დაბალია იმ შემთხვევებში, როდესაც ევროპული პარლამენტი მოისმინება. ეს ხასიათდება იმით, რომ ევროპული პარლამენტი და საბჭო არ იმყოფებიან თანაბარმნიშვნელოვან როლში. შემდგომ ქვეთავებში განხილულია ის პროცედურული შემთხვევები, რომელთა ფარგლებში საბჭოს არ აქვს გადაწყვეტილების მიღების ძალაუფლება.

აა) საკონსულტაციო პროცესი

საკონსულტაციო პროცესი (დოკუმენტის კოდი CNS) კვლავ მნიშვნელოვან როლს ასრულებს (მაგ.: ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 21-ე მუხლის მე-3 პუნქტი; 22-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი; 23-ე მუხლის მე-2 პუნქტი; 77-ე მუხლის მე-3 პუნქტი; 81-ე მუხლის მე-2 პუნქტი; 87-ე მუხლის მე-3 პუნქტი; 89-ე მუხლი; 113-ე მუხლი; 118-ე მუხლის მე-2 პუნქტი; 126-ე მუხლის მე-14 პუნქტის მე-2 და მე-3 ქვეპუნქტები). ამ შემთხვევაშიც პროცედურა იწყება კომისიის წინადადებით (**კომისიის საინიციატივო უფლებამოსილება**), რითაც ხდება იმ იდეის უზრუნველყოფა, რომ ეს წინადადება საერთოევროპულ ნებას ასახავს. ამ იდეას არ ხელყოფს სახელმწიფოთაშორისი მცდელობები კომპრომისის მისაღწევად. ცალკეულ შემთხვევებში ინიციატივა შეიძლება მოდიოდეს ევროპული პარლამენტის, ევროპის ცენტრალური ბანკის, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ან ნევრ სახელმწიფოთა ჯგუფის მხრიდან.

კომისია საკუთარ წინადადებებს ამზადებს სრულყოფილი საკონსულტაციო სამუშაოების შედეგად. 75

კომისიის მიერ წარმოდგენილი წინადადებების შემუშავების პროცესში, შესაბამისად, ჩართულნი არიან კონსულტირებისას ის ინსტიტუციები, რომლებიც გათვალისწინებულია ხელშეკრულებით. იმ შემთხვევაში, როდესაც საბჭო უფლებამოსილია, გამოსცეს აქტი, იგივე მოქმედებს ევროპული პარლამენტისა, და ამ თვალსაზრისით (ხელშეკრულების ძალით), ევროპული ეკონომიკისა და სოციალური პოლიტიკის კომიტეტის, აგრეთვე, რეგიონების კომიტეტისათვის. 76

ევროპული პარლამენტი უფლებამოსილია, მიიღოს წინადადება, უარყოს ან შეცვალოს იგი. 77

საბჭოს აქვს **საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება**. მას შეუძლია ახალი (შესაბამისად, შეცვლილი) წინადადების მიღება, მისი ევროპული პარ-

ლამენტის მიერ ხელახალი მოსმენის შემდეგ, ისევ შეცვლა ან უარყოფა. ევროპული პარლამენტის მიერ უარყოფილი წინადადების მიმართ ბოჭვითი ეფექტი მხოლოდ მოსმენის შემთხვევაში არ არსებობს. მიუხედავად ამისა, საბჭოს, ისევე, როგორც სხვა პროცედურების ფარგლებში, კომისიის წინადადების შეცვლა მხოლოდ *ერთხმად* მიღებული გადაწყვეტილებით ძალუძს, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 293-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის 1-ლი ქვეპუნქტის შესაბამისად.

ბბ) თანხმობის პროცედურა

- 79** იმ შემთხვევებში, როდესაც საკითხი თანხმობის მიცემის პროცედურას ეხება (დოკუმენტის კოდი AVD) ევროპული პარლამენტი ფლობს ვეტოს უფლებას. მას შეუძლია თანხმობის მიცემა ან უარყოფა; კომისიის წინადადების შეცვლა დაუშვებელია. მაგალითები: ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-19 მუხლი (დისკრიმინაციის აკრძალვა), 25-ე მუხლი (კავშირის მოქალაქეობა), 86-ე მუხლი (ევროპული პროკურატურა), მუხლი 218 (განსაზღვრული საერთაშორისო ხელშეკრულებები), მუხლი 223 (ევროპული პარლამენტის არჩევნები), მუხლი 312 (მრავალწლიანი ფინანსური ჩარჩო), მუხლი 352 (Auffangkompetenz).

გ) სამართალშემოქმედების სხვა პროცედურები

- 80** სამართალშემოქმედებითი პროცედურები კანონმდებლობის ფორმის გარეშე ასრულებენ მნიშვნელოვან როლს. ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში მხოლოდ ეს საშუალებაა მართვის ინსტრუმენტი, რაც გამოწვეულია იმით, რომ ამ სფეროს ფარგლებში წევრი სახელმწიფოები ბლოკავენ პარლამენტის თანამონაწილეობის შესაძლებლობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში; სხვა სფეროებში სახეზეა ფუნქციური საფუძვლები, რომლებიც ამ პროცედურის არჩევას ამართლებენ (მაგ., აღმასრულებელი სამართლებრივი აქტების გამოცემა). საკანონმდებლო პროცედურების გამოყენება ამ შემთხვევაში გამოუსადეგარი იქნებოდა.

სამართალშემოქმედების ეს პროცედურები გამოირჩევა იმით, რომ შესაბამისი ორგანო (ევროპული საბჭო, საბჭო, კომისია და ევროპის ცენტრალური ბანკი) გამოსცემს აქტს შესაბამისი უფლებამოსილების განმსაზღვრელი ნორმის ფორმალური მოთხოვნების გათვალისწინებით. ცალკეულ შემთხვევებში, შესაძლებელია, აუცილებელი გახდეს მოსმენა ევროპული კავშირის საპარლამენტო დონეზე (მაგ., ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მუხლი 74-ე, 78-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, 103-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი, 109-ე მუხლი). არსებობს საერთოდ შემთხვევები, რომელთა ფარგლებში ევროპული პარლამენტი უფლებამოსილია, მისცეს თანხმობა (მაგ., ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტის მე-2 ქვეპუნქტი). ეს პროცედურა არ გამოიყენება, აგრეთვე, მსგავს შემთხვევებში, როდესაც ხელშეკრულება ითვალისწინებს პარლამენტის თანამონაწილეობის მაღალ ხარისხს.

IV. სამართალშემოქმედების ფორმა

1. სამართლებრივი აქტის დასახელება

კავშირის სამართალშემოქმედებითი პროცესის ფარგლებში დამკვიდრდა სამართ- **81**
ლებრივი აქტების ერთგვაროვანი ფორმა (შეად. საბჭოს რეგლამენტის VI დანართი, 22.3.2004 (L 308/26 (ცვლილებები)); კომისიის რეგლამენტის მე-17 მუხლი 8. 12. 2000 (L 347/83 (ცვლილებები)). სამართლებრივი აქტების იდენტიფიცირება ხდება **სახეობის, შინაარსისა და ნუმერაციის** მიხედვით. აქტის სახელწოდება მიუთითებს, საკითხი ეხება საბჭოსა და პარლამენტის ერთობლივ აქტს, თუ ცალკეული ორგანოს აქტებს. აუცილებელია აქტის სახეობის მითითება, კერძოდ, უნდა მიეთითოს, თუ რას ეხება საკითხი: საკანონმდებლო აქტს, აღმასრულებელ თუ დელეგირებული აქტს. პრეამბულაში მიეთითება: სამართლებრივი საფუძვლები, პროცედურაში მონაწილე ინსტიტუციები, აქტის გამოცემის საფუძვლები, ასევე, გამოცემის ადგილი და თარიღი. რეგულაციებისა და დირექტორების შემთხვევაში, მათ დასკვნით ნორმებში მიეთითება ხელშეკრულების შესაბამისი მოქმედების შესახებ; და ბოლოს, სამართლებრივი აქტე- ბი უნდა გამოქვეყნდეს ევროპული კავშირის ყველა ენაზე.

ამ **ფორმალუბების აღმწერი** სამართლებრივი ნორმების დარღვევის საკითხებს ევ- **82**
როპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო განსაკუთრებულ ყურადღებას არ აქცევს. შესაბამისად, მათი დარღვევა აქტის ბათილობას არ იწვევს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5.12.1963, 53–54/63, „Lemmerz-Wer- ke GmbH u.a./Hohe Behörde“). მნიშვნელოვანი არ არის, ასევე, ამ ფორმალური ნორმატივების სრული სიმუსხით დაცვა, დამკვიდრებული პრაქტიკის გათვალისწინე- ბით.

2. დასაბუთების ვალდებულება

ლიტერატურა: *Scheffler*, Die Pflicht zur Begründung von Maßnahmen nach den Europäischen Gemeinschaftsverträgen, 1974; *Müller-Ibold*, Die Begründungspflicht im europäischen Gemein- schaftsrecht und im deutschen Recht, 1990; *Calliess*, Gerichtliche Kontrollen und instituti- onelle Begründungspflicht im Europarecht – ein Kompensationsverhältnis, FS Götz, 2005, 239; *Grzeszick*, Das Grundrecht auf eine gute Verwaltung – Strukturen und Perspektiven des Char- ta-Grundrechts auf eine gute Verwaltung, EuR 2006, 161; *Galetta*, Inhalt und Bedeutung des Europäischen Rechts auf eine gute Verwaltung, EuR 2007, 57; *Schwarz/Bravidor*, Kunst der Ge- setzgebung und Begründungspflichten des Gesetzgebers, JZ 2011, 653; *Kluth*, Die Begründung von Gesetzen, in: ders./Klings, Gesetzgebung, 2014, 333; *Saurer*, Der Einzelne im europäischen Verwaltungsrecht, 2014.

ევროპული კავშირის სამართლის წარმოშობისას, სამართლებრივი სახელმწიფოს **83**
პრინციპის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანი მოთხოვნაა **დასაბუთების ვალდებუ- ლება**. ეს ემსახურება, უპირველესად, ნორმის ადრესატების ინტერესებს, გადამოწ- მების შესაძლებლობის შესაბამისად. გარდა ამისა, სასამართლოს მიერ საკუთარი მართლმსაჯულების განხორციელებისას დასაბუთებამ უნდა შექმნას, რაც შეიძლება, სრულყოფილი შესაძლებლობა სამართალშესაბამისობის გამორკვევის თვალსაზრი- სით (ორივე საკითხზე, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 29. 4.

2004, C-159/01, „Niederlande/KOM“, N 65; ევროპული კავშირის სასამართლო, 10. 4. 2008, T-271/03, „Deutsche Telekom/KOM“, N 284).

84 ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 296-ე მუხლის მე-2 პუნქტი (დამტკიცებული ძირითად უფლებათა ქარტიის 41-ე მუხლის მე-2 პუნქტით) განსაზღვრავს **დასაბუთების ვალდებულებას**. აუცილებელია გადაწყვეტილების საფუძვლების მითითება. დასაბუთებამ უნდა მოიცვას ის ფაქტობრივი და სამართლებრივი გარემოებები, რომელთაც ემყარება შესაბამისი სამართლებრივი აქტი. ამ ჯერ კიდევ ადრეულ დროში განვითარებულ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 21.3.1955, საქმე: 6/54, „Niederlande/Hohe Behörde“) პრინციპს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო საწყის ეტაპზე, თანამოქმედების პრინციპის გათვალისწინებით, მკაცრად განმარტავდა. შემდგომში (განსაკუთრებით, გადაწყვეტილებიდან: ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13.3.1968, 5/67, „Beus“) მან საკუთარი პოზიცია შეარბილა და დასაბუთების ვალდებულების მოცულობა დაუკავშირა სამართლებრივი აქტის ბუნებას (ინდივიდუალური ღონისძიებები/ნორმატიული აქტები). აუცილებელია დასაბუთების მიწოდება შესაბამისი ადრესატისათვის, გასაჩივრებულ სამართლებრივ აქტთან ერთად; ამ ვალდებულების დარღვევას არ აბათილებს შემდგომი დასაბუთება კავშირის მოსამართლის წინაშე (ევროპული კავშირის სასამართლო, 14. 10. 2009, T-390/ 08, „Bank Melli Iran/Rat“, N80). განსხვავებით ინდივიდუალური აქტებისაგან, დადგენილების შემთხვევაში გასათვალისწინებელია, რომ საკითხი უნდა დარეგულირდეს აბსტრაქტულად, რათა მასში მოექცეს ცალკეული შემთხვევები. ამ თვალსაზრისით, სამართლებრივი აქტის მიზნებისა და შესაბამისი მიღების წინაპირობების აღწერა საკმარისია (ევროპული კავშირის სასამართლო, 12.12.2007,T-308/05, „Italien/KOM“, N137; განსაკუთრებით, ზოგადი მოქმედების მქონე სამართლებრივი აქტების მიმართ, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 11.12.2003, C-127/00, „Hässle“, N44).

85 ცალკეული აქტის დასაბუთება უნდა იყოს ამ აქტით განსაზღვრული ვალდებულების ადრესატებისათვის იმგვარად ამომწურავად განსაზღვრული, რომ ამ უკანასკნელს ჰქონდეს ნაკლოვანებების იდენტიფიცირებისა და გასაჩივრების შესაძლებლობა; აქტი გადამოწმებადი უნდა იყოს სასამართლოსთვისაც (ევროპული კავშირის სასამართლო, 30.11.2004, T-168/02, „IFAW“, N70; ევროპული კავშირის სასამართლო, 25.5.2005, T-288/03, „TeleTech/HABM“, N25). ამ თვალსაზრისით, დასაბუთების მიხედვით დამკვიდრებული პრაქტიკის შეცვლა იწვევს დასაბუთების აუცილებლობას მაღალი ხარისხით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 12.11.1996, C-84/94, „Vereinigtes Königreich/Rat“, N71); და ბოლოს, დასაბუთების მოცულობა იზრდება შესაბამისი გამომცემი ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების მოცულობის გათვალისწინებით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 7.4.1992, C-358/90, „Compagnia Italiana/KOM“, N38; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 7.5.1992,C-258/90 და C-259/90, „Pesquerias de Bermeo u.a./KOM“, N26).

დასაბუთების ვალდებულების დარღვევის შედეგები დამოკიდებულია დარღვევის მოცულობაზე. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 296-ე მუხლის მიხედვით, დასაბუთების ვალდებულების დარღვევა არის „არსებითი ფორმალური მოთხოვნების“ დარღვევისა და, შესაბამისად, საჩივრის საფუძველი ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლის თანახმად. არსებითი ფორმალური დარღვევების შემთხვევაში, სამართლებრივი აქტი ნაკლოვანი და ბათილია (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 14. 2. 1984, 325/82, „Butterfahrten“; ევროპული კავშირის სასამართლო, 9. 7. 2003, T-102/00, „Europäischer Sozialfonds“, N99). დასაბუთების ვალდებულება არის ის ფორმალური მოთხოვნა, რომლის დაუცველობა იწვევს სამართლებრივი აქტის არა ბათილობას, არამედ, როგორც წესი, კანონშესაბამობას (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 22. 3. 2001, C-17/99, „Frankreich/KOM“).

ევროპული მართლმსაჯულებით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5.3.1999, C-154/98 P, 87 „Guérin automobiles“; დამტკიცებული ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილებით, 27. 11. 2007, C-163/07 P, „Sirketi und Akar/KOM“, N41), ევროპული კავშირის სამართლებრივი აქტები, რამდენადაც მეორეული სამართალი ურთიერთსაინააღმდეგო დანაწესებს არ შეიცავს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 26.10.2006, C-317/05, „Pohl-Boskamp“, N33), არ არის აუცილებელი გასაჩივრებისა და შესაბამისი სამართლებრივი ინსტრუმენტების შესახებ მითითებები.

3. გამოქვეყნება, გასაჯაროება და ძალაში შესვლა

კავშირის სამართლებრივი აქტის შექმნის უმნიშვნელოვანესი ფორმალური მოთხოვნაა **მზა სამართლებრივი აქტის გასაჯაროების** აუცილებლობა. ეს მოთხოვნები არის სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის შემადგენელი ნაწილი. მისასაღმებელია, რომ პრაქტიკა ხელშეკრულებით პირდაპირ გათვალისწინებულ მოთხოვნებს ასცდა და უფრო სრულყოფილია.

ა) გამოქვეყნება და გასაჯაროება

ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 297-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის მე-3 ქვეპუნქტის (შეად. საბჭოს რეგლამენტის მე-17 მუხლი) შესაბამისად, საკანონმდებლო აქტები ქვეყნდება **ევროპული კავშირის ბეჭდვით ორგანოში**, გამოცემის გარეშე. მეორე პუნქტის მეორე ქვეპუნქტი განსაზღვრავს, რომ რეგულაციები, დირექტივები, რომლებიც ყველა წევრ სახელმწიფოს მიემართება, ასევე, გადაწყვეტილებები, რომლებიც კონკრეტული ადრესატებისადმი არ არის მიმართული, ამავე ბეჭდვით ორგანოში უნდა გამოქვეყნდეს. არ არსებობს გამოქვეყნების, მაგრამ არსებობს გასაჯაროების ვალდებულება სხვა დირექტივებისა და იმ გადაწყვეტილებებისა, რომლებიც კონკრეტულ ადრესატს მიემართება. 2013 წლის 1-ლი ივლისიდან ბეჭდვითი ორგანოს ელექტრონული ვერსია არსებობს (e-ABI), რომელიც სავალდებულოა და აქვს სამართლებრივი მოქმედების ძალა. 2015 წლის 1-ლი იანვრიდან გამოიყე-

ნება ნუმერაციის ახალი პროცედურა. ამის მიხედვით, ხელშეკრულების აბრევიატურას მოსდევს წელი და ნომერი (მაგ., „დადგენილება (EU) 2015/1...“). საერთაშორისო ხელშეკრულებების ნუმერაცია არ ხდება.

90 ევროპული კავშირის ბექდვითი ორგანო (ABI) 1952 წლის 30 დეკემბრიდან 1958 წლის 13 მაისამდე ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების ბექდვითი ორგანო იყო, შემდეგ ევროპის ეკონომიკური და ატომური გაერთიანების ბექდვითი ორგანოდ იქცა, ხოლო საბოლოოდ, ნიცის ხელშეკრულებით, ევროპული კავშირის ბექდვითი ორგანოდ. 1967 წლის 31 დეკემბრიდან ეს ბექდვითი ორგანო ერთგვაროვანი იყო. 1968 წლის 1-ლი იანვრიდან ორ ნაწილად ქვეყნდება: L (Legislatio – სამართლებრივი ნორმები) და C (Communicatio – შეტყობინებები და ცნობები) (შეად. Abi 1968, L 30). ევროპული კავშირის ბექდვითი ორგანო პარალელურად ევროპული კავშირის ყველა ენაზე ქვეყნდება. სადღეისოდ ის ინტერნეტით მარტივად მოძებნადია.

91 სამართლებრივი აქტის ნამდვილობისათვის გამოქვეყნებას კონსტიტუირებადი მნიშვნელობა აქვს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 29. 5. 1974, საქმე: 185/73, „Hauptzollamt Bielefeld/oHG in Firma König“; შეად. აგრეთვე, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 11. 12. 2007, C-161/06, „Skoma Lux“, N57: რომელიმე წევრი სახელმწიფოს ენაზე გამოქვეყნებლობა არ აჩერებს აქტის მოქმედებას, იწვევს მხოლოდ გამოყენებისას პრობლემებს, ცალკეულ შემთხვევებში). სამართლებრივი აქტის ამოქმედების თარიღის საეჭვოობისას გადამწყვეტია ის თარიღი, რომელიც მითითებულია ბექდვით ორგანოს შესაბამის ნომერზე (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 25.1.1979, 98/78, „Racke/Hauptzollamt Mainz“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 11.12.2007, C-161/06, „Skoma Lux“, N32, 37), და, ამასთან, უპირატესობა ენიჭება ბექდვითი ორგანოს ნომერზე ფაქტობრივი ხელმისაწვდომობის თარიღს, თუკი ეს უკანასკნელი არ ემთხვევა ბექდვითი ორგანოს ნომერზე მითითებულ თარიღს.

92 სამართალშემოქმედებით პრაქტიკაში, ის *სამართლებრივი აქტებიც*, რომელთა მიმართ არ არსებობს გამოქვეყნების ვალდებულება, *ქვეყნდება ბექდვით ორგანოში* (იხ. დაწვრილებით საბჭოს რეგლამენტის მე-17 მუხლი). სამართლებრივი მოქმედების ერთმნიშვნელოვნებისათვის გამოქვეყნება არ ანაცვლებს სამართლებრივი აქტის გაცნობის ვალდებულებას მისი ადრესატებისათვის (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 15.7.1970, 41/69, „Chemiefarma“). გარდა ამისა, სხვა სპეციალური ნორმებიც ითვალისწინებენ ზოგ შემთხვევაში გამოქვეყნების ვალდებულებას, მაგ., ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 249-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის მე-2 წინადადება, კომისიის რეგლამენტთან მიმართებით.

93 ინფორმაციულობის მიზნებისათვის, შესაბამისი ვალდებულების არსებობის გარეშე, ბექდვით ორგანოში ქვეყნდება კავშირის ორგანოთა სხვადასხვა ტიპის *გადაწყვეტილებები*. ეს ეხება განსაკუთრებით იმ სამართლებრივ აქტებს, რომლებიც საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში გამოიცემა. ინტეგრაციის მიზნებისათვის ევროპული კავშირი *ერთმნიშვნელოვნად ხშირად იყენებს* პუბლიკაციების გამოქვეყნების შესაძლებლობას.

ბ) ძალაში შესვლა

ევროპული კავშირის სამართლებრივი აქტები სავალდებულო ძალას იძენენ არა გამოქვეყნებისთანავე, არამედ **ძალაში შესვლისთანავე**. ამით წარმოიშობა ამ აქტებით განსაზღვრული უფლებები და ვალდებულებები. 94

ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 1-ლი პუნქტის მე-3 ქვეპუნქტის შესაბამისად, **საკანონმდებლო აქტები ძალაში შედიან** მათითვე **განსაზღვრულ დროს** ან გამოქვეყნებიდან მეოცე დღეს. კავშირის ორგანოებისადმი მინიჭებული შესაძლებლობა, თავად განსაზღვრონ ამოქმედების თარიღი, წონასწორდება ნამდვილი და არანამდვილი უკუძალის აკრძალვისა და თანაზომიერების პრინციპით. მართლმსაჯულების სასამართლო ასრულებს, ამ კონტექსტში, კონტროლის ფუნქციას (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13. 12. 1967, R17/67, „Neumann/Hauptzollamt Hof (Saale)“). 95

ნორმალურ შემთხვევაში, 20 დღე არის სათანადო ვადა გამოქვეყნებიდან ძალაში შესვლამდე, რათა სამართლებრივი აქტის ადრესატებმა შეუსაბამონ თავიანთი ურთიერთობები ახალ სამართლებრივ რეალობას (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 25.1.1979, 99/78, „Decker“). კავშირის დაუძლეველი ინტერესის არსებობისას შესაძლებელია სამართლებრივი აქტების დაუყოვნებლივ ძალაში შესვლა. 96

ამასთან, ის სამართლებრივი აქტებიც, რომლებიც არ წარმოადგენენ საკანონმდებლო აქტებს, ძალაში შედის მათითვე განსაზღვრულ დროს ან გამოქვეყნებიდან მე-20 დღეს (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 297-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). სხვა სამართლებრივი აქტები ძალაში შედის **გაცნობისთანავე**. გაცნობა სახეგა, როდესაც სამართლებრივი აქტი ექცევა მიმღების მოქმედების სფეროში (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 10. 12. 1957, 8/56, „ALMA/Hohe Behörde“). 97

V. კავშირის სამართლის მოქმედების ძალა, ცვლილებები და ძალადაკარგულად ცნობა

ლიტერატურა: R. Bauer, Das Recht auf eine gute Verwaltung, 2002; Fengler, Die Anhörung im europäischen Gemeinschaftsrecht und deutschen Verwaltungsverfahren, 2003; Lübbig, Die Aufhebung (Rücknahme und Widerruf) von Verwaltungsakten der Gemeinschaftsorgane, EuZW 2003, 233; Vogt, „Bestandskraft“ von EG-Rechtsakten und Anwendungsbereich des Art. 241 EGV, EuR 2004, 618; Hill/Pitschas (Hrsg.), Europäisches Verwaltungsverfahren, 2004.

1. ნამდვილობა

კავშირის სამართლის მოქმედების საკითხს განეკუთვნება გამოცემული სამართლებრივი აქტების **ნამდვილობის** საკითხი. აქტი, რომელიც არ არის დროით შემოსაზღვრული, მიიჩნევა რომ უვადოდ მოქმედებს. ეს აქტი უნდა გაუქმდეს *actus contrarius*-ით. „ავტომატური შეწყვეტის“ შესახებ აპელირებადობა ევროპული კავშირის სამართალში შესაძლებელი არ არის. 98

- 99** კავშირის სამართალი, რომელიც შევიდა ძალაში, მოითხოვს შესრულებას. ევროპული კავშირის სამართლებრივი აქტების მიმართ არსებობს მოქმედების პრეზუმფცია (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 15.6.1994, C-137/92 P, „BASF“). თუკი არსებობს კითხვები ნორმის მოქმედებასთან დაკავშირებით, აუცილებელია ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ინსტრუმენტების გამოყენება, როგორიცაა, მაგ., მართლმსაჯულება (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 344-ე მუხლი). გაუქმებამდე ან უკან ნაღებამდე დეფექტიანი სამართლებრივი აქტები მაინც მოქმედებენ. დაუშვებელია ცალმხრივი არშესრულება აქტებისა, უკიდურესი აუცილებლობის მოტივით.
- 100** ევროპული კავშირის მოქმედებების სამართალშესაბამისობა განისაზღვრება შიდა მასშტაბებით, რაც მოიცავს ევროპული კავშირის რანგობრივად უპირატეს ნორმებს და არა ეროვნულ საკონსტიტუციო სამართალს. თუკი საკითხი ეხება მოქმედი სამართლის შიდა მასშტაბებს (ამის გადაწყვეტა მხოლოდ მართლმსაჯულების სასამართლოს შეუძლია ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 22.10.1987, 314/85, „Foto Frost“); შესაძლებელია წარდგინება ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლის შესაბამისად, ეს უკანასკნელი პოვებს საკონსტიტუციოსამართლებრივ აქცეპტირებებსაც. მიუხედავად ამისა, ცალკეულ შემთხვევებში შესაძლოა იყოს გამოყენებლობის შემთხვევები, ეროვნული საკონსტიტუციო სამართლის მოთხოვნების გათვალისწინებით. აქტები, რომლებიც იმ ტიპის მძიმე შეცდომებს მოიცავენ, რომ არ ქმნიან სამართლებრივი აქტისათვის მნიშვნელოვან ფორმებს, შესაძლებელია, დარჩეს გამოყენებლად, როგორც „არარსებული“.

2. სამართლებრივი აქტების კორექტირება

- 101** ევროპული კავშირის სამართალში შესაძლებელია ცალსახა, „ტექნიკური“ ხასიათის სამართლებრივი შეცდომების ან ზუსტობების კორექტირება. სამართლებრივი აქტის გამომცემ ორგანოს შეუძლია, იმოქმედოს ზოგადი პრინციპების შესაბამისად და ჩაასწოროს სამართლებრივი აქტები. ეს ჩასწორებები მოქმედებს შემდგომ ex tunc. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის შესაბამისად, აუცილებელია ჩასწორებული აქტის გამოქვეყნება იმავე საშუალებით, რომლითაც ის ადრე იყო გამოქვეყნებული, რათა ზუსტი ტექსტი საჯარო გახდეს.

3. სამართლებრივი აქტების ცვლილება

- 102** გამოცემული სამართლებრივი აქტების ცვლილება და ამავე აქტის გაუქმება გამომცემ ორგანოებს ძალუძთ **დისპოზიციურობის პრინციპის** შესაბამისად. თუმცა ეს პრინციპი ექვემდებარება **შეზღუდვებს**.
- 103** **უკან გათხოვა (Widerruf)** კანონიერი სამართლებრივი ძალის შეწყვეტის კონტექსტში და **უკან განვვა (Rücknahme)** კანონშესაბამო სამართლებრივი ნორმების გადახედვის კონტექსტში არაპრობლემურია ზოგადი ნორმების (მაგ., რეგულაციები) შემთხვევაში. როგორც წესი, უკან გათხოვა (და *a fortiori* უკან განვვა) სამართლებრივი აქტის გამომცემი ორგანოს კომპეტენციაა.
- 104** თუკი ზოგად სამართალშემოქმედებით სფეროში სამართლებრივი აქტების კავშირის ძალაუფლების „სუვერენულობის“ მოტივით გაუქმება ან ცვლილება შესაძლებელია, საფიქრალია, რომ ინდივიდუალური აქტების შემთხვევაში საკითხი ეხება ამავე აქტებით უფლებამოსილი ან დავალდებული ადრესატების სტატუსის ცვლილებას. ორივე შემთხვევაში აუცილებელია კავშირის მოქალაქეთა **კანონიერი ნდობის პრინციპის** გათვალისწინება იმ სამართლებრივი აქტის მიმართ, რომელიც უნდა შეიცვა-

ლოს ან გაუქმდეს. ცალკეული შემთხვევების მიხედვით, აუცილებელია ინდივიდუალური ნდობის დაცვის პრინციპისა და კავშირის ინტერესების აწონ-დაწონა, იმ კონტექსტში, თუ რამდენად არსებობს საფუძვლები ნორმის ცვლილების ან გაუქმების თანაზომიერებისათვის. ამის გათვალისწინებით, აუცილებელია გარდამავალი დებულებების გამოცემა სამართლებრივი აქტის ცვლილების საკითხთან დაკავშირებით, რაც ასატანს ხდის დაგეგმილ ცვლილებებს მხარეთა ინტერესების შესაბამისად (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 16. 5. 1979, 84/78, „Tomadini“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5.10.1994, C-133/93, „Crispoltoni“). სამართლებრივი აქტების არსებობის ძალა, ამ კონტექსტში, ვიწრო გაგებით, შესაბამემა ფორმალურ და მატერიალურ სამართლებრივ ძალას, მაგრამ არ არის მისი იდენტური.

გარდა ამისა, ცვლილებების განხორციელებისას აუცილებელია **ნორმათა იერარქიის** ზოგადი პრინციპების გათვალისწინება, კავშირის სამართლის განსაკუთრებულობის გათვალისწინებით. ცვლილებები უნდა იყოს იმ სამართლებრივი ხასიათისა, რომელიც ჰქონდა თავდაპირველ აქტს. მაგ., საკანონმდებლო აქტი შეიძლება შეიცვალოს ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 290-ე მუხლით გათვალისწინებულ საზღვრებში, აღმასრულებელი დადგენილებით (მსგავსად, ჯერ კიდევ ადრე, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულებისა, 10. 3. 1971, 58/70, „Compagnie Continentale“).

VI. შეჯამება და სამომავლო პერსპექტივა

ევროპული კავშირის უფლებამოსილებრივი წესრიგი ქმნის ე.წ. სამეფო გზას ინტეგრაციის იდეის აღქმის კონტექსტში. არცერთ სხვა სივრცეში არ იგრძნობა ინტეგრაციული პროცესების დინამიკურობა და ახალი სფეროების განვითარება ისე, როგორც ამ სივრცეში. ევროპული კავშირი მოქმედებს ღრმად პოლიტიკურ სფეროებში, თუმცა მოიცავს ისეთ სეგმენტებსაც, ინტეგრაციის პოლიტიკის თვალსაზრისით, რომლებიც ჩაკეტილ, ერთგვაროვან და სოლიდარულ მოქმედებებს ზოგჯერ შეუძლებელს ხდის. ევროპული კავშირის ფარგლებში სამართალშემოქმედებითა პროცესმა მოიპოვა გამჭვირვალობა და ურთიერთთანმხვედრი ხასიათი. ლისაბონის ხელშეკრულების დამფუძნებელმა სცადა სწორედ ასეთი სისტემური განვითარებისათვის წინაპირობების შექმნა. მიუხედავად ამისა, არსებობს **უსისტემო განშტოებები** ცალკეული განზომილებების მიხედვით, პოლიტიკური და სამართლებრივი ცხოვრების მრავალფეროვნების გათვალისწინებით. ერთმანეთის პარალელურად მიმდინარე სამართალშემოქმედებითი პროცედურები მეტ-ნაკლები ინტენსივობით ასახავს ფუნქციურ მოლოდინებს, პოლიტიკურ აუცილებლობებს, პოლიტიკურ კომპრომისებს და, გარკვეულწილად, წევრი სახელმწიფოების ტრადიციებს. გაერთიანების მოქმედების სფეროს და შეზღუდული შესაძლებლობების გათვალისწინებით, ეს მისაღები მოვლენაა. ევროპული კავშირის უმაღლესი ძალაუფლების მნიშვნელობის ზრდასთან ერთად სამართალშემოქმედებითი პროცესის **მრავალფეროვნება და ფრაგმენტულობა** ასუსტებს მის ლეგიტიმაციას. ამ პროცესის შემდგომი გამარტივება სასურველია. უპირველეს ყოვლისა, ეს სასურველია საგამონაკლისო გადაწყვეტილებების მიღებისას, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის მოთხოვნების გათვალისწინებით, სამართლებრივი უნიფიკაციის პროცესის გასამარტივებლად.

§12. კავშირის სამართლის განხორციელება და აღსრულება

1. კავშირის სამართლის აღსრულების ჩარჩო წინაპირობები

1. ზოგადად

- 1 ევროპული კავშირის სამართალი, რომელიც არის უპირატესი რანგის, უნიფიცირებული და უშუალოდ გამოყენებადი, აგრეთვე (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების ფარგლებში), უშუალო მოქმედების ძალის მქონე, უნდა აღსრულდეს და განხორციელდეს. ეს კონტექსტი ხაზგასმულია ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 197-ე მუხლის 1-ლი პუნქტითა და ამავე ხელშეკრულების 291-ე მუხლის 1-ლი პუნქტით. განსხვავებით გერმანიის კონსტიტუციისაგან (83-ე და შემდგომი პარაგრაფები), რომელიც ფედერალური კანონმდებლობის ადმინისტრაციული „აღსრულების“ შესახებ დაწვრილებით რეგულაციებს შეიცავს, პირველადი სამართალი მსგავს ნორმებს შეიცავს არასისტემატიზებული სახით, ყოვლისმომცველი მოქმედების მოთხოვნის გარეშე. სტრუქტურები, რომლის ფარგლებშიც **ევროპული კავშირის სამართალი აღსრულდება**, საქმიანობას ახორციელებენ სამართლებრივ-სისტემური, ტელეოლოგიური და პოლიტიკური მიზანშეწონილობის პრინციპების გათვალისწინებით. შესაბამისი სამართლებრივი წინაპირობები არის ბუნდოვანი და შორსმიმავალი: უფრო მეტად, ვიდრე ევროპული კავშირის სამართლის სხვა სფეროებში, ევროპული კავშირის აღსრულების კრიტერიუმები განისაზღვრება პოლიტიკური მიზანშეწონილობის პრინციპის გათვალისწინებით. ლისაბონის ხელშეკრულება, ამ თვალსაზრისით, არაფერს ცვლის. სამწუხაროა, რომ, ევროპული კავშირის ინსტიტუციების მიერ კავშირის სამართლის პირდაპირი განხორციელების პროცესის ხშირი ცვლილების მიუხედავად, ეს უკანასკნელი ზედმიწევნით რეგულაციებს არ არის დაქვემდებარებული.
- 2 იმ საკითხის შეფასებისა და გაანალიზებისას, თუ რა შეიძლება იყოს სამართლებრივად მხოტავი, უკანასკნელი ორი ათწლეულის განმავლობაში **მნიშვნელოვანი ცვლილებები** შეინიშნება. ამ თვალსაზრისით, იდეები, რომლებიც არც თუ ისე შორეულ წარსულში თავისთავადი და მიღებული იყო, უკვე კითხვის ნიშნის ქვეშ მოექცა ან სრულიად უგულებელყოფილია. ეს ეხება, ასევე, შესაბამის აუცილებელ აღმასრულებელ უფლებამოსილებას: **კავშირის სამართლის უშუალო აღსრულება ევროპული კავშირის ორგანოების მიერ გამონაკლისია, ხოლო მისი განხორციელება წევრი სახელმწიფოების მიერ – წესი**. თუმცა, დიდი ხანია, ეს კონცეფცია არ არის საბოლოოდ განსაზღვრული და საეჭვოა, თუ რამდენად აღწერს ის რეალობას. ამასთან, ამავე კონტექსტში, სადღეისოდ ნაკლებად არის პრინციპულად სადავო ევროპული კავშირის კომპეტენცია, გამოსცეს აღსასრულებლად აუცილებელი სამართლებრივი რეგულაციები. სამართლებრივად ეჭვის საფუძველს არ იძლევა ევროპული კავშირის უფლებამოსილება, მოახდინოს ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის კოდიფიცირება კავშირის სამართლის აღსრულების სფეროში.
- 3 იმ ფაქტის გათვალისწინებით, რომ წევრ სახელმწიფოთა უმრავლესობაში სამართლებრივი სივრცე სამ ნაწილად იყოფა, – კერძო, ადმინისტრაციული და სისხლის სა-

მართალი, – იბადება კითხვა, თუ როგორ უნდა განხორციელდეს კავშირის სამართალი. თუკი საკითხი ეხება **მოქალაქეთა შორის სამართლებრივ ურთიერთობებს** ან მსგავსი სამართლებრივი ურთიერთობების დაფუძნების მიზნებს, ამ ტიპის ურთიერთობებიდან წარმოშობილი უფლებები სადავობისას უნდა განხორციელდეს **ეროვნული სასამართლოების** მიერ. თუკი, გერმანული პერსპექტივის გათვალისწინებით, საკითხი ეხება **საჯარო სამართალს** და, თუკი კავშირის სამართალი **დანესებულებების** მიერ უნდა განხორციელდეს, ეს უფლებამოსილება, როგორც წესი, ეკუთვნის წევრ სახელმწიფოებს, მაგრამ მზარდი ინტენსივობით ხდება, ასევე, ევროპული სტრუქტურების ჩართვა. **სისხლის სამართლის სფეროში** აღსრულების უფლებამოსილება ამ დრომდე მხოლოდ წევრ სახელმწიფოთა ხელთაა. მხოლოდ ვიწროდ განსაზღვრულ სფეროებში ფლობს კავშირი საგნობრივად განსაზღვრულ უფლებამოსილებებს: ევროპის ანტიკორუფციულ დანესებულებას (OLAF) აქვს შესაძლებლობა, კავშირის ფინანსური ინტერესების საბიანოდ შეაგროვოს ფაქტები და მიმართოს ეროვნულ პროკურატურებს; მიმდინარეობს დისკუსია ამ ტიპის დავალებებისათვის ევროპული პროკურატურის შექმნის შესახებ, რომელსაც ექნება ეროვნული სასამართლოებისადმი მიმართვის შესაძლებლობა. გარდა ამისა, ევროპული კავშირის არსებული დანესებულებები, მაგ., კარტელის შესახებ დანესებულება, ფლობენ ადმინისტრაციული სანქციების, მაგ., ჯარიმების დაკისრების უფლებამოსილებას. ფორმალურად, ამ შემთხვევაში, საკითხი არ ეხება სისხლის სამართალს, მაგრამ ამ სფეროში, მატერიალური თვალსაზრისით, სისხლის სამართლის პრინციპები მოქმედებენ. ზოგ შემთხვევაში თავად ეროვნული გადაწყვეტილებებიდან გამომდინარეობს, თუ რომელი სამართლებრივი რეჟიმის ფარგლებში უნდა მოხდეს აღსრულება. ასე მაგ., ხშირად წევრ სახელმწიფოთა გადასაწყვეტია, გამოიყენებენ თუ არა სისხლის სამართალს განსაზღვრულ შემთხვევებში. თუკი გამოიყენებენ, ეს უკანასკნელნი ექვემდებარებიან კავშირის სამართლის განხორციელების ზოგად მოთხოვნებს, მაგ., ეკვივალენტურობისა და ეფექტიანობის პრინციპებს. ეფექტიანობის პრინციპი ყოველთვის არ არის თავისუფალი კონფლიქტებისაგან (იტალიური ხანდაზმულობის შესახებ, მაგ., ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 8.9.2015, C-105/14, „Tarrico“ და 5.12.2017, C-42/17, „M.A.S., M.B.“).

2. ევროპული ადმინისტრაციული სამართლის წარმოშობა

ლიტერატურა: Zuleeg/Rengeling, Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht – Wechselseitige Einwirkungen, VVDStRL 1994, 154; Burgi, Verwaltungsprozeß und Europarecht, 1996; von Danwitz, Verwaltungsrechtssystem und europäische Integration, 1996; Classen, Das nationale Verwaltungsverfahren im Kraftfeld des Unionsrechts, DV 1998, 307; Kadelbach, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, 1998; Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Strukturen des europäischen Verwaltungsrechts, 1999; Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005; Sydow, Verwaltungskooperation in der EU, 2004; Kingsbury/Krisch/Stewart, The Emergence of Global Administrative Law, Law & Contemporary Problems 2005, 15; Ruffert, Von der Europäisierung des Verwaltungsrechts zum Europäischen Verwaltungsverbund, DÖV 2007, 761; Classen/Biaggini, Die Entwicklung eines internationalen Verwaltungsrechts als Aufgabe der Rechtswissenschaft, VVDStRL 2008, 365; Axer u. a., Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase, 2010; Gärditz, Die Verwaltungs-

dimension des Lissabon-Vertrags, DÖV 2010, 453; Terhechte (Hrsg.), Verwaltungsrecht der EU, 2011; Jansen/Schöndorf-Haubold (Hrsg.), The European Composite Administration, 2011; Markopoulos, Der EU-Verwaltungsvertrag, 2012; Hofmann/Rowe/Türk, Administrative Law and Policy of the European Union, 2011; Craig, EU Administrative Law, 2012; Glaser, Die Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre, 2013; Saurer, Der Einzelne im europäischen Verwaltungsrecht, 2014; Schlacke, Zur fortschreitenden Europäisierung des (Umwelt-)Rechtsschutzes – Schutznormdoktrin und Verfahrensfehlerlehre erneut unter Anpassungsdruck, NVwZ 2014, 11; Priebe, Agenturen der Europäischen Union – Europäische Verwaltung durch eigenständige Behörden, EuZW 2015, 268; Frenz, Vollzugsföderalismus für Unionsrecht – Fortentwicklung durch die OMT- und EU-Haftbefehl-Judikatur, DVBl. 2016, 1485; Mögele, Die Durchführung der EU-Förderpolitiken durch die Mitgliedstaaten, EuR 2016, 490.

- 4 გემოლნიშნულმა გარემოებებმა გამოიწვია ის, რომ ევროპული კავშირის სფეროში „აღსრულების საკონსტიტუციო სამართალი“ ვერ წარმოიშვა. თუკი კერძო და სისხლის სამართლის სფეროსათვის დამახასიათებელმა ნიშან-თვისებებმა, დისკუსიების შედეგად, ამ სფეროების მატერიალური ნაწილის ჰარმონიზებას დაუდო საფუძველი, ადმინისტრაციულ სამართალთან დაკავშირებით, ჯერ კიდევ ადრეულ ეტაპზე არსებობდა მოსაზრება, რომ ეს სფერო ახლოს იდგა პროცედურულ სამართალთან. ევროპული ადმინისტრაციული წარმოშობის მეცნიერული შესწავლისას შესწავლის ობიექტია დესკრიფციულ-ანალიტიკური კვლევები აღსრულების კონკრეტული წესებისა და პრაქტიკის შესახებ. ამ თვალსაზრისით, უკანასკნელ წლებში პერსპექტივები ხშირად იცვლებოდა. თუკი 80-იანი წლების დასაწყისში არსებობდა მრავალფეროვანი კვლევები განსაკუთრებული ადმინისტრაციული სამართლის შესახებ, რომელიც ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულებით მონესრიგებულ იქნა (მაგ.: საბაჟო სამართალი, აგრარული სამართალი და ა.შ.), **ზოგად ადმინისტრაციულ სამართალზე მუშაობა** ნაკლებად მნიშვნელოვანი იყო. ევროპული გაერთიანების სამართლის მზარდმა გავლენებმა წევრ სახელმწიფოთა ადმინისტრაციულ სამართალზე, ასევე, მისმა განვრცობამ და ზოგადსამართლებრივი პრინციპების წარმოშობამ 80-იან წლებში გამოიწვია ევროპული ადმინისტრაციული სამართლის სტრუქტურებზე აქცენტირებები. დაკვირვება თავდაპირველად კონცენტრირდებოდა საკითხზე, თუ რამდენად „ეროვად“ ევროპული გაერთიანების სამართალი ეროვნულ სამართალში. ამ თვალსაზრისით, საინტერესო ცნობებს შეიცავს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ადრეული გადაწყვეტილებები (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 16.12.1976, 33/76, „Rewe“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 16.12.1976, საქმე: 45/76, „Comet“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5.3.1980, 265/78, „Ferwerda“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 21.9.1983, 205-დან 215/82-მდე, „Deutsche Milchkontor“). აქ შეიძლება საუბარი **„ეროვნული ადმინისტრაციული სამართლის ევროპეიზაციაზე“**. ჯერ კიდევ 90-იან წლებში არსებობდა მოსაზრებები, რომლებიც ევროპული კავშირის სამართლის ცვლილებისა და ეროვნულ ადმინისტრაციულ სამართალზე მისი მზარდი გავლენების გამო, ამ პროცესს „ინტერვენციად“ და „ბენოლად“ აფასებდა.
- 5 ამ დროისათვის ევროპული კავშირის სამართლისა და ეროვნული ადმინისტრაციული წესრიგების ურთიერთშემოქმედება იმდენად ინტენსიური გახდა, რომ წარმოიშვა

იდეა, აღქმულიყო ორივე მათგანი კომპლემენტარულ წესრიგებად, რომლებიც ერთმანეთთან ახლოს დგას და ერთმანეთზე ნაყოფიერად ზემოქმედებს. საკითხი უკვე ეხებოდა არა თავდაცვასა და გამიჯვნას, არამედ იმ ცვლილებათა კვლევას, რომელთაც იწვევდა აღსასრულებელი ევროპული სამართალი წევრ სახელმწიფოთა ადმინისტრაციულ წესრიგში. მზარდი ინტერესი ხვდა წილად, აგრეთვე, პორიზონტალურ („ტრანსეროვნულ“) თანამშრომლობას, რომელიც მიმდინარეობდა წევრ სახელმწიფოთა დაწესებულებებს შორის. აღსრულების პროცესში მონაწილე ინსტიტუციების ერთობამ და სიახლოვემ იმ ნიშნულს მიაღწია, რომ უკვე გამოიყენება (საკონსტიტუციოსამართლებრივი დისკუსიებიდან გადმოტანილი) ცნება – **„ევროპული ადმინისტრაციული სივრცე“**, შესაბამისად, **„ევროპული ადმინისტრაციული კავშირი“**. ამ ცნებებით უნდა აღიწეროს კავშირისა და წევრი სახელმწიფოების დონეზე ურთიერთკავშირის ხარისხი.

დღეს აღარ დგას კითხვის ნიშნის ქვეშ საკითხი, რომ ევროპული კავშირის დონეზე წარმოიშვა თვითმყოფადი **ადმინისტრაციული სტილი** და **ფექტიანი ადმინისტრაციის** ალქმა, რომელიც ამ ფორმით წევრ სახელმწიფოებში არ არსებობს. მაგ., ევროპულმა კავშირმა დანერგა ინოვაციური ადმინისტრაციული პროცედურები, რომლებიც განსხვავდება გერმანული ადმინისტრაციული სამართლის სისწორესა და სამართლიანობაზე ორიენტირებული წარმოდგენებისაგან (მაგ., გარემოსთან შეგუებადობის გადამოწმება). ეს პროცედურები ზრუნავს გამჭვირვალობაზე, რაც ადმინისტრაციის დახურული მოქმედების ტრადიციული კონცეფციისათვის უცხოა (მაგ., გარემოს ინფორმაციის შესახებ დირექტივა); ეს პროცედურები ასაბუთებს განხორციელებად სუბიექტურ უფლებებს, რაც არ არსებობს, მაგ., გერმანული ადმინისტრაციული სამართლისათვის დამახასიათებელ კონცეფციაში დამცავი ნორმის თეორიის შესახებ. ევროპული კავშირის ადმინისტრაციული სამართალი იმდენად სწრაფად ვითარდება, რომ ჯერჯერობით შეუძლებელია „ევროპული ადმინისტრაციული სამართლის“ სისტემის შემუშავება, რომელსაც ექნებოდა ხანგრძლივი მოქმედების პრეტენზია. ამასთან, წინადადებები **ზოგადი კოდიფიკირების** შესახებ (საბაჟო კოდექსის სფეროში განხორციელებული სამუშაოს გათვალისწინებით) ჯერ ადრეა. ამ განვითარებებს ეხმიანება, აგრეთვე, ადმინისტრაციულსამართლებრივი სტრუქტურების განვითარება სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებში. საუბარია დარგის წარმოშობაზე – **„global administrative law“**.

II. კავშირის სამართლის პირდაპირი და არაპირდაპირი განხორციელება

ევროპული კავშირის სამართლის აღსრულების პროცესში მთავარია უფლებამოსილების საკითხი. ადმინისტრაციული სამართლის სფეროში ერთმანეთისაგან განსხვავდება კავშირის სამართლის **„პირდაპირი აღსრულება“** (ევროპული კავშირის ორგანოების, აგრეთვე, ევროპული კავშირის დაწესებულებების მიერ) და **„არაპირდაპირი აღსრულება“** (წევრ სახელმწიფოთა დაწესებულებებისა და სასამართლოების მიერ); კერძო სამართლისა და სისხლის სამართლის სფეროში სამართალშეფარდების პროცესი უშუალოდ წევრ სახელმწიფოთა ორგანოების ხელთაა. ცალკეული შემთხვევების მიხედვით შეზღუდული უფლებამოსილების პრინციპის შესაბამისად, ევროპული კავ-

შირი მის მიერ შექმნილი სამართლის უშუალო აღსრულებაზე უფლებამოსილია მხოლოდ იმ ხარისხით, რა ხარისხითაც ფლობს (აღსასრულებელ მატერიაზე წვდომისა და შესაბამისი ადმინისტრაციული დაწესებულების შექმნის გათვალისწინებით) შესაბამის უფლებამოსილებას (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 24.10.1989, C-16/88, „კომისია/საბჭო“). თუკი ეს უფლებამოსილება სახეზე არაა, კავშირის სამართლის გამოყენების უფლებამოსილება, მათთვის დამახასიათებელი თანამშრომლობითი ვალდებულებების (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-3 მუხლი, ორმხრივი ლოიალურობის შესახებ ვალდებულება) შესაბამისად, ეკისრებათ წევრ სახელმწიფოთა ეროვნულ დაწესებულებებს.

1. აღსრულება ევროპული კავშირის დაწესებულებების მიერ (ევროპული კავშირის საკუთარი ადმინისტრაცია)

- 8** ფართო გაგებით, ევროპული ინსტიტუციების მოვალეობაა ევროპული პოლიტიკის წარმოება და, შესაბამისად, კავშირის სამართლის შემუშავება. კავშირის ცენტრალური ორგანოები (ევროპული პარლამენტი, საბჭო და კომისია) აღჭურვილნი არიან ამ **„მმართველობითი“ უფლებამოსილებით**, რომლისთვისაც მათი აპარატი (საპარლამენტო ადმინისტრაცია, საბჭოს მთავარი სამდივნო, კომისიის სამსახურები) შესაბამის მოსამზადებელ საქმიანობას ეწევა. შეზღუდულად, მაგრამ მზარდი ინტენსივობითა და მოცულობით, **ევროპული კავშირის ინსტიტუციები** ჩართულნი არიან კავშირის სამართლის აღსრულების პროცესში. ამასთან, ყურადსაღებია ევროპული კავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიის 41-ე მუხლით ნორმირებული და ჯერჯერობით სათანადოდ ნაკლებად კონკრეტიზებული **უფლება კარგი მმართველობის შესახებ**. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 298-ე მუხლით ხელშეკრულების ფუძემდებელი განსაზღვრავს, რომ ევროპული კავშირის საკუთარი ადმინისტრაცია უნდა საქმიანობდეს ღიაობის, ეფექტიანობისა და დამოუკიდებლობის მასშტაბებით.
- 9** კავშირის სამართლის აღსრულების სფეროში ადმინისტრაციულ უფლებამოსილებებს ევროპული კავშირის ორგანოებიდან ახორციელებს, უპირველესად, კომისია, ევროპის ცენტრალური ბანკი, აუდიტორთა სასამართლო და შეზღუდულად, ასევე, საბჭო (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-17 მუხლის 1-ლი პუნქტი). კომისიის მიერ გაერთიანების სამართლის უშუალო განხორციელების მთავარი აქცენტებია: კონკურენციის პოლიტიკა (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 101-ე და შემდგომი მუხლები, 105-ე მუხლი), სუბსიდიების კონტროლი (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლი), საგარეო ვაჭრობის პოლიტიკის დაცვითი ინსტრუმენტების გამოყენება და სხვადასხვა ფონდის მართვა (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 175-ე მუხლი). ბიუჯეტის აღსრულებაც, რამდენადაც ის საშუალებების მოქალაქეებზე ან წევრ სახელმწიფოებზე გადაცემას ეხება, განეკუთვნება, ასევე, ამავე სფეროს (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 274-ე მუხლი). ევროპული კავშირის სამართლის გარე განხორციელებისაგან, მოქალაქეების, მეწარმეებისა და წევრი სახელმწიფოების ორგანოების მისამართით, განსხვავდება მისი განხორციელება შიდა დონეზე (მაგ., პერსონალური საკითხები). ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 298-ე მუხლის 1-ლი ნაწილი ხაზს უსვამს აუცილებლობას ღია, ეფექტიანი და დამოუკიდებელი ევროპული ადმინისტრაციის შექმნის შესახებ.

ა) ორგანიზების ძალაუფლება

საკუთარი **ორგანიზატორული ძალაუფლების** შესაბამისად, ევროპულმა კავშირმა საკმარისად გამოიყენა სხვადასხვა დანესებულების შექმნის შესაძლებლობა (დაქვემდებარებული დანესებულებები, კავშირის სამართლის დამოკიდებული და დამოუკიდებელი პირები), რომლებიც ადმინისტრაციულ უფლებამოსილებებს ახორციელებენ. ამ თვალსაზრისით, ალსანიშნავია ევროპული კავშირის საგნობრივი კომპეტენციები; ევროპული კავშირი არ იცნობს სამართალშემოქმედებითი და აღმასრულებელი უფლებამოსილებების გამოყენებას. უპირველეს ყოვლისა, რეგულირებისა და პროდუქტების დაშვების სფეროში, ასევე, მომსახურების სექტორში ეს დანესებულებები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ. სამართლებრივი ზღვრები, რომლებიც ევროპულმა კავშირმა განსაზღვრა, ამ თვალსაზრისით, მზარდი ინტენსივობით ბუნდოვანი გახდა. მართლმსაჯულების სასამართლოს „Meroni-დოქტრინამ“ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13.6.1958) შედარებით ვიწრო ზღვარი შექმნა; პოლიტიკური პრაქტიკის მიხედვით, რომელიც განსაზღვრულია ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ (შეად. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 22.1.2014, C-270/12, „Leerverkäufe“), ეს ზღვარი მზარდი ინტენსივობით „შერბილდა“. საკონსტიტუციოსამართლებრივი პრობლემები წარმოიშობა ნაწილობრივ მაღალი ხარისხის დამოუკიდებლობის მქონე ამ დანესებულებების დემოკრატიული კონტროლისა და ეფექტიანი სამართლებრივი დაცვის უზრუნველყოფის შესაბამისად (მაგრამ იხ. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლი). ინტეგრაციის პოლიტიკის გათვალისწინებით, ევროპული კავშირის ადმინისტრაციის ფორმირებისას იქმნება ბალანსი ევროპულ კავშირსა და წევრ სახელმწიფოებს შორის.

ევროპული კავშირი არ იცნობს „**შერეული ადმინისტრაციის**“ აკრძალვას. ხშირია შემთხვევა, როდესაც წევრ სახელმწიფოთა ადმინისტრაციული მოხელეები ევროპული კავშირის ორგანოებში მონაწილეობენ, ასევე, შესაბამისი ორგანოები, როგორც ევროპული კავშირის დონეზე მიმდინარე პროცედურებისას, წევრი სახელმწიფოების ორგანოებთან თანამშრომლობენ. არ შეიძლება არსებობდეს ინსტიტუციები, რომლებიც ერთდროულად განეკუთვნებიან ევროპულ კავშირსა და წევრ სახელმწიფოებს (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 197-ე მუხლი). ასევე, არ შეიძლება არსებობდეს გადაწყვეტილებები, რომლებიც არ განეკუთვნებიან არცერთ უწყებას (ევროპული კავშირისა თუ წევრი სახელმწიფოების დონეზე). ერთმნიშვნელოვანი მიკუთვნებულობა აუცილებელია სამართლებრივი დაცვის, პასუხისმგებლობისა და ანგარიშვალდებულების გათვალისწინებით; ეს პრინციპები ზიანდება „დამაკავშირებელი სტრუქტურებით“ პრაქტიკაში.

პრაქტიკაში, ასევე, შესაძლებელია, რომ წევრმა სახელმწიფოებმა დადონ კერძო მენარმეებთან ხელშეკრულებები, საბჭოს სახელითა და ამ უკანასკნელის პასუხისმგებლობით, ევროპული კავშირის სამართლის (და გადაწყვეტილებების) აღსასრულებლად (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 9.10.2001, C-80/99-იდან C-82/99-ამდე, „Flemmer“).

ბ) ადმინისტრაციის ორგანიზებისა და პროცედურების წინაპირობები

პირდაპირი აღსრულების შემთხვევაში გამოიყენება უშუალოდ კავშირის სამართლებრივი **ადმინისტრაციულ-ორგანიზაციული, ადმინისტრაციული საპროცესო და მატერიალური ადმინისტრაციული სამართალი**. გამოყენებადი საპროცესოსამართლებრივი ნორმები მოიპოვება, ნაწილობრივ, პირველადი სამართლის ფარგლებში (მაგ., ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 108-ე მუხლი). ბევრ სფეროში ევროპულმა კავშირმა მოახდინა გარკვეული საკითხების პოზიტივიზაცია და შექმნა შესაბამისი სამართლებრივი ჩარჩო (მაგ., აგრარული ადმინისტრაციული სამართალი, საგარეო ეკონომიკური სამართლის სფერო). ცალკეული აქტები განსაკუთრებული მნიშვნელობისაა (მაგ., დადგენილება 15.4.1958 ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების ენების საკითხის რეგულირების შესახებ); სხვები აკონკრეტებენ პირველად სამართალს (შეად. დადგენილება 1/2003 ევროპული კავშირის

საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 101-ე და 102-ე მუხლებით აღიარებული კონკურენციის წესების განხორციელების შესახებ). ზოგადად, გამოიყენება, აგრეთვე, დაუწერელი ზოგადი სამართლებრივი პრინციპები.

13 აღიარებულია, მაგ.:

- სამართლიანი ადმინისტრაციის შესახებ უფლება (ევროპული კავშირის სასამართლო, 30. 1. 2002, საქმე: T-54/99, „max.mobil“);
- კანონიერი ადმინისტრაციის შესახებ პრინციპი (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 22. 3. 1961, 42და 49/59, „SNUPAT“);
- სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპი (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 18. 3. 1975, 78/74, „Deuka“);
- ევროპული კავშირის დაწესებულებების მიერ გამოძიების პრინციპი (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 14. 2. 1978, 27/76, „United Brands“);
- სამართლიანი სასამართლოს უფლება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13. 2. 1979, 85/76, „Hoffmann-LaRoche“);
- აქტების გაცნობის უფლება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13. 2. 1979, 85/76, „Hoffmann-La Roche“);
- ადვოკატისა და მისი კლიენტების მიმოწერის დაცულობის შესახებ მოთხოვნა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 18. 5. 1982, 155/79, „AM & S/KOM“);
- ადმინისტრაციულსამართლებრივი პრინციპები ადმინისტრაციული აქტების კორექტირებისა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 12. 7. 1957, 7/56, 3-7/57, „Algera“) და გაუქმების შესახებ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13. 7. 1965, 111/63, „Lemmerz“);
- ნდობის დაცვის პრინციპი (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 4. 7. 1973, საქმე: 1/73, „Westzucker“);
- კეთილსინდისიერების დაცვის პრინციპი (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 20. 2. 1975, 21/74, „Airola“);
- სოციალური დაცვის შესახებ ნორმებიდან გამომდინარე უფლებების დაცვის მოთხოვნა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 19. 3. 1975, საქმე: 28/74, „Gillet“);
- თანაზომიერი მოქმედების მოთხოვნა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 11.7.1989,C-265/87, „Schröder“);
- პრინციპი – „ne bis in idem“ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5. 5. 1966, 18/65 და 35/65, „Gutmann“).

14 ადმინისტრაციული აღსრულების სფეროში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება გადაწყვეტილებათა კორექტირებისა და გაუქმების საკითხს. მართლმსაჯულების სასამართლო ტერმინოლოგიური თვალსაზრისით ხშირად მკაცრად არ განასხვავებს „კორექტირებისა“ (მართლმომიერი ღონისძიებისას) და „გაუქმების“ (სამართალშესაბამო ღონისძიებისას) შემთხვევებს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 31.3.1977, 56/76, „Société industrielle de sucrerie“). თუმცა ასხვავებს

ტერმინოლოგიურად კანონშესაბამო და კანონშესაბამის ინდივიდუალურ აქტებს, რაც გერმანული ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის ფარგლებში ჩამოყალიბებულ მიდგომებს შეესაბამება. კანონის შესაბამისად გამოცემული ინდივიდუალური აქტის **კორექტირებისას**, შიდაეროვნული სამართლის მსგავსად, აუცილებელია დიფერენცირება – ეხება საკითხი **უფლებააღმჭურველ** თუ **ვალდებულების დამკისრებელ** აქტს. კორექტირება არსებითად მხოლოდ იმ შემთხვევაში დაიშვება, თუკი გაუქმების საკითხი დანტერესებული პირის ინტერესებშია. სხვა თემაა, თუ საკითხი ეხება აქტის გამოცემის ვალდებულებას (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო 1982, 249, 1/59, „Mannesmann“). ამის საპირისპიროდ, **უფლებააღმჭურველი აქტის კორექტირება (გახმობა)** უფლებააღჭურვილი პირის ნდობის დაცვისა და სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპის გათვალისწინებით **მართლსაწინააღმდეგოდ** მიიჩნევა. ეს სახეზეა, განსაკუთრებით, მაშინ, როდესაც უფლებააღჭურვილი პირი ფლობს სუბიექტურ უფლებებს ან, სამართლებრივი აქტის ხანგრძლივი მოქმედებისადმი ნდობის გათვალისწინებით, ქონებრივი პოზიციები შეიცვალა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 12. 7. 1957, 7/56, 3 -7/57, „Algera“).

გაუქმების მიმართ საჯარო ინტერესი ძლიერია იმ აქტების შემთხვევაში, რომლებიც შეცდომებს შეიცავენ. ასეთი აქტები, თუკი ისინი **ვალდებულებებს წარმოშობენ, ყველა შემთხვევაში, უნდა გაუქმდეს, რადგან** აქ მოქმედების მართლზომიერების პრინციპი და ინდივიდუალური ინტერესები ერთმანეთს ემთხვევა. კავშირის მოქმედების მართლზომიერების პრინციპს ყურადღება ეთმობა, აგრეთვე, **უფლებააღმჭურველი** სამართლებრივი აქტების გახმობისას (კორექტირებისას). მსგავსი სამართლებრივი აქტები გახმობადია ex nunc მოქმედების გათვალისწინებით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 9.3.1978, 54/77, „Herpels/Kommission“). სამართლებრივი აქტის ex tunc მოქმედებით ძალადაკარგულად გამოცხადებისას აუცილებელია ინდივიდუალური ინტერესების ყურადღება, სამართლებრივი აქტის მოქმედებისადმი ნდობის გათვალისწინებით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13. 7. 1965, 111/63, „Lemmerz“). ამ კონტექსტში, აუცილებელია გადამოწმება, თუ რომელ სფეროში წარმოიშვა შეცდომა და რომელ მხარეს მიენერება ის. რომელიმე მხარის ინტერესების გათვალისწინებით გადახრა, ცალკეული შემთხვევების მიხედვით, შესაძლებელია.

სამართლებრივი აქტების კორექტირებისა და გაუქმების შესახებ პრინციპები ეხება ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტებს, რომელთა ადრესატია ინდივიდუალური პირი. ეს პრინციპები *mutatis mutandis* გამოიყენება, აგრეთვე, **ევროპული კავშირის მიერ წევრ სახელმწიფოთა მისამართით მიღებულ გადაწყვეტილებებთან მიმართებით**. როგორც წესი, პრაქტიკაში პრობლემები არ იქმნება. ცალკეულ შემთხვევებში, ხელშეკრულებები უფლებამოსილებას ანიჭებენ საბჭოს, შეცვალონ ან გაიხიზნოს კომისიის მიერ მიღებული ღონისძიებები.

ყურადსაღებია კავშირის დონეზე ერთგვარი **„საკუთარი პასუხისმგებლობის სამართლის“** განვითარება. პირველადი სამართლის ფარგლებში ნორმირებული ადმინისტრაციულსამართლებრივი პრინციპების (შეად., ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-18, 296-ე, 297-ე და 307-ე მუხლები) გათვალისწინებით, ევროპის ძირითადი უფლებების ქარტიაში „კარგი მმართველობის უფლების“ მითითებით, მეორეული სამართლის ფარგლებში, ცალკეული სფეროს მიხედვით ადმინისტრაციულსამართლებრივი ნორმების მიღებით და ზოგადი სამართლებრივი პრინციპების განვითარების შედეგად შეიქმნა ადმინისტრაციული სამართლის კომპლექსური სისტემა, რომელიც კიდევ უფრო კომპლექსური ხდება ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებით ადმი-

ნისტრაციული სამართლის სფეროში. დისკუსიის საგანია კოდექსის შექმნის საკითხი. ამ თვალსაზრისით, აღსანიშნავია ევროპული პარლამენტის მოთხოვნა კომისიის მიმართ, შეიქმნას კარგი მმართველობის კოდექსი ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 352-ე მუხლის ბაზაზე.

გ) წვდომა დოკუმენტებზე

ლიტერატურა: *Feik*, Zugang zu EU-Dokumenten: Demokratie durch Transparenz, 2002; *Heitsch*, Die VO über den Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane im Lichte des Transparenzprinzips, 2003; *Wewers*, Das Zugangsrecht zu Dokumenten in der europäischen Rechtsordnung, 2003; *Meltzian*, Das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane, 2004; *Riemann*, Die Transparenz der Europäischen Union: Das neue Recht auf Zugang zu Dokumenten von Parlament, Rat und Kommission, 2004; *Griebel*, Die verfahrensrechtliche Absicherung von Informationsfreiheitsrechten in rechtsvergleichender Sicht, 2007; *von Bogdandy*, Informationsbeziehungen innerhalb des Europäischen Verwaltungsverbundes, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2. Aufl. 2012, 365; *Sanner*, Der Schutz personenbezogener Daten beim Zugang zu Dokumenten der Unionsorgane, EuZW 2010, 774; *Schoch*, Der Zugang zu amtlichen Dokumenten nach Europarecht, in: Dix u. a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht – Jahrbuch 2011, 2012, 23; *Augsberg*, Informationsverwaltungsrecht: Zur kognitiven Dimension der rechtlichen Steuerung von Verwaltungsentscheidungen, 2014; *Schoch*, Informationszugang im parlamentarischen Bereich, NVwZ 2015, 1; *Brauneck*, Kein Zugang zu Dokumenten, NVwZ 2016, 489.

- 18** ევროპული კავშირის მოქალაქეებთან ახლოს დგომის იდეისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის გამოვლინებაა გამჭვირვალობის პრინციპი კავშირის მოქალაქეებისათვის (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-15 მუხლი). ეს პრინციპი კონკრეტიზებულია ფიზიკური და იურიდიული პირების (ადგილსამყოფლით, ევროპული კავშირის რომელიმე წევრ სახელმწიფოში) უფლებით, რომელიც მოიცავს ევროპული პარლამენტის, საბჭოსა და კომისიის დოკუმენტებისადმი წვდომის შესაძლებლობას (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-15 მუხლი, საბჭოს დადგენილება 2001/840, 29.11.2001, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 313/40; დადგენილება 1049/2001, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 145/43).
- 19** მართლმსაჯულება ამ საკითხს სხვადასხვაგვარად განიხილავს (შეად., განსაკუთრებით, განმარტება დადგენილებისა 1049/2001). განსაკუთრებით ესმება ხაზი პრესისათვის ინფორმაციის თავისუფლების მნიშვნელობას (ევროპული კავშირის სასამართლო, 19.10.1995, T-194/94, „Guardian Newspapers“). შესაბამისად, გართულებულია წვდომა ევროპის ცენტრალური ბანკის დოკუმენტებთან (ევროპული კავშირის სასამართლო, 29. 11. 2012, T-590/10, „Thesing“).
- 20** ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-15 მუხლის შესაბამისად მიღებული დადგენილება 1049/2001 (ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 145/43) განსაზღვრავს დოკუმენტებთან წვდომის წინაპირობებს დაწვრილებით (მე-2 მუხლის 1-ლი და მე-2 პუნქტები), წვდომაზე უარის თქმის დასაშვებობის საფუძვლებს (მე-4 მუხლი), ასევე, განაცხადის პროცედურებს (მე-6 და შემდგომი მუხლები). გამოწვევების საფუძვლებად მითითებულია საჯარო ინტერესების დაცვა (საჯარო უსაფრთხოების, თავდაცვისა და სამხედრო საკითხების, საერთაშორისო ურთიერთობების, აგრეთვე, ფინანსური, სავალუტო და ეკონომიკური პოლიტიკის გათვალისწინებით), კერძო

სფერო და ინდივიდების ინტეგრირება. ამ გამონაკლისების განმარტების საკითხს მართლმსაჯულებამ დიდი დრო დაუთმო (შეად. ცნება „სამართლებრივი კონსულტაცია“, ევროპული კავშირის სასამართლო, 23.11.2004, T-84/03, „Maurizio Turco“; „საერთაშორისო ურთიერთობების“ ცნებასთან დაკავშირებით, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 1.2.2007, C-266/05 P, „Jose Maria Sison“). „კერძო ავტონომიის“ ცნება არის შესაბამისი ძირითად უფლებასთან – განსაკუთრებით: განსამარტავია ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მე-8 მუხლის გათვალისწინებით; კერძო სფეროს დარღვევა არის სახეზე მაშინ, როდესაც განსაკუთრებით სენსიტიური პერსონალური მონაცემები (მაგ.: რასობრივი ან ეთნიკური კუთვნილების, რელიგიური მრწამსის, ჯანმრთელობის ან სექსუალური) არის გასაცემი (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 29. 6. 2010, C-28/08, „Bavarian Lager“). წევრ სახელმწიფოთა დოკუმენტები არ შეიძლება გასაჯაროდეს ამ სახელმწიფოთა წინასწარი თანხმობის გარეშე (დადგენილების მე-4 მუხლის მე-5 პუნქტი). ეს თანხმობა გულისხმობს არა ვეტოს უფლებას, არამედ პროცედურული თანამონაწილეობის სტატიას, რომლის ფარგლებში მოწმდება დადგენილების მე-4 მუხლის საგამონაკლისო წინაპირობები (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 18.12.2007, საქმე: C-64/05 P, „შვედეთი/ევროპული კომისია.“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 26.1.2010, საქმე: C-362/08 P, „საერთაშორისო დახმარების ფონდები“ (გამოცემაზე მეორე საჩივრის დასაშვებობა).

საბჭოს **დადგენილება 2001/840** და საბჭოს რეგლამენტის მეორე დანართი ეხება იმ დოკუმენტებთან სრულყოფილი წვდომის შესაძლებლობას, რომლებიც დაკავშირებულია საბჭოს საკანონმდებლო საქმიანობებთან. ამ ტიპის წვდომის უფლებებზე უარის თქმის საფუძველია **ორგანოთა უსაფრთხოების ლეგიტიმური ინტერესები**. იხ. ამ საკითხთან დაკავშირებით, საბჭოს დადგენილება 19.3.2001, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 101/1.

ზოგადად, ევროპული კავშირი წარმოჩნდება საკმაოდ ღია ორგანიზაციად, რომელიც **22** მზადაა, მოქალაქეთათვის ხელმისაწვდომი გახადოს ორგანიზაციული „შიდა ცხოვრება“. გამჭვირვალობის პრინციპი, ამ კონტექსტში, მოიცავს ბევრად მეტს, ვიდრე სახეზეა წევრ სახელმწიფოებში. ამავე საკითხებს განეკუთვნება აქტების გაცნობის უფლებები, რომლებიც მნიშვნელოვანია კარტელისა და ანტიდოპინგის პროცედურებში (უკანასკნელად: ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 14. 6. 2011, C-360/09 „Pfleiderer“), ასევე, „კარგი ადმინისტრაციული პრაქტიკის კოდექსი ევროპული კომისიის მოხელეთა ურთიერთობებისათვის საზოგადოებასთან“ (დანართი, რეგლამენტი KOM v. 29.11.2000, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 308/ 26 = Sartorius II Z. 235). ევროპული პარლამენტის მოსაზრებით, აუცილებელია დოკუმენტებთან წვდომის გაუმჯობესება, დადგენილების 1049/2001, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 145/43 გადამუშავება და დეტალიზება, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს ლისაბონის ხელშეკრულებით მოთხოვნილი საჯაროობისა და გამჭვირვალობის დონე. დადგენილების მე-17 მუხლის 1-ლი პუნქტის შესაბამისად, ქვეყნდება წლიური ანგარიში (სტატისტიკა) დოკუმენტებთან წვდომის უფლების განხორციელების საკითხთან დაკავშირებით, რომელიც მოიცავს, აგრეთვე, მიმდინარე/დასრულებულ სამართლებრივ საქმეებს ევროპულ სასამართლოებში (საბოლოოდ: COM(2016) 533 ფინალური). კომისიის დოკუმენტებთან წვდომის შესაძლებლობა გამოიყენება შესამჩნევი ინტენსივობით: თუკი რიცხვები 2014 წლიდან 2012 წელთან შედარებით შემცირდა, განაცხადების რაოდენობა 2015 წლისათვის 8%-ით გაიზარდა, 2014 წელთან შედარებით.

2. განხორციელება წევრ სახელმწიფოთა დაწესებულებების მიერ

23 კავშირის სამართლის განხორციელების შესაბამისად პასუხისმგებლობა, ისევე როგორც ადრე, ეკისრება წევრ სახელმწიფოებს. ეს არის არა მხოლოდ ემპირიული დაკვირვება, არამედ ვარაუდის წესი: კავშირის სამართლის განხორციელების ვალდებულება ეკისრებათ წევრ სახელმწიფოებს, მათი წევრობის საფუძველზე, თუკი კავშირი უშუალოდ არ განახორციელებს ამ საქმიანობას (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 197-ე მუხლი). ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტისა და ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 291-ე მუხლის შესაბამისად, აღიარებულია თანამშრომლობის ვალდებულებები. წევრი სახელმწიფოების მიერ აღსრულების ვალდებულება ვრცელდება სფეროებზე, რომელთა ფარგლებში ევროპული კავშირი სამართლებრივი დაახლოების პროცესს ახორციელებს. ამ კონტექსტში, ევროპული კავშირის აქტივობები უშუალოდ უკავშირდება სამართლებრივი დაახლოების პროცესს, მაგრამ ისე, რომ არ დაირღვეს წევრი სახელმწიფოების უფლებამოსილებები და ქვემდებარეობა. გარდა ამისა, აგრეთვე, იმ სფეროებშიც, რომლის ფარგლებში ევროპული კავშირი უშუალოდ გამოყენებად სამართალს ქმნის (მაგ., საბაჟო სამართლის სფეროში: დადგენილება 450/2008, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეტდვითი ორგანო, L 145/1 საბაჟო კოდექსის მიღების შესახებ), როგორც წესი, ამ უკანასკნელის განხორციელების ვალდებულება წევრი სახელმწიფოების დაწესებულებებს აქვთ.

ა) ქვემდებარეობის მიხედვით წევრი სახელმწიფოების მიერ განხორციელების პირინციპი?

24 დიდი ხნის განმავლობაში, ამ კონტექსტში, **შეიმჩნეოდა გაცნობიერებული სისტემური გადანყვებილების** არსებობა: რამდენადაც ევროპული კავშირი, უპირველესად, **სამართალშემოქმედებით** არის დაკავებული, **განხორციელების** ვალდებულება, განსაკუთრებით იმ სფეროებში, რომლებიც არ ეხება წევრ სახელმწიფოთა საკუთარ ინტერესებს (მაგ., სუბვენციების სამართალი), წევრ სახელმწიფოთა დაწესებულებებს ეკუთვნის. ამასობაში, სუბრაეროვნულ დონეზე, ადმინისტრაციის ეფექტიანობის არგუმენტის გათვალისწინებით, იმდენად **ბევრი დაწესებულება დაფუძნდა**, რომ ამ ტიპის მოსაზრებებისათვის სივრცე აღარ რჩება. ამასთან, იმდენად მრავალფეროვანია კავშირის სამართლის წევრ სახელმწიფოთა მიერ განხორციელების ვალდებულების სტანდარტში ჩარევა კავშირის დაწესებულებების მხრიდან, რომ ნორმატიულად აღქმული „პროცედურული ავტონომიის“ სტანდარტზე მხოლოდ ზოგადად თუ შეიძლება საუბარი. ამ კონტექსტში, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 291-ე მუხლი არაფერს ცვლის. განსაკუთრებული გამართლება არ არის აუცილებელი, როდესაც ევროპული კავშირი მართავს წევრ სახელმწიფოთა მიერ სამართლის აღსრულების საკითხებს. ქვემდებარეობის მიხედვით ამ საკითხების გადანაწილება ხაზს უსვამს შესაბამისი პოლიტიკური ინტერესების არსებობას. რაიმე ტიპის ნორმატიული პრინციპი ამ ყველაფრის უკან არ დგას და არც ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 291-ე მუხლით არის გათვალისწინებული. აღსანიშნავია, რომ ევროპულ კომისიას განსაკუთრებული ინსტიტუციური ინტერე-

სები აქვს, მოითხოვოს კავშირის სამართლის განხორციელების უფლებამოსილებების ევროპული კავშირის დონეზე წარმართვა და, შესაბამისად, არაპირდაპირი განხორციელების მართვის ინსტრუმენტების ფლობა.

იმ სფეროებში, რომელთა ფარგლებში კავშირის სამართლის არაპირდაპირი განხორციელება ხდება, კავშირის სამართლის განსაკუთრებული წინაპირობების გათვალისწინებით, როგორც წესი, აუცილებელია განსაზღვრა, თუ რომელი ეროვნული ორგანოები და სასამართლოები აღასრულებენ კავშირის სამართალს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 11.2.1971, საქმე: 39/70, „Fleischkontor“). ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ აღნიშნა, რომ წევრი სახელმწიფო არღვევს კავშირის სამართლისეულ ვალდებულებებს, თუკი ის ირჩევს იმ ტიპის ორგანიზაციულ ფორმებს, რომლებიც კავშირის სამართლის მოქმედებას საფრთხეს უქმნიან (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 21.9.1989, საქმე: C-68/88, „საბერძნეთი/ევროპული კომისია“). ეროვნული ადმინისტრაციები ვალდებული არიან, ისე განახორციელონ კავშირის სამართალი, რომ არ დაუშვან განსხვავებული მოპყრობის შესაძლებლობა ევროპული კავშირის მოქალაქეების მიმართ სხვადასხვა წევრ სახელმწიფოში (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 11.2.1971, საქმე: 39/70, „Fleischkontor“) და არ შეუქმნან საფრთხე ევროპული კავშირის სამართლის ეფექტიანობის იდეას.

აა) წევრი სახელმწიფოები თავისუფლებასა და ბოჭვას შორის

კავშირის სამართლის არაპირდაპირი განხორციელებისას ევროპული კავშირისა და წევრი სახელმწიფოების დაწესებულებების ურთიერთქმედების აღსაქმელად აუცილებელია გათვალისწინება, რომ ეს ორგანოები არ არიან **ერთმანეთს იერარქიულად დაქვემდებარებული ადმინისტრაციული სისტემები**, არამედ წარმოადგენენ მხოლოდ და მხოლოდ სხვადასხვა დონეს და სისტემას ადმინისტრაციული საქმიანობისას: სახელმწიფოებრივ დონეს და სუპრაეროვნულ დონეს. წევრ სახელმწიფოთა მიერ კავშირის სამართლის უშუალო განხორციელებისას სუპრაეროვნული ადმინისტრაციები არ ფლობენ უშუალო მითითების და ამ თვალსაზრისით პროცესების უშუალო მართვის შესაძლებლობას წევრი სახელმწიფოების დაწესებულების მისამართით. სუპრაეროვნულ დაწესებულებებს არ შეუძლიათ, აგრეთვე, წევრ სახელმწიფოებში მიმდინარე ადმინისტრაციული პროცედურების მიზიდვა ან მათი შეჩერება/გაუქმება. მსგავსი უფლებამოსილებები მზარდი ინტენსივობით საგანგებოდ განისაზღვრება. შესაბამისად, მაგ., 2011 წლიდან ოპერირებად ფინანსურ ცენტრებს (ევროპული სამეთვალყურეო დაწესებულება ფასიანი ქაღალდებისათვის, ევროპული სამეთვალყურეო სააგენტო სადამღვევო სფეროში და სანარმოო ასაკობრივი უზრუნველყოფისას და ბანკების ზედამხედველობის ევროპული დაწესებულება) აქვთ უფლებამოსილება, მისცენ ფინანსური კონტროლის განმახორციელებელ ეროვნულ დაწესებულებებს მითითებები, ან გადაიბარონ მთლიანად შესაბამისი პროცედურები.

ევროპული კავშირის ინსტიტუციებს რჩებათ უფლებამოსილება, ზოგადი „შეტყობინებებითა“ და კომუნიკაციის სხვა მსგავსი საშუალებებით დაეხმარონ წევრი სახელმწიფოების დაწესებულებებს **კავშირის სამართლის განმარტებისა და გამოყენების** პროცესში. ამასთან, მათ შეუძლიათ, მოახდინონ გავ-

ლენა წევრ სახელმწიფოთა დაწესებულებებსა და სასამართლოებზე შეტყობინებების, დასკვნებისა და რჩევების გაცემით (მართვის „რბილი ფორმები“). ამ ტიპის მიმართვებს დიდი მნიშვნელობა აქვთ არა მხოლოდ სასამართლო პროცესებისათვის.

გარდა ამისა, გათვალისწინებულია ჰორიზონტალური და ვერტიკალური თანამშრომლობის არაერთი ფორმა, რათა უზრუნველყოფილი იყოს ევროპული კავშირის ინტერესების განხორციელება კონკრეტული ადმინისტრაციული პროცედურების გათვალისწინებით (მაგ.: ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 33-ე მუხლი, 46-ე მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი, 50-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი შიდა ბაზართან დაკავშირებით; ამავე ხელშეკრულების 67-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, 73-ე და შემდგომი მუხლები, 82-ე და 87-ე მუხლები თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და სამართლის სივრცესთან დაკავშირებით). ხშირად საუბრობენ მოდურად „ქსელების“ წარმოშობაზე, რომლის ფარგლებში წევრი სახელმწიფოების დაწესებულებები ერთმანეთთან კოოპერირებენ და ინფორმაციებს ცვლიან. ბევრ სფეროში წევრი სახელმწიფოები ვალდებული არიან, აღიარონ და გაითვალისწინონ სხვა სახელმწიფოთა დაწესებულებების გადაწყვეტილებები (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 197-ე მუხლი). გარდა ამისა, ევროპული კავშირის სამართალი შეიცავს ვალდებულებებს ბევრ ადგილას კონტროლის მექანიზმების დაფუძნების შესახებ (კომისიის ინსპექციების შესახებ ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 337-ე მუხლი).

28 ჰორიზონტალური რეგულაციები – 2185/96 (ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, 1996, L 292/2), ასევე, 1073/99 (ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, 1999, L 136/1) შესაძლებლობას უქმნიან OLAF-კონტროლირებს, განახორციელონ სრულყოფილი გარე და შიდა კონტროლი წევრი სახელმწიფოების დაწესებულებებში.

29 ევროპული კავშირის სამართალს აქვს მრავალმხრივი გავლენა დაწესებულებების თანამშრომლობასა და სტრუქტურაზე, აგრეთვე, სასამართლოებზე. ნაწილობრივ, ეს მოიცავს სხვა სახელმწიფოთა ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების ან სასამართლო გადაწყვეტილებების **აღიარების** ვალდებულებას. ადმინისტრაციულ სფეროში, ამ თვალსაზრისით, წარმოიშობა ვიწრო ფორმები ევროპული კავშირისა და წევრი სახელმწიფოების თანამშრომლობისა და წევრ სახელმწიფოებს შორის ჰორიზონტალური თანამშრომლობისა. ამ თვალსაზრისით, სახეზეა **ადმინისტრაციული თანამშრომლობითი სამართლის** განვითარება. გარდა არსებული ცალკეული აღსრულების მოდელისა, რომელიც ადმინისტრაციული აღსრულების სფეროში წევრი სახელმწიფოების ავტარკიით ხასიათდება, არსებობს აგრეთვე, ტრანსეროვნული მოდელი, რომელიც მოიცავს აღმასრულებელი უფლებამოსილებების ცენტრალიზაციის იდეას და რეფერენტული გადაწყვეტილებების მიღების მოდელი, რომელიც აკავშირებს ტრანსეროვნულ დონეზე მოქმედი გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილებებსა და წევრი სახელმწიფოების მიერ ცალკეული გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილებებს. მსგავსი რეფერენტული სფეროების განვითარების მაგალითია პროდუქტების დამუშავების სამართალი. გარდა ამისა, არსებობენ ეროვნული და სუპერაეროვნული დაწესებულებების ქსელები, მაგ., თუნდაც მომსახურების დირექტივის (2006/123; ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, 2006, L 376/36) გამოყენების სფეროში. სხვა მაგალითად შეიძლება დასახელდეს ადმინისტრაციული თანამშრომლობა ეკონომიკის ქსელების რეგულირების უზრუნველყოფი გაერთიანებების სფეროში. გარდა ამისა, გასათვალისწინებელია ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მოქმედება.

30 კავშირის სამართლის განხორციელების მიხედვით გასათვალისწინებელია ასევე **სამართლებრივი დაცვის** ის საშუალებები, რომლებიც მოქმედებენ კავშირის სამართლით შებოჭილი **ეროვნული სა-**

სამართლოების დონეზე, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს „მიღმა“, წევრი სახელმწიფოების მესამე, სასამართლო ხელისუფლების ფარგლებში. გარდა ამისა, აუცილებელია „ეფექტიანი სამართლებრივი დაცვის“ ვალდებულების უზრუნველყოფა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 25.7.2002, საქმე: C-50/00 P, „UPA“).

ბბ) კავშირის სამართლის აღსრულება ფედერალური მინებისა და თვითმმართველობების მიერ

ლიტერატურა: *Meißner*, Die Bundesländer und die Europäischen Gemeinschaften, 1996; *Müller-Terpitz*, Die Beteiligung des Bundesrates am Willensbildungsprozeß der Europäischen Union, 1999; *Classen*, Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden und EU-Recht, in: *Wallerath* (Hrsg.), Kommunen im Wettbewerb, 2001, 85; *Haslach*, Die Umsetzung von EG-Richtlinien durch die Länder, 2001; *Koenig/Braun*, Rückgriffsansprüche des Bundes bei einer Haftung für Verstöße der Bundesländer gegen Gemeinschaftsrecht, NJ 2004, 97; *Lohse*, Durchsetzung von Unionsrecht durch Kommunalaufsichtsbehörden, NVwZ 2016, 102.

ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის პრინციპის გათვალისწინებით, გერმანიის მსგავსი ფედერაციების შემთხვევაში, **წევრი სახელმწიფოს დისკრეციას** განეკუთვნება საკითხი (კონსტიტუციური წესრიგის ინდივიდუალურობის შესაბამისად), თუ როგორ აღასრულებს ის კავშირის სამართალს: ცენტრალური სახელისუფლებო ორგანოების, ტერიტორიული ერთეულებისა თუ თვითმმართველობების მეშვეობით. ევროპული კავშირის თვალთახედვით, ფედერაცია ერთიანი სახელმწიფოა. გერმანიის ფედერალური ერთეულებისა და კომუნალური დაწესებულებები ემორჩილებიან თანამშრომლობის ვალდებულებებს, გათვალისწინებულს გერმანიის ფედერალური კონსტიტუციის 83-ე და შემდგომი მუხლებით, ისევე, როგორც თავად ცენტრალური ხელისუფლება. მსგავსი სტანდარტი მოქმედებს **ავსტრიაშიც**. ევროპული კავშირის სამართლის აღსრულების კონტექსტში ფედერაციების მიხედვით სხვა სპეციფიკური პრობლემები წარმოიშობა:

კავშირის სამართლის **საკანონმდებლო დონეზე** ასრულება გვიან ხდება. ამ თვალსაზრისით, შესაძლოა, წარმოიქმნას სახელმწიფო პასუხისმგებლობის სამართლით გათვალისწინებული ვალდებულებები. „König“ გადაწყვეტილების (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 1.6.1999, საქმე: C-302/97) შემდეგ საკითხი, თუ რომელი ორგანო აგებს პასუხს, განსაკუთრებით, გერმანიის ფედერაციის ან ფედერალური ერთეულის შემთხვევაში, განისაზღვრება შიდაეროვნული კანონმდებლობის შესაბამისად.

ევროპული სამართლებრივი აქტების **აღსრულების** საკითხი განისაზღვრება გერმანიის ფედერალური კონსტიტუციის 30-ე, 83-ე და 92-ე მუხლებით. ადმინისტრაციული უფლებამოსილებები, შესაბამისად, განისაზღვრება ფედერალური წყობის შიდასისტემური შემადგენლობისა და საკანონმდებლო უფლებამოსილებების გათვალისწინებით. ევროპული კავშირის სამართლის უშუალო განხორციელებისას მიეთითება, როგორც წესი, გერმანიის ფედერალური კონსტიტუციის 70-ე მუხლით გათვალისწინებულ შიდა სახელმწიფოებრივ უფლებამოსილებებზე.

საკონსტიტუციო სამართლებრივად, გერმანიის ფედერალური მინები ვალდებულნი არიან, აღასრულონ ლოიალურად კავშირის სამართალი, გერმანიის ფედერალური კონსტიტუციის 23 მუხლისა და ფედერალური ერთგულების პრინციპის (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 92, 203) შესაბამისად, აგრეთვე, ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტის („**ორმხრივი ლოიალურობის შესახებ ვალდებულება**“) გათვალისწინებით.

ამასთან, ევროპული კავშირი ვალდებულია, პატივი სცეს წევრი სახელმწიფოების კონსტიტუციურ წესრიგს იმდენად, რამდენადაც კავშირის სამართლის აღსრულება უზრუნველყოფილია. გერმანიის ფედერალური კონსტიტუცია ითვალისწინებს ერთგვარი გამოთანაბრების ინსტრუმენტს ფედერალური ერთეულებისა და ცენტრალური ხელისუფლებისათვის, იმ შემთხვევაში, თუკი გერმანიის ფედერაციას დაეკისრა კონკრეტული თანხის გადახდის ვალდებულება შესაბამისი სასამართლო გადაწყვეტილების საფუძველზე, თუმცა ამ თანხის დაკისრების მიზეზი რომელიმე ფედერალური ერთეულის მიერ კავშირის სამართლის ნორმების აღსრულების სტანდარტების დარღვევაა (გერმანიის ფედერალური კონსტიტუციის 104 ა მუხლის მე-6 პუნქტი).

ბ) წევრი სახელმწიფოების მიერ კავშირის სამართლის განხორციელების წინაპირობები

- 35 იმ სფეროებში, რომელთა ფარგლებში წევრი სახელმწიფოები კავშირის სამართალს აღასრულებენ, ეს უკანასკნელნი ვალდებულნი არიან, დაიცვან კავშირის სამართლის შესაბამისი ნორმები. ეს მოთხოვნა მოიცავს საგნობრივ, ორგანიზაციულ და საპროცესო სამართალს. მიუხედავად ამისა, ცოტაა ისეთი სფერო, რომლის ფარგლებშიც ეროვნული ადმინისტრაციების მიერ კავშირის სამართლის აღსრულების საკითხები სრულყოფილად არის რეგულირებული. ხშირია მოთხოვნილება, გამოყენებულ იქნეს წევრი სახელმწიფოების სამართალი კავშირის სამართლის **აღსრულების სტანდარტების შესავსებად**. ეროვნული სამართლის გამოყენებამ არაპირდაპირი აღსრულებისას შესაძლოა, დააზიანოს ევროპული კავშირის სამართლის უნიფიცირებული მოქმედების იდეა.
- 36 ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ დაიწყო ჯერ კიდევ ადრეულ ეტაპზე იმ ტიპის წესების ფორმულირება, რომლებიც შესაძლებელს ხდიდა წევრი სახელმწიფოების ადმინისტრაციული სამართლის გამოყენებას კავშირის სამართლის აღსრულებისას. სასამართლომ დაადგინა, რომ ეროვნული სამართლებრივი ნორმები ევროპული კავშირის საკითხებთან ახლოს მდგომ ფაქტობრივ წინაპირობებზე არ უნდა გავრცელებულიყო იმაზე უფრო ნეგატიური შედეგების გამომწვევ კონტექსტში, ვიდრე წმინდა შიდასამართლებრივი ნორმები (**ეკვივალენტურობის მოთხოვნა**). ამასთან, ეროვნული სამართლებრივი ნორმების გამოყენებისას არ უნდა მოხდეს ევროპული კავშირის განსახორციელებელი ნორმის მიზნის პრაქტიკული რეალიზაციის შეფერხება (**ეფექტიანობის მოთხოვნა**). (ცალკეული შემთხვევების მიხედვით: ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 21. 9. 1983, საქმე: 205 bis 215/82, „Deutsche Milchkontor“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 20.3.1997, საქმე: C-24/95, „Alcan“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 16.3.2006, საქმე: C-234/04, „Kapferer“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13.7.2006, საქმე: C-295/04, „Manfredi“).
- 37 ნორმები **ეფექტიანობის მოთხოვნას** შეესაბამება, თუკი ისინი ევროპული კავშირის ინტერესებს ამ უკანასკნელის მიერ შემუშავებული ნორმების განხორციელებისას საკმარისად ითვალისწინებს. „Alcan“-ის საქმეზე მართლმსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ მეწარმემ, რომელმაც განუცხადებელი სუბვენცია ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების

108-ე მუხლის დარღვევით მიიღო, ვერ დაეყრდნობა ნდობის დაცვის პრინციპს წევრ სახელმწიფოთა მოთხოვნების მიმართ; ასევე, ერთნაირი ვადაც სრულიად გამოუსადეგარია ამ შემთხვევაში სუბვენციის უკან დაბრუნების შესახებ გადაწყვეტილებისათვის.

სხვა გადაწყვეტილებაში გერმანიის წინააღმდეგ მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება, რადგან შესაბამის-
მა დაწესებულებმა დაუშვეს ზედმეტი ღვინის დისტილაციის ვალდებულების დაკავშირება დაუყოვნებ-
ლოდ აღსრულების ვალდებულებასთან (ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის §80, მე-2 პუნქტის
პირველი წინადადების Nr. 4); შესაბამისმა ღვინის მწარმოებელმა გლეხებმა გააპროტესტეს ეს ფაქტი
და შეაჩერეს აღსრულებადობა ამ პროცესისა და ჰქონდათ შესაძლებლობა, ამ ღვინის გაყიდვის შედე-
გად დამორჩილებოდნენ კავშირის სამართლის პრაქტიკულ მოქმედებას (ევროპული კავშირის მართ-
ლმსაჯულების სასამართლო, 10.7.1990, საქმე: C-217/88, „Weindestillation“). ამ ვალდებულებამ
შეიძლება მოიცვას პოზიტიური მოქმედებები, მაგ., დროებითი ღონისძიების ამოქმედება იმ ეროვნული
კანონის მიმართ, რომელიც ეწინააღმდეგება კავშირის სამართალს (ევროპული კავშირის მართლმსა-
ჯულების სასამართლო, 19.6.1990, საქმე: C-213/89, „Factortame“). ამ ტიპის მოქმედებების შესახებ
ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრაქტიკა კამუისტურია და არ არის მარტი-
ვად აღწერადი (ხანდაზმულობის საკითხზე იხ.: ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართ-
ლო, 15.4.2010, საქმე: C-542/08, „Barth“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო,
8. 7. 2010, საქმე: C-246/09, „Bullicke“).

სხვა მაგალითებს შეიცავს **საპროცესო სამართალი**. როგორც ადმინისტრაციული აქტების შინაარ-
სობრივი სტანდარტი, ასევე, სასამართლო გადაწყვეტილებების სამართლებრივი ძალა ემორჩილება
კავშირის სამართლებრივ ზღვარს; სისხლის სამართალში ხანდაზმულობის შესახებ მძიმე საკითხებმა
გამოიწვია შემდეგი: იტალიის საკონსტიტუციო სასამართლო იძულებული გახდა, განეხილა საკუთარი
კონსტიტუციური იდენტობის საკითხები.

აღწერილი მართლმსაჯულება წევრ სახელმწიფოებს აქცევს დადგენილ ჩარჩოებში
და უტოვებს შემლუდულ თავისუფლებას გამოყენებადი საპროცესო სამართლის შექ-
მნის პროცესში. ეს ეწინააღმდეგება სუბსიდიარულობის პრინციპს. უფრო და უფრო
იგრძნობა ტენდენცია, რომ ევროპული მართლმსაჯულება **ძირითად უფლებებსა და
სამართლის ზოგად პრინციპებზე** აპელირებებით უშუალოდ ერევა წევრი სახელ-
მწიფოების მიერ კავშირის სამართლის განხორციელების პროცესში. ამ კონტექსტში
გამოყენებადი ნორმა უკვე აღარ არის ეროვნული სამართლის ნაწილი, რომელიც
ვალდებულია, შეესაბამებოდეს კავშირის სამართლის მოთხოვნებს; პირიქით, უკვე
ხდება კავშირის სამართლის ნორმის უშუალო გამოყენება. ამ ყველაფერს შედეგად
აქვს მაღალი ხარისხის **გადაფარვითი ეფექტი**.

ეს განვითარება ნათლად გამოიხატა კავშირის სამართლის ფარგლებში არსებული
სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის შესახებ მოთხოვნის სამართლებრივი საფუძვლე-
ბის განხილვისას: აქ გერმანიის უზენაესი სასამართლო გამოთქვამს მოსაზრებას, რომ
კავშირის სამართლისეული მოთხოვნა საფუძვლად უდევს ინსტიტუტს, თუკი ის დამო-
უკიდებლად წარმოიშობა სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის შესახებ ეროვნულ მოთ-
ხოვნებთან ერთად (BGH, NVwZ 2001, 465); თუმცა სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის
შესახებ ეს მოთხოვნები უნდა განხორციელდეს ეროვნული სამართლის კრიტერიუმე-
ბის შესაბამისად (გერმანიის სამოქალაქო კოდექსი, §839). ამ თვალსაზრისით, კავში-
რის სამართლისეული ინსტიტუტები იჭრებიან ეროვნულ სამართლებრივ, ევროპული
კავშირის სამართლით შემოსაზღვრულ სივრცეში. ჭერჯერობით რთულად სათქმელია,
თუ რამდენად შორს წავა ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ამ
ტიპის გადაფარვებისა და გადანაცვლებების დაშვებისას. საკითხი, თუ რომელ შემთ-

ხვევებში ხდება კავშირის სამართლის უშუალო პრინციპების გამოყენება და როდის არის გამოყენებადი „Milchkontor“ ან „Alcan“ მართლმსაჯულება, განეკუთვნება მნიშვნელოვან და ღია კითხვებს ადმინისტრაციული სამართლის არაპირდაპირი აღსრულებისას.

- 42** დასკვნის სახით შეიძლება აღინიშნოს, რომ კავშირის სამართლის განხორციელების პრინციპები, ისევე, როგორც მისი უპირატესი გამოყენების პრინციპი ეროვნულ სამართალთან მიმართებით, ემსახურებიან იმ მთავარ იდეას, რომ შესაძლებელი იყოს ევროპული კავშირის სამართლებრივი გაერთიანების განხორციელება მარტივად, სრულყოფილად და ხანგრძლივად.

გ) განხორციელების დეფიციტები

- 43** განხორციელების პროცესში ხარვეზების არსებობისას კომისიას შეუძლია, ჩაერთოს ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 258-ე მუხლით გათვალისწინებული პროცედურის შესაბამისად. ხშირად ეს პროცედურა არააფექტიანია, მაასტრიხტის ხელშეკრულებით არსებითად გაუმჯობესებული სანქციონების ინსტრუმენტების მიუხედავად (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 260-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). ამ თვალსაზრისით, ევროპული კავშირის ორგანოები წლებია, ცდილობენ განავითარონ ინსტრუმენტები, რომლებიც წევრი სახელმწიფოების ეროვნული სამართლის ფარგლებში შეებრძოლებიან კავშირის სამართლის დაგვიანებულ, არასწორ იმპლემენტაციებს ან გამოყენებას ეროვნული სახელისუფლებო ორგანოების მიერ და ამ მხრივ არსებულ ხარვეზებს.

აა) სანქციები წევრი სახელმწიფოების მისამართით

ლიტერატურა: *Härtel*, Durchsetzbarkeit von Zwangsgeld-Urteilen des EuGH gegen Mitgliedstaaten, EuR 2001, 617; *Thiele*, Sanktionen gegen EG-Mitgliedstaaten zur Durchsetzung von Europäischem Gemeinschaftsrecht – Das Sanktionsverfahren nach Art. 228 Abs. 2 EG, EuR 2008, 320; *dies.*, Rechtsschutzsystem nach dem Vertrag von Lissabon – (K)ein Schritt nach vorn?, EuR 2010, 35.

- 44** საკითხი, თუ რა ტიპის სანქციებით უნდა განხორციელდეს ევროპული კავშირის სამართლის პატივისცემა ან იმპლემენტირება, მიემართება კავშირის სამართლის არსებით კომპონენტებს და სამართლებრივ ბუნებას. კავშირი არის „სამართლებრივი გაერთიანება“ და, შესაბამისად, სახელმწიფოს მსგავსი გაერთიანება და არა სახელმწიფოს იდენტური კატეგორია. მას აკლია სახელმწიფოებრიობის მნიშვნელოვანი ატრიბუტები – განსაკუთრებით, ძალაუფლება, რათა საჭიროების შემთხვევაში **თავად მოითხოვოს** კავშირის მართლწესრიგის პატივისცემა შესაბამისი **იძულებითი მექანიზმებით**. ევროპული კავშირის მიერ შექმნილი ნორმების განხორციელება წევრი სახელმწიფოების ნების გამოხატავა, ისევე, როგორც მათ იურისდიქციაში შემავალი პირების დახმარება კავშირის სამართლის განხორციელებისას. ხელშეკრულებები წევრი სახელმწიფოების საამისო „კეთილ ნებას“ წინაპირობად განსაზღვრავენ, რამდენადაც ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 344-ე მუხლი აღიარებს **დავის მოგვარების მექანიზმების გამოყენების შესაძლებლობას**, განსაკუთრებით,

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სამართლის გათვალისწინებით, მათ შორის, აღსრულების საკითხებზე. ამით გამოირიცხება განხორციელების ისეთი მექანიზმები, როგორებიცაა საერთაშორისოსამართლებრივი რეპრესალიები ან ფედერალური ეგზეკუციები ფედერალური ერთეულის მისამართით. ბუნდოვანია, თუ რა უნდა მოხდეს, თუკი რომელიმე წევრი სახელმწიფო კონკრეტულ შემთხვევაში არ გამოხატავს „ცალსახა ნებას, აღასრულოს“, მაგ., ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილება. მსგავსი სიტუაციები a priori გამორიცხული ვერ იქნება. ამ კონტექსტში, როგორც ევროპული კავშირის ორგანოების, ისე წევრი სახელმწიფოების ვალდებულებაა, მიადნონ ევროპული კავშირის სამართლის პატივისცემას შესაბამისი **მოლაპარაკებების გზით**. როგორც ultima ratio, არ უნდა გამოირიცხოს რეპრესიის მსგავსი საერთაშორისოსამართლებრივი რეაქციები შესაბამისი წევრი სახელმწიფოს მისამართით, ისევე, როგორც, მაგ., თუნდაც გარიცხვა ევროპული კავშირიდან.

ამ მდგომარეობას ასახავს ის ფაქტი, რომ კავშირის სამართალი ამ დრომდე **სანქ- 45**
ცირების შესაძლებლობის მხოლოდ შეზღუდულ სისტემას იცნობს. ეს სისტემა შექმნილია მაასტრიხტის 1992 წლის ხელშეკრულების შემდეგ.

თუკი კავშირის რესურსები წევრი სახელმწიფოების დანესებულებებს გადაეცემა, კომისიას შეუძლია **46**
არასწორი ხარჯვის სანქცირება იმით, რომ ჩათვლის ამ უკანასკნელს მომავალში მისაღები რესურსების შემადგენლობაში.

საბჭოსა და კომისიის მიერ მნიშვნელოვნად პოლიტიკურად მოტივირებული სანქციების სისტემა წევრი სახელმწიფოების მისამართით განსაკუთრებულ როლს ასრულებს **ეროვნული საბიუჯეტო პოლი- 47**
ტიკის კონტროლისას სავალუტო კავშირის კონტექსტში, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 123-ე და შემდგომი მუხლების შესაბამისად.

იმ შესაძლებლობების ცენტრში, რომელიც აქვს კომისიას სახელმწიფოთა დანესებუ- **47**
ლებების მიმართ, დგას ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 258-ე მუხლით გათვალისწინებული ხელშეკრულების დარღვევის პროცედურა. აქ იგრძნობა ის ფაქტი, რომ ევროპული კავშირის ინსტიტუციები და სახელმწიფოებრივი აღმასრულებელი დანესებულებები წარმოადგენენ არა იერარქიულად ურთიერთდაქვემდებარებულ ადმინისტრაციულ სხეულს, არამედ მხოლოდ და მხოლოდ ერთი საერთაშორისო ორგანიზაციის შემადგენლობაში მყოფ ერთეულებს. როგორც წესი, აღსრულების დეფიციტის შემთხვევაში, კომისიას შეუძლია გამოიყენოს 258-ე მუხლით გათვალისწინებული პროცედურა.

ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 260-ე მუხლის შე- **48**
საბამისად, წევრი სახელმწიფოები ვალდებული არიან, განახორციელონ ღონისძიებები, რომლებიც გამომდინარეობენ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილებიდან, რომლითაც დადგინდა ხელშეკრულების დარღვევა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 19.1.1993, საქმე: C-101/91, „ევროპული კომისია/იტალია“). ამ თვალსაზრისით, წევრი სახელმწიფოებისათვის მნიშვნელოვან როლს ასრულებს იდეა, რომ გადაწყვეტილების არმესრულებამ მართივად შეიძლება გამოიწვიოს ჯაჭვური რეაქცია სხვა წევრი სახელმწიფოების მხრიდან, რამაც შეიძლება დააზიანოს კავშირის სისტემა.

ბბ) სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის შესახებ მოთხოვნა

- 49 ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო მისდევს დოქტრინას, რომლის მიხედვით, წევრი სახელმწიფოების მიერ კავშირის სამართლის საწინააღმდეგო მოქმედებისას შესაბამისი მოქალაქეებს და მენარმეებს აქვთ შესაძლებლობა, **მოითხოვონ მიყენებული ზიანის ანაზღაურება**. პრინციპულად აღიარებულია ინდივიდების მოთხოვნის უფლება, მოსთხოვონ შესაბამისი წევრ სახელმწიფოს ზიანის ანაზღაურება, ამ უკანასკნელის მიერ კავშირის სამართლის დარღვევის შემთხვევაში. ამ ტიპის მოთხოვნის უფლების წინაპირობებია: დარღვეული სამართლებრივი ნორმა ინდივიდების მიმართ უფლებამჭურველია, დარღვევა საკმარისად კვალიფიცირებადი და არსებობს კაუზალური ურთიერთმიმართება სახელმწიფოს მიერ დარღვეულ მოვალეობასა და ინდივიდისათვის მიყენებულ ზიანს შორის. წევრი სახელმწიფოს მიერ საკმარისად კვალიფიცირებადი დარღვევა წინაპირობად გულისხმობს: წევრი სახელმწიფო საკუთარი ქმედებით არღვევს ზღვარს, რომელიც ღია და ამკარაა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 25.1.2007, საქმე: C-278/05, „Carol Marilyn Robins“).

III. კავშირის სამართლის იძულებითი აღსრულება

- 50 იძულებითი აღსრულებისას შესაბამისი **იძულებითი ღონისძიებების გატარების უფლებამოსილებას და ძალაუფლებას ფლობენ წევრი სახელმწიფოები**. ევროპული კავშირი ამ დრომდე არ ფლობს იძულებითი აღსრულების ძალაუფლებას. იძულებითი აღსრულება ხორციელდება მხოლოდ ინდივიდთა და არა წევრ სახელმწიფოთა მისამართით (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების, 299-ე მუხლი).
- 51 ევროპული კავშირი იღებს გადაწყვეტილებას აღსრულების საკითხთან დაკავშირებით, საბჭოს ან კომისიის გადაწყვეტილების ფორმით ან მართლმსაჯულების სასამართლოს შესაბამისი გადაწყვეტილების სახით. აღსრულების ეფექტიანი განხორციელების ძალაუფლება წევრ სახელმწიფოებს აქვთ. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 299-ე მუხლის მე-2–მე-4 ქვეპარაგრაფების შესაბამისად, მითითება ხდება ეროვნული სამართლის საპროცესო კანონმდებლობაზე. შესაბამისად, აღსრულების შესახებ საკითხი გადაეცემა რომელიმე კონკრეტულ დაწესებულებას, რომელსაც ევროპული კავშირის ინსტანციებს წევრი სახელმწიფოები უსახელებენ. გერმანიის ფედერაციაში ეს არის იუსტიციის ფედერალური სამინისტრო. შეად. შეტყობინება 3.2.1961 (ფედერალური საკანონმდებლო მაცნე, II 50).
- 52 ეროვნულ დონეზე გადამოწმება შემოიფარგლება მხოლოდ აღსრულების შესახებ საკითხის ნამდვილობის გადამოწმებით. ყველა სხვა მიზეზით საეჭვოობისას გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება აღსრულების საკითხებზე ეკუთვნის ევროპულ კავშირს. ამ თვალსაზრისით, წმინდა იძულების გარდა, მოქმედებს კავშირისეული და არა ეროვნული *ordre public*.

IV. სანქციები კერძო პირების მისამართით

ლიტერატურა: *Dafni*, The EU's Ability to Implement Economically Effective Unilateral Sanctions, 2000; *Eisele*, Einführung in das Europäische Strafrecht, JA 2000, 896; *de Kerchove/Weyembergh*, La reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires pénales dans l'Union Européenne, 2001; *Werner*, Grenzen und Möglichkeiten europäischer Strafrechtspflege, 2002; *Terhechte*, Die Vollstreckung von EG-Bußgeldbescheiden in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, EuZW 2004, 235; *El-Shabassy*, Die Durchsetzung finanzieller Sanktionen der Europäischen Gemeinschaften gegen ihre Mitgliedstaaten, 2008; *Pieto*, Die juristische Natur der Sanktionen der Europäischen Union, ZStW 2008, 403; *Koch*, Verwaltungssanktionen im deutschen und niederländischen Verwaltungs- und Kartellrecht, 2011; *Zeder*, Europastrafrecht, Vertrag von Lissabon und Stockholmer Programm: Mehr Grundrechtsschutz, EuR 2012, 34; *Saurer*, Der Einzelne im europäischen Verwaltungsrecht, 2014; *Brauneck*, Zu enthaltsam? Das Primat der Wettbewerbspolitik in der Unionsrechtsprechung, EuR 2016, 724.

ეფექტიანი სანქციების ძალაუფლება ასევე აქვს ევროპულ კავშირს **ინდივიდებისა და მენარმეების** მისამართით. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 261-ე მუხლი ითვალისწინებს, რომ დადგენილების მიღებისას შესაძლოა, გათვალისწინებულ იქნეს იძულებითი ღონისძიებები; ამ კონტექსტში, მოქმედებს, ასევე, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს კონტროლის უფლებამოსილებები. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 103-ე მუხლის მე-2 აბზაცი სპეციალურ შემთხვევაში ითვალისწინებს ჯარიმებისა და იძულებითი ფულადი სანქციების დაკისრების შესაძლებლობას კონკურენციის სამართლებრივი პრინციპების განსახორციელებლად ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 101-ე და შემდგომი მუხლების შესაბამისად. სანქციების საშუალებები: ჯარიმები (პირველადი ან მეორეული სამართლის დარღვევისას), იძულებითი ფულადი სანქციები (ხელშეკრულების შესაბამისი ქმედების იძულებისათვის) ან დაგვიანების პირგასამტეხლო (ფინანსური ვალდებულებების შეუსრულებლობისას).

ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების სფეროში მრავალჯერ იქნა გამოყენებული შესაძლებლობა, მეორეული სამართლის შექმნისას (რეგულაციები) გათვალისწინებული ყოფილიყო იძულებითი ღონისძიებები. საამისოდ მნიშვნელოვანი მაგალითია კარტელის შესახებ დადგენილება 1/2003. კომისიამ გამოსცა გზამკვლევები ჯარიმების გამოყენების პროცედურისათვის ამავე დადგენილების 23-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის შესაბამისად. აგრარულ სექტორშიც მრავლად მოიპოვება რეგულაციები, რომლებიც კავშირის სამართლისეული წინაპირობების შესრულებისას სანქციებს ითვალისწინებენ. მაგ., საბაზრო დადგენილებებში ხშირად არის გათვალისწინებული, რომ კაუციონები, რომლებიც ინდივიდების მიერ წინასწარ უნდა იყოს გადახდილი, თუკი კავშირის სამართალს ეწინააღმდეგება, არ გადაიხდებიან. მსგავს მიზნებს ემსახურება: ფულადი ჯარიმები უსამართლოდ მიღებული შემოსავლებისას, გადახდის მოთხოვნების შემცირება ან შეწყვეტა, შეჩერება და სხვ. გამოიყენა დირექტივა სანქციების შესახებ დასაქმებულის წინააღმდეგ, რომელიც ასაქმებს მესამე ქვეყნების მოქალაქეებს ბინადრობის ნებართვის არსებობის გარეშე (ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეტვითი ორგანო, 2009, L 168/24).

ევროპულ კავშირს აქამდე **არ უცდია სისხლისსამართლებრივ ძალაუფლებაზე აქცენტირება**. ამას აქვს ინტეგრაციის პოლიტიკის მიხედვით არსებული, საკონსტიტუციო-სამართლებრივი და, უპირველესად, ფუნქციური და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის იდეის გათვალისწინებით არსებული საფუძვლები. „პერსონალიზებული“ სისხლისსამართლებრივი ძალაუფლება ანგარიშვალდებული უნდა იყოს უშუალოდ

ხალხის მიერ არჩეული კანონმდებლისა და დამოუკიდებელი სისხლის სამართლის მოსამართლეების წინაშე, როგორც ეს არის საპარლამენტო დემოკრატიებში. კავშირის ნორმათშემოქმედი მსგავს დემოკრატიულ ლეგიტიმაციას არ ფლობს. სისხლის-სამართლებრივი ძალაუფლება კვლავ წევრი სახელმწიფოების დონეზე უნდა ფუნქციონირებდეს. გარდა ამისა, არ არსებობს მოთხოვნილება, ევროპულ კავშირს მიენიჭოს უშუალოდ მოქმედი სისხლისსამართლებრივი დანაშაულებრივი შემადგენლობების შექმნის უფლებამოსილება. ევროპული კავშირის მიზნები ამ დრომდე რეალიზდება იმით, რომ წევრი სახელმწიფოები პირველადი ან მეორეული სამართლის ფარგლებში ვალდებულნი არიან, დაასაბუთონ დანაშაულთა სისხლისსამართლებრივი შემადგენლობები. ეს შეინიშნება მზარდი ინტენსივობით. შეინიშნება, ასევე, ტენდენცია, რომელიც ერთგვარ კორელაციას აღწერს დემოკრატიის პრინციპსა და სუბსიდიარობის პრინციპს შორის.

- 55** ამ თვალსაზრისით, ევროპული კავშირი სამართლიანად ზრუნავს საკუთარი ინტერესების შესაბამისად სანქცირებაზე: ევროპული კავშირის ფინანსური ინტერესებისათვის გათვალისწინებულია პენალიზაციის ვალდებულება ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 325-ე მუხლის მე-2 აბზაცით. სხვა შემთხვევებში, ევროპული კავშირი მიუთითებს ეროვნული სისხლის სამართლის გამოყენების აუცილებლობაზე (მუხლი 194, მე-2 პუნქტი, ევროპის ატომური გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულება, საიდუმლოდ შენახვის შესახებ ნორმები; მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს წესდების პროტოკოლის 30-ე მუხლი, ფიცის დადება).
- 56** მიუხედავად ზემოაღნიშნულისა, მაინც არის მოპოვებადი სისხლისსამართლებრივი შინაარსის ნორმები ევროპული კავშირის სამართლის ფარგლებში. ლისაბონის ხელშეკრულება ითვალისწინებს ამ საკითხების მართვის შესაძლებლობას (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 83-ე მუხლი). ნორმებში, **პოლიცია და იუსტიციური თანამშრომლობის შესახებ სისხლის სამართლის საქმეებზე**, მოიპოვება ჩანაწერები, რომლებიც სისხლის სამართლის უნიფიცირების საკითხებს ეხება. ევროპული კავშირის სამართლის სისხლისსამართლებრივი სანქცირების შესახებ ვალდებულებები გათვალისწინებულია **წევრ სახელმწიფოთა კონვენციებით**. ხშირია საუბარი ეროვნული სისხლის სამართლის „ევროპეიზაციაზე“.
- 57** ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ აღნიშნა, რომ ევროპული კავშირის უფლებამოსილებები მოიცავს ასევე შესაძლებლობას ინდივიდუალური ქმედებების პენალიზაციის მოთხოვნის შესახებ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13.9.2005, საქმე: C-176/03, „ევროპული კომისია/საბჭო“). ეს მართლმსაჯულება კოდიფიცირდა ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 83-ე მუხლის მე-2 პუნქტის ფარგლებში, რომლის შედეგად სისხლისსამართლებრივი ნორმების გამოცემა არ უნდა მოხდეს ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების საგნობრივი კომპეტენციების ფარგლებში.

V. შეჯამება და სამომავლო პერსპექტივა

- 58** ხშირად აღინიშნება, რომ სახელმწიფოს არსი და მისი თავისებურებები ყველაზე მეტად მის ადმინისტრაციულ სამართალში ვლინდება. მოიაზრება, რომ აქ ჩანს ყველაზე მეტად **სახელმწიფო ხელისუფლების მფლობელი პირის თვითაღქმის** თავისებურებები. განსხვავებით საკონსტიტუციო სამართლისაგან, რომელიც სახელმწიფო ხელისუფლების მფლობელებს გარე ზღვარს უწესებს, ადმინისტრაციული სამართალი

არის გამოხატვის ფორმა, რომელშიც ჩანს სახელმწიფოს ცენტრალური ფუნქცია და აღმასრულებელი ხელისუფლების ბუნება. შესაბამისად, ევროპული ადმინისტრაციული სამართლის ჩამოყალიბების დაკვირვება ძალიან საინტერესოა და ინტეგრაციის პროცესისათვის მნიშვნელოვანი, ასევე, შესამეცნებლად ღირებული. ამ თვალსაზრისით, არ უნდა მოველოდეთ, რომ ევროპული კავშირის ორგანოები გააყვებიან წევრი სახელმწიფოების ტრადიციებს. ამ კონტექსტში, სამართლებრივი განვითარების სისწრაფე იმდენად მაღალია (და ჩამოყალიბებადი ადმინისტრაციული სამართლის მიმართ ფუნქციური მოთხოვნები იმდენად სპეციფიკური), რომ ოდნავი გადახრა შიდასახელმწიფოებრივი ტრადიციული კონცეფციებისაკენ უკვე პრობლემურია მისი აღქმისას. საკითხი უფრო მეტად ეხება საკუთარი განვითარების გზაზე სვლას, ტელეოლოგიური მსჯელობებითა და ეფექტიანობის კონტექსტში დაკვირვებებით. „ადმინისტრაციული სამართლის დოგმატიკა“, ისევე, როგორც ეს არის განვითარებული გერმანიაში, ევროპული კავშირის დონეზე ვითარდება ეტაპობრივად, კონსოლიდირების ფაზის გათვალისწინებით.

ევროპული კავშირის კრიტიკოსებიც კი აღინიშნავენ, რომ ადმინისტრაციული სამართლის განვითარებისას ევროპული კავშირის ორგანოები **თანამედროვედ გამოიყურებიან და მიზნობრივად** საქმიანობენ, ამასთან, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის გათვალისწინებით, **ახლოს დგანან მოქალაქეებთან და მგრძნობიარენი** არიან. ის ღირსებები, რაც უკავშირდება სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის გათვალისწინებას, ადმინისტრაციის გამჭვირვალობას, ძირითადი უფლებების დაცვასა და თავისუფლების უზრუნველყოფას, შეესაბამება, ძირითადად, შიდაეროვნული სამართლისათვის დამახასიათებელ კატეგორიებს. შესაბამისად, ზოგადად, „ევროპული ადმინისტრაციული სამართლის“ განვითარება წარმატებული განვითარების ეტაპად უნდა იქნეს მიჩნეული. კოდიფიკაციის მისაღებად, ზემოაღნიშნული საკითხების გათვალისწინებით, დრო ჯერ კიდევ არ არის მომწიფებული.

§13. სამართლებრივი დაცვა

ლიტერატურა (შეად. ასევე ლიტერატურა § 5 III 5): ამომწურავი ლიტერატურა იხ. Klinke, in: Dausies/Ludwigs (Hrsg.) HB EU-WirtschaftsR, P, 2017.

შეჯამება: Frenz, Rechtsschutz, in: Handbuch Europarecht 5, 2010; Pechstein, EU-Prozessrecht, 4. Aufl. 2011; Molinier/Lotarski, Droit du contentieux de l'Union européenne, 4. Aufl. 2012; Wägenbaur, EU Court of Justice – Statute and Rules of Procedure, 2013; Lenaerts/Maselis/Gutman, EU Procedural Law, 2014; Rengeling/Middeke/Gellermann (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 3. Aufl. 2014; Thiele, Europäisches Prozessrecht, 2. Aufl. 2014; Wägenbaur, EuGH-VerfO, 2. Aufl. 2017.

სასამართლოს მართლმსაჯულების შესახებ: Hummer/Vedder, Europarecht in Fällen, 6. Aufl. 2015; Pechstein, Entscheidungen des EuGH, 10. Aufl. 2018. – Über das Internet ist die gesamte Judikatur von EuGH und EuG sowie des früheren GöD erschlossen. Der EuGH gibt regelmäßig einen Jahresbericht heraus.

სხვა არსებითი ლიტერატურა: v. Danwitz, Funktionsbedingungen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, EuR 2008, 769; Picheral (Hrsg.), Le droit à un procès équitable au

sens du droit de l'Union européenne, 2012; de Witte/Muir/Dawson (Hrsg.), Judicial Activism an the European Court of Justice, 2013; Grabenwarter/Vranes (Hrsg.), Kooperation der Gerichte im europäischen Verfassungsverbund, 2013; Horsley, Reflections on the role of the Court as the „motor“ of European integration, CMLRev 2013, 931; Rosas/Levits/Bot, The Court of Justice and the Constitution of Europe, 2013; v. Danwitz, Rechtsschutz in der Europäischen Union, in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), EnzEuR I, 2014, § 13; Leible/Terhechte (Hrsg.), Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht, EnzEuR III, 2014; Schwarze, Die Wahrung des Rechts durch den Gerichtshof der Europäischen Union, DVBl 2014, 537; Classen, Rechtsschutz, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, 3. Aufl. 2015, 228.

ინტერნეტმისამართი: [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/_6/\(EuGH-ის ვებგვერდი\); ძებნის ფუნქცია: http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=de](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/_6/(EuGH-ის ვებგვერდი); ძებნის ფუნქცია: http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=de)

- 1 ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-19 მუხლის შემადგენელი, ევროპული მართლმსაჯულება უზრუნველყოფს „სამართლის დაცვას ხელშეკრულებათა განმარტებისა და გამოყენებისას“. მისი ვალდებულებაა **ობიექტური სამართლის დაცვა და კავშირის, როგორც სამართლებრივი გაერთიანების**, ხასიათის შენარჩუნება. ამასთან, მოქალაქეების **ეფექტიან სამართლებრივ დაცვას** უზრუნველყოფს **სასამართლოსადმი ინდივიდუალურად ხელმისაწვდომობის უფლება**, რომელიც აღიარებულია ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 და მე-13 მუხლებით და ახლა უკვე ძირითად უფლებათა ქარტიის 47-ე მუხლითაც (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 15.5.1986, 222/84, „Johnston“ წევრი სახელმწიფოების ღონისძიებებზე; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 3.9.2008, C-402/05 P, „Kadi“ კავშირის ორგანოების ღონისძიებების შესახებ). კავშირის ორგანოების სტატუსის გათვალისწინებით, საკითხი ეხება, უპირველეს ყოვლისა, ინსტიტუციური წონასწორობის დაცვის საკითხს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 22.5.1990, საქმე: C-70/88, „პარლამენტი/საბჭო“). მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო გარკვეულ ზღვარს აღიარებს საჯარო უსაფრთხოების დაცვის კონტექსტში (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 4.6.2013, საქმე: C-300/11, „ZZ“).

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო კიდევ უფრო აქტიურად ცდილობს, იყოს აქტიური სამართალშემოქმედებითი მიმართულებით, რამდენადაც ის მიჰყავს ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-19 მუხლით გათვალისწინებულ კატეგორიებს – ხელშეკრულებებსა და ევროპული კავშირის სამართალს. აღიარებულია სასამართლოს სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის ლეგიტიმურობა, მაგრამ სადავოა მისი მასშტაბი.

I. სამართლებრივი დაცვის უზრუნველყოფის საფუძვლები

ლიტერატურა: Nettesheim, Effektive Rechtsschutzgewährleistung im arbeitsteiligen System europäischen Rechtsschutzes, JZ 2002, 928; Classen, Effektive und kohärente Justizgewährleistung im europäischen Rechtsschutzverbund, JZ 2006, 157; Lenaerts, The rule of law and the coherence of the judicial system of the European Union, CMLRev 2007, 1625; Bonichot, Loin des théories: le refus de la Cour de justice d'imposer un modèle juridictionnel européen, RDP 2008, 75; Conway, The Limits of Legal Reasoning and the European Court of Justice, 2011; Nowak, Rechtsschutz im

europäischen Verwaltungsrecht, in: Terhechte (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 2011, § 13; Pernice, Die Zukunft der Unionsgerichtsbarkeit, EuR 2011, 151; Gsell/Hau (Hrsg.), Zivilgerichtsbarkeit und Europäisches Justizsystem, 2012; Rösler, Europäische Gerichtsbarkeit auf dem Gebiet des Zivilrechts, 2012; Anderson, Contrasting models of EU administration in judicial review regulation, CMLRev 2014, 425; Hatje, Europäische Rechtsgemeinschaft und staatliche Gerichte, FS Müller-Graff, 2015, 1229; Silva de Lapuerta, La décentralisation du système judiciaire de l'union européenne, FS Skouris, 2015, 591; Widmann, Private enforcement of EU Law before national courts, 2015.

ეროვნული და ევროპული მართლმსაჯულებები ერთმანეთის გვერდით დგანან. ევროპული მართლმსაჯულება არ არის ეროვნული სამართლებრივი წესრიგის ნაწილი. კავშირის ფარგლებში სამართლებრივი დაცვა უზრუნველყოფილია **ეროვნული და ევროპული მართლმსაჯულების ორგანოების თანამშრომლობითა და, ამ კონტექსტში, სამუშაოს გადანაწილებით**. ამასთან, ეროვნული მართლმსაჯულების ორგანოები იღებენ გადაწყვეტილებებს მაშინ, როდესაც საკითხი არ განეკუთვნება ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს უფლებამოსილებას (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 274-ე მუხლი). იგივე პრინციპი მოქმედებს იმ შემთხვევაში, როდესაც ევროპული კავშირის სამართალი უფლებათა ეფექტიანი დაცვის უზრუნველყოფის ვალდებულებას ითვალისწინებს, მაგრამ ეროვნული საპროცესო სამართალით ეს საკითხი ექსპლიციტურად არ არის მოწესრიგებული. თუკი სახეზე არ არის ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების უფლებამოსილება, წევრი სახელმწიფოები ვალდებული არიან, უზრუნველყონ ქმედითი სამართლებრივი დაცვისათვის აუცილებელი სამართლებრივი საშუალებები კავშირის სამართლის გამოყენების სფეროში (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 25.7.2002, საქმე: C-50/00 P, „UPA“; გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 118, 79 და ახლა ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-19 მუხლის 1-ლი აბზაცის მე-2 ქვეპუნქტი). ცალკეული შემთხვევების მიხედვით, უფლებამოსილების პრინციპის შესაბამისად, **ევროპული მართლმსაჯულება ფლობს უფლებამოსილებებს ამომწურავი შემადგენლობით**.

სამართლებრივი დაცვის ეფექტიანობისათვის დიდი მნიშვნელობა აქვს საგნობრივ გამიჯვნებს ევროპულ და ეროვნულ მართლმსაჯულებებს შორის, ასევე, მათ ადეკვატურ ურთიერთთანამშრომლობას. უფლებამოსილებათა გადანაწილება ხდება იმგვარად, რომ „საკონსტიტუციო სამართლებრივი დავები“ (ორგანოებსა და წევრ სახელმწიფოებს შორის) უშუალოდ ევროპული მართლმსაჯულების კომპეტენციას განეკუთვნება. ამის საპირისპიროდ, ინდივიდუალური დავები, როგორც წესი, წევრი სახელმწიფოების ეროვნული სასამართლოების კომპეტენციაა. ამ თვალსაზრისით, ევროპული მართლმსაჯულების სისტემის ხელმისაწვდომობა უზრუნველყოფილია წინასწარი გადაწყვეტილების პროცედურით, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლის შესაბამისად; ევროპული მართლმსაჯულების უფლებამოსილებათა უშუალოდ ევროპული კავშირის მიერ გამოცემული ინდივიდუალური აქტების კონტროლი. გარდა ამისა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ბევრი რამ გააკეთა კავშირის დონეზე ეფექტიანი სამართლებრივი დაცვის შესაქმნელად, რამდენადაც ევროპული მართლმსაჯულების სასამართლოს ამომწურავი უფლე-

ბამოსილებების გათვალისწინებით არსებული ვაკუუმი ამოივსო სამოსამართლო სამართლის განვითარებითა და ეროვნული სასამართლოების გააქტიურებით. ამასთან, პირველადი სამართლის დონეზე სამართლებრივი დაცვის შემცხები ინსტრუმენტი სახელმწიფო პასუხისმგებლობის მოთხოვნის უფლება.

1. ეროვნული სასამართლოების მიერ ეფექტიანი სამართლებრივი დაცვის უზრუნველყოფის შესახებ

- 3** ეროვნული სასამართლოები ახორციელებენ კავშირის სამართალს ყოველდღიურად, დავების განხილვისას, როგორც მოქალაქეებს შორის, ასევე მოქალაქეებსა და სახელმწიფოს შორის. მათ კავშირის სამართლის განხორციელებისას უმთავრესი მნიშვნელობა ენიჭებათ. ამასთან, უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ეროვნული სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 27.2.2018, საქმე: C-64/16, „Associação Sindical dos Juizes Portugueses“). ძალიან საშიშია სამოსამართლო დამოუკიდებლობაში ჩარევები (უნგრეთთან დაკავშირებით, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 6.12.2012, საქმე: C-286/12 „ევროპული კომისია/უნგრეთი“; პოლონეთთან დაკავშირებით, საქმე: C-216/18) კავშირის საქმიანობის წესისათვის. ეროვნული სასამართლოების მიერ ეფექტიანი დაცვის უზრუნველყოფის მოთხოვნა პრაქტიკაში განხორციელდა უშუალოდ მოქმედი ეროვნული ნორმატიული აქტების მიერ კავშირის სამართლის დარღვევისას, რა დროსაც აუცილებელი იყო სამართლებრივი დაცვის საშუალებების გათვალისწინება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13. 3. 2007, საქმე: C-432/05, „Unibet“), ასევე, ადრე, ინგლისურ სამართალში გაუთვალისწინებელი სამართლებრივი დაცვის საშუალებების შემთხვევაში, ბრიტანული სამეფო ოჯახის წინააღმდეგ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 19.6.1990, საქმე: C-213/89, „Factortame“). ეროვნული დამოუკიდებელი აღსრულებითი მექანიზმები ექვემდებარებიან სრულყოფილ გადამოწმებას ეროვნული სასამართლოების მიერ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 27.1.1976, საქმე: 46/75, „IBC“). კავშირის სამართალი მზარდი ინტენსივობით შეიცავს სპეციფიკურ ნორმებს, რომლებიც ინდივიდებს კავშირის სამართლის აღსრულებას უმარტივებენ და, ამ თვალსაზრისით, კავშირის სამართლის განხორციელებას ხელს უწყობენ (კონკურენციის სამართალი, გარემოს დაცვის სამართალი, მომხმარებელთა დაცვის სამართალი და ა.შ.).
- 4** ეროვნულ სასამართლოებში სამართალწარმოება მიმდინარეობს ევროპული კავშირის სამართლის წინაპირობების გათვალისწინებით. გარდა განსაკუთრებული სფეროების მიხედვით სპეციფიკური რეგულაციებისა, აქ უნდა აღინიშნოს, უპირველესად, ძირითადი უფლებების შესახებ, განსაკუთრებით ძირითად უფლებათა ქარტიის 47-ე და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლის შესახებ. ეროვნული სამართლის გამოყენებისას ხდება დათქმის გათვალისწინება, რომლის მიხედვითაც ეროვნული სამართლის გამოყენებისას უნდა ხდებოდეს ევროპული კავშირის სამართლის **საკმარისად ქმედითი განხორციელებაც** და, ამასთან, კავშირის სამართლის სტანდარტები არ უნდა **დაბიანდეს** ეროვნულ სამართალთან მიმართებით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 19. 12. 1976, საქმე: 33/76, „Rewe“). ეს

წინაპირობები ფორმულირებულია ძალიან ღიადა. საექვოა, უპირველესად, ის რეგულაციები, რომლებიც შედარებითსამართლებრივ კონტექსტში, ეფექტიან სამართლებრივ დაცვასა და ეფექტიან სამართლებრივ განხორციელებას შორის კონფლიქტისას უჩვეულო შინაარსის მატარებელნი არიან ან ნაკლებად ითვალისწინებენ იმ ფაქტს, რომ სამართლებრივი დაცვა აღიარებულია ევროპულ დონეზე და 28 ქვეყნის ეროვნული სამართლებრივი სისტემით. ამ ტიპის განსხვავებებმა შეიძლება გამოიწვიოს კონკურენციის პროცესის დანაწევრება.

კავშირის ძალაუფლებასთან მიმართებით ეროვნულ დონეზე სამართლებრივ დაცვას აქვს, ასევე, ერთგვარი **შემსვები ფუნქცია**, კერძოდ, **კავშირის სამართლის უშუალოდ გამოყენებადი ნორმების** წინააღმდეგ სამართლებრივი დაცვის ინსტრუმენტებთან მიმართებით, რომელსაც ევროპული მართლმსაჯულება მხოლოდ ნაწილობრივ იცავს. ეროვნულ დონეზე კავშირის სამართლის აღსრულებითი აქტების გამოცემისას ეს უკანასკნელი გადამოწმებადნი არიან ეროვნული სასამართლოების მიერ. ამ შემთხვევაში, მოწმდება, აგრეთვე, კავშირის სამართლებრივი უფლებამოსილების საფუძვლები და, საჭიროების შემთხვევაში, მზადდება წარდგინება ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლის შესაბამისად. თუკი არ არსებობს აღმასრულებელი აქტი, რადგან სამართლებრივი აქტი უშუალოდ გამოყენებადი და ასაბუთებს, მაგ., აკრძალვას, ეროვნული სასამართლოები ვალდებული არიან, უზრუნველყონ სამართლებრივი დაცვა, თუკი შეუძლებელია საჩივრის წარდგენა ევროპული კავშირის სასამართლოში, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-4 მუხლის შესაბამისად (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-19 მუხლის 1-ლი პუნქტის მე-2 ქვეპუნქტი). რადგან ეროვნული სასამართლოების უფლებამოსილებები დაკავშირებულია ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს უფლებამოსილებასთან, წინასწარი გადანყვეტილების პროცედურის გათვალისწინებით, ეს უკანასკნელი არ უნდა შეიზღუდოს იმ სასამართლოების ხარჯზე, რომლებიც არ არიან უფლებამოსილნი, მიმართონ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს წარდგინებით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 8.3.2011, დასკვნა 1/09 საერთაშორისო საპატენტო მართლმსაჯულების შესახებ).

2. ევროპული მართლმსაჯულების უფლებამოსილებათა კატალოგის შესახებ

ა) ევროპული მართლმსაჯულების უფლებამოსილებები

ევროპული მართლმსაჯულება აერთიანებს ყველა არსებითი სამართლებრივი განმტოებებისათვის საკასაციო, უკანასკნელი ინსტანციის უფლებამოსილებებს („Supreme Court-მოდელი“). ამ უკანასკნელთ აქვთ სავალდებულო და ამომწურავი ხასიათი. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსათვის, ისევე, როგორც უკანასკნელი ინსტანციის ნებისმიერი სასამართლოსათვის, შეუსაბამო იქნებოდა, წაერთვა იურისდიქცია წევრი სახელმწიფოებისათვის ან წაერთვა სამართლებრივი ძალა წევრი სახელმწიფოების სასამართლოთა გადანყვეტილებებისათვის. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 48-ე მუხლის შესაბამისად, ევროპული კავშირის მართლმ-

საჯულების სასამართლოსათვის მართლმსაჯულების მასშტაბი და არა ობიექტი არის სახელშეკრულებო სამართალი (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 27.11.2012, საქმე: C-370/12, „Pringle“).

- 7 შესაბამისად, ცალკეული შემთხვევის მიხედვით შეზღუდული უფლებამოსილების პრინციპის თანახმად, ევროპული მართლმსაჯულების კომპეტენციები დეფინირებულია **ნომერიების პრინციპის** მიხედვით. ზოგადად, კავშირის მართლმსაჯულება მოიცავს უკანასკნელი ინსტანციის გადაწყვეტილებებს კავშირის სამართლიდან გამომდინარე დავების ფარგლებში ან ეროვნულ მართლმსაჯულებებთან თანამშრომლობისას – კავშირის სამართლის საბოლოო განმარტებებს.

სამართალწარმოების სხვა სახეობები საგნობრივად უკავშირდებიან ერთმანეთს: მოხელეთა საჩივრები (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 270-ე მუხლი), დასკვნის გაცემის პროცედურები კავშირის მიერ ჯერ არდადებული საერთაშორისო ხელშეკრულებების კავშირის პირველად სამართალთან შესაბამისობის საკითხთან დაკავშირებით (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 218-ე მუხლი), ასევე, სანქციების პროცედურები კომისიის აქტიური ან ყოფილი წევრების მიმართ (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 245-ე, 247-ე მუხლები; ინტელექტუალური საკუთრების სტატუსთან დაკავშირებული დავების შესახებ – ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 262-ე მუხლი და სხვ.).

- 8 ევროპული მართლმსაჯულება იცნობს არა მხოლოდ ჩვეულებრივ ინტერვენციას (**დავები** წევრ სახელმწიფოთა და კავშირის ორგანოებს შორის, წესდების მე-40 მუხლი, საპროცესო კოდექსის 129-ე და შემდგომი მუხლები), არამედ ითვალისწინებს, აგრეთვე, მესამე პირთა მიერ წარმოდგენილ მოთხოვნებს/საჩივრებს („*tierce opposition*“). ამ უკანასკნელთა წარმოდგენა შეუძლიათ წევრ სახელმწიფოებს, კავშირის ორგანოებს, ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს, მათი უფლებების დარღვევისას, წესდების 42-ე მუხლისა და საპროცესო კოდექსის 157-ე მუხლის გათვალისწინებით. ამ ყველაფერს მოსდევს პროცედურების განახლება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 12.7.1962, საქმე: 42 და 49/59, „*Breedband*“). ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილების „არსისა და არგუმენტირებითი ნაწილის მიმართ ეჭვებისას“ არსებობს შესაძლებლობა, წარედგინოს **ამავე სასამართლოს ეს გადაწყვეტილება განმარტებისათვის** (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 27.6.1955, საქმე: 5/55, „*Assider*“). საბოლოოდ, თუკი გადაწყვეტილებისათვის მნიშვნელოვანი ფაქტი იდენტიფიცირდა, შესაძლებელია საქმის განახლება საპროცესო კოდექსის 159-ე მუხლის შესაბამისად (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 10.5.1960, საქმე: 1/60, „*FERAM*“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 25.2.1992, საქმე: C-185/90 P-Rev., „*Gill*“).

ევროპული სასამართლოების, როგორც ინსტიტუციების შესახებ (სასამართლო ორგანიზაცია, მოსამართლის სტატუსი, მთავარი ადვოკატები, არსებითი მოვალეობები და აღსრულება) იხ. § 5 III 5.

ბ) ევროპული მართლმსაჯულების ფუნქციების შესახებ

აა) საკონსტიტუციოსამართლებრივი ფუნქციები

- 9 ევროპული მართლმსაჯულება ასრულებს მრავალ ფუნქციას. **საკონსტიტუციოსამართლებრივი** ხასიათი აქვს შემდეგ დავებს: წევრი სახელმწიფოების მიერ კავშირის სამართლის დარღვევისას ინიცირებადი ხელშეკრულების დარღვევის შესახებ პროცედურა (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 259-ე და შემდგომი მუხლები), ორგანოთა და წევრ სახელმწიფოთა საჩივრები სხვა ორგანოების მიმართ (ბათილობის შესახებ საჩივარი, უმოქმედობის შესახებ საჩივარი ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 263-ე და 265-ე მუხლების შესაბამისად). იგივე პრინციპი მოქმედებს იმპიჩმენტის პროცედურის შემთხვევაში, მაგ., ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 245-ე მუხლის მე-2 აბზაცის შესაბამისად, აგრეთვე,

დასკვნების გაცემისას საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან დაკავშირებით, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 218-ე მუხლის მე-11 პუნქტის შესაბამისად. გარდა ამისა, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლით გათვალისწინებული წინასწარი დასკვნის შესახებ პროცედურა ქმნის ნორმატივით დასაფუძვლებს. საბოლოოდ, სინამდვილეში, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო „ევროპული (სახელმწიფო-ლებო) კონსტიტუციის მცველი“ და არა კომისია.

ბბ) საერთო სასამართლოების მსგავსი ფუნქციები

მოქალაქეთა მოთხოვნებთან დაკავშირებით ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო იშვიათად იღებს გადაწყვეტილებებს, და თუ იღებს, იმ შემთხვევაში, როდესაც საკითხი ეხება ევროპული დანებებულებების „ადმინისტრაციული აქტების“ გასაჩივრებას, ამ უკანასკნელთან უშუალოდ დაკავშირებული პირების მიერ (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლი) ან **ზიანის ანაზღაურების** შესახებ მოთხოვნებს (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 268-ე მუხლი). პირველი ინსტანციის წესით, გადაწყვეტილება უნარიანია, როგორც წესი, ევროპული კავშირის სასამართლო. სხვა შემთხვევებში გადაწყვეტილებას იღებენ ეროვნული სასამართლოები, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ჩართვით, ამ უკანასკნელ შემთხვევაში, წინასწარი დასკვნის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლი). გარდა ამისა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ასრულებს **შრომითი და დისციპლინური სასამართლოს** ფუნქციასაც. საერთო სასამართლოს მსგავს ფუნქციებს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო შეიძენდა, ასევე, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 262-ე მუხლით გათვალისწინებული დავებისას, ინტელექტუალური საკუთრების ევროპული სტატუსის შესახებ.

გგ) საარბიტრაჟო სასამართლოს მსგავსი დავები

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს შესაძლოა, გადაეცეს საარბიტრაჟო ფუნქციები შესაბამისი ნორმების საფუძველზე, რაც შეიძლება იყოს გათვალისწინებული კავშირის ხელშეკრულებებით (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 272-ე მუხლი). ამ საკითხთან დაკავშირებით, იხ. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 27.4.1999, საქმე: C-69/97, „ევროპული კომისია/SNUA“) ან ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 273-ე მუხლის შესაბამისად, წევრ სახელმწიფოებს შორის დადებული ხელშეკრულებებით.

3. ევროპული და ეროვნული (გერმანული) მართლმსაჯულების ქვემდებარეობითი ურთიერთმიმართება

ლიტერატურა: *Nettesheim*, Kompetenzdenken als Legitimationsdenken, JZ 2014, 585; *Pauly/Beutel*, Der EuGH als sechstes Fachgericht – Der Status des Europäischen Gerichtshofes in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, DÖV 2014, 160; *Seidel*, Das Bundesverfassungsgericht im System des Europäischen Unionsrechts, FS Dausen, 2014, 365; *Callies*, Die europarechtliche Ultra-Vires-Kontrolle, FS T. Stein, 2015, 446; *Lenaerts*, Kooperation und Spannung im Verhältnis von EuGH und nationalen Verfassungsgerichten, EuR 2015, 3; *Simon*, Grenzen des Bundesverfassungsgerichts im europäischen Integrationsprozess, 2016.

ევროპული მართლმსაჯულების ის უფლებამოსილებები, რომლებიც ხელშეკრულებებით არის გათვალისწინებული, მათი განსაკუთრებული ხასიათის გათვალისწინებით, აღწერენ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს კომპეტენციას, რომელიც გულისხმობს კავშირის სამართლის (ერთადერთი) საბოლოო განმმარტებელი ორგანოს სტატუსს. **მხოლოდ კავშირის სასამართლოებს** აქვთ უფლებამო-

სილება, **ძალადაკარგულად გამოაცხადონ კავშირის სამართლებრივი აქტები** (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 22.10.1987, საქმე: 314/85, „Foto-Frost“), და პირიქით, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს არ გააჩნია უფლებამოსილება, განიხილოს წევრ სახელმწიფოთა ეროვნული სამართლიდან გამომდინარე დავები. ევროპული სასამართლო ორიენტირებულია უფრო მეტად ეროვნული სასამართლოების პრაქტიკაზე (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 25.1.2007, საქმე: C-407/04 P, „Dalmine“) და საკუთარ უფლებამოსილებებს, ეროვნული სასამართლოების ინტერესების გათვალისწინებით, ვინ როდ განმარტავს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 3.12.1992, საქმე: C-97/91, „Borelli“). გარდა ამისა, ევროპულ სასამართლოს (ისევე, როგორც კავშირის სხვა ორგანოებს) არ შეუძლია ეროვნული სამართლებრივი აქტების უშუალო გაუქმება. შესაბამისად, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოში არ არსებობს სამართლებრივი დაცვა წევრ სახელმწიფოთა ეროვნული სასამართლოების ან ორგანოების გადაწყვეტილებების წინააღმდეგ.

13 ევროპული კავშირის ეს საბოლოო გადაწყვეტილების უფლებამოსილება და პრინციპი აქცეპტირებულია წევრი სახელმწიფოების მიერაც, მათ შორის, გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ, თუმცა საკონსტიტუციოსამართლებრივად მნიშვნელოვანი დათქმების გამოკლებით. კონკრეტული კონფლიქტის სფეროა, ერთი მხრივ, **ეროვნული კონსტიტუციური წესრიგის** დაცვა, ტრადიციულად, განსაკუთრებით, **ძირითადი უფლებების დაცვა** და, მეორე მხრივ, **უფლებამოსილებრივი წესრიგი**, გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს ლისაბონის ხელშეკრულებით განვითარებული ტერმინოლოგიის გათვალისწინებით: „იდენტობის“, შესაბამისად, „ultra-vires-კონტროლი“ (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 123, 267). თუმცა კონფლიქტების ეს პოტენციალი მნიშვნელოვნად შემცირდა შემდეგი საკითხების გათვალისწინებით: ძირითადი უფლებების დაცვის ევროპული სისტემის განვითარება (§ 17), ევროპული პარლამენტების თანამონაწილეობითი უფლებამოსილებების განვითარება ევროპულ დონეზე სამართალშემოქმედებით საქმიანობაში, ევროპული კავშირის მოვალეობის განსაზღვრა, ყურადღება მიაქციოს წევრი სახელმწიფოებისათვის არსებით კონსტიტუციურ სტრუქტურებს (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-4 მუხლის მე-2 აბზაცი). ეროვნული დათქმების მექარის პოტენციალს ძალუძს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ამოქმედება განსაკუთრებული სიფრთხილით, შესაბამის სენსიტიურ სფეროებში.

14 პრეტენზია „სარეზერვო უფლებამოსილებაზე“, რომელზეც გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო (ისევე, როგორც ეროვნული საკონსტიტუციო სასამართლოების უმრავლესობა) დათქმას აკეთებს, ბანანების საბაზრო წესრიგის (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 102-ე, 147-ე და შემდგომი მუხლები) შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას დაუკავშირდა, ძირითადი უფლებების კონტექსტში, იმ ტიპის მოთხოვნებს, რომლებიც ამ უფლებამოსილებას არსებითად თეორიულს ხდის. პრაქტიკულ კონტექსტში, მნიშვნელოვანია მხოლოდ იდენტობის კონტროლი ღირსების ხელშეუვალობის პრინციპის კონტექსტში (ამასთან დაკავშირებით, გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 140, 317). OMT-შემთხვევის განხილვისას გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო არ გასცდა დემოკრატიის პრინციპიდან (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 123, 267) გამომდინარე

ზღვარს ინტეგრაციის შესახებ (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 142, 123).

მიუხედავად ამისა, ხშირია შემთხვევა, როდესაც ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიმართ გამოითქმის პრეტენზიები, ნაწილობრივ ცნობილი დაწესებულებების მიერ (სხვადასხვა დონის), **კავშირის უფლებამოსილებების**, ასევე, **კავშირის მატერიალური სამართლის** ზედმეტად ფართო ინტერპრეტაციის შესახებ, თუკი ეს უკანასკნელი (განსაკუთრებით, ძირითადი თავისუფლებების სფეროში) წევრი სახელმწიფოების უფლებამოსილებების საზიანოდ ხდება. თუკი უნდა არსებობდეს მართლმსაჯულება, ეს უნდა იყოს საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილების მქონე სასამართლო. ხელშეკრულებების ლოგიკით, ეს არის ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო. ბევრი საკონსტიტუციო სასამართლო ამ იდეას უარყოფს ეროვნულ სუვერენიტეტზე მითითებით. მიუხედავად ამისა, გერმანიის ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოს სურს საკუთარი საბოლოო კონტროლის უფლებამოსილებების განხორციელება ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მხოლოდ შესაბამისი გადაწყვეტილების არსებობისას, ევროპული იდეისადმი ლოიალურად, მხოლოდ (აშკარად არასავარაუდო) სტრუქტურულად მნიშვნელოვან უფლებამოსილებათა (სავარაუდო) გადაჭარბებისას (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 126, 286; 134, 366).

ზემოაღნიშნულ საკითხებზე ზრუნვამ გამოიწვია წინადადების წარმოშობა **„ევროპული უფლებამოსილებრივი სასამართლოს“** შესახებ, რომელსაც უნდა განეხილა კონკრეტული საკითხები ევროპელი და წევრი სახელმწიფოების მოსამართლეების შერეული შემადგენლობით. წინაპირობები, წევრი სახელმწიფოების უფლებამოსილებების კარგვის მზარდი ტენდენციის გათვალისწინებით, კომპლექსურია. მაგრამ იქაც, სადაც ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება შესაბამისი სანიჭრის საფუძველია, პასუხისმგებლობა, უპირატესად, ეკისრება შესაბამის (ბუნდოვან) სამართლშემოქმედებით პროცესს; წევრ სახელმწიფოებს, როგორც მინიმუმ, უფლება აქვთ, გააქტიურდნენ ხელშეკრულებათა კორექტირების თვალსაზრისით (რაც, ნაწილობრივ, ხდება კიდევ). თუმცა არაერთი შემთხვევა ყოფილა, როდესაც პირიქით, ხელშეკრულებების ცვლილებას გამოუწვევია სადავო სასამართლო გადაწყვეტილების მიღება, რაც ხაზს უსვამს, რომ შესაბამისი გადაწყვეტილებას, ამ უკანასკნელ შემთხვევაში, როგორც მინიმუმ, საყოველთაო აქცეპტირება (კონსენსუსი) მოჰყვა. დამოუკიდებლად ამისა, არსებობს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს, ისევე როგორც სხვა სასამართლოების, გადაწყვეტილებები, რომელთა დამაჯერებლობა სადავოა. უფლებამოსილებრივი სასამართლოს დაარსებისას გასათვალისწინებელია, რომ ეროვნული უფლებამოსილებების დაკარგვა უკავშირდება ხშირად კავშირის მატერიალურ სამართალს და არა უშუალოდ უფლებამოსილებებს, და, ფაქტობრივად, არსებული უფლებამოსილებები უშუალო კავშირშია მატერიალურ სამართალთან. უფლებამოსილებრივი საკითხებისა და მატერიალური სამართლის გამიჯვნა ვერ განხორციელდება.

II. ევროპული მართლმსაჯულების მიერ სამართლებრივი დაცვის უზრუნველყოფის ზოგადი პრინციპები

ლიტერატურა: Beck, The Legal Reasoning of the Court of Justice of the EU, 2013; Benedikt, Geheimnisschutz im deutschen Verwaltungsprozess und im Verfahren vor der Unionsgerichtsbarkeit, 2013; Barents, EU procedural law and effective legal protection, CMLRev 2014, 1437; Everling, Mündliche Verhandlungen vor den Gerichten der Europäischen Union, FS Dausen, 2014, 113; Germelmann, Das rechtliche Gehör vor Gericht im europäischen Recht, 2014; Lenz, Allein

verantwortlich – Erfahrungen eines Generalanwalts, FS Dausen, 2014, 217; Voet van Vormizeele, Die Kontrollichte bei der Würdigung komplexer wirtschaftlicher Sachverhalte durch die europäischen Gerichte, FS Schwarze, 2014, 771; B. Wägenbaur, Die EU-Gerichtsbarkeit – Fasse Dich kurz?!, FS Dausen, 2014, 461; Zapka, Der Europäische Gerichtshof: zur Ökonomik judizieller Governance, 2014; Grupp, Zum Recht auf den gesetzlichen Richter in der Europäischen Union, FS T. Stein, 2015, 560; Rosenkranz, Die Beschränkung der Rückwirkung von Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs, 2015; Zierke, Die Steuerungswirkung der Darlegungs- und Beweislast im Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union, 2015; Kalbheim, Der Einfluss der Richter des Europäischen Gerichtshofs auf dessen Rechtsprechung, ZVGRWiss 2016, 431; Martin, Le relevé d'office par le juge européen, CDE 2016, 523; Prek/Lefèvre, The EU Courts as „national“ courts: National law in the EU judicial process, CMLRev 2017, 369; Wohlfahrt, in: Dausen/Ludwigs (Hrsg.), HB EU-WirtschR, P IV, 2017.

1. სამართლებრივი საფუძვლები

- 17** ეროვნული საპროცესო სამართლის, განსაკუთრებით, ფრანგული სამართლის გავლენით შეიქმნა **ევროპული სასამართლო სისტემის მომწესრიგებელი სამართალი** და **საპროცესო სამართალი**. საფუძვლებს ქმნიან, უპირველესად, ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-19 მუხლი და ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების (251-ე და შემდგომი მუხლები) ნორმები ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების შესახებ. არსებით ნორმებს შეიცავს განსაკუთრებული ხელშეკრულება, რომელიც წევრ სახელმწიფოთა მიერ იდება, მისი I თავისა და 64-ე „ა“ მუხლის გამონაკლისის გათვალისწინებით, მაგრამ ჩვეულებრივი სამართალშემოქმედებითი პროცედურებით (სასამართლოს წარდგინებით, კომისიის მოსმენის შემდეგ ან კომისიის წარდგინებით, სასამართლოს მოსმენის შემდეგ) ცვლილებას დაქვემდებარებული **ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს წესდებით** (სასამართლოს წესდების შესახებ პროტოკოლი 26.2.2001, ფედერალური საკანონმდებლო მაცნე, 2001 II 1687; ამ საკითხთან დაკავშირებით, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 281-ე მუხლი 281). საპროცესო სამართლის ცალკეული ნორმები მოიპოვება ევროპული სასამართლოების **საპროცესო კოდექსებში**, რომლებიც მიიღება საბჭოს, ევროპული კავშირის სასამართლოსა და ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს თანხმობით.

იხ. დანვრელებით:

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს საპროცესო კოდექსი, 29. 9. 2012 (ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 265/1 = Sart. II Ziff. 250), დამატებითი საპროცესო კოდექსი v. 14. 1. 2014 (ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 32/37 = Sart. II Ziff. 250 a);

ევროპული კავშირის სასამართლოს საპროცესო კოდექსი, 4.3.2015 (ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 105/1 = Sart. II Ziff.252; განხორციელების შესახებ ნორმები: ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, 2015, L 152/1);

ევროპულმა სასამართლოებმა საპროცესო მხარეების დასახმარებლად განავითარეს „პრაქტიკული გზამკვლევები“ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო: ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, 2014, L 31/1; ევროპული კავშირის სასამართლო: ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, 2012, L 68/23; ევროპული კავშირის საჯარო სამსახურის შესახებ სასამართლო: ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, 2012, L 260/6).

პრაქტიკისათვის ისეთ მნიშვნელოვან საკითხთან დაკავშირებით, როგორიცაა წინასწარი დასკვნის შესახებ პროცედურა, ევროპული მართლმსაჯულების სასამართლომ გამოაქვეყნა „მითითებები ეროვნული სასამართლოების მიერ წინასწარი დასკვნის შესახებ წარდგინებისათვის“ (ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, 2016, C 439/1).

2. ქვემდებარებითი გადანაწილებები ევროპული მართლმსაჯულების ფარგლებში

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსა და ევროპული კავში- 18
რის სასამართლოს შორის ქვემდებარეობა ნაწილდება ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 256-ე მუხლისა და წესდების შესაბამისად. ამ თვალსაზრისით, პირველი ინსტანციის საჩივრები, **როგორც წესი**, ქვემდებარება **ევროპული კავშირის სასამართლოს**. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო პირველი ინსტანციის წესით იხილავს წინასწარი დასკვნის გაცემის შესახებ წარდგინებებს (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლი), ხელშეკრულების დარღვევის შესახებ პროცედურებს (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 259-ე მუხლი), ასევე, არსებითად წევრ სახელმწიფოთა ან ევროპული კავშირის რომელიმე ორგანოს მიერ საბჭოს ან/და ევროპული პარლამენტის მისამართით წარდგენილ საჩივრებს; მხოლოდ განსაზღვრული, წესდების 51-ე მუხლით გათვალისწინებული პროცედურები ქვემდებარება ევროპული კავშირის სასამართლოს.

პროცედურების **გადანაწილება** სამი სტრუქტურული ერთეულის ფარგლებში (კოლეგიები, პლენუმი და, შესაბამისად, ინდივიდუალური მოსამართლეები) ნაწილობრივ რეგულირებულია (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 251-მუხლი, წესდების მე-16 მუხლი; (იხ. ასევე, სასამართლოსათვის გადაწყვეტილება ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, 2013, C 313/4); ზოგადად და განსაკუთრებით, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსათვის არ არსებობს ნათელი წესები (შეად. საპროცესო კოდექსის მე-60 მუხლი)). გერმანული სამართლისათვის ნაცნობი უფლება სამართლიანი სასამართლოს შესახებ (გერმანიის ფედერალური კონსტიტუციის 101-ე მუხლი; შეად., ასევე, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლი), ისევე, როგორც ეს წევრი სახელმწიფოებისათვის არის ტრადიციული, არ განიხილება საზოგადო ევროპული კავშირის სასამართლო სისტემისათვის, ამ უკანასკნელის თვითორგანიზაციის ფარგლებში (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 6.5.1995, საქმე: C-7/ 94, „Gaal“).

3. სასამართლო გადამოწმების მოცულობისა და ინტენსივობის შესახებ

ხელშეკრულებების ფარგლებში ევროპული სასამართლოები უფლებამოსილნი არიან, უპასუხონ **ყველა სამართლებრივ კითხვას**, რომლებიც შესაბამისი სამართალწარმოების ფარგლებში წარმოიშობა. მართლმსაჯულების ზღვარი სწვდება სანქციების პროცედურებს ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-7 მუხლის შესაბამისად (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 269-ე მუხლი) და ეროვნული ვალების გადამოწმების საკითხებს (AEUV-ის 126-ე მუხლის მე-10 პუნქტი), ასევე, განსაზღვრულ საკითხებს, რომლებიც ლისაბონის ხელშეკრულებამდე გაერთიანების მეთოდისა და სუპერაეროვნული სამართალშემოქმედებითი ძალაუფლების გარეშე იყო რეგულირებული: საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 275-ე მუხლი, ამ გამონაკლისის ვიწრო განმარტებით ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 12.11.2015, საქმე: C-439/13 P, „Elitaliana SpA“) და თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცის ფარგლებში ეროვნული ღონისძიებები უსაფრთხოებისა და წესრიგის შენარჩუნების შესახებ (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ

ხელშეკრულების 276-ე მუხლი, პროცესუალური გაგრძელებით ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 72-ე მუხლი). ამასთან, ევროპული მართლმსაჯულების სასამართლოს უფლებამოსილებები, **ინსტიტუციური წონასწორობის პრინციპის** ინტერესების დაცვის გათვალისწინებით, **მისივე სტატუსის** შესაბამისად, **შემღუდულია:** ის არის სასამართლო კონტროლის სპეციფიკური ორგანო, რომელმაც საკუთარი კონტროლის ინტენსივიზმის დეფინირებისას ყურადღება უნდა მიაქციოს სხვა ორგანოების უფლებამოსილებებს და რომელიც შემღუდულია შემდგომი კონტროლის ფუნქციებით.

- 20** გარდა ამისა, ბათილობისა და უმოქმედობის შესახებ საჩივრები დაკავშირებულია განსაზღვრული **სა-საჩივრო საფუძვლების** გამოყენების საკითხთან, იმ შედეგით, რომ ევროპული სასამართლოები მხოლოდ ამ უკანასკნელს ამოწმებენ. გარდა ამისა, ყველა სხვა პროცედურებშიც განიხილება მხოლოდ ის **არგუმენტები**, რომლებსაც **წარადგენენ მონაწილეები**. სასამართლო საკუთარი მანდატით სვამს მხოლოდ ისეთ კითხვებს, რაც უკავშირდება რომელიმე ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებას, საჩივრის ან რომელიმე სამართლებრივი საშუალების დასაშვებობის საკითხს, რომელიმე ორგანოს ქვემდებარეობის საკითხს და ა.შ. მატერიალურსამართლებრივი პრობლემები შეიძლება განიხილებოდეს მხოლოდ შესაბამისი საჩივრის ფარგლებში (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 10.12.2013, საქმე: C-272/12 P, „ევროპული კომისია/ირლანდია“). ძირითადი უფლებები არ მოწმდება სასამართლოს მიერ ex officio (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 10.2.2009, საქმე: C-301/06, „ირლანდია/საბჭო და პარლამენტი“). გადაწყვეტილებები ნუმერირდება მომჩივნის მიერ წარმოდგენილი არგუმენტების (რაც ყოველთვის დამაჯერებელი არ არის) გათვალისწინებით. ამით ხდება ფრანგული პრინციპის „ne ultra petita“ მხედველობაში მიღება. დავის საგნის სრულყოფილი შეფასება, ისე, როგორც ეს დამახასიათებელია გერმანული სისტემისათვის, ევროპული მართლმსაჯულების ფარგლებში არ ხდება. წინასწარი დასკვნის შესახებ წარდგინების განხილვისას ევროპული და ეროვნული მართლმსაჯულების ფარგლებში მოვალეობები მოქნილად ნაწილდება.

4. პროცესი

- 21** ევროპულ სასამართლოებში პროცედურების ფარგლებში მოქმედებენ კლასიკური საპროცესოსამართლებრივი პრინციპები: **საჯაროობა, წერილობითობა და უშუალობა**, ასევე, ძირითად უფლებათა ქარტიის 47-ე მუხლით განსაზღვრული სხვა წინაპირობები: სამართლიანი სასამართლოს უფლება, დროულად გადაწყვეტილების მიღების უფლება. მხარეები **ვალდებული არიან**, სასამართლოს წინაშე წარდგენ **ადვოკატების** თანხლებით (წესდების მე-19 მუხლი). პროცესი იწყება წერილობითი ნაწილით, რომელსაც ტრადიციულად ზეპირი განხილვა მოჰყვება (წესდების მე-20 მუხლი, საპროცესო კოდექსის 57-ე მუხლი და შემდგომი მუხლები, ასევე, 76-ე და შემდგომი მუხლები). არსებითად, ევროპული კავშირის სასამართლოს პროცედურები შეესაბამება ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პროცედურებს.

ა) წერილობითი სამართალწარმოება

- 22** პროცესი წერილობითი **საჩივრით ან წარდგინებით** (წინასწარი დასკვნის გაცემის პროცედურის ფარგლებში ეროვნული სასამართლოს მიმართვით) იწყება (ევროპული სასამართლოების ელექტრონული მიმოქცევის შესახებ იხ. ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, 2011, C 289/7). **სამართალწარმოების ენა** განისაზღვრება არსებითად მოსარჩელის მიერ. ხელშეკრულების დარღვევის პროცედურის ფარგლებში – ეს არის იმ წევრი სახელმწიფოს ენა, რომელიც დადანაშაულებულია, და წინასწარი დასკვნის გაცემის პროცედურის ფარგლებში – ეს არის მიმართვის წარმდგენი სასამართლოს ენა. წერილობითი ენა ემსახურება საპროცესო მასალის ინტენსიურ დამუშავებას **დადგენილი ვადების ფარგლებში წარდგენილი წერილობითი მასალის გაცვლა-გამოცვლის**,

მტკიცებულებების, ცნობების, თავდასხმითი და თავდაცვითი საშუალებების ჩათვლით. ვადის გასვლის შემდეგ წარდგენილი დოკუმენტები აღარ განიხილება (იხ. საპროცესო კოდექსის 127-ე და შემდგომი მუხლები). წინასწარი დასკვნის გაცემის პროცედურის ფარგლებში მართლმსაჯულების სასამართლოს წარდგინება **მხარეების მიერ** (მხარეები სანყის ეტაპზე, აგრეთვე, წევრი სახელმწიფოები, კომისია და საბჭო; იხ. წესდების 23-ე და 40-ე მუხლები) **მომზადებული წერილობითი განმარტებები**. სასამართლოს მომხსენებელი მხარეებს მეპირი სხდომის დაწყებამდე წარუდგენს **სხდომის შესახებ ანგარიშს**, პროცესის მსვლელობასთან დაკავშირებით. სასწრაფო საქმეებისათვის არსებობს **დაჩქარებული პროცედურები** (საჩივრების წარდგენის პროცედურები საპროცესო კოდექსის 133-ე მუხლის შესაბამისად; წინასწარი დასკვნის წარდგენის შესახებ პროცედურები წესდების 23-ე „ა“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, ასევე, საპროცესო კოდექსის 105-ე და შემდგომი მუხლების, 107-ე და შემდგომი მუხლების შესაბამისად).

ბ) მეპირი სამართალწარმოება

როგორც წესი, საჯარო მეპირი სხდომა უკვე სავალდებულო აღარ არის (საპროცესო კოდექსის 53-ე მუხლი, 76-ე მუხლის მე-2 პუნქტი); პრაქტიკაში მასზე უარი ხშირად ითქმის. ის მოიცავს (იშვიათად) მტკიცებულებების წარდგენას (საპროცესო კოდექსის 63-ე და შემდგომი მუხლები), მხარეების მიერ წარდგენილ მოხსენებებს და აუცილებლობის შემთხვევაში სასამართლოსა და კითხვებს მთავარი ადვოკატისას. სამართლებრივი დავა უნდა დასრულდეს შესაძლებლობისამებრ **ერთ** მეპირ სხდომაზე. **მთავარი ადვოკატის არსებითი წარდგინებები**, რომლებიც ჩვეულებრივ შემთხვევებში აღარ გამოიყენება (წესდების მე-20 მუხლის მე-5 პუნქტი; პროცესის 60%), წლებია, რაც სასამართლოს წერილობით წარდგინება. მხარეებს უფლება აქვთ, არ მოახდინონ რეაგირება ამაზე; აუცილებლობის შემთხვევაში, მეპირი სხდომა ხელახლა იხსნება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 2.10.2001, საქმე: C-172/97 OP, „SIVU“; აქვე (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლით გათვალისწინებული წინასწარი დასკვნის შესახებ მიმართვის კონტექსტში), ასევე, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 20.1.2009, 13645/05, „CPNK“).

23

გ) სამართალწარმოების ხანგრძლივობა

ევროპულ მართლმსაჯულებაში სამართალწარმოების ხანგრძლივობა არის (განვლილი წლების ფარგლებში მნიშვნელოვნად შემცირებული ვადების გათვალისწინებით) ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს შემთხვევაში, პირდაპირი საჩივრებისას 20 თვე, წინასწარი დასკვნის გამოთხოვის შესახებ პროცედურისას – 16 თვე. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოში ეს ვადები მნიშვნელოვნად ხანგრძლივია, თუმცა არსებითად იკლო ბოლო პერიოდის განმავლობაში (2016 წელს კონკურენციის საკითხებში – 40 თვე, ნაცვლად ადრინდელი 50 თვისა). ევროპული კავშირის ძირითადი სასამართლოს პერსონალური შემადგენლობა კიდევ უფრო უნდა გაუმჯობესდეს. რამდენადაც სამართალწარმოების ფარგლებში მონაწილეობა ყველა წევრ სახელმწიფოს შეუძლია, პროცესის ფარგლებში გამოყენებული მნიშვნელოვანი დოკუმენტები უნდა **ითარგმნოს** შესაბამის ენებზე, პროცესის მონაწილეების გათვალისწინებით. ყოველივე ეს იმდენ დროს მოითხოვს, რომ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოში დროის დაჩქარება ყოველად შეუძლებელია.

24

5. გადაწყვეტილებები და მათი მოქმედება

გადაწყვეტილებები შესაბამისი მომზადების შემდეგ იქმნება მომხსენებლის მიერ ფარულად, ხშირად ფრანგულ ენაზე წარმოებული პროცედურის შედეგად. ისინი მიიღება **ჩვეულებრივი უმრავლესობით**. ტრადიციულად, **აპოდიქტიკური** და მოსარჩელის საფუძვლების შესაბამისად ნუმერირებული **გადაწყვეტილების სტილი** შესაბამებდა ფრანგულ ტრადიციას. დასაბუთების დეფიციტი იწვევს აზრთა სხვადასხვაობას მოსამართლეებს შორის, თუმცა ქმნის თავისუფალ სივრცეს განვითარებისათვის. ევროპული კავშირის სასამართლო გადაწყვეტილებებს ასაბუთებს მნიშვნელოვნად სრულყოფილად. ევროპული მართლმსაჯულების დამოუკიდებლობის დახურულობის გათვალისწინებით, არ ქვეყნდება „dissenting opinion“-ები და ხმების მიცემის შესახებ ინფორმაციები. გადაწყვეტილებები ქვეყნდება

25

საჯაროდ შესაბამის თარიღზე, ხელმისაწვდომია ყველა ოფიციალურ ენაზე და, დამატებით, ძირითადი ადვოკატის არსებით წარდგინებებთან ერთად 2012 წლიდან ხელმისაწვდომია და ქვეყნდება, აგრეთვე, ელექტრონულად, მართლმსაჯულების **ოფიციალურ კრებულში**.

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილებები ძალაში შედის **გამოქვეყნებისთანავე** (ევროპული კავშირის სასამართლოს გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებით, იხ. ამავე სასამართლოს საპროცესო კოდექსის 83-ე მუხლი). საბოლოო გადაწყვეტილებები მოიცავს **ხარჯების განაწილების შესახებ გადაწყვეტილებას** (საპროცესო კოდექსის 137-ე და შემდგომი მუხლები). რადგან პროცესი ლუქსემბურგში, არსებითად, უფასოა, ეს ხარჯები მიემართება მხარეთა დანახარჯებს.

26 სამართლებრივ ძალაში შესული გადაწყვეტილებები მართლმსაჯულების არსის გათვალისწინებით **ბოჭავს მხარეებს**, როგორც დავის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილება. ასევე, რამდენადაც ეს გადაწყვეტილებები დამდგენი ხასიათისაა, ისინი ავალდებულებენ დავის მხარეებს, პატივი სცენ გადაწყვეტილების შედეგებს (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 260-ე და 266-ე მუხლები). გარდა ამისა, გადაწყვეტილებები ექვემდებარება აღსრულებას. **იძულებითი აღსრულება** მიმდინარეობს იმ ქვეყნის სამოქალაქო საპროცესო სამართლით, რომლის ფარგლებშიც ის წარმართება (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 280-ე, 299-ე მუხლები). **იძულებითი აღსრულების უფლებამოსილება რჩებათ წევრ სახელმწიფოებს**. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს შეუძლია იძულებითი აღსრულების შეჩერება შესაბამისი გადაწყვეტილების საფუძველზე. გადაწყვეტილებები, რომლებიც წევრ სახელმწიფოთა წინააღმდეგ არის მიმართული, არ აღსრულება (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 260-ე მუხლი); თუმცა ხელშეკრულების დარღვევის პროცედურის ფარგლებში შესაძლებელია ჯარიმებისა და თანხის იძულებით გადახდის ვალდებულების დაკისრება. სამართლებრივად ძალაში შესული გადაწყვეტილებიდან გამომდინარეობს აკრძალვა ხელშეკრულების საწინააღმდეგო ეროვნული ნორმების გამოყენების დაუშვებლობის შესახებ, კერძოდ, ვალდებულება, განხორციელდეს გადაწყვეტილება ეროვნულ დონეზე (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 27. 4. 1988, საქმე: 225/86, „ევროპული კომისია/იტალია“).

27 გადაწყვეტილების **მოქმედება**, როგორც წესი, **დაუყოვნებლივ** იწყება. სამართლებრივი უსაფრთხოების მოთხოვნების გათვალისწინებით, დაშვებულია **გამონაკლისები**. თუკი დადგენილება ბათილად მიიჩნევა, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 264-ე მუხლის მე-2 აბზაცი სასამართლოს აძლევს შესაძლებლობას, გადაწიოს მისი გამოუყენებლობის ვადები (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5.6.1973, საქმე: 81/72, „ევროპული კომისია/საბჭო“, სტიპენდიის კონტინუიტეტის დაცვის შესახებ). მსგავსი რამ შესაძლებელია სხვა შემთხვევებშიც (მაგ. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5.7.1995, საქმე: C-21/94, „პარლამენტი/საბჭო“). ზოგადად, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ზოგჯერ, ნდობის დაცვის პრინციპის გათვალისწინებით, ადგენს, რომ შეიზღუდოს გადაწყვეტილების მოქმედება კონკრეტული დროის განმავლობაში გადაწყვეტილების მიღებიდან; ეს წესი მოქმედებს წინასწარი დასკვნის გაცემის შესახებ

განმარტებით გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებით. ამ თვალსაზრისით, ხშირად კეთდება გამონაკლისები მოსარჩელის სასარგებლოდ, რომელიც არ უნდა ჩამოშორდეს საკუთარი პროცესის მოგების შედეგებს (ორივეს შესახებ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 17. 5. 1990, საქმე: C-262/88, „Barber“). გადაწყვეტილების მოქმედების დროის თვალსაზრისით, მსგავსი შემლუდებები უნდა განხორციელდეს მხოლოდ გადაწყვეტილებით და მაშინვე. ეს ვერ მოხდება დაგვიანებით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 2.2.1988, საქმე: 24/86, „Blazit“).

არსებობდა დისკუსიები ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მოკრძალებული პრაქტიკის გარშემო **საგადასახადო სამართლის** სფეროში წინასწარი დასკვნის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილებების ფარგლებში. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს კრიტიკოსები მიუთითებდნენ, რომ ნაკლებად აქცევდა ყურადღებას საკუთარი გადაწყვეტილებების იმ შედეგებს, რაც უკავშირდებოდა შემოსავლების დეფიციტის საკითხს.

6. სამართლებრივი საშუალებები

ევროპული კავშირის სასამართლოს ამომწურავი გადაწყვეტილებების მიმართ შესაძლებელია **სამართლებრივი საკითხებით შემლუდული სამართლებრივი საშუალების** წარდგენა ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოში (AEUV-ის 256-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი, წესდების 56-ე და 62 „ბ“ პუნქტები, საპროცესო კოდექსის 167-ე და შემდგომი მუხლები). ამ სამართლებრივ საშუალებას **არ აქვს შეჩერების ეფექტი** (წესდების მე-60 მუხლი, გამონაკლისები). ამ ტიპის სამართლებრივი საშუალების წარდგენის უფლება აქვთ პროცესის მხარეებს, წევრ სახელმწიფოებს, კავშირის ორგანოებს და უშუალო შემხებლობაში მყოფ დავის მონაწილეებს (წესდების 56-ე მუხლი). სამართლებრივი საშუალების (ფაქტობრივად, აპელაცია) წარდგენის ვადა არის, როგორც წესი, ორი თვე გასაჩივრებული გადაწყვეტილების მიღებიდან (წესდების 56-ე მუხლი).

სამართლებრივი საშუალების უშუალო საფუძვლებია: სასამართლოს უფლებამოსილების არარსებობა, პროცედურული შეცდომები და კავშირის სამართლის დარღვევა (წესდების 58-ე მუხლი). ფაქტობრივი გარემოებების გადამოწმება დაუშვებელია (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 17. 9. 1996, საქმე: C-19/95 P, „San Marco“; აქტუალური მართლმსაჯულება). სამართლებრივი საშუალებების შესაბამისად, განხილული საქმეები სახელდება „**P**“-ით. პრაქტიკაში ევროპული კავშირის სასამართლოს გადაწყვეტილებათა ერთი მეთოთხედი საჩივრდება მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოში. ამ ტიპის საჩივარი (ნაწილობრივ ან მთლიანად) იშვიათად არის წარმატებული.

ჯერჯერობით არარსებული **საერთო სასამართლოს** (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 257-ე მუხლი) გადაწყვეტილებების მიმართ შესაძლებელი იქნებოდა მსგავსი წინაპირობებით გასაჩივრება **ევროპული კავშირის სასამართლოში**; ამ ტიპის გადაწყვეტილებების გასაჩივრება შეუძლია მთავარ ადვოკატს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოში, „კავშირის სამართლის ერთიანობისა და კოჰერენტულობის დაცვის მოთხოვნით“ (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 256-ე მუხლის მე-2 აბზაცი; ამ უკანასკნელის მიმართ წესდების 62-ე მუხლი; კოჰერენტულობის კრიტერიუმების შესახებ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 28. 2. 2013, საქმე: C-334/12 RX-II, „Arango Jaramillo“).

თუკი აპელაცია დასაშვები და დასაბუთებულია, გასაჩივრებული გადაწყვეტილება უქმდება. გადაწყვეტილების სისრულისას აპელაციის განმხილველი სასამართლო თა-

ვად წყვეტს საკითხს საბოლოოდ; სხვა შემთხვევაში, ის უკან აბრუნებს საქმეს იმ სასამართლოში, რომლის გადაწყვეტილებაც გაუქმდა. თუკი აპელაცია უარყოფილ იქნა, გასაჩივრებული გადაწყვეტილება ძალაში რჩება. ამკარა დაუშვებლობისას/დაუსაბუთებლობისას აპელაციის მიუღებლობის საკითხი შესაძლოა, დასაბუთებული გადაწყვეტილებით განისაზღვროს (საპროცესო კოდექსის 181-ე მუხლი).

III. ხელშეკრულების დარღვევის პროცედურა წევრ სახელმწიფოთა მიმართ (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 258-ე და შემდგომი მუხლები)

ლიტერატურა: *Bitter*, Die Sanktion im Recht der Europäischen Union, 2011; *Tabarowski*, Infringement procedures and non-compliant courts, CMLRev 2012, 1881; *Wannerås*, Sanctions against Member States under Article 260 TFEU, CMLRev 2012, 145; *Wunderlich*, Das Verhältnis von Union und Mitgliedstaaten am Beispiel des Vertragsverletzungsverfahrens, in: Schwarze (Hrsg.), Der Rechtsschutz vor dem Gerichtshof nach dem Vertrag von Lissabon, 2012, 49; *Wahl/Prete*, Between Certainty, Severity and Proportionality: Some Reflections on the Nature and Functioning of Article 260 (3) TFEU, ELRev 2014, 170; *Gurreck/Otto*, Das Vertragsverletzungsverfahren, JuS 2015, 1079; *Várnay*, Discretion in the articles 258 and 260 (2) TFEU procedures, MJ 2015, 836; *Ionescu*, Innerstaatliche Wirkungen des Vertragsverletzungsverfahrens, 2016; *Borchardt*, in: Dausen/Ludwigs (Hrsg.), HB EU-WirtschaftsR, P I 1, 2017; *Wendenburg/Reichert*, EU-Kommission verschärft Vertragsverletzungsverfahren erheblich, NVwZ 2017, 1338; *Klamert*, Die Durchsetzung finanzieller Sanktionen gegenüber den Mitgliedstaaten, EuR 2018, 159.

1. პროცედურის არსებითი საკითხები

- 29 ხელშეკრულების დარღვევის პროცედურა წევრი სახელმწიფოს მიმართ შესაძლებელია ინიცირდეს **კომისიის** (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 258-ე მუხლი, „**გადაამოწმებითი საჩივარი**“) ან რომელიმე **წევრი სახელმწიფოს** (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 259-ე მუხლი) მიერ. ეს უფლებამოსილება ექსკლუზიურია, რაც ნიშნავს იმას, რომ კავშირის სამართლის გამოყენებისას წევრ სახელმწიფოებს არ აქვთ უფლებამოსილება, მიმართონ სხვა (საერთაშორისო) სასამართლოებს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 30. 5. 2006, საქმე: C-459/03, „ევროპული კომისია/ირლანდია“); შესაბამისად, კავშირის სამართალი აფუძნებს დახურულ სისტემას.

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მსგავსად, წევრი სახელმწიფოები ცდილობენ, აირიდონ პირდაპირი საჩივრები ერთმანეთის წინააღმდეგ. ხშირად ეს უკანასკნელნი საკუთარ კრიტიკულ მოსაზრებებს აწვდიან კომისიას, რომელიც ცდილობს, გადაამოწმოს პროცედურის დაწყების წინაპირობები. პირდაპირი საჩივრები დაიშვება მხოლოდ განსაკუთრებულ პოლიტიკურ სიტუაციებში (იხ. მაგ., ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 12.9.2006, საქმე: C-145/04, „ესპანეთი/გაერთიანებული სამეფო“, გიბრალტარის მოქალაქეების საარჩევნო უფლებების შესახებ ევროპულ პარლამენტში).

- 30 კავშირის სამართლის შენარჩუნებისა და განხორციელების პროცესში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს კომისიის სამეთვალყურეო საბჭო. ჩაერთვება თუ არა კომისია ცალკეული შემთხვევების მიხედვით პროცედურაში, მხოლოდ მისი გადასაწყვეტია. ამ კონტექსტში, შესაძლებელია დავის საგნის მიხედვით დაბალი ღირებულების მქონე

დავების თავიდან არიდება. არ არსებობს შესაბამისი, ცალკეული პირების სუბიექტური უფლება პროცედურის დაწყების თაობაზე (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 14.2.1989, საქმე: 247/87, „Star Fruit“; დამკვიდრებული მართლმსაჯულება). საჩივრის წარდგენის პროცედურული ეტაპის გათვალისწინებით, ეს გამომდინარეობს („შესაძლებელია“) მე-2 პუნქტიდან. ამასთან, იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც კომისია პროცედურას საკუთარი ინიციატივით იწყებს, ხდება იმ ინფორმაციების გათვალისწინება, რომლებიც ამ უკანასკნელმა მესამე პირებისაგან მოიპოვა. ეს ხდება, როგორც წესი, წევრი სახელმწიფოების წერილობითი **საჩივრების** შედეგად, აგრეთვე, კერძო პირების მენარმეებისა და გაერთიანებების მიმართვის შედეგად. ინდივიდთა მიერ წარდგენილი საჩივრების გამარტივებისათვის კომისიამ განავითარა (შექმნა) შესაბამისი ფორმალური წინაპირობები (ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, 1989, C 26/6). 1983 წლიდან კომისია წარუდგენს წლიურ ანგარიშს ევროპულ პარლამენტს კავშირის სამართლის გამოყენების კონტროლის საკითხთან დაკავშირებით. ეს ანგარიშები ქვეყნდება ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანოს C ნაწილში.

წევრი სახელმწიფოს მიერ ხელშეკრულების მოსალოდნელი ან უკვე განხორციელებული დარღვევის შემთხვევაში, კომისია არ იწყებს ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 258-ე მუხლით გათვალისწინებულ პროცედურას დაუყოვნებლივ, პირიქით, ცდილობს, მოხერხდეს **„ქმედითი შეთანხმების“** მიღწევა. დავების დიდი ნაწილი ასე გვარდება. რადგან კომისიას ეროვნული დაწესებულებების მიერ ეროვნული ნორმების მიღების შესახებ ინფორმაცია მიეწოდება, რადგან არსებობს შესაბამისი ინფორმირებისა და კონსულტირების შესახებ პირდაპირ გათვალისწინებული ვალდებულებები, კომისიას აქვს შესაძლებლობა, ჩაერიოს პროცესში ჯერ კიდევ სამართალშემოქმედებით ეტაპზე და თავიდან აირიდოს ხელშეკრულების შესაძლო დარღვევები.

2. დასაშვებობის წინაპირობები

ა) მონაწილეები და დავის საგანი

ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 258-ე მუხლით გათვალისწინებულ შემთხვევაში **მოსარჩელე** არის მხოლოდ კომისია; ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 259-ე მუხლით გათვალისწინებულ და იშვიათად გამოყენებად შემთხვევებში, მოსარჩელე შეიძლება იყოს სხვა წევრი სახელმწიფო. **მოპასუხე** არის შესაბამისი წევრი სახელმწიფო. არ არის აუცილებელი განსაკუთრებული ინტერესის დასაბუთება საჩივრის შეტანისას (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 4. 4. 1974, საქმე: 167/73, „ევროპული კომისია/საფრანგეთი“).

დავის საგანია ხელშეკრულების დარღვევა, რომელიც მიეწერება შესაბამის წევრ სახელმწიფოს. ამ თვალსაზრისით, მხედველობაში მიიღება **პირველადი და მეორეული სამართლის დარღვევები ყველა ეროვნული ინსტანციის მიერ**, კავშირის სამართლებრივი პრინციპების გათვალისწინებით. ეროვნულ ინსტიტუციებს მთავრობისა

და ადმინისტრაციის გარდა განეკუთვნება, აგრეთვე, დამოუკიდებელი ინსტიტუციები, როგორებიცაა პარლამენტი და სასამართლოები (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 9.12.2003, საქმე: C-129/00, „ევროპული კომისია/იტალია“). ამ კონტექსტში, საჩივარი უნდა მიემართებოდეს იმ საფუძვლებსა და საშუალებებს, რომლებიც აღინიშნა გაფრთხილების შესახებ წერილში (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 20. 3. 1997, საქმე: C-96/95, „ევროპული კომისია/გერმანია“; დამკვიდრებული მართლმსაჯულება). საჩივრის საფუძვლების მოგვიანებით განვრცობა დაუშვებელია.

ბ) საპროცესოსამართლებრივი წინაპირობები

- 34** ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 258-ე და 259-ე მუხლით საჩივრის აღძვრას წინ უძღვის **სასამართლოს მიღმა არსებული წინარე პროცედურები**; გამონაკლისები სრულად არის გათვალისწინებული ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 108-ე მუხლით, 114-ე მუხლის მე-9 აბზაცით და 348-ე მუხლით. ყოველივე ეს ემსახურება განსახილველ საკითხში თვით-გამორკვევას, **დავის საგნის ზუსტ იდენტიფიცირებას** და წევრი სახელმწიფოს ფორმალურ მოსმენას. წინარე პროცედურა შედგება ორი ეტაპისაგან: გაფრთხილება და კომისიის დასკვნა, შესაბამისი საფუძვლებითურთ. თუკი რომელიმე სხვა წევრ სახელმწიფოს სურს სასამართლოსადმი მიმართვა (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 259-ე მუხლი), ის ვალდებულია, მიმართოს ჯერ კომისიას. ამ შემთხვევაში, ეს უკანასკნელი ან იწყებს პროცედურას, ან უარს ამბობს მასზე იმ მიზეზით, რომ ასაბუთებს წევრი სახელმწიფოს უფლებამოსილებას, თავად მიმართოს სასამართლოს სხვა წევრი სახელმწიფოს მიერ ხელშეკრულების დარღვევის გამო შესაბამისი საჩივრით.

აა) გაფრთხილების შესახებ წერილი

- 35** პირველ რიგში, კომისია უგზავნის გაფრთხილების წერილს წევრ სახელმწიფოს, რომელშიც აღიწერება არსებული მდგომარეობა ხელშეკრულების დარღვევის შესახებ ბრალდების გათვალისწინებით. გაფრთხილების შესახებ ეს წერილი არსებითად განსხვავდება სამართლებრივი დავის საგნისაგან (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 17. 9. 1996, საქმე: C-289/94, „ევროპული კომისია/იტალია“). წევრ სახელმწიფოს შეუძლია, დადგენილ ვადაში (როგორც წესი, ორი თვე) კომისიის მისამართით საკუთარი ვალდებულებების მიხედვით იმოქმედოს, ან კიდევ უფრო გაამყაროს საკუთარი განსხვავებული პოზიცია. ამ თვალსაზრისით, შესაძლებლობა არის აუცილებელი საპროცესო გარანტია (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 17. 11. 1992, საქმე: C-157/91, „ევროპული კომისია/ნიდერლანდი“; დამკვიდრებული მართლმსაჯულება). საბოლოოდ, კომისია წყვეტს პროცედურის გაგრძელების, შეჩერებისა თუ შეწყვეტის საკითხებს.

ბბ) დასკვნა საფუძვლებზე მითითებით

თუკი კომისია პროცედურის გაგრძელებას მიზანშეწონილად მიიჩნევს, ის იღებს შესა- **36**
ბამის **დასკვნას კონკრეტულ საფუძვლებზე მითითებით**. პროცედურული ეტაპის ეს ნაწილი, რომელიც ფორმალური დასკვნის შედგენას გულისხმობს, მოიცავს მოთხოვნას წევრი სახელმწიფოს მისამართით, კომისიის მოსაზრებით ხელშეკრულების საწინააღმდეგო მდგომარეობის კონკრეტულ ვადაში (როგორც წესი, ორი თვე) აღმოფხვრის შესახებ. თუ ეს არ მოხდება, კომისიას **შეუძლია**, მიმართოს სასამართლოს.

თუკი ხელშეკრულების დარღვევა ვადის განსაზღვრის შემდეგ, მაგრამ საჩივრის წარდგენამდე გამოსწორდა, საჩივარი შეიძლება მაინც დასაშვებად იქნეს მიჩნეული, თუკი ხელშეკრულების დარღვევის იდენტიფიცირება პასუხისმგებლობის შესახებ მოთხოვნის განხორციელებისათვის მნიშვნელოვანია (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 25.7.1991, საქმე: C-353/89, „ევროპული კომისია/ნიდერლანდი“).

ხელშეკრულების დარღვევის შესახებ მტკიცებულებითი ტვირთი აწევს კომისიას, თუმცა წევრ სახელმწიფოებს უფლება აქვთ, კავშირის ერთგულების პრინციპის (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-4 მუხლის მე-3 აბზაცი) შესაბამისად, გაიმყარონ საკუთარი პოზიციები და წარმოადგინონ მოსაზრებები ეროვნული სამართლის მათეული განმარტებების შესახებ, შესაგებლის წარდგენამდე (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 24.10.2013, საქმე: C-151/12, „ევროპული კომისია/ ესპანეთი“).

3. გადანყვეტილება

სასამართლოს გადანყვეტილებისათვის მნიშვნელოვანია საგნობრივი და სამართ- **37**
ლებრივი მდგომარეობა **საჩივრის შეტანის ეტაპისათვის** (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 22.9.1976, საქმე: 10/76, „ევროპული კომისია/იტალია“); წევრი სახელმწიფოს მოქმედების კორექტურა პროცედურის მიმდინარეობისას უკვე არაფრის მომტანია. ამით ხდება, უწინარესად, საგნობრივი თვითგამორკვევის წინასასამართლო პროცედურების დაცვა.

წევრი სახელმწიფოს გასამართლების შემთხვევაში სასამართლო საკუთარი გა-
დანყვეტილებით ადგენს ეროვნული აქტის შესაბამობას კავშირის სამართალთან (დამდგენი გადანყვეტილება); გადანყვეტილებას არ შეუძლია ხელშეკრულების საწინააღმდეგო ღონისძიების თავად გაუქმება. წევრი **სახელმწიფოს ვალდებულება გა-
დანყვეტილების აღსრულების შესახებ** გამომდინარეობს ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 260-ე მუხლიდან. ამ თვალსაზრისით, სამართალშეუსაბამო აქტი უნდა გამოსწორდეს; უმოქმედობის შემთხვევაში, მოთხოვნილი სამართლებრივი აქტი უნდა გამოიცეს; სამართალშეუსაბამო ხელშეკრულება, თუკი ის უკვე ბათილი არ არის, უნდა შეწყდეს და ა.შ. (ამ საკითხთან დაკავშირებით, იხ. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 18.7.2007, საქმე: C-503/04, „ევროპული კომისია/გერმანია“); სამართალშეუსაბამო შედეგები უნდა გადაიხედოს, ბიანი უნდა ანაზღაურდეს და ა.შ.

რადგან პრაქტიკაში გადანყვეტილებების მხოლოდ დამდგენი მოქმედება და მათი **38**
განხორციელება საკმარისად ეფექტიანად უზრუნველყოფილი არ არის, აგრეთვე, რადგან გადანყვეტილების შესრულებლობამ შესაძლოა სხვა წევრ სახელმწიფოებში

„ჭაჭვური რეაქცია“ გამოიწვიოს კავშირის სამართლებრივი სისტემისათვის დამაზიანებელი შედეგებით, მაასტრიხტის ხელშეკრულებამ გაითვალისწინა **სანქციების შესაძლებლობები**. სასამართლოს გადაწყვეტილების შეუსრულებლობისას წევრი სახელმწიფო შესაძლოა, იძულებულ იქნეს, გადაიხადოს **ერთჯერადი მინიმალური თანხა** ან იძულებითი **ჯარიმა** (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 260-ე მუხლის მე-2 აბზაცი). როგორც წესი, ამას წინ უძღვის (კომისიის მიერ წევრი სახელმწიფოსადმი გაფრთხილების წერილის შემდეგ, მაგრამ დასაბუთებული დასკვნის გარეშე) ხელახალი საჩივარი. თუკი საკითხი ეხება შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელებლობას და, შესაბამისად, უმოქმედობას, ჩვეულებრივი პროცედურის ფარგლებში დირექტივის იმპლემენტირებისათვის (როგორც წესი, საფუძველი, ამ შემთხვევაში, არის დირექტივის იმპლემენტირებისაგან სრული თავშეკავება), ლისაბონის ხელშეკრულების შემდეგ ზემოაღნიშნული ღონისძიებების გამოყენება პირველსავე პროცედურაზე შესაძლებელი (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 260-ე მუხლი). თუკი სახეზეა პროცედურული ცვლილებების შესახებ ნორმები (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 11. 12. 2012, საქმე: C-610/10, „ევროპული კომისია/ესპანეთი“), და ისინი ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ სამართალშემოქმედებით პროცედურებს მიემართება, ეს ნორმები გამოიყენება მათი ძალაში შესვლის შემდეგ მიღებულ დირექტივებზე.

39 ფულადი სახდელის ოდენობა განისაზღვრება იმ მიზნების შესაბამისად, რომლებიც კავშირის სამართლის ქმედით გამოიყენება გულისხმობს. ამ თვალსაზრისით, მხედველობაში მიიღება დარღვევის სიმძიმე, დარღვევის პერიოდი, ასევე, აუცილებელი დაშინების ფაქტი. **ერთჯერადი ფულადი თანხა** მიემართება დარღვევის ფაქტს და დროის პერიოდს, პირველი გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ, რომლითაც დადასტურდა ხელშეკრულების დარღვევის ფაქტი, ახალი გადაწყვეტილების მიღებამდე, რომლითაც უკვე ხდება **იძულებით თანხის** გადახდევინება **გადაწყვეტილების სამომავლოდ აღსასრულებლად**, პერიოდულად, ყოველი იმ დღის (ან ათვლის სხვა პერიოდის) გათვალისწინებით, რა დროის განმავლობაშიც სახელმწიფო გადაწყვეტილებას არ ასრულებს. დღიურად გადასახდელი სავალდებულო ჯარიმის ოდენობა განისაზღვრება ერთგვაროვანი ძირითადი თანხის (ამ დროისათვის – 640 ევრო დღეში) გამრავლებით სხვადასხვა კოეფიციენტზე, წევრი სახელმწიფოს ფაქტორების, გადახდაუნარიანობის (გამოთვლისათვის ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 19.12.2012, საქმე: C-279/11, „ევროპული კომისია/ირლანდია“), საბჭოში ხმათა ოდენობებისა და დროის მიხედვით შედგენილი კოეფიციენტის შესაბამისად. სხვადასხვა მიზნის გათვალისწინებით, შესაძლებელია ორივე ინსტრუმენტის (ერთჯერადი ფულადი თანხა და ჯარიმები) კომბინირება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 12. 7. 2005, საქმე: C-304/02, „ევროპული კომისია/საფრანგეთი“).

40 კომისიამ გამოაქვეყნა **ოფიციალური შეტყობინებები** ამ პროცედურაზე საკუთარი შეხედულებებისა და მისი განხორციელების შესახებ, აგრეთვე, იძულებითი თანხის გაანგარიშების შესახებ (ევროპული კომისია (2016) 5091 საბოლოო ვერსია). ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო საკუთარ თავს არ აღიქვამს კომისიის ამ აღწერილობებისადმი დაქვემდებარებულად და ამ ყველაფერს აღიქვამს როგორც „საჭირო საკითხებს“ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 4.7.2000, საქმე: C-387/97, „ევროპული კომისია/საბერძნეთი“).

IV. ბათილობის შესახებ საჩივარი და უმოქმედობის შესახებ საჩივარი (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 263-ე და 265-ე მუხლები)

ლიტერატურა: *Drewes*, Entstehung und Entwicklung des Rechtsschutzes vor den Gerichten der EG am Beispiel der Nichtigkeitsklage, 2000; *F. Kirchhof*, Zur indirekten Klagebefugnis eines deutschen Bundeslandes beim EuGH in Subsidiaritätsfragen über den Antrag des Bundesrates, DÖV 2004, 893; *Molsberger*, Die Bedeutung der Subsidiaritätsklage des Europäischen Verfassungsvertrages für die Länder, BWVBl 2005, 169; *Schwensfeier*, The TWD-Principle post-Lisbon, ELRev 2012, 156; *Rademacher*, Realakte im Rechtsschutzsystem der EU, 2014; *Kleider*, Rechtsschutz in der Komitologie, 2015; *Stotz*, in: Dausen/Ludwigs (Hrsg.), HB EU-WirtschR, E I 2 und 3, 2017.

1. პროცედურის არსი

ბათილობის შესახებ საჩივრის მიზანია ევროპული კავშირის საკანონმდებლო აქტების სამართალშესაბამისობის გადამოწმება, აგრეთვე, ევროპული კავშირის ორგანოებისა და სხვა სტრუქტურული ერთეულების სამართლებრივი აქტებისა, რამდენადაც ამ უკანასკნელთ აქვთ მოქმედების ძალა მესამე პირების მიმართ. **უმოქმედობის შესახებ საჩივრით** ხდება კავშირის ორგანოებისა და სხვა სტრუქტურული ერთეულების ხელშეკრულების საწინააღმდეგო უმოქმედობის აღმოფხვრა. თუკი ხელშეკრულების დარღვევის პროცედურის შემთხვევაში, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 258-ე მუხლის შესაბამისად, კომისია, როგორც „ხელშეკრულების მცველი“ წევრი, სახელმწიფოების მოქმედებას მეთვალყურეობს, ზემოაღნიშნული ორი პროცედურის ფარგლებში მთავარი აქტორები არიან კავშირის ორგანოები ერთმანეთის მისამართით და ინდივიდები, რომლებიც, კავშირის საქმიანობის მართლშესაბამისობის კონტექსტში, ამ უკანასკნელს სასამართლო კონტროლს უქვემდებარებენ. ბათილობის შესახებ საჩივარი არის ერთგვარი **შეცდომითი საჩივარი**, რომელიც, აბსტრაქტული ნორმატკონტროლის მსგავსად, შესაძლებელს ხდის **ევროპული კავშირის, აგრეთვე, ნორმატიული აქტების ნამდვილობის კონტროლს**. ბათილობის შესახებ საჩივარი, ისევე, როგორც სხვა სასაჩივრო ინსტრუმენტები, არ იწვევენ ნორმათა შეჩერებას (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 278-ე მუხლი). დავალდებულებითი საჩივარი არ არსებობს. თუკი ხდება კონკრეტული განაცხადის უარყოფა, ამ გადაწყვეტილების წინააღმდეგ შეიტანება ბათილობის შესახებ საჩივარი და შესაბამისი ორგანო, საჩივრის წარმატების შემთხვევაში, ვალდებულია, განახორციელოს „გადაწყვეტილებით“ (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 266-ე მუხლი), კერძოდ, არა სარეზოლუციო, არამედ, უშუალოდ მისი სამოტივაციო ნაწილით გათვალისწინებული ღონისძიებები; უმოქმედობისას აუცილებელია უმოქმედობის შესახებ საჩივრის აღძვრა. მნიშვნელოვანწილად ეს პროცედურა ჰგავს ფრანგულ ანალოგს – „recours pour excès de pouvoir“.

2. ბათილობის შესახებ საჩივარი (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლი)

ა) საჩივრის წინაპირობები

აა) მომჩივანი და მოპასუხე

- 42** ბათილობის შესახებ საჩივარი, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლის შესაბამისად, მომჩივანს (წევრი სახელმწიფოები, ევროპული პარლამენტი, საბჭო, კომისია, შებენიანი შესაძლებლობით აუდიტორთა სასამართლო, ევროპის ცენტრალური ბანკი, რეგიონების კომიტეტი, აგრეთვე, ინდივიდები) ანიჭებს შესაძლებლობას, გაასაჩივროს საბჭოს, კომისიის ან ევროპის ცენტრალური ბანკის სამართლებრივი აქტები, აგრეთვე, პარლამენტის, ევროპული საბჭოს და კავშირის სხვა სტრუქტურული ერთეულების სამართლებრივი აქტები. საჩივარი უნდა მიემართებოდეს იმ **დანესებულებას**, რომელმაც გამოსცა სამართლებრივი აქტი. კავშირის განსაკუთრებული სამართლებრივი აქტებით შექმნილი ერთეულების წინააღმდეგ საჩივრებისათვის შესაძლოა, გათვალისწინებულ იქნეს განსაკუთრებული წინაპირობები და მოთხოვნები (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლის მე-5 პუნქტი); ხშირად არის ადმინისტრაციული წარმოება წინაპირობად გათვალისწინებული.

ბბ) საჩივრის წარდგენის უფლებამოსილება

- 43** საჩივრის დაცვითი მიზანია კავშირის სამართლის ობიექტური წესრიგის შენარჩუნება. შესაბამისად, პარლამენტი, საბჭო და კომისია, აგრეთვე, წევრი სახელმწიფოები არ არიან ვალდებული, დაასაბუთონ სამართლებრივად დაცვადი ინტერესი საჩივრის აღძვრისას („პრივილეგირებული მოსარჩელე“; ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლის მე-2 პუნქტი; ამის შესახებ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 20.3.1985, საქმე: 41/83, „იტალია/ევროპული კომისია“; დამკვიდრებული მართლმსაჯულება). სუბსიდიარულობის პროტოკოლის მე-8 მუხლის შესაბამისად, წევრ სახელმწიფოს აქვს შესაძლებლობა, ეროვნული სამართლის შესაბამისად (გერმანიის შემთხვევაში, იხ. გერმანიის ფედერალური კონსტიტუციის 23-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი), იჩივლოს, აგრეთვე, მისი ეროვნული პარლამენტის ინიციატივით, თუმცა ეს ჯერ არგამოყენებული საჩივარი შესაძლოა, დაეყრდნოს მხოლოდ სუბსიდიარობის პრინციპის დარღვევას. ევროპის ცენტრალური ბანკი, აუდიტორთა სასამართლო და რეგიონების კომიტეტი ვალდებული არიან, იდავონ მხოლოდ საკუთარი უფლებების დარღვევაზე (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლის მე-3 აბზაცი). ინდივიდუალური საჩივრები დაიშვება მხოლოდ მკაცრი წინაპირობების გათვალისწინებით (მე-4 აბზაცი).

გგ) საჩივრის საგანი: შეცვლადი მოქმედებები

- 44** გასაჩივრებადია **საკანონმდებლო აქტები**, ასევე, საბჭოს, კომისიისა და ევროპის ცენტრალური ბანკის, ევროპული პარლამენტის, ევროპული საბჭოს, ამასთან, აგენტურებისა და კავშირის ორგანოებს დაქვემდებარებული დანესებულებების სამართ-

ლებრივი აქტები. საჩივრები მიემართება ამ აქტების სამართლებრივი მოქმედების საკითხს. გარდა ამისა, არაა აუცილებელი, საკითხი ეხებოდეს აუცილებლად სამართლებრივ აქტს, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 288-ე მუხლით გათვალისწინებული წინაპირობებით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 2.3.1994, საქმე: C-316/91, „Parlament/Rat“). ბათილობის შესახებ საჩივრით შეიძლება გასაჩივრებულ იქნეს საბჭოს „ჩვეულებრივი“ გადაწყვეტილებებიც, მაგ., უფლებამოსილებების განმსაზღვრელი აქტები კომისიის მისამართით, რომლებიც მოიცავენ ან პრეიუდიცირებენ შემდგომ ნორმატიული აქტებით საქმიანობას (შეად. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 31.3.1971, საქმე: 22/70, „AETR“) და მსგავსი გადაწყვეტილებები (= უმოქმედობა განსაზღვრული ვადის გასვლის შემდეგ, თუკი ეს პირდაპირ გათვალისწინებულია, მაგ., შერწყმის კონტროლის შესახებ დადგენილებით). არ ექვემდებარება გასაჩივრებას ევროპული კავშირის არამბოჭავი რეკომენდაციები და დასკვნები, ღრმად შიდასამსახურებრივი ან მომზადებითი აქტები, აგრეთვე, დამადასტურებელი დოკუმენტები, რომლებიც არ წარმოშობენ ახალ ვალდებულებებს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5. 5. 1998, საქმე: C-180/96, „BSE“; დამკვიდრებული მართლმსაჯულება). წმინდა ფაქტებიც არ წარმოადგენენ საჩივრის საფუძველს, თუმცა შესაძლებელია ამ უკანასკნელთა საფუძველად მითითებული (მინიმუმ იმპლიციტურად გამოტანილი) გადაწყვეტილებების ან ზიანის ანაზღაურების შესახებ საჩივრის შეტანა. **ევროპული საბჭოს, პარლამენტის** ან სხვა სტრუქტურული **ერთეულების** აქტების გასაჩივრება შესაძლებელია მაშინ, თუკი ისინი წარმოშობენ **სამართლებრივ შედეგებს მესამე პირთა მიმართ**. გასაჩივრებას არ საჭიროებენ აშკარად მძიმე შეცდომის შემცველი და, შესაბამისად, ბათილი „არარა აქტები“; არარსებობის შესახებ შეიძლება მიეთითოს საჩივრის ვადის გასვლის შემდეგაც და მას შედეგად მოსდევს შესაბამისი იდენტიფიცირებები (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 26. 2. 1987, საქმე: 15/85, „Consortio Cooperative d’Abruzzo“).

დდ) საჩივრის საფუძველი („Cas D’ouverture“)

ფრანგული მიდგომის შესაბამისად, საჩივარი შეიძლება დაეყრდნოს (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლის მე-2 აბზაცის შესაბამისად) განსაზღვრულ, ამომწურავ და ჩამოთვლილ სასაჩივრო საფუძვლებს („Cas D’ouverture“): უფლებამოსილების არარსებობას, არსებითი ფორმალური წინაპირობების დარღვევას, ხელშეკრულების (და ევროპული კავშირის სხვა სამართლებრივი წყაროების) დარღვევასა და დისკრეციის ბოროტად გამოყენებას. არ არსებობს საჩივარი, უპირობოდ შეიცავდეს ამ ჩამონათვალს, თუმცა აუცილებელია, რომ „იგრძნობოდეს“ ამ წინაპირობებიდან რომელიმეს არსებობა და ეს ყველაფერი უნდა იყოს დადასტურებული ფაქტებით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 15. 12. 1961, დაკავშირებული საქმე: 19/60 u. a., „Société Fives Lille Cail“). როგორც წესი, სასამართლო ამოწმებს მხოლოდ მხარეების მიერ წარდგენილ არგუმენტებს. ზოგადად, საჩივრის საფუძველები მოიცავენ ყველა შესაძლო ასპექტს ევროპული კავშირის სამართლებრივი აქტების სამართალშესაბამისობის კონტექსტში.

(1) უფლებამოსილების არარსებობა

- 46** ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო განასხვავებს უფლებამოსილების არარსებობის რამდენიმე შემთხვევას. **აბსოლუტური** არარსებობისას გასაჩივრებული სამართლებრივი აქტი მდებარეობს ევროპული კავშირის კომპეტენციებს მიღმა. **რელატიური (შეფარდებითი)** არარსებობისას ერთი ორგანო მოქმედებს მეორე ორგანოს სფეროში (მაგ., საბჭო კომისიის ნაცვლად). **სფეროს მიხედვით** არარსებობისას ევროპული კავშირის მოქმედება ეხება იმ სფეროს, რომელიც არ არის კავშირის საქმიანობის არეალში. **საგნობრივი** არარსებობისას რომელიმე ორგანო არღვევს საკუთარ შიდაუფლებამოსილებრივ ნორმებს (მაგ., კომისიის წევრი მოქმედებს მთელი კომისიის ნაცვლად).

(2) არსებითი ფორმალური წინაპირობების დარღვევა

- 47** ფორმალური წინაპირობების დარღვევა არსებითია, თუკი მან გავლენა მოახდინა პროცედურის შედეგზე და, შესაბამისად, კონკრეტული პირის თავდაცვითი უფლებები დააზიანა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 1. 10. 2009, საქმე: C-141/08 P, „Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware“). კონკრეტულად უნდა აღინიშნოს შესაბამისი პირის ან შესაძლო პირის მონაწილეობის ან მოსმენის შესახებ, აგრეთვე დასაბუთების შესახებ ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 296-ე მუხლის შესაბამისად. არსებითი ფორმალური წინაპირობების დარღვევას მოსდევს შესაბამისი სამართლებრივი აქტის **ბათილობა** (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 25.5.1993, საქმე: C-199/91, „Sart-Tilman“). გერმანული სამართლისაგან განსხვავებით, ამ პრობლემის შემდგომი გამოსწორება პრინციპულად გამორიცხულია (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 26. 11. 1981, საქმე: 195/80, „Michel“).

(3) ხელშეკრულების ან მისი განხორციელებისას გამოყენებადი სამართლებრივი ნორმის დარღვევა

- 48** პრაქტიკაში ეს ყველაზე ხშირად გამოყენებადი საჩივარია. ამ სასაჩივრო მექანიზმით შესაძლებელია ყოველი შემდგომი ნორმის სამართლებრივი აქტებით დარღვევის გასაჩივრება. განსხვავებით სხვა სასარჩელო მექანიზმების საფუძვლებისაგან, ამ ტიპის სარჩელის შემთხვევაში მხედველობაში მიიღება **ობიექტური მატერიალურსამართლებრივი** საფუძვლები. კონკრეტულად, შესაძლებელია, ხდებოდეს **სახელშეკრულებო სამართლის დარღვევა ან სამართლის ზოგადი პრინციპების დარღვევა** მეორეული სამართლით (რეგულაციები, დირექტივები, გადაწყვეტილებები) ან, აგრეთვე, ირღვეოდეს **მეორეული სამართლის რანგობრივი საფეხურები**, მაგ., გამოიცეს ძირითადი დადგენილება აღმასრულებელი დადგენილების ნაცვლად ან დადგენილება მის აღსასრულებლად გამოსაცემი გადაწყვეტილების ნაცვლად. გარდა ამისა, შესაძლებელია, **კავშირის საერთაშორისო ხელშეკრულებების დარღვევა** ევროპული კავშირის სამართლებრივი აქტებით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 12.12.1972, საქმე: 21-24/72, „International Fruit Company“; დამკვიდრებული მართლმსაჯულება). წინაპირობაა, რომ ამ უკანასკნელთ ჰქონდეთ უშუალო მოქმედების ძალა კავშირის მართლწესრიგის ფარგლებში.

(4) დისკრეციის ბოროტად გამოყენება

- 49** შეცილების ეს საფუძველი ფრანგული გავლენის („détournement de pouvoir“) შესაბამისად, არსებითად **ვინაობა** აღიქმება, ვიდრე, მაგ, გერმანულ ადმინისტრაციულ სამართალში. დისკრეციის ბოროტად გამოყენება ნიშნავს **განზრახ მიდევნებას** უფლებამოსილების მიმნიჭებელ ნორმაში **არმოაზრებული მიზნისას** (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13. 7. 1995, საქმე: C-156/93, „პარლამენტი/ევროპული კომისია“; დამკვიდრებული მართლმსაჯულება). აქ საკითხი ეხება „**სუბიექტურ**“ შეცდომებს. მსგავსი საჩივარი იშვიათია და მტკიცების პრობლემურობის გათვალისწინებით, ნაკლებად შეიძლება იყოს წარმატებული.

ეე) გასაჩივრების ვადა

ბათილობის შესახებ საჩივარი შეტანილ უნდა იქნეს **ორი თვის** განმავლობაში (ევ- 50
როპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლის მე-6
აბზაცი; ამის შესახებ, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 17. 5.
2002, საქმე: C-406/01, „Deutschland/Parlament und Rat“). გასაჩივრებისას გასა-
ჩივრებული სამართლებრივი აქტი ძალაში რჩება. თუკი მომჩივანს აშკარად შეეძლო
ბათილობის შესახებ საჩივრის აღძვრა და ეს არ გააკეთა, ბათილობის საკითხის სა-
დავოდ მიჩნევა, თუნდაც, არაპირდაპირ, დაუშვებელია წინასწარი დასკვნის შესახებ
პროცედურის (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების
267-ე მუხლი, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 9.3.1994, საქ-
მე: C-188/92, „TWD“; 27.11.2012, საქმე: C-370/12, „Pringle“) ან ხელშეკრულების
დარღვევის შესახებ პროცედურის ფარგლებში (ევროპული კავშირის საქმიანობის წე-
სის შესახებ ხელშეკრულების 258-ე მუხლი, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების
სასამართლო, 15. 1. 1986, საქმე: 52/84, „კომისია/ბელგია“).

ვვ) საჩივრის შეტანა დადგენილი წესით

ბათილობის შესახებ საჩივარი უნდა აღიძვრას **სასამართლოს კანცლერის მისამარ- 51**
თით შედგენილი შესაბამისი წერილობითი მიმართვის შედეგად (იხ., წესდების
21-ე მუხლი, სასამართლოს რეგლამენტის 120-ე მუხლი).

ბ) დასაბუთებულობის გადამოწმება და გადაწყვეტილება

საჩივარი დასაბუთებულია, თუკი სახეზეა განხორციელებული ან სამსახურებრი- 52
ვად გადამოწმებული სასარჩელო საფუძვლებისათვის შესაბამისი წინაპირობები. ამ
თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია შეცვლილებული გადაწყვეტილების გამოცემის დროს
არსებული საგნობრივი და სამართლებრივი მდგომარეობა (ევროპული კავშირის მარ-
თლმსაჯულების სასამართლო, 17.10.2013, საქმე: C-101/12, „Herbert Schauble“).
ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო მკაცრად ფუნქციურ კონტექ-
სტში, აღნიშნავს, რომ დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენებით მიღებული
გადაწყვეტილებები მხოლოდ შემზღუდავად არის გადამოწმებადი სამართლის მასშ-
ტაბებში. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ხშირად აღნიშნავს,
რომ „გაერთიანების კანონმდებელი (დღეს – კავშირის კანონმდებელი) ფლობს მა-
ღალ დისკრეციას ყოველ ცალკეულ შემთხვევაში და ეს უკანასკნელი კომპლექსურ გა-
დაწყვეტილებებს იღებს პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური წინაპირობების
გათვალისწინებით. ამ კონტექსტში, ცალკეული სფეროს მიხედვით გამოცემული აქტი
შეიძლება, მართლსაწინააღმდეგო იყოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი უფლებამო-
სილი ორგანოს მიერ განსახორციელებელ მიზნებთან ის აშკარად შეუსაბამოა“ (ევ-
როპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 12.12.2006, საქმე: C-380/03,
„Deutschland/ Parlament und Rat – Tabakwerbung II“). განსხვავებით გერმანუ-
ლი ტრადიციისაგან, დისკრეციის ცნება, ამ შემთხვევაში, შემოიფარგლება ნორმის
ფაქტობრივი წინაპირობებით და, შესაბამისად, მოიცავს შეფასებით თავისუფლებას

გერმანული ადმინისტრაციული სამართლის გათვალისწინებით. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, როგორც სპეციფიკური სასამართლო კონტროლის განმახორციელებელ ორგანო, არ არის უფლებამოსილი, გასცდეს სამართლის ჩარჩოებს და გადაიტარას პოლიტიკური შეფასების მასშტაბებში, რადგან ის ამ შემთხვევაში დაარღვევდა ინსტიტუციური წონასწორობის პრინციპს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 4.10.1983, საქმე: 191/82, „FEDIOL“).

ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 261-ე მუხლის საფუძვლების გათვალისწინებით, შესაძლებელია **ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსთვის სრულყოფილი** (და ამით მიზანშესაბამისობის საკითხების მომცველი) **გადამონშების** უფლებამოსილების მინიჭება.

- 53** თუკი შეცილებითი სარჩელი **წარმატებული** აღმოჩნდა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, როგორც წესი, გასაჩივრებულ ღონისძიებას დასაწყისიდანვე (ex tunc) ზოგადი მოქმედებით ბათილად აცხადებს (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 264-ე მუხლის 1-ლი აბზაცი). თუკი დაინტერესებული პირის შესაბამისი განაცხადის უარყოფის შესახებ გადაწყვეტილება უქმდება, მოპასუხე ორგანო ვალდებულია, შეიმუშაოს ახალი აქტი სასამართლოს გადაწყვეტილების სამოტივაციო ნაწილის გათვალისწინებით (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 266-ე მუხლი).

3. უმოქმედობის შესახებ საჩივარი (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 265-ე მუხლი)

- 54** ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 265-ე მუხლი არეგულირებს **კავშირის ორგანოების** მიერ ხელშეკრულების დარღვევის განსაკუთრებულ შემთხვევას, კერძოდ, **ხელშეკრულების საწინააღმდეგო უმოქმედობას** პარლამენტის, ევროპული საბჭოს, საბჭოს, კომისიისა და ევროპის ცენტრალური ბანკისას, აგრეთვე, კავშირის სხვა დაწესებულებებისა და სტრუქტურული ერთეულებისას. ეს სასაჩივრო ინსტრუმენტი „სარკისებურად“ ჰგავს ბათილობის შესახებ საჩივარს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 26.11.1996, საქმე: C-68/95, „T. Port“) და, შესაბამისად, ექვემდებარება მსგავს წინაპირობებს დასაშვებობისას. **უმოქმედობა** ნიშნავს სრულყოფილ თავშეკავებას აუცილებელი (ყოველ ცალკეულ შემთხვევაში, მეორეული სამართლითაც მოთხოვნილი) გადაწყვეტილების მიღებისაგან. თუკი დაინტერესებული პირის მიმართვის საფუძველზე მიიღება უარყოფითი ან სხვა არასასურველი გადაწყვეტილება, ამ შემთხვევაში, აუცილებელია ბათილობის შესახებ საჩივრის წარდგენა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13. 7. 1971, საქმე: 8/71, „Deutscher Komponistenverband“). მხოლოდ მითითება, რომ განსაზღვრული განცხადება გადამონშებულია, არ არის საკმარისი რეაქცია კავშირის დაწესებულებების მხრიდან. არ არსებობს საჩივრისათვის დადგენილი ვადა, თუმცა შესაძლებელია, მოხდეს საჩივრის შეტანის უფლების გაქარწყლება (იხ. კონკურენციის სამართალთან დაკავშირებით, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 25. 9. 2003, საქმე: C-170/02 P, „Schlüsselverlag J.S. Moser“).

სასარჩელო უფლებამოსილებას, წინასასამართლო პროცედურის უშუალოდ ჩავლის შემდეგ, ფლობს კავშირის ყველა ორგანო, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გამოკლებით და ყველა წევრი სახელმწიფო. გარდა ამისა, ინდივიდებსაც აქვთ შესაძლებლობა, აღძრან უმოქმედობის შესახებ საჩივრები მათი ან სხვა პირთა მიმართ მიღებული სამართლებრივი აქტების შემთხვევაში (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 265-ე მუხლის მე-3 აბზაცი). პრაქტიკაში უმოქმედობის შესახებ საჩივარი იშვიათად აღიძვრება.

გასამართლების შემთხვევაში ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო **ადგენს** ხელშეკრულების დარღვევის ფაქტს. მოპასუხე ორგანოს მოქმედების ვალდებულება, შესაბამისად, გამომდინარეობს ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 266-ე მუხლიდან, ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სპეციალური მოქმედების ვალდებულების შესახებ ნორმებთან კომბინაციით; მოქმედების ვალდებულების შინაარსი, როგორც წესი, გამომდინარეობს გადანწყვეტილების არა სარეზოლუციო, არამედ სამოტივაციო ნაწილიდან.

4. ბათილობისა და უმოქმედობის შესახებ საჩივრების თავისებურებები ფიზიკური და იურიდიული პირების შემთხვევაში (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლის მე-4 და მე-5 პუნქტები, ამავე ხელშეკრულების 265-ე მუხლის მე-3 პუნქტი)

ლიტერატურა: *Balthasar*, Locus Standi Rules for Challenges to Regulatory Acts by Private Applicants: The New Article 263 (4) TFEU, *ELRev* 2010, 542; *Herrmann*, Individualrechtsschutz gegen Rechtsakte der EU „mit Verordnungscharakter“ nach dem Vertrag von Lissabon, *NVwZ* 2011, 1352; *Everling*, Klagerecht Privater gegen Rechtsakte der EU mit allgemeiner Geltung, *EuZW* 2012, 376; *Gundel*, Die neue Gestalt der Nichtigkeitsklage nach dem Vertrag von Lissabon, *EWS* 2012, 165; *Petzold*, Was sind „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“?, *EuR* 2012, 432; *Cremer*, Der EuGH bleibt sich treu – die Nichtigkeitsklage Privater 50 Jahre nach Plaumann, *ZG* 2014, 82; *Kornezov*, Shaping the New Architecture of the EU System of Judicial Remedies, *ELRev* 2014, 251; *Rosenfeldt*, Das Erfordernis fehlender Durchführungsmaßnahmen, *EuZW* 2015, 174; *Wathelet*, L'article 263, alinea 4, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *FS Skouris*, 2015, 741.

ა) სასაჩივრო უფლებამოსილების მქონე პირთა წრე

ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლის მე-4 აბზაცის შესაბამისად, **ყოველი ფიზიკური და იურიდიული პირი** უფლებამოსილია, შეიტანოს ბათილობის შესახებ საჩივარი, დამოუკიდებლად მათი ადგილსამყოფლისა და კავშირისადმი კუთვნილებისა. იგივე წესი მოქმედებს ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 265-ე მუხლის მე-3 აბზაცით გათვალისწინებულ უმოქმედობის შესახებ საჩივრებთან მიმართებით. **ფიზიკური პირები** არიან ევროპული კავშირისა და მისი არაწევრი სახელმწიფოების უფლებაუნარიანი მოქალაქეები. ცნება **იურიდიული პირი** მართლმსაჯულებით, ამ კონტექსტში, **ფართოდ** განიმარტება. აქ მოიაზრება, უპირველესად, კერძო სამართლის იურიდიული პირები (სააქციო საზოგადოება და ა.შ.), ხოლო სამართალ- და პროცესუნარიანობა განისაზღვრება შესაბამისი ეროვნული სამართლის მიხედვით. **საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებსაც** (გაერთიანებები და სხვ.) აქვთ შესაძლებლობა, აღძრან ბათილობის შესახებ საჩივარი მსგავსი წინაპირობებით (ევროპული კავშირის სასამართლო, 15. 12. 1999, დაკავშირებული საქმე: T-132 და 143/96, „Freistaat Sachsen“). ამ თვალსაზრისით, ყველა ვალდებულია, დაამტკიცოს **სამართლებრივი დაცვის აუცილებლობა**, რომლის წინაპირობაა, რომ შეცლებული მოქმედების ბათილად ცნობას სამართლებრივი შედეგები აქვს და უპირატეს მდგომარეობაში აყენებს მომჩივანს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 27.2.2014, საქმე: C-133/12 P, „Stichting Woonline“).

ბ) შეცილებადი სამართლებრივი აქტები/გასაჩივრებადი უმოქმედობა

**აა) მოსარჩელის მისამართით მიღებული და შესაბამისად მიღებადი
გადაწყვეტილებები (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ
ხელშეკრულების 263-ე მუხლის მე-4 აბზაცის 1-ლი ვარიანტი)**

- 57** გადაწყვეტილების ადრესატი „ავტომატურად“ შემხებლობაშია გადაწყვეტილებასთან და შეუძლია იყოს მომჩივანი. უმოქმედობისას საკითხი უნდა ეხებოდეს, შესაბამისად, მიუღებელ, მხოლოდ სამართლებრივ აქტს, რომელიც უნდა ყოფილიყო გამოცემული მომჩივნის მისამართით.

**ბბ) მომჩივანთან უშუალოდ და ინდივიდუალურად შემხებლობაში მყოფი
მოქმედებები (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ
ხელშეკრულების 263-ე მუხლის მე-4 აბზაცი, მე-2 ვარიანტი)**

- 58** კონკრეტულ პირს შეუძლია იმ მოქმედებების გასაჩივრება, რომლებიც „უშუალოდ და ინდივიდუალურად“ ეხება მის უფლებებზე მდგომარეობას. კონკრეტულად, საკითხი ეხება ნორმატიულ აქტებს, ასევე, მესამე პირთა მიმართ გამოცემულ აქტებს. ამ თვალსაზრისით, მართლმსაჯულება ნაკლებად მკაცრია, თუკი საკითხი ეხება **უშუალოდ შემხებლობას**. სასამართლო ამ შემთხვევაში კითხულობს არა იმას, აუცილებელია თუ არა სხვა სამართლებრივი აქტის სასურველი შედეგის დასადგომად, არამედ კითხულობს, აქვს თუ არა გადაწყვეტილების მიმღებ ორგანოს, შინაარსობრივ კონტექსტში, დისკრეციული უფლებამოსილება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13.5.1971, დაკავშირებული საქმე: 41-44/70, „International Fruit Company“). **ინდივიდუალურ შემხებლობას** ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ამის საპირისპიროდ მკაცრად მხოლოდ მაშინ ამოწმებს, თუკი **ინდივიდუალური ეკონომიკური მონაწილეები, განსაზღვრული პერსონალური თვისებების ან პირთა სხვა წრიდან მომდინარე გარემოებების გათვალისწინებით, უშუალოდ არიან შემხებლობაში** დავის საგანთან (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 15.7.1963, საქმე: 25/62, „Plaumann“; დამკვიდრებული მართლმსაჯულება).
- 59** ამ თვალსაზრისით, **შემთხვევათა განსაზღვრული ჯგუფებისათვის** მართლმსაჯულებამ **დააკონკრეტა** ე.წ. „Plaumann“-ფორმულა. ლისაბონის ხელშეკრულებით ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლის მე-4 პუნქტის ცვლილების შემდეგ, სამომავლოდ, ხშირ შემთხვევაში გასაჩივრება შესაძლებელი იქნება საჩივართა ქვემოთ ჩამოთვლილი ხუთი ჯგუფისაგან დამოუკიდებლად. თუმცა, განახლებული ნორმის შეზღუდული მოცულობის გათვალისწინებით, ისინი კვლავ განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენენ:
- 60** (1) სამართლებრივი აქტი გამოცემა იმ პროცედურის ფარგლებში, რომელშიც უნდა მიეღო მონაწილეობა მომჩივანს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 60 4. 10. 1983, საქმე: 191/82, „FEDIOL“ ერთ-ერთ დადგენილებასთან დაკავშირებით ექსპორტის შესახებ; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 22. 10. 1986, საქმე: 75/84, „Metro“ კარტელის სამართლებრივი გათავისუფლების შესახებ; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 11. 9. 2008, დაკავშირებული საქმე: C-75 und 80/05 P, „Glunz“ სუბვენციების სამართლის შესახებ). თუმცა, ამ შემთხვევაში, შესაძლებელია მხოლოდ **პროცედურული სამართლის დარღვევის** გასაჩივრება (ამის

შესახებ, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, მითითებულ ადგილას, „Glanz“ და სხვ.). აქედან გამომდინარეობს, ასევე, რომ მეორეული სამართლის ჩამოყალიბების პროცესშიც შეიძლება წარმოიქმნას სასარჩელო უფლებები პროცედურული სამართლის ფორმირებისას. ეს მოხდა არპუსის კონვენციის იმპლემენტაციისას კავშირის მიერ საკუთარი ადმინისტრაციული სამართლის ფორმირების დროს (მუხლი 10, დადგენილება 1367/2006, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 264/13).

(2) სამართლებრივი აქტის გამოცემისას მომჩივანმა შესრულა სხვა მხრივ **მნიშვნელოვანი როლი**, მაგ., იყო გამოკვლევების ობიექტი (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 14.3.1990, საქმე: C-156/87, „Gestetner“, ანტიდემინგის სამართლის შესახებ). ამ მიზეზით სუბვენციების სამართალში სასარჩელო უფლებამოსილებებს ფლობს, აგრეთვე, რომელიმე სახელმწიფოს საქვეუწყებო დაწესებულებაც, მაგ., რაიმე ტიპის დარგობრივი გაერთიანება, თუკი მას უნდა მიეღო სადავო სუბვენცია (ევროპული კავშირის სასამართლო, 15.12.1999, დაკავშირებული საქმე: T-132/ 96 და T-143/96, „Freistaat Sachsen“) და ასევე ამ სუბვენციებით უპირატეს მდგომარეობაში ჩაყენებული მწნარე; ამ პროცესს არ აფერხებს აუცილებელი უშუალობისა და შემხებლობის კრიტერიუმი (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 9.3.1994, საქმე: C-188/92, „TWD“).

(3) გარდა ამისა, შესაძლებელია **კონკურენტების მიერ საჩივრების** აღძვრა, რომლებიც მიემართებიან სხვა მწნარეებს. ამ შემთხვევაში, სადავო ნორმატიული აქტი მნიშვნელოვნად უნდა აზიანებდეს რომელიმე მწნარმის საბაზრო პოზიციებს; იხ. შერწყმის კონტროლი – ევროპული კავშირის სასამართლო, 4.7.2006, საქმე: T-177/04, „easyjet Airline“, ასევე, სუბვენციების სამართლის შესახებ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 11. 9. 2008, დაკავშირებული საქმე: C-75 და 80/05 P, „Glanz“. თუკი საკითხი ეხება პროცესში მონაწილეობას, მოთხოვნები ამ ტიპის მატერიალური „კონკურენტული სტატუსის“ შესახებ მაღალია (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, მითითებულ ადგილას, „Glanz“ და სხვ.).

(4) ცალკეული შემთხვევების მიხედვით, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ სასარჩელო უფლებამოსილებები აღიარა პირებისათვის, რომელთა უფლებები შეილახა მათივე **სპეციფიკური სამართლებრივი პოზიციების** გათვალისწინებით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 18. 3. 1994, საქმე: C-309/89, „Codorniu“ დადგენილებასთან დაკავშირებით, რომელიც კრძალავდა 1924 წლიდან გამოყენებად სასაქონლო ნიშნის გამოყენებას; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 17. 1. 1985, საქმე: 11/82, „Piraiiki-Patraiki“ კომისიის გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით, რომელიც, ფაქტობრივად, შეუძლებელს ხდიდა მწნარმის მიერ უკვე დადებული ხელშეკრულებების შესრულებას). ზოგადად, მართლმსაჯულება ცალსახად შეზღუდულია. მაგ., ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ უარი თქვა ატომური სამართლის სფეროში მიღებული გადაწყვეტილების გადამოწმებაზე, რომელიც, როგორც მომჩივანი ასაბუთებდა, უსაფრთხოების გარკვეულ სტანდარტებს უგულებელყოფდა და მოსახლეობის ჯანმრთელობას საფრთხეს უქმნიდა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 2. 4. 1998, საქმე: C-321/ 95 P, „Greenpeace“).

(5) მომჩივანი შეიძლება იყოს, აგრეთვე, გაერთიანება, თუკი მის წევრებს შესაძლოა, ჰქონოდათ გასაჩივრების უფლებამოსილება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13. 12. 2005, საქმე: C-78/03 P, „Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum“).

თუკი გადაწყვეტილება მესამე პირებს მიემართება, მართლმსაჯულება (ამის შესახებ **62** ტექსტის ფორმით უშუალო მითითების გარეშე) შესაძლებელს ხდის უმოქმედობის შესახებ საჩივრის აღძვრას, თუკი მომჩივანი წარმოდგენილ შემთხვევაში უშუალოდ და ინდივიდუალურად არის შემხებლობაში დავის საგანთან (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 26.11.1996, საქმე: C-68/95, „T. Port“).

გგ) დადგენილების ხასიათის მქონე სამართლებრივი აქტები, რომლებიც არ მოითხოვენ განმახორციელებელ ღონისძიებებს (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლის მე-4 აბზაცის მე-3 ვარიანტი)

- 63** იმ ნორმატიული აქტების წინააღმდეგ სამართლებრივი დაცვის გასაუმჯობესებლად, რომლებიც არ მოითხოვენ განმახორციელებელ ღონისძიებებს ეროვნულ ან ევროპულ დონეზე და სამართლებრივ შედეგებს უშუალოდ წარმოშობს, ლისაბონის ხელშეკრულებამ გაითვალისწინა ახალი ტიპის გასაჩივრების შესაძლებლობა, თუკი საკითხი ეხება დადგენილების მსგავსი ხასიათის მქონე ნორმატიულ აქტებს. ეს სადავო ცნება ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ აღიქვა მისი წარმოშობის ისტორიის გათვალისწინებით (ამის შესახებ იხ. კონსტიტუციის პროექტის I-33, 1-ლი პუნქტი, მე-4 ქვეპუნქტი) საკანონმდებლო აქტის საპირისპირო მნიშვნელობით, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 289-ე მუხლის შესაბამისად (3.10.2013, საქმე: C-583/11 P, „Inuit Tapiriit Kanatami“; ასევე, იხ. იმავე შემთხვევის განხილვისას ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 3. 9. 2015, საქმე: C-298/13 P, „Inuit Tapiriit Kanatami“); მოიაზრება აქტები ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 290-ე და 291-ე მუხლის მე-2 აბზაცის წინაპირობებით, აგრეთვე, მხოლოდ კომისიის ან საბჭოს მიერ გამოცემული სამართლებრივი აქტები. სხვა შემთხვევაში, დადგენილებასთან სრული გათანაბრებისას განსაზღვრულ სამართლებრივ აქტებს ექნებოდა როგორც დადგენილების, ასევე საკანონმდებლო აქტის ხასიათი. განმახორციელებელი ღონისძიების აუცილებლობის განსაზღვრისას მხედველობაში არ მიიღება აქტის გამომცემი ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილებები; მხედველობაში მიიღება და გადამწყვეტია მხოლოდ ფაქტი, არის თუ არა მომჩივანთან მიმართებით მსგავსი ღონისძიება ფორმალური თვალსაზრისით აუცილებელი (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 28.4.2015, საქმე: C-456/13 P, „T & L Sugars Ltd“). უშუალო შემხებლობის საკითხი აღიქმება ისევე, როგორც ადრე (იხ., მაგ., ევროპული კავშირის სასამართლო, 25.10.2011, საქმე: T-262/10, „Microban“). ლისაბონის ხელშეკრულების ამ ნოვაციის შედეგად შესაძლებელია პირდაპირი საჩივრის აღძვრა აგრარული სამართლის პრაქტიკულად მნიშვნელოვან ნორმატიულ აღმასრულებელ აქტებთან მიმართებით.

დდ) სხვა ნორმატიული აქტები

- 64** ზემოთ აღწერილი პრინციპების შედეგად, ხაზგასასმელია, რომ ნორმატიული ხასიათის სამართლებრივი აქტები ევროპული მართლმსაჯულების წინაშე ხშირად უშუალოდ გასაჩივრებადი არ არის: ღონისძიებები, რომლებიც ვრცელდება მომჩივანზე „განსაზღვრული ობიექტური ფაქტობრივი და სამართლებრივი გარემოებების გათვალისწინებით“ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 15. 2. 1996, საქმე: C-209/ 94 P, „Buralux“), ამ უკანასკნელს არ ეხება, მე-2 ვარიანტის შესაბამისად, ინდივიდუალურად, თუკი ადრესატების წრე კონკრეტულად იდენტიფიცირებადია (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 24.4.1996, საქმე: C-87/ 95 P, „CNPAAP“); მე-3 ვარიანტის შესაბამისად გასაჩივრების შესაძლებლობა

წინაპირობად მოიცავს დადგენილების მსგავს ხასიათს და არააუცილებელ განმახორციელებელ ღონისძიებებს. ამასთან, სამართლებრივი დაცვა პრობლემური არაა, თუკი სამართლებრივი აქტი **განმახორციელებელ ღონისძიებებს** მოითხოვს, რადგან **მისი გასაჩივრება** ისედაც შესაძლებელია. თუკი ამ ტიპის ღონისძიება მიღებულ იქნა ევროპული დაწესებულების მიერ, შემთხვევისამებრ შესაძლებელია ნორმატიული აქტის სამართალშესაბამისობის გადამოწმება ევროპული მართლმსაჯულების მიერ; ეროვნული განმახორციელებელი ღონისძიების არსებობისას საჩივარი შეიტანება საამისოდ უფლებამოსილ ეროვნულ სასამართლოში, რომელიც, თავის მხრივ, უფლებამოსილია, წარადგინოს წინასწარი დასკვნის შესახებ განაცხადი ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოში ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლის შესაბამისად და, ამ შესაძლებლობის გათვალისწინებით, გადაამოწმოს ნორმატიული აქტის სამართალშესაბამისობა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 24.4.1996, საქმე: C-87/ 95 P, „CNPAAP“).

საკანონმდებლო აქტების შემთხვევაში, აღმასრულებელი ღონისძიებების გარეშე, **65** ეს გზა ხსნილი არ არის. უშუალოდ ამ ტიპის აქტის მიმართ აღძრული საჩივარი ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს წინაშე დასაშვებია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი ის გამონაკლისის სახით სახეზეა ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლის მე-4 აბზაცის მე-2 ვარიანტის წინაპირობები. ზოგადად, სხვა შემთხვევაში, სამართლებრივი დაცვა ხორციელდება ეროვნული სასამართლოების მიერ (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-19 მუხლი; შეად. ასევე: ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 25.7.2002, საქმე: C-50/00 P, „UPA“, გერმანული სამართლის შემთხვევაში, გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 118, 79). იგივე მოქმედებს, თუკი მომჩივნის უფლებები ირრვევა კავშირის ორგანოს მართლსაწინააღმდეგო უმოქმედობის შედეგად (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 20.10.2005, საქმე: C-511/03, „Ten Kate“). გერმანიაში ეს შესაძლებელია ყველა სიტუაციაში ადმინისტრაციის მისამართით დამდგენი საჩივრის აღძვრისას (Feststellungsklag, §§ 256 ZPO, 43 VwGO), თუკი **გარკვეული ღონისძიების განხორციელების შესახებ შესაბამისი საჩივრის (Leistungsklage)** წარდგენა ვერ ხერხდება.

ზემოთ აღწერილი მართლმსაჯულება მისითვე განსაზღვრული შემლუდვების გათვალისწინებით დავის **66** საგანი იყო არა მხოლოდ ლიტერატურაში, არამედ თავად მართლმსაჯულების სასამართლოშიც (იხ., მაგ., Jacobs-ის განაცხადი UPA-საქმეზე; ასევე, (ევროპული კავშირის სასამართლო, 3. 5. 2002, საქმე: T-177/01, „Jégo-Quére“). მართლმსაჯულების სასამართლომ აღნიშნა, რომ მას არ შეეძლო საკუთარი უფლებამოსილების გაზრდა; ამან გამოიწვია სასარჩელო უფლებამოსილებების შეზღუდულად, მაგრამ მაინც გაზრდა, ლისაბონის ხელშეკრულების შესაბამისად.

V. სამსახურებრივი პასუხისმგებლობის შესახებ საჩივარი (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 268-ე მუხლი)

თუკი ევროპული კავშირის რომელიმე სტრუქტურული ერთეულის ან ორგანოს მოქმე- **67** დებამ ზიანი გამოიწვია და საკითხი არ ეხება სახელშეკრულებო მოთხოვნებს, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 268-ე მუხლის შესაბამისად,

შესაძლებელია სათანადო ანაზღაურების მოთხოვნის უფლების რეალიზაცია ევროპული კავშირის სასამართლოს წინაშე, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 340-ე მუხლზე დაყრდნობით და თან 5 წლის განმავლობაში (წესდების 46-ე მუხლი; ვადა აითვლება დაზარალებული პირის მიერ საქმისათვის რელევანტური გარემოებების გაცნობიდან: ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 27.1.1982, საქმე: 51/81, „De Franceschi“). მსგავსი სამსახურებრივი პასუხისმგებლობის შესახებ საჩივრის შემთხვევაში აუცილებელი არ არის **ბათილობის შესახებ საჩივრის** აღძვრა ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად; ორივე სამართლებრივი ინსტრუმენტი ერთმანეთისაგან დამოუკიდებლად გამოიყენება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 28. 4. 1971, საქმე: 4/69, „Lütticke“; დამკვიდრებული მართლმსაჯულება). ბათილობის შესახებ საჩივრის მიზანია მართლსაწინააღმდეგო ღონისძიების შედეგების გამოსწორება, მაშინ, როდესაც ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის უფლების მიზანია კავშირის ორგანოს მიერ მისივე უფლებამოსილების განხორციელებისას წარმოქმნილი ზიანის ანაზღაურება/გამოსწორება. სხვა საკითხია, ხდება თუ არა ზიანის აღმოფხვრა შესაბამისი სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის შედეგად; ამ უკანასკნელ შემთხვევაში მხოლოდ ბათილობის შესახებ საჩივარი შეიტანება.

VI. წინასწარი დასკვნის შესახებ პროცედურა (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლი)

ლიტერატურა: *Wolter*, Vorabentscheidungsverfahren und Beschleunigungsgebot in Strafsachen, 2011; *Ludewig*, Die zeitliche Beschränkung der Wirkung von Urteilen des EuGH im Vorabentscheidungsverfahren, 2012; *Knauff*, Auslegung oder Anwendung des Europarechts, DÖV 2013, 375; *Latzel/Streinz*, Das richtige Vorabentscheidungsersuchen, NJW 2013, 271; *Broberg/Fenger*, Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union, 2014; *v. Danwitz*, Der richterliche Dialog in der Gerichtspraxis des Vorabentscheidungsverfahrens, FS Schwarze, 2014, 661; *Galetta*, European Court of Justice and preliminary reference procedure today, FS Schwarze, 2014, 680; *Kovács*, Die temporale Wirkung von EuGH-Urteilen im Vorabentscheidungsverfahren, 2015; *Mächtle*, Das Vorabentscheidungsverfahren, JuS 2015, 314; *Schima*, Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH, 3. Aufl. 2015; *Guiot*, Les responsabilités des juridictions suprêmes dans le renvoi préjudiciel, CDE 2016, 575; *Kornezov*, The new format of the acte clair doctrine and its consequences, CMLRev 2016, 1317; *Lacchi*, Multilevel judicial protection in the EU and preliminary references, CMLRev 2016, 679; *Kaufmann*, in: Dauses/Ludwigs (Hrsg.), HB EU-WirtschaftsR, P II, 2017; *Butler/Šadl*, The Preliminaries of a Reference, ELRev 2018, 120; *Wahl/Prete*, The gatekeepers of Article 267 TFEU, CMLRev 2018, 511.

1. წინასწარი დასკვნის შესახებ პროცედურის ფუნქციები

ა) ეროვნული და ევროპული მართლმსაჯულების დაკავშირება

- 68** ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლის შესაბამისად, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, **წინასწარი დასკვნის შესახებ პროცედურის** (Vorabentscheidungsverfahren) ფარგლებში, გადაწყვეტილებებს იღებს წევრი სახელმწიფოების სასამართლოების მიმართვის საფუძველ-

ბე, კავშირის სამართლის მოქმედებისა და განმარტების შესახებ. ეს პროცედურა უზრუნველყოფს ეროვნული და ევროპული მართლმსაჯულების თანამშრომლობას. ამ თვალსაზრისით, გადამწყვეტია, რომ „ხელშეკრულებით დაფუძნებული სამართალი ნამდვილად **საერთო სამართლად** დარჩეს“. ყოველივე ამან უნდა უზრუნველყოს, რომ „ამ სამართალს ჰქონდეს ერთგვაროვანი გავლენა კავშირის ყველა წევრ სახელმწიფოში“ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 16. 1. 1974, საქმე: 166/73, „Rheinmühlen“). ეს იდეა, ამ კონტექსტში არის არსებითი ელემენტი ხელშეკრულებებით დაფუძნებული სამართლებრივი დაცვის სისტემაში (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 18.12.2014, დასკვნა 2/13, „EMRK-Beitritt“).

გადამწყვეტი ფუნქციური წინაპირობაა, რომ ეს პროცედურა გამოყენებულ იქნეს წევრი სახელმწიფოების ყველა ინსტანციის სასამართლოს მიერ და, ამასთან, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილებები აღსრულდეს. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ამ პროცედურის ფარგლებში **მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა კავშირის სამართლის ერთგვაროვანი მოქმედებისა და განხორციელების უზრუნველყოფის**, აგრეთვე, ეროვნული და ევროპული მართლმსაჯულების დაკავშირების კონტექსტში.

ევროპის მასშტაბით, კავშირის სამართლის ერთგვაროვანი მოქმედებისათვის დიდი მნიშვნელობისაა, **69** რომ ეროვნულმა სასამართლოებმა ყველა წევრი სახელმწიფოს ფარგლებში საკმარისი შესაძლებლობა მისცენ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ნორმათა მბოჭავი ეფექტის მქონე განმარტებებისათვის. სადღესოდ, წინასწარი დასკვნის შესახებ პროცედურა ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ განხილული საქმეების 2/3-ს მოიცავს. ამ კონტექსტში, შეიმჩნევა განსხვავებები სახელმწიფოების მიხედვით: სასამართლოები, თუნდაც აუცილებლობისას, ყოველთვის არ მიმართავენ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს, და პირიქით, დაბალი ინსტანციის სასამართლოები სიამოვნებით მიმართავენ ლუქსემბურგს, მიუხედავად იმისა, რომ ამის აუცილებლობა ხშირად სახეზე არც არის. ეს უკანასკნელი ამას ჩადიან ზემდგომი სასამართლოების გადაწყვეტილებების ფაქტობრივი მბოჭავი ეფექტის უგულებელყოფის მიზნით.

ჯერჯერობით, არ გამოყენებულა განსაკუთრებული საგნობრივი სფეროებისათვის სასამართლოს უფლებამოსილების ცნობის შესაძლებლობა. თუკი მსგავსი საკითხი წამოიჭრება და საქმე შეეხება კავშირის სამართლის ერთიანობასა და კოჰერენტულობას, ის უნდა გადაეცეს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 256-ე მუხლის მე-3 აბზაცი).

ბ) ავტორიტეტული განმარტება და მოქმედების კონტროლი

ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლი ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადასცემს უფლებამოსილებას **კავშირის მთლიანი პირველადი და მეორეული სამართლის საბოლოო მნიშვნელობის განმარტების** შესახებ, აგრეთვე, კავშირის ორგანოების **მოქმედების ნამდვილობის შესახებ გადაწყვეტილების** მიღების შესაძლებლობას. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლი – ეროვნულ სასამართლოების მიერ = კონკრეტული სამართალდაცვის განხილვისას – ითვალისწინებს სრული **სამართალშესაბამისობის კონტროლის** უზრუნველყოფას დავის გადაწყვეტისათვის მნიშვნელობის მქონე ევროპული კავშირის ყველა სამართლებრივ აქტთან მიმართებით (არა მხოლოდ უშუალოდ მოქმედი აქტების ფარგლებში, შეად.

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 20.5.1976, საქმე:111/75, „Mazzalai“) სახელშეკრულებო სამართლის მასშტაბით, სამართლის ზოგადი პრინციპებისა და კავშირისათვის მბოჭავი საერთაშორისო სამართლებრივი პრინციპების გათვალისწინებით, თუმცა მხოლოდ მაშინ, თუკი ეს უკანასკნელნი მხოლოდ კავშირის სამართლის ფარგლებში მოქმედებენ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 30.4.1974, საქმე:181/ 73, „Haegemann“), რანგობრივად უპირატესი მეორეული სამართლის ჩათვლით. გარდა ამისა, ეს ნორმა ასაბუთებს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ **ავტორიტეტული გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას კავშირის სამართლის განმარტების სფეროში**. ეს საკითხი მოიცავს, აგრეთვე, სამართალშემოქმედებით შესაძლებლობებს. ამ პროცედურის ფარგლებში ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მოვალეობა **არ არის**, გადაწყვიტოს შიდასახელმწიფოებრივი ღონისძიებების შესაბამისობის საკითხი ევროპული კავშირის სამართალთან ან **განმარტოს შიდასახელმწიფოებრივი სამართალი** (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 15.12.1993, საქმე: C-292/92, „Hünernmund“).

2. მიმართვის წინაპირობები

ა) მიმართვის უფლებამოსილების მქონე ერთეული: „სასამართლო“

- 71** ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, მიმართვის უფლებამოსილებას ფლობენ **წევრი სახელმწიფოების სასამართლოები**. ამასთან, ყველა სასამართლო. კავშირის სამართლის მიზნებისათვის სასამართლო არის ყველა დამოუკიდებელი ორგანო, რომლებიც სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის გათვალისწინებით შექმნილი პროცედურების ფარგლებში განიხილავენ სამართლებრივ დავებს და იღებენ სამართლებრივი ძალის მქონე გადაწყვეტილებებს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 6.7.2000, საქმე: C-407/98, „Abrahamsson“; დამკვიდრებული მართლმსაჯულება). თუკი რომელიმე ერთეული საკუთარი ინიციატივით საქმიანობს, აქ არ შეიძლება საკითხი ეხებოდეს სასამართლოს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 31.1.2013, საქმე: C-394/11, „Belov“).

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ფართო მართლმსაჯულების შესაბამისად, „სასამართლოდ“ აღიარებულია ისეთი ერთეულებიც, რომლებიც არ წარმოადგენენ სასამართლოებს ეროვნული სასამართლო სისტემის შესაბამისად (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 17.9.1997, საქმე: C-54/96, „Dorsch Consult“), როგორც იყო, მაგ., ფედერალური კომიტეტი გერმანიაში გასაცემლების კონტროლის შესახებ. სასამართლოებად მიიჩნევა, ცხადია, წევრი სახელმწიფოების **საკონსტიტუციო სასამართლოები**. **საარბიტრაჟო სასამართლოები** ამ პროცედურის ფარგლებში სასამართლოებად მიიჩნევიან მხოლოდ მკაცრი წინაპირობების გათვალისწინებით (ეს წინაპირობებია: საკანონმდებლო საარბიტრაჟო პროცესი, საარბიტრაჟო სასამართლოს ხანგრძლივობა და ა.შ.); გარდა ამისა, ეროვნულმა სასამართლომ უნდა წარადგინოს მიმართვა იმ შემთხვევაში, თუკი საარბიტრაჟო სასამართლოს გადაწყვეტილების აღსრულების აღიარებისას სასამართლოსადმი მიმართვა შესაძლებელია (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 27.4.1994, საქმე: C-393/92, „Almelo“). გარდა ამისა, სასამართლო აუცილებელია იყოს კონკრეტული პროცედურის ფარგლებში ფუნქციურად მოქმედი; თუკი ის მონაწილეობს ადმინისტრაციულ წარმოებაში (მაგ., რე-

გისტრაციის სასამართლო), მიმართვა დაუშვებელია (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს, 10. 7. 2001, საქმე: C-86/00, „Wohnbau“).

სასამართლოს მიმართვის წარდგენა შეუძლია პროცესის მიმდინარეობის **ნებისმიერ სტადიაზე**, თუკი მიზანშეწონილად მიიჩნევს მის წარდგენას; ეროვნული ნორმები, რომლებიც ამ ყველაფერს ეწინააღმდეგება, არ გამოიყენება. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო მიიჩნევს, რომ, თუკი გადაწყვეტილებისათვის რელევანტური განმარტების ან მოქმედების შესახებ საკითხი საქმის განმხილველი სასამართლოს მიერ იდენტიფიცირებულია და საქმე ხელახლა განსახილველად ქვემოთ მოცემულ სასამართლოს უბრუნდება, ეს უკანასკნელი არ არის ვალდებული, გაითვალისწინოს შემდგომი სასამართლოს მიერ გაკეთებული განმარტებები გამოყენებადი ევროპული კავშირის სამართლისა; ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლით გათვალისწინებული პროცედურა, რომელიც სამართალწარმოების ნებისმიერ სტადიაზე ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსთვის მიმართვის შესაძლებლობას ითვალისწინებს, ეროვნულ სამართალთან მიმართებით, ამ თვალსაზრისით, რანგობრივად უპირატესია (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 16. 1. 1974, საქმე: 166/73, „Rheinmühlen“; 20. 10. 2011, საქმე: C-396/09, „Interedil“).

ბ) დაშვებული საკითხი: კავშირის სამართლის განმარტება, მეორეული სამართლის მოქმედება

მიმართვის წარმდგენი სასამართლოს მოსაზრებით, ევროპული კავშირის სამართლის **73** გამოყენებადი ნორმა უნდა იყოს **განსამარტავად აუცილებელი**, ან, აგრეთვე, უნდა არსებობდეს **დასაბუთებული ეჭვი** გამოყენებადი მეორეული სამართლის ნორმის **მოქმედების საკითხთან** დაკავშირებით.

სასამართლომ, აუცილებელია, თავი შეიკავოს, თუკი აღმოაჩენს, რომ კავშირის სამართლის გამოყენებადი ნორმა არ მოთხოვს განმარტებას. რადგან კავშირის სამართლის ნორმების განმარტების წინაპირობები ეროვნული სტანდარტებისაგან მნიშვნელოვნად განსხვავდება, მხოლოდ დასაბუთება იმისა, რომ გამოსაყენებელი ნორმა ერთმნიშვნელოვანია „acte-clair“-დოქტრინის გამოყენებით, გამოიწვევს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსადმი მიმართვის ვალდებულების თავიდან აცილებას, რასაც შესაძლოა, შედეგად მოჰყვეს ევროპული კავშირის სამართლის არსის შეზღუდვა. მსგავს შემთხვევებში შესაძლებელია მიმართვის ხელახლა წარდგენა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5. 3. 1986, საქმე: 69/ 85, „Wünsche“).

ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლის შესაბამისად, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ვალდებულია, **განმარტოს** ევროპული კავშირის ნორმები და არა განიხილოს მისი **გამოყენების საკითხი კონკრეტულ შემთხვევებზე**. წინასწარი დასკვნის შესახებ პროცედურა მოიცავს მოვალეობების გადანაწილების იდეას ეროვნულ სასამართლოებსა და ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს შორის კავშირის სამართლის გამოყენების კონტექსტში (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5. 3. 1986, საქმე: 69/ 85, „Wünsche“). ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო მუშაობს აბსტრაქტული ნორმის შინაარსის იდენტიფიცირების საკითხზე, კონკრეტული მიმართვისათვის ინდივიდუალური გარემოებების გათვალისწინებით. ამ პროცედურის ფარგლებში ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო არ არის უფლებამოსილი, დაადგინოს ეროვნული სამართლის ნორმის შესაბამისობის საკითხი ევროპული კავშირის სამართლის ნორმებთან, რაც არის მოვალეობა ეროვნული სასამართლოებისა, რომლებიც ამ საკითხს აღწერენ შესაბამისი მიმართვის წარდგენისას ევროპულ სასამართლოში. მცდარი ან არასრულყოფილი მიმართვის წარდგენისას ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო მიმართვას უკან არ აბრუნებს. ის ცდილობს, განსახილველი საკითხის შესწავლისას გამოყოს ის თემები, რომლებიც უშუალოდ უკავშირდება კავშირის სამართლის განმარტებას (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 15.10.1980, საქმე: 4/79, „Providence Agricole“; დამკვიდრებული მართლმსაჯულება).

გ) ევროპული ნორმის „რელევანტურობა გადანაცვეტილებისათვის“

- 75 ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსადმი მიმართვის წარდგინების წინაპირობა არის ევროპული კავშირის გამოყენებადი ნორმის **რელევანტურობა/მნიშვნელოვანება** კონკრეტული შემთხვევის შედეგად მისაღები გადანაცვეტილებისათვის. ამ საკითხის განხილვისა და იდენტიფიცირების ვალდებულება ეკისრება ეროვნულ სასამართლოს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო 3.2.1977, საქმე: 52/76, „Benedetti“; დამკვიდრებული მართლმსაჯულება). მიმართვის უკან დაბრუნება ხდება მხოლოდ აშკარად ღია შეცდომის არსებობისას, განმარტებას დაქვემდებარებული ნორმის გამოყენების კონტექსტში (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 16.7.1992, საქმე: C-83/91, „Meilicke“). მიმართვა დაუშვებელია მაშინაც, როდესაც წარმდგენი სასამართლო არ აწვდის ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ინფორმაციას რელევანტური სამართლებრივი და ფაქტობრივი გარემოებების შესახებ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 21.12.1995, საქმე: C-307/95, „Max Mara“).

3. წარდგენის ვალდებულებები

ა) მიმართვის წარდგენის ვალდებულება უკანასკნელი ინსტანციის სასამართლოების მიერ

- 76 ქვედა ინსტანციის სასამართლოები ფლობენ დისკრეციას ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსადმი მიმართვის შესახებ გადანაცვეტილების მიღების საკითხში. ამის საპირისპიროდ, **უკანასკნელი ინსტანციის სასამართლოები**, რომელთა გადანაცვეტილებები უკვე აღარ საჩივრდება, **ვალდებულნი** არიან, მიმართონ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად, მას შემდეგ, რაც აღმოაჩენენ, რომ განსახილველია სამართლებრივი დავისათვის რელევანტური კავშირის სამართლებრივი საკითხი. ამ თვალსაზრისით, კონსტიტუციური სარჩელის ფარგლებში უკანასკნელი ინსტანციის სასამართლოს გადანაცვეტილებათა გასაჩივრების შესაძლებლობა მხედველობაში არ მიიღება.
- 77 უკანასკნელი ინსტანციის სასამართლოს დამკვიდრებული **„კონკრეტული თეორიის“** (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 25.7.2009, საქმე: C-14/08, „Roda Golf“) შესაბამისად, წარმოადგენენ არა „აბსტრაქტულად“ მხოლოდ ის სასამართლოები, რომლებიც ყველა შემთხვევაში უკანასკნელ ინსტანციას განეკუთვნებიან (გერმანიის შემთხვევაში უზენაესი ფედერალური სასამართლოები), არამედ ყველა სასამართლო, რომლებიც კონკრეტული დავის ფარგლებში უკანასკნელი ინსტანციისაა, ანუ მისი გადანაცვეტილებები აღარ საჩივრდება. მხოლოდ ამ საშუალებით არის შესაძლებელი წინასწარი დასკვნის შესახებ პროცედურის მიზნების მიღწევა, რამდენადაც შესაძლებელია, მაქსიმალურად იყოს უზრუნველყოფილი კავშირის სამართლის ერთგვაროვანი და მსგავსი წინაპირობებით გამოყენება. თუმცა ამ საკითხს არავითარი მნიშვნელობა არ აქვს გერმანიისათვის, რადგან გერმანიაში ყველა შემთხვევაში გზა ხსნილია უზენაესი სასამართლოსაკენ, თუკი სამართლებრივი საკითხი არსებითი პრინციპული მნიშვნელობისაა; და ეს სწორედ იმ ტიპის საკითხებია, რომელთა შესახებ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოში მიმართვის წარდგენა ხდება აუცილებელი (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, 22.10.1986, 3 B 43/86).

მიმართვის წარდგენის ვალდებულება ეკისრება გერმანიის ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოსაც (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, 126, 286). პირველი მიმართვა წარდგენილ იქნა 2014 წლის იანვარში (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, 134, 366) ევროპის ცენტრალური ბანკის გადანაცვეტილებებთან დაკავშირებით სახელმწიფო სესხის შესყიდვის საკითხის გარშემო. გარდა ამისა, საკონსტიტუციო სასამართლო აკონტროლებს სხვა სასა-

მართლოების მიერ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსადმი მიმართვის ვალდებულების გამოყენების შემთხვევებს.

ბ) მიმართვის წარდგენის შესახებ ვალდებულებიდან გამონაკლისები

მითითებული ვალდებულებიდან გამონაკლისი დაიშვება იმ შემთხვევაში, თუკი რელევანტური სა- **78**
კითხი ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ უკვე პასუხგაცემულია („acte éclairé“) ან არ არსებობს განმარტების აუცილებლობა, რადგან განსახილველი სამართლებრივი სა-
კითხი ერთმნიშვნელოვნად პასუხგაცემულია („acte clair“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების
სასამართლო, 6.10.1982, საქმე: 283/81, „CILFIT“). თუკი ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების
სასამართლოს კონკრეტული სასამართლო პრაქტიკა არ არსებობს, acte clair შეიძლება მიჩნეულ იქ-
ნეს აღიარებულად მხოლოდ იშვიათ შემთხვევაში. წინაპირობა არის ვარაუდი, რომ კავშირის ყველა
სასამართლო ამ საკითხს ერთგვაროვნად გადაწყვეტდა. მიუხედავად ამისა, acte claire-ის ვარაუდის
შემთხვევაში, ფორმალურად არ გამოირიცხება სხვაგვარი გადაწყვეტილება მომდევნო ინსტანციის
სასამართლოს მიერ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 9.9.2015, დაკავშირე-
ბული საქმე: C-72/14 u. a., „Inspecteur van Rijksbelastingdienst“). ტენდენციურად, actec clairs ხში-
რად იდენტიფიცირდება. არსებობს შემთხვევები, როდესაც გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო
სასამართლოს მიერ კონკრეტული საკითხი „ამკარად“ კონკრეტული შინაარსით იქნა პასუხგაცემული,
როდესაც იგივე საკითხი ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ მოგვიანებით სხვაგ-
ვარად გადაწყვიტა (მაგ., ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების დღევან-
დელი 49-ე და 56-ე მუხლების გამოყენების შესახებ მეძაგებთან დაკავშირებით გერმანიის ფედერა-
ლური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 60, 284 (უარყოფითი გადაწყვეტილება) და
მოგვიანებით ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 20. 11. 2001, საქმე: C-268/99,
„Jany“ (დადებითი გადაწყვეტილება)).

მიმართვის წარდგენის შესახებ ვალდებულებიდან გამონაკლისი დაიშვება, აგრეთვე, **დროებითი ღო-
ნისძიების** საკითხის განხილვის შემთხვევაში (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართ-
ლო, 24.5.1977, საქმე: 107/76, „Hoffmann La Roche“). მიზეზი აქ არის გადაწყვეტილების დროებითი
ხასიათი. ეს გამონაკლისი არ გამოიყენება, თუკი გადაწყვეტილება, თუნდაც დროებით, ეფუძნება კავ-
შირის სამართლებრივი აქტის გამოუყენებლობას, მისი მოქმედების საეჭვოობის გამო.

გ) ყველა სასამართლოს მიერ მიმართვის წარდგენის ვალდებულება ნორმის მოქმედების საკითხთან დაკავშირებით

ეროვნული და ევროპული მართლმსაჯულების ფარგლებში უფლებამოსილებათა გა- **79**
დანაწილების საკითხის გათვალისწინებით, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების
სასამართლომ საკუთარი სამართალშემოქმედებითი აქტივობებით განავითარა დოქ-
ტრინა, რომლის მიხედვით, ყველა, მათ შორის ქვემდგომი სასამართლო, ვალდებუ-
ლია, მიმართოს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს, თუკი ისინი
კავშირის სამართლებრივ აქტს არ იყენებენ, რადგან მიაჩნიათ, რომ ეს უკანასკნელი
არ მოქმედებს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 22.10.1987,
საქმე: 314/85, „Foto Frost“). მიმართვის წარდგენის შესახებ ეს ვალდებულება მოქმე-
დებს, აგრეთვე, დროებითი ღონისძიების გამოყენების საკითხის განხილვისას (ევრო-
პული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 21.2.1991, დაკავშირებული საქმე:
C-143/88 und C-92/89, „Süderdithmarschen“).

დ) ყველა სასამართლოს მიერ მიმართვის წარდგენის ვალდებულება, კონსტიტუციის მიხედვით

- 80** გერმანიის საკონსტიტუციო სამართალი ითვალისწინებს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსადმი მიმართვის წარდგენის ვალდებულებას, როდესაც **კავშირის სამართლებრივი მოთხოვნების იმპლემენტაციისას** კანონები **კონსტიტუციასთან შეუსაბამო** რეალობას ქმნიან. საფუძველი: ძირითად უფლებებში ჩარევის დასაშვებობის საკითხი განიხილება საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ, თუკი ეს უკანასკნელი შინაარსობრივად ეროვნული სასამართლოების გადაწყვეტილებებს მიემართება; მაგრამ იგივე ვერ ხერხდება, როდესაც ძირითად უფლებებში ჩარევის საფუძველი კავშირის სამართლებრივი აქტების იმპლემენტაციის საკითხს უკავშირდება. მსგავს შემთხვევებში, კავშირის სამართლის ინტერპრეტაციის საკითხთან დაკავშირებულია გადაწყვეტილება საკონსტიტუციო კონტროლის მოცულობის შესახებ. შესაბამისად, საერთო სასამართლოები ვალდებულნი არიან, მიმართონ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს წარდგინებით, თუკი „ბუნდოვანია, რამდენად და რა მოცულობით ანიჭებს კავშირის სამართალი წევრ სახელმწიფოებს დისკრეტაციას იმპლემენტაციის თვალსაზრისით და რამდენად არსებობს მიმართვის წარდგენის წინაპირობა ეროვნული იმპლემენტაციის უზრუნველყოფი სამართლის ფარგლებში, გერმანიის კონსტიტუციის მე-100 მუხლის 1-ლი აბზაცის 1-ლი წინადადების შესაბამისად“ (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 129, 186).

ე) მიმართვის წარდგენის შესახებ ვალდებულების შეუსრულებლობის სამართლებრივი შედეგები

- 81** მიმართვის წარდგენის შესახებ ვალდებულების შეუსრულებლობა თეორიულად ხელშეკრულების დარღვევის შესახებ პროცედურის დაწყების საბაზი შეიძლება გახდეს. აღსანიშნავია, რომ ეს ფაქტი არაპირდაპირ სანქცირებას კავშირის ორგანოების მიერ არ ექვემდებარება. მიუხედავად ამისა, ამ საკითხმა შეიძლება შეიძინოს მნიშვნელობა წევრი სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის საკითხის განხილვის დროს, ეროვნული მოსამართლის მიერ მცდარი გადაწყვეტილების მიღებისას. გერმანიაში ეროვნულ დონეზე სანქცირებას ეწევა გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, გერმანიის კონსტიტუციის 101-ე მუხლსა და მე-19 მუხლის მე-4 პუნქტზე დაყრდნობით.

4. პროცედურა და წინასწარი დასკვნის შედეგები

ა) საპროცესო სამართლებრივი ასპექტები

- 82** წინასწარი დასკვნის შესახებ პროცედურა კონფიგურირებულია არა როგორც დავის განხილვის პროცედურა, არამედ როგორც **ობიექტური სახიათის შუალობითი პროცესუალური ეტაპი**. ეროვნული სასამართლო პროცესს წვევს შესაბამისი განჩინებით და წარუდგენს მიმართვას ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს, ფაქტობრივი გარემოებების, რელევანტური ეროვნული სამართლებრივი ნორმებისა და იმ საფუძვლების აღწერით, რომელთა გათვალისწინებითაც წარმოიშვა ეჭვები კავშირის სამართლებრივი ნორმების განმარტებასა და ნამდვილობასთან დაკავშირებით (საპროცესო კოდექსის 94-ე მუხლი; ნამდვილობის საკითხთან დაკავშირებით, იხ. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 4. 5. 2016, საქმე: C-547/14, „Philip Morris Brands“; იხ., ასევე, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს რეკომენდაციები ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, 2016, C 439/1).

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს წინაშე საწყისი სასამართლო პროცესის **მხარეების** პროცედურული მნიშვნელობა, წინასწარი დასკვნის შესახებ პროცედურის ობიექტური ხასიათის გათვალისწინებით, **შედარებით სუსტია**. ისინი არ ფლობენ საინიციატივო უფლებებს, არ შეუძლიათ მიმართვის ფარგლებში განსახილველი საკითხის შინაარსობრივად შეცვლა ან უსაგნოდ მიჩნევა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 15.6.1972, საქმე: 5/72, „Grassi“). მხარეები ფლობენ მხოლოდ და მხოლოდ უფლებას წერილობითი ახსნა-განმარტებების წარდგენისა და ერთჯერადად შეპირი მოსმენის შესახებ. გარდა ამისა, ყველა წევრ სახელმწიფოთა კომისიას, ასევე საბჭოს ეძლევათ შესაძლებლობა, წარმოადგინონ საკუთარი პოზიცია ორი თვის განმავლობაში.

სასწრაფო შემთხვევებისათვის გათვალისწინებულია დაჩქარებული პროცედურა (წესდების მუხლი 23ა და საპროცესო კოდექსის 105-ე და შემდგომი მუხლები). გარდა ამისა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, საკითხს განიხილავს მოკლე ვადაში, თუკი ეროვნულ დონეზე მიმდინარე სამართლებრივი პროცესი დაპატიმრებულ პირს ეხება. ამ და RF5R-ის სფეროში არსებული საკითხებისას გათვალისწინებულია **წინასწარი დასკვნის შესახებ დაჩქარებული პროცედურა** (წესდების მუხლი 23 ა, ასევე, საპროცესო კოდექსის 107-ე და შემდგომი მუხლები). ასე, მაგ., „ბრიუსელის IIა დადგენილების“ 2201/2003, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 338/1 მე-11 მუხლის მე-3 პუნქტი ითვალისწინებს ექვსკვირიან ვადას საოჯახო სამართლებრივი დავებისათვის.

ბ) გადაწყვეტილება

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო **გადაწყვეტილებას იღებს ზეპირი მოსმენის 83 შედეგად**, რომლის ფარგლებშიც ხარჯების საკითხი და კონკრეტული სამართლებრივი შედეგების იდენტიფიცირება ეროვნული სასამართლოს უფლებამოსილებაა. თავად წინასწარი დასკვნის შესახებ პროცედურა რაიმე ტიპის ხარჯებთან არ არის დაკავშირებული. სამართლებრივი აქტების გადამოწმებისას სასამართლო კონტროლი, ინტენსივობის მიხედვით, იცნობს სამღვრებს. გადაწყვეტილებათა კონკრეტულობის ხარისხი კავშირის სამართლის განმარტების კონტექსტში სხვადასხვაგვარია. ზოგჯერ საკითხი, ფაქტობრივად, სრულყოფილად წყდება (მაგ.: ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 26.10.1999, საქმე: C-294/97, „Eurowings“), ზოგჯერ სასამართლო მხოლოდ ზოგადი მიმოხილვით კმაყოფილდება (მაგ.: ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 8.3.2001, საქმე: C-405/98, „Gourmet International Products“). ძირითადი პრინციპებისა და მსგავსი ნორმების კონკრეტულობის საკითხს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო მნიშვნელოვანწილად ეროვნულ სასამართლოებს ანდობს, მაგრამ, იმავდროულად, აწვდის საგნობრივ მითითებებსაც (იხ., მაგ., თანაზომიერების პრინციპთან დაკავშირებით, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 19.3.2002, საქმე: C-476/99, „Lommers“; შეად., აგრეთვე, „ბოროტად გამოყენების შესახებ“ ნორმები სახელმწიფოებო სამართალში ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 1.4.2004, საქმე: C-237/02, „Freiburger Kommunalbauten“). საბოლოოდ, ნათელი კრიტერიუმები, ამ კონტექსტში, ჯერჯერობით არ არის ჩამოყალიბებული.

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილება ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლთან დაკავშირებით სავალდებულოა შესასრულებლად წინასწარი დასკვნის შესახებ მიმართვის წარმდგენი სასამართლოსათვის, აგრეთვე, ყველა იმ სასამართლოსათვის, რომლებიც მონაწილეობენ შესაბამისი საქმის განხილვაში. თუკი რომელიმე სამართლებრივი აქტი ბათილად იქნება ცნობილი, ამ გადაწყვეტილებას აქვს erga omnes მოქმედება. კავშირის ნორმატიული აქტების განმარტებისა და მისი მართლზომიერების გადამოწმებისას სასამართლოს შესაბამისი გადაწყვეტილება იქნეს ფაქტობრივი ბოჭვის ფუნქციას კავშირის ორგანოებისა და წევრი სახელმწიფოების მისამართით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13.5.1981, საქმე: 66/80, „International Chemical Corporation“).

5. მიმართვის წარდგენის შესახებ ვალდებულების განხორციელება გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოსა და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ

ლიტერატურა: Betz, Die verfassungsrechtliche Absicherung der Vorlagepflicht, 2013; Calliess, Der EuGH als gesetzlicher Richter im Sinne des Grundgesetzes, NJW 2013, 1905; Lohse, Die „Entscheidungserheblichkeit“ gemäß Art. 267 Abs. 1 AEUV als Instrument des Bundesverfassungsgerichts zur Steuerung der Vorabentscheidungsersuchen, Der Staat 2014, 633; Krommendijk, „Open sesame!\": Improving Access to the ECJ by Requiring National Courts to Reason their Refusals to Refer, ELRev 2017, 46.

- 84** გერმანიის ფედერალური კონსტიტუცია მოითხოვს, რომ სამართლებრივი დავა განიხილოს იმ მოსამართლემ, რომელიც შესაბამისი საპროცესო სამართლებრივი ნორმებით საამისოდ უფლებამოსილია (ძირითადი კანონის (გერმანიის ფედერალური კონსტიტუციის) 101-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი). აქ მოიაზრება, აგრეთვე, კავშირის სამართლებრივი ნორმები წინასწარი დასკვნის შესახებ მიმართვის წარდგენის თაობაზე. შესაბამისად, ამ უკანასკნელთა დარღვევის შემთხვევაში გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო აფასებს **სამართლიანი სასამართლოს უფლების** დარღვევად. ისევე, როგორც ეროვნული უფლებამოსილებრივი ნორმების დარღვევისას, ამ შემთხვევაში, გერმანიის ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოში გასაჩივრებადია მხოლოდ **თვითნებობით** გამოწვეული დარღვევები.
- 85** ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლის მე-3 პუნქტით დაცული სფეროს გათვალისწინებით, თვითნებობა სახეზეა, როდესაც რომელიმე ეროვნული სასამართლო, მიუხედავად განსახილველი დავის ფარგლებში კავშირის სამართლებრივი საკითხის მნიშვნელოვნებისა და ეჭვებისა, საკუთარი პასუხის სისწორესთან დაკავშირებით, წინასწარი დასკვნის შესახებ **მიმართვის** წარდგენის იდეას **არც განიხილავს** ან **ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს** სასამართლო პრაქტიკას **შეგნებულად** გვერდს უვლის. თუკი ეროვნული სასამართლოს მიერ განსახილველი საკითხი კავშირის სამართლის მიხედვით, ჯერ ერთმნიშვნელოვნად ნათლად ფორმულირებული და განხილული არ არის, სასამართლო ვალდებულია, მსგავს საქმეებზე ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მართლმსაჯულებით დამკვიდრებული კრიტერიუმების გათვალისწინებით, შეიმუშაოს დამაჯერებელი და არგუმენტირებული გადანაცვტილება, რათა მიმართვის წარდგენის ვალდებულების შეუსრულებლობა გამართლებულად იქნეს მიჩნეული (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადანაცვტილება 135, 155).
- 86** გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო მიიჩნევენ, რომ ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლის მე-3 აბზაცით გათვალისწინებული წინასწარი დასკვნის შესახებ მიმართვის ვალდებულები-საგან თვითნებურად თავის არიდებამ შეიძლება დაარღვიოს სამართლიანი სასამართლოს უფლება, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლის შესაბამისად (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 8. 12. 2009, 54193/07, „Herma“). ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო ამოწმებს, განიხილა თუ არა ეროვნულმა სასამართლომ ეს პრობლემა საერთოდ და დაასაბუთა თუ არა მიმართვის წარუდგენლობა, როგორც ასეთი; დასაბუთების ყოვლისმომცველობა არ მოწმდება (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 20.9.2011, 3989/07 und 38353/07, „Ullens de Schooten“ und „Rezabek“). მიუხედავად ამისა, ამ შეზღუდულმა გადამოწმებებმა მაინც გამოიწვიო არაერთი გადანაცვტილების მიღება (8.4.2014, 17120/09, „Dhahbi“; 21.7.2015, 38368/09, „Schipani“). გარდა ამისა, მიმართვის ვალდებულების შეუსრულებლობისას მხედველობაში არ მიიღება ვარაუდი, რომ ევროპული კავშირი ითვალისწინებს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მნიშვნელობას.

VII. დროებითი სამართლებრივი დაცვის უზრუნველყოფა (დროებითი ღონისძიების გამოყენების საკითხი)

ლიტერატურა: *Knoll*, Grundzüge eines europäischen Standards für den einstweiligen Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte, 2002; *Estler*, Zur Effektivität des einstweiligen Rechtsschutzes im Gemeinschaftsrecht, 2003; *Castillo de la Torre*, Interim measures in Community courts: Recent trends, CMLRev 2007, 273; *Sladič*, Einstweiliger Rechtsschutz im Gemeinschaftsprozessrecht, 2008; *Ottaviano*, Der Anspruch auf rechtzeitigen Rechtsschutz im Gemeinschaftsprozessrecht, 2009; *Richter*, Einstweiliger Rechtsschutz vor dem Europäischen Gerichtshof, 2012; *Glawe*, Der Eilrechtsschutz im Europarecht – ein Überblick, JA 2013, 63; *Jaeger*, Eilverfahren vor dem Gericht der Europäischen Union, EuR 2013, 3; *Richter*, Der Maßstab der Dringlichkeit im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes, EuZW 2014, 416.

ეროვნული სამართლებრივი წესრიგის მსგავსად, ევროპული სამართლებრივი დაცვის სისტემა იცნობს დროებითი ღონისძიების გამოყენების შესაძლებლობას, რომლის მიზანია მხარეთა დაცვა საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულება ითვალისწინებს სამ ფორმას. **დამაზიანებელი სამართლებრივი აქტების** წინააღმდეგ სამართლებრივი დაცვისას სასამართლოს შეუძლია, **შეაჩეროს** გასაჩივრებული სამართლებრივი აქტის მოქმედება, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 278-ე მუხლის შესაბამისად, თუკი ამას მიზანშეწონილად მიიჩნევს. ზოგადად, საჩივრის შეტანა, როგორც წესი, არ იწვევს გასაჩივრებული სამართლებრივი აქტის შეჩერებას. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 299-ე მუხლის მე-4 აბზაცის შესაბამისად, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო უფლებამოსილია, შეაჩეროს საკუთარი გადაწყვეტილებების აღსრულების პროცესი (მაგ., კონკრეტული მოქმედების აუცილებლობის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას). ზოგადად, შესაძლებელია „**აუცილებელი დროებითი ღონისძიებების**“ მიღება (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 279-ე მუხლი). ეს ზოგადი ჩანაწერი მოიცავს დროებითი ღონისძიების გამოყენების შესახებ ყველა კომპონენტს, თუკი ამ უკანასკნელთა შესახებ არაფერია გათვალისწინებული სპეციალური ნორმებით. სამივე აღწერილი შემთხვევისათვის წინაპირობები ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მართლმსაჯულებით განისაზღვრა **პარალელურად**. ერთი მხრივ, აუცილებელია, რომ **მთავარი განსახილველი საკითხი საკმარისად პერსპექტიული იყოს** დავის მოსარჩელის სასარგებლოდ დასრულების კონტექსტში, მეორე მხრივ, აუცილებელია დასაბუთება დაუყოვნებლივი მოქმედების აუცილებლობისა და **მოსალოდნელი**, ვერანაზღაურებადი, მძიმე **ზიანის** დადგომის შესაძლებლობის შესახებ, რაც განსაკუთრებით იშვიათია ფინანსური ზიანის შემთხვევაში. ამასთან, აწონ-დაწონისას გასათვალისწინებელია დაინტერესებულ მესამე პირთა ინტერესები (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 31. 1. 1991, საქმე: C-345/90 P-R, „Hanning“).

დროებითი ღონისძიების გამოყენების შესახებ განაცხადს წინ უძღვის **ძირითადი დავის შესახებ შესაბამისი საჩივარი**, როგორც ასეთი. საჩივრის წარდგენამდე დროებითი ღონისძიების გამოყენება არ არის შესაძლებელი. წესდების 39-ე მუხლის შესაბამისად, გადაწყვეტილება მიიღება შემოკლებული პროცედურის ფარგლებში, უფლებამოსილი სასამართლოს პრეზიდენტის მიერ. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილებები დროებითი ღონისძიების გამოყენების

შესახებ არ საჩივრდება. ევროპული კავშირის სასამართლო მიერ დროებითი ღონისძიების გამოყენების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილებები გასაჩივრებადია ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოში სამართლებრივი საკითხებით შემოსაზღვრული სამართლებრივი ინსტრუმენტების გამოყენებით (ნესდების 57-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). ზოგადად, პრაქტიკა საკმაოდ მწირია.

VIII. შეჯამება და სამომავლო პერსპექტივა

- 88** საგნობრივად სრულყოფილი სამართლებრივი დაცვა შესაძლოა, უზრუნველყოფილი იყოს ევროპული და ეროვნული მართლმსაჯულების დამაჯერებელი ურთიერთთანამშრომლობის შედეგად. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გამოუვიდა დამარწმუნებელი ბალანსირება ცალკეული შემთხვევების მიხედვით შეზღუდული უფლებამოსილების პრინციპისა და ეფექტიანი სამართლებრივი დაცვის პრინციპის სრულყოფილი უზრუნველყოფისას. გამართლებულია ვარაუდი, რომ, მიუხედავად ძალისხმევითი პრობლემებისა (მაგ., მართლმსაჯულების სფეროში მთარგმნელობითი საქმიანობის გათვალისწინებით), შენარჩუნდება არსებული ხარისხობრივი სტანდარტი და შენარჩუნდება სამომავლოდაც.

§14. ევროპული კავშირისა და მისი წევრი სახელმწიფოების პასუხისმგებლობის საკითხი

ლიტერატურა, ამომწურავი ლიტერატურა: ob. v. *Jacob/Kottmann*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Recht der EU*, 55. EL 2015, vor Art. 340 AEUV.

სხვა სახელწოდებები: *Vesting*, Die vertragliche und außervertragliche Haftung der EG nach Art. 288 EGV, 2003; *Bitterlich*, Elements of an Autonomous Concept of Causation in European Community Law Concerning Liability, ZVglRWiss 2007, 12; *Römermann*, Aufopferungshaftung in Europa, 2007; *Ehlers*, Die Schadensersatzklage des Europäischen Gemeinschaftsrechts, JURA 2009, 187; *Thies*, The Impact of General Principles of EC Law on its Liability Regime Towards Retaliated Victims after FIAMM, ELRev 2009, 889; *Verlage*, Vergeltungszölle – Der EuGH rudert zurück, EuZW 2009, 9; *Oskierski*, Schadensersatz im europäischen Recht, 2010; *Thiele*, Europäisches Haftungsrecht, in: Terhechte (Hrsg.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 2011, § 39; *Dörr* (Hrsg.), *Staatshaftung in Europa: nationales und Unionsrecht*, 2014; *Scheel*, Unionsrechtlicher Schadensersatzanspruch bei unangemessener Verfahrensdauer, EuZW 2014, 138; *Steiner*, Die außervertragliche Haftung der Europäischen Union nach Art. 340 Abs. 2 AEUV für rechtswidriges Verhalten, 2014; *Weitenberg*, Der Begriff der Kausalität in der haftungsrechtlichen Rechtsprechung der Unionsgerichte, 2014; *Zampini*, Le recours en indemnité, remède adéquat en cas de non-respect d'un délai de jugement raisonnable par le juge de l'Union européenne, RTDE 2014, 291; *Eder*, Die Verschuldensfrage in der außervertraglichen Haftung auf Grund von Verletzungen des Unionsrechts, EuZW 2015, 501; *Steiner*, Die außervertragliche Haftung der Europäischen Union nach Art. 340 Abs. 2 AEUV für rechtswidriges Verhalten, 2015.

- 1** ევროპული კავშირის სამართალსუბიექტურობის შედეგი არის მისი პასუხისმგებლობა შეცდომების შემთხვევაში. ევროპული კავშირის საერთაშორისო სამართლებრივი პასუხისმგებლობისათვის საერთაშორისო სამართლის სხვა სუბიექტთა მიმართ (არაწევრი სახელმწიფოები, საერთაშორისო ორგანიზაციები) მოქმედებს საერთაშორისო სამართლის ზოგადი პრინციპები. ამისგან განსხვავდება სახელმწიფოებს და

არასახელშეკრულებო პასუხისმგებლობები, რომელთაც ექვემდებარება ევროპული კავშირი წევრი სახელმწიფოების ეროვნული მართლწესრიგის საპირისპიროდ. წევრ სახელმწიფოებში კავშირის სამართლის უშუალოდ გამოყენებადობისა და მოქმედების შედეგად, კავშირის მოქალაქეების მისამართით მოქმედების გათვალისწინებით, ზემოაღნიშნული პასუხისმგებლობის საკითხი მნიშვნელოვან როლს ასრულებს. 1990-იანი წლებიდან ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ევროპული კავშირის წევრი სახელმწიფოებიც, როგორც კავშირის წევრები, კავშირის სამართლებრივი მოვალეობების შესრულების კონტექსტში პასუხისმგებლობას დაუქვემდებარა („Francovich“-მართლმსაჯულება).

I. ევროპული კავშირის შიდა პასუხისმგებლობა

1. ევროპული კავშირის სახელშეკრულებო პასუხისმგებლობა

ევროპული კავშირისა და ევროპის ატომური გაერთიანების სახელშეკრულებო პასუხისმგებლობის საკითხი განისაზღვრება ეროვნული სამართლის შესაბამისად, რომელიც გამოყენებადია შესაბამისი ხელშეკრულების გათვალისწინებით (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 340-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი). ეს მოიცავს მთელ რიგს (კერძო და საჯარო სამართლებრივი) ხელშეკრულებებისას, რომელთა ფარგლებში ევროპული კავშირი და ევროპის ატომური გაერთიანება მოძრავ და უძრავ ქონებას იძენენ, ქირავნობის ხელშეკრულებებს დებენ და ა.შ. (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 23.1.1986, საქმე: 251/84, „CMA“). ამ ტიპის დავები, როგორც წესი, ეროვნული სასამართლოების უფლებამოსილებებში ექვევით (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 268-ე მუხლი მიითვებას აკეთებს ამავე ხელშეკრულების 340-ე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტებზე; იხ. ამის შესახებ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 18. 4. 2013, საქმე: C-103/11 P, „Systran“), მიუხედავად ამისა, შესაძლებელია ევროპული მართლმსაჯულების უფლებამოსილების დასაბუთება ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 273-ე მუხლის შესაბამისად.

ხელშეკრულების დარღვევისას გამოყენებადი სამართალი განისაზღვრება საერთაშორისო კერძო სამართლის წესების მიხედვით სადღეისოდ, როგორც წესი, რომის I დადგენილების მე-3 და შემდგომი მუხლების შესაბამისად (ადრე მოქმედ სამართალთან დაკავშირებით, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 26. 11. 1985, საქმე: 318/81, „ევროპული კომისია/CO.DE.MI“). ამ კონტექსტში, მხედველობაში მიიღება ვალდებულებით სამართლებრივ ურთიერთობებში იდენტიფიცირებადი მხარეთა ნორმატიული ნება (უშუალოდ გამოხატული ან კონკლუდენტური). უძრავი ქონების გარშემო დადებულ ხელშეკრულებებთან მიმართებით მხარეთა ნება მიემართება, როგორც წესი, შესაბამის ნივთს (lex rei sitae). პრაქტიკაში ეს წესები იწვევს ევროპული კავშირის ორგანოების ადგილსამყოფლის შესაბამისი ეროვნული სამართლებრივი ნორმების გამოყენებას. ამ თვალსაზრისით, **ბელგიურ-ლუქსემბურგული სამართალი** მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ევროპული კავშირისა და ევროპის ატომური გაერთიანების სახელშეკრულებო პასუხისმგებლობისათვის. სახელშეკრულებო და არასახელშეკრულებო პასუხისმგებლობის გამიჯვნის შესახებ იხ. 18.11.2015, საქმე: T-106/13, „Synergy Hellas Anonymi Emporiki Etairia Parochis Ypiresion Pliroforikis“.

2. ევროპული კავშირის არასახელშეკრულებო პასუხისმგებლობა (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 340-ე მუხლის მე-3 აბზაცი)

ზემოაღნიშნულის საპირისპიროდ, უშუალოდ კავშირის სამართლით განისაზღვრება ევროპული კავშირისა და ევროპის ატომური გაერთიანების არასახელშეკრულებო

ბო პასუხისმგებლობის საკითხი. რადგანაც არ არსებობს მესამე კატეგორია, სახელშეკრულებო და არასახელშეკრულებო ვალდებულებების შემდეგ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 29.7.2010, საქმე: C-377/09, „HanssensEnsch“) ამ კატეგორიას განეკუთვნება მოთხოვნებიც, გამომდინარე უსაფუძვლო გამდიდრებიდან (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 16.12.2008, საქმე: C-47/07 P, „Masdar“). საამისო სამართლებრივი საფუძვლებია: ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 340-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, ევროპის ატომური კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 188-ე მუხლი და, საგნობრივად თანმხვედრი, ცალკეული პირების მოთხოვნის სახით ფორმულირებული – ძირითად უფლებათა ქარტიის 41-ე მუხლის მე-3 პუნქტი. ყოველივე ამის შესაბამისად, კავშირის ორგანოების ან მისი მოხელეების მიერ საკუთარი საქმიანობის განხორციელებისას მიყენებული ზიანი ანაზღაურდება „**სამართლის იმ ზოგადი პრინციპების გათვალისწინებით, რომელიც საერთოა წევრ სახელმწიფოთა მართლწესრიგისათვის**“. კავშირის პასუხისმგებლობის საკითხი არის მისი, როგორც სამართლებრივი გაერთიანების ხასიათის, გამოვლინება და ხელს უწყობს ინდივიდუალურ სამართლებრივ დაცვას.

ხელშეკრულება მოიცავს მხოლოდ ჩარჩო რეგულირებას. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 340-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, მოწოდებულია, იპოვოს საკითხის მოგვარების შესაძლებლობა. კავშირის საზრიანი და ყველა მხრისათვის მისაღები პასუხისმგებლობის ინტერესებისათვის ეს ყველაფერი არ ნიშნავს არც მინიმალური და არც მაქსიმალური ეროვნული პასუხისმგებლობის სტანდარტების გადატანას. აუცილებელია მხოლოდ „ღირებული შედარებითსამართლებრივი ანალიზი“, რომლის ფარგლებში გადამოწმდება საკითხების ეროვნული სამართლის შესაბამისად მოგვარების შესაძლებლობები, ევროპული კავშირის მოთხოვნების გათვალისწინებით, როგორც ეს იკვეთება ხელშეკრულების მიზნებსა და კავშირის განსაკუთრებული სტრუქტურის გათვალისწინებით (შეად. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13.10.1971, საქმე: 5/71, „Schöppenstedt“). გარდა ამისა, სათანადო ინდივიდუალური დაცვის გარდა, აუცილებელია ორგანოთა მოქმედებუნიანობის უზრუნველყოფა. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ეს მოვალეობა შეასრულა სამოსამართლო სამართლით. შედეგად, მიუხედავად ამისა, ზიანის ანაზღაურების შესახებ საჩივრების უმრავლესობა **უშედეგო** აღმოჩნდა. პასუხისმგებლობის მოთხოვნის რეალიზაციისათვის გათვალისწინებულია განსაკუთრებული სასაჩივრო ინსტრუმენტი (ევროპული კავშირის სასამართლოში. იხ. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 268-ე მუხლი), რომელიც დამოუკიდებელია და განსხვავდება პასუხისმგებლობის წარმომქმნელი სამართლებრივი აქტის წინააღმდეგ შეტანილი ბათილობის შესახებ საჩივრისაგან.

- 4 ცალკეულ შემთხვევაში, პასუხისმგებლობის წინაპირობაა კავშირის ორგანოს მიერ იმ სამართლებრივი ნორმის **დარღვევა**, რომელიც **უფლებებს** ანიჭებს დაზარალებულს. ეს დარღვევა, რადგან უპირატესად საკითხი დისკრეციული უფლებამოსილებების განხორციელებისას მიღებულ გადანყვეტილებებს ეხება, **საკმარისად კვალიფიცირებული** უნდა იყოს. საბოლოოდ, აუცილებელია, სახეზე იყოს ზიანი, რომელიც გამომწვეულია ორგანოების ან მათი მომსახურე პერსონალის მოქმედებით (ამ გადანყვეტილებიდან – ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 28.4.1971, საქმე: 4/69, „Lütticke“; დამკვიდრებული მართლმსაჯულება; შეად., ასევე, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 4. 7. 2000, საქმე: C-352/98 P, „Laboratoires pharmaceutiques“).

ა) პასუხისმგებლობას დაქვემდებარებული ერთეულები და პასუხისმგებლობის წარმომქმნელი მოქმედება

პასუხისმგებლობა ეკისრება ევროპული კავშირის ყველა ორგანოს (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 340-ე მუხლის შესაბამისად), ევროპის ცენტრალური ბანკისა (ამის შესახებ სპეციალური ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 340-ე მუხლის მე-3 პუნქტი) და ევროპული კავშირის სხვა ორგანოების გათვალისწინებით (ევროპის საინვესტიციო ბანკის შესახებ, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 2.12.1992, საქმე: C-370/89, „Société Générale“; მოქალაქეთა დამცველის შესახებ, ევროპული კავშირის სასამართლო, 10.4.2002, საქმე: T-209/00, „Lamberts“). **ევროპული კავშირის მოხელეები** არიან საჯარო მოხელეები და სხვა ტიპის სამოხელეო თანამდებობის პირები, ევროპული კავშირის სამოხელეო სტატუსისა და სხვა მოხელეების დასაქმების პირობების შესაბამისად. სავალდებულოა, რომ **ზიანი** წარმოქმნილი იყოს სამსახურებრივი **უფლებამოსილების „აღსრულების“** პროცესში. „სამსახურებრივ საქმიანობად“ მიიჩნევა საქმიანობა ფრანგული „faute de service“-ის ცნების გათვალისწინებით, რომელიც უფრო ფართო გაგებისაა, ვიდრე მისი ანალოგი გერმანულ სამართალში (ძირითადი კანონის (გერმანიის ფედერალური კონსტიტუციის) 34-ე მუხლი: „საჯარო სამსახურის აღსრულება“). წინაპირობას არ არის ფაქტი, რომ ორგანოები მოქმედებენ ხელშეკრულებების საფუძველზე; პასუხისმგებლობის საკითხი შესაძლოა, დასაბუთდეს, მაგ., ევროპული კავშირის ინსტიტუციური სტრუქტურის მიღმა მყოფი ESM-ის ღონისძიებების ფარგლებშიც (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 20.9.2016, დაკავშირებული Rs C-8-10/15 P, „Ledra Advertising“).

მოქმედების კონკრეტულ ნაირსახეობას მნიშვნელობა არ აქვს. განსხვავებით გერმანიისაგან, პასუხისმგებლობის დაკისრება ხდება, ძირითადად, **„საკანონმდებლო (ნორმატიული) უსამართლო სამართლის“** გამო, რაც ხდება არამართლზომიერი რეგულაციების გამოცემისას ან სხვა ტიპის ხელშეკრულების საწინააღმდეგო საკანონმდებლო უმოქმედობისას. გერმანიაში მსგავსი ტიპის პასუხისმგებლობის დაკისრებისას მხედველობაში მიიღება ნორმათშემოქმედებითი ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლები და სამართალდარღვევის კონკრეტული იდენტიფიცირების/კვალიფიცირების აუცილებლობის საკითხი. **იუსტიციის სფეროში** პასუხისმგებლობის საკითხი განიხილება იმ შემთხვევაში, თუკი არსებობს მოთხოვნის უფლება კონკრეტული გადაწყვეტილების **დადგენილ ვადაში** მიღების შესახებ და ეს არ სრულდება. ამ ტიპის მოთხოვნა უნდა განხორციელდეს განსაკუთრებული პროცედურის ფარგლებში (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 26.11.2013, საქმე: C-58/12 P, „Groupe Gascogne“) და არა მიმდინარე სასამართლო პროცესის ფარგლებში არსებული სამართლებრივი ინსტრუმენტების გამოყენებით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 12.11.2014, საქმე: C-580/12 P, „Guardian Industries“). პასუხისმგებლობა შეიძლება წარმოიშვას ფაქტობრივი მოქმედების საფუძველზეც (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 4. 4. 2017, დაკავშირებული საქმე: C-337- 338/15 P, „Claire Staelen“). ამ შემთხვევაში მხედველობაში მიიღება

ბათილობის შესახებ საჩივრის ფარგლებში ვერრეალიზებადი მოთხოვნის უფლება ეფექტიანი სამართლებრივი დაცვის შესახებ.

პრაქტიკაში, როგორც წესი, პასუხისმგებლობა ეკისრება შესაბამის ორგანოს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 19.6.2014, საქმე: C-531/12, „Millau“; დამკვიდრებული მართლმსაჯულება). თუკი, როგორც ევროპულმა კავშირმა, ასევე, წევრმა სახელმწიფოებმა იმოქმედეს, მაგ., კავშირის სამართლის არაპირდაპირი განხორციელების სფეროში, პასუხისმგებლობა სახეზეა, რამდენადაც სამართალდარღვევა კავშირის მოქმედების ფარგლებს მიეწერება; ამ თვალსაზრისით, წევრი სახელმწიფოების პასუხისმგებლობა გამოირიცხება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 27. 9. 1988, დაკავშირებული საქმე: 106/87 უ. ა., „Asteris“ უ. ა.). თუკი დაზარალებულს აქვს შესაძლებლობა, აინაზღაუროს ზიანი ეროვნული სამართლებრივი ინსტრუმენტების მეშვეობით, ეს გზა, უპირატესად, გამოყენებადი. თუმცა ყურადღება უნდა მიექცეს ფაქტს, რომ, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლით გათვალისწინებული აუცილებელი მიმართვის პროცედურის შესაბამისად, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს წინაშე ზიანის მოთხოვნის უფლების რეალიზაცია შეუძლებელია (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 19. 5. 1992, დაკავშირებული საქმე: C-104/89 უ. ა., „Mulder“ უ. ა.).

ბ) ცალკეული პირების უფლებების დარღვევა

- 6 ზიანის ანაზღაურების წინაპირობაა სამართლებრივი ნორმის დარღვევა, რომლის მიზანია დაზარალებული პირის ინტერესების დაცვა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 14.7.1961, დაკავშირებული საქმე: 9 und 12/60, „Vloeberghs“ უ. ა.; დამკვიდრებული მართლმსაჯულება). თუმცა ეს წინაპირობა მკაცრად არ კონტროლდება; ზოგადი ინტერესების დაცვა არ გამოირიცხავს, იმავდროულად, ინდივიდუალური ინტერესების დაცვას. ისეთი სამართლებრივი ნორმების დარღვევა, რომელიც კავშირის სამართლებრივი წესრიგის ფარგლებში უშუალოდ გამოიყენებიან, როგორიცაა, მაგ., WTO-ის სამართლებრივი ნორმები, არ წარმოშობს ამ ტიპის პასუხისმგებლობას.

ღვგალური სამართლებრივი აქტებისათვის პასუხისმგებლობას ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, მიუხედავად არაერთგვაროვანი მითითებებისა გადაწყვეტილებაში ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 15. 7. 2000, საქმე: C-237/98 P, „Dorsch Consult“ და მიუხედავად შესაბამისი ანალოგიებისა ფრანგულ და გერმანულ სამართლებრივ წესრიგში (პასუხისმგებლობით შესაბამისი კონკრეტული ტიპის დარღვევებისთვის), **კავშირის სამართალი**, დღის მდგომარეობით, **არ ითხოვს**; ამ ტიპის პასუხისმგებლობა არ დგება იმ შემთხვევაშიც, როდესაც ზიანი გამოწვეულია უცხოური სავაჭრო სანქციების შედეგად, რომელიც ემყარება WTO-ის დავის მოგვარების ორგანოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებას, თავის მხრივ, რომლის საფუძველიცაა WTO – სამართლის დარღვევა ევროპული კავშირის მიერ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 9.9.2008, დაკავშირებული საქმე: C-120/06 P უ. ა., „FIAMM“ უ. ა.). მსგავსი ზიანი უფრო მეტად მიეწერება სავაჭრო ვაჭრობის მწარმოებელ მწარმოებს. მიუხედავად ამისა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ აღნიშნა, რომ პროფესიული საქმიანობის ან საკუთრების დამაზიანებელი სამართლებრივი აქტი – მაგ., აგრარულ სფეროში სამართალშემოქმედებისას – მხოლოდ იმ მიზეზითაა შეიძლება იყოს თანაზომიერი, რომ ის ფინანსურ ბალანსირებას ისახავს მიზნად. შესაბამისად, არ გადაწყვეტილა გერმანული სამართლის მიხედვით წარმოქმნილი „საკუთრების ჩამორთმევის“ შესახებ საქმეები, რომელთა ფარგლებშიც ფაქტობრივი ადმინისტრაციული საქმიანობა გამოთანაბრებად „გვერდით ეფექტებს“ იწვევდა. თუმცა, კავშირის ადმინისტრაციული უფლებამოსილებების შეზღუდული ხასიათის გათვალისწინებით, ზოგადად, ნაკლებად სავარაუდოა მსგავსი შემთხვევების წარმოშობა.

გ) სამართლებრივი დარღვევების კვალიფიკაცია

თუკი სახეზეა, **შეფასებისა და გადაწყვეტილების მიღების თვალსაზრისით, დისკრეციული უფლებამოსილება**, რომელიც ხორციელდება სამართალშემოქმედების ან აღმასრულებელი საქმიანობის ფარგლებში, პასუხისმგებლობა წარმოიშობა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა სამართლებრივი დარღვევა კვალიფიციური ხასიათისაა. ამის მიხედვით, გარდა ექსპლიციტურად განსაზღვრული დისკრეციული უფლებამოსილებისა, გადაწყვეტი მნიშვნელობისაა გამოყენებადი ნორმების სიცხადე, მათი გამოყენების სირთულე და განსახილველი საკითხის კომპლექსურობა. სამართალდარღვევა კვალიფიცირებულია, თუკი შეცდომა „**აშკარა და მნიშვნელოვანი**“ ხასიათისაა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 25. 5. 1978, დაკავშირებული საქმე: 83/76 *u. a.*, „Magermilchpulver“; 19.4.2007, საქმე: C-282/05 *P*, „Holcim“; დამკვიდრებული მართლმსაჯულება). მნიშვნელობა ენიჭება არა ბრალის საკითხს (განზრახვა ან გაუფრთხილებლობა), არამედ ნორმების სიცხადესა და სიმუსტეს. ამ კონტექსტში, მხედველობაში მიიღება საკითხი, რომ სამართლებრივი შეფასება იშვიათად არის ერთგვაროვანი და რომ სასამართლო კონტროლი უმაღლესი ორგანოების საქმიანობისა მხოლოდ *ex post* ხორციელდება. გარდა ამისა, ეს მოთხოვნა ფუნქციურად ეკვივალენტურია აქ არმოთხოვნილი ბრალის საკითხისა, განსხვავებით პასუხისმგებლობითი სხვა რეჟიმებისაგან.

დ) ზიანი

აუცილებელია, წარმოიქმნას ზიანი დაცული სამართლებრივი სიკეთეებისა (ქონებრივი ზიანის ჩათვლით, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 27.3.1990, საქმე: 308/87, „Grifoni“). მიუხედავად ზიანის სახეობისა, **მისი ანაზღაურება**, ძირითადად, **ფულით** ხდება. ზიანად მიიჩნევა, აგრეთვე, ვერმიღებული მოგება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 14.7.1967, დაკავშირებული საქმე: 5/66 *u. a.*, „Kampffmeyer“ *u. a.*). არამატერიალური ზიანიც – უფრო უხვად, ვიდრე გერმანულ სამართალში – ანაზღაურდება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 9.8.1994, საქმე: C-412/92 *P*, „Meskens“; დამკვიდრებული მართლმსაჯულება). გასათვალისწინებელია დაზარალებული პირის თანაბრალეულობის საკითხიც; ეს უკანასკნელი იწვევს ზიანის ანაზღაურების ოდენობის შეცვლის, მინიმუმ, შემცირების ვალდებულებას. **ზიანის ანაზღაურების ოდენობა განისაზღვრება** წევრი სახელმწიფოების კანონმდებლობის შესაბამისად (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 6.10.1982, საქმე: 261/78, „Quellmehl“) და ეს უკანასკნელი მოიცავს, აგრეთვე, პროცენტებს. ევროპული კავშირის სასამართლო განსაზღვრავს ხოლმე 2%-იან რეფინანსირების განაკვეთს დაზარალებული პირისათვის (ევროპული კავშირის სასამართლო, 9.10.2002, საქმე: T-134/ 01, „Fuchs“).

ე) ზიანისა და სამართალდარღვევის კაუზალური ურთიერთკავშირი

გარდა ამისა, აუცილებელია კაუზალური კავშირის არსებობა ზიანსა და სამართალდარღვევას შორის. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, გერმანუ-

ლი სასამართლოების მსგავსად, იზიარებს ეკვივალენტურობის თეორიას; ანაზღაურებას ექვემდებარება ცხოვრებისეული გამოცდილების შესაბამისად, „ნორმალურად“ წარმოქმნილი ზიანი. კაუზალური კავშირი უნდა იყოს უშუალო (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 4. 10. 1979, დაკავშირებული საქმე: 64 ს. 113/76 ს. ა., „Dumortier frères“ ს. ა.; დამკვიდრებული მართლმსაჯულება).

ვ) ევროპული კავშირის მოხელეების პერსონალური პასუხისმგებლობა

- 10 ევროპული კავშირის მოხელეები**, რომელთაც ჩაიდინეს სამსახურებრივი გადაცდომა, **დამარაღებული** პირის მიმართ ევროპული კავშირის პარალელურად ზიანს არ ანაზღაურებენ. ეს გამომდინარეობს ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 340-ე მუხლის მე-4 პუნქტიდან, წინარე უფლებებისა და გათავისუფლებების შესახებ პროტოკოლის (8.4.1965) მე-12 მუხლთან კომბინაციაში (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 11.7.1968, საქმე: 5/68, „Sayag“), რომელთა შესაბამისად, კავშირის მოხელეების პერსონალური პასუხისმგებლობა, **ევროპულ კავშირთან მიმართებით**, მოხელეთა სტატუსიდან გამომდინარეობს. შესაბამისი რეგრესული სარჩელისათვის უფლებამოსილია ევროპული კავშირის სასამართლო. გარდა ამისა, მოხელეთა სტატუსის 22-ე მუხლი შესაძლებლობას იძლევა, გათვალისწინებულ იქნეს მოხელეთა პერსონალური პასუხისმგებლობა, „მძიმე ბრალის“ შემთხვევაში. ამის საპირისპიროდ, ევროპული კავშირის მოხელეები პერსონალურად აგებენ პასუხს დამარაღებულ პირთა მიმართ იმ ზიანისათვის, რომელიც მათ გამოიწვიეს საკუთარი სამსახურებრივი საქმიანობისაგან დამოუკიდებლად (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, მითითებულ შემთხვევაში) და, იმავდროულად, ეროვნული სამართლის შესაბამისად, მაგ., ზიანის წარმოშობის ადგილას მოქმედი სამართლის მიხედვით (დადგენილების მე-4 მუხლი, 864/2007, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 199/40 – Rom II).

II. წევრი სახელმწიფოების პასუხისმგებლობა კავშირის სამართლის დარღვევისას

ლიტერატურა: *Granger*, National Applications of Francovich and the Construction of a European Administrative Jus Commune, ELRev 2007, 157; *Nassimpiani*, ... And We Keep on Meeting: (De-) fragmenting State Liability, ELRev 2007, 819; *Koenig*, Staatshaftung für „hinreichend qualifizierte“ Gemeinschaftsrechtsverstöße im nicht oder nur teilharmonisierten Bereich und die Vorlage nach Art. 234 Abs. 3 EG, EWS 2009, 249; *Tietjen*, Das System des gemeinschaftsrechtlichen Staatshaftungsrechts, 2010; *Shirvani*, Haftungsprobleme im Europäischen Verwaltungsverbund, EuR 2011, 619; *Thiele*, Europäisches Haftungsrecht, in: Terhechte (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 2011, § 39; *C. Dörr*, Der unionsrechtliche Staatshaftungsanspruch in Deutschland zwanzig Jahre nach Francovich, EuZW 2012, 86; *O. Dörr*, Staatshaftung in Europa. Nationales und Unionsrecht, 2012; *Lock*, Is private enforcement of EU law through State liability a myth?, CMLRev 2012, 1675; *Varga*, National remedies in the case of violation of EU Law by member states, CMLRev 2017, 51; *Havu*, Full, Adequate and Commensurate Compensation for Damages under EU Law, ELRev 2018, 24.

1. არსებითი პრინციპული საკითხები

- 11** თუკი კავშირის პასუხისმგებლობის საკითხი ერთმნიშვნელოვნად განსაზღვრულია ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 340-ე მუხლით, არ არსებობს მსგავსი ნორმა **წევრი სახელმწიფოების** მიერ კავშირის სამართლის დარღვევის შემთხვევებისათვის. ზოგადად, ამ შემთხვევაში, ზიანის ანაზღაურება უნდა მოხდეს ეროვნული სახელმწიფო პასუხისმგებლობის შესახებ სამართლის შესაბამისად (შეად.

აგრეთვე, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 16.12.1960, საქმე: 6/60, „Humblet“). თუმცა ეს სტანდარტი, ფაქტობრივად, **ვერ ამოქმედდა**. კერძოდ, ხშირი იყო შემთხვევა, როდესაც, თუნდაც ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ ზიანის ანაზღაურების იდენტიფიცირებისას, მისი აღმოფხვრა არ მომხდარა. ეროვნული სახელმწიფო პასუხისმგებლობის შესახებ სამართლის სისუსტის მიზეზი, სავარაუდოდ, არის ფაქტი, რომ კავშირის სამართლის დარღვევა, ძირითადად, ხდება საკანონმდებლო ან სასამართლო ხელისუფლების მიერ. თუკი, მაგ., ადმინისტრაციის გადაცდომები, სასამართლო კონტროლის მექანიზმის გათვალისწინებით, წევრ სახელმწიფოებში, როგორც წესი, ეროვნულ დონეზე სანქცირდება, პასუხისმგებლობის შესახებ ეროვნული სამართლებრივი რეჟიმები კანონმდებლის ან სასამართლო ხელისუფლების მიერ განხორციელებული დარღვევებისათვის შედარებით მოკრძალებულია, თუნდაც იმ კონტექსტის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის საკითხი სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის მთავარი ასპექტია. კანონმდებლის როლის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია მისი დემოკრატიული ლეგიტიმაციის საკითხი, სასამართლო ხელისუფლების შემთხვევაში – მისი დამოუკიდებლობის იდეა.

ამ კონტექსტის გათვალისწინებით, საკვირველი არ არის, რომ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ პასუხისმგებლობის შესახებ ეროვნული სამართლის ხარვეზები 1991 წელს სამოსამართლო სამართლის ფარგლებში გამოასწორა. მართლმსაჯულების სასამართლომ განავითარა **ზიანის ანაზღაურების კავშირის სამართლებრივი დაუნერვლი მოთხოვნის უფლება წევრი სახელმწიფოების მისამართით**, „ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების მიერ შექმნილი სამართლებრივი წესრიგისა“ და ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტით აღიარებული წევრი სახელმწიფოების სახელშეკრულებო ვალდებულებების და მათი შესრულების აუცილებლობის გათვალისწინებით. გარდა ამისა, რაღაც პერიოდის განმავლობაში არსებობდა ურთიერთკავშირი ზემოაღნიშნულ პროცედურასა და ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილების შესრულებლობის გამო სანქციების შესაძლებლობის შემოღების საკითხს შორის, ხელშეკრულების დარღვევის პროცედურის ფარგლებში, მაასტრიხტის 1992 წლის ხელშეკრულების შესაბამისად. ასე რომ, შედეგად, ერთ კონტექსტში განიხილებოდა გაერთიანების სამართლის ეფექტიანი განხორციელებისა და ინდივიდთა უფლებების აუცილებელი დაცვის საკითხი.

საქმეზე – „Francovich“ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 19. 11. 1991, და-კავშირებული საქმე: C-6/90, C-9/90) – მოსარჩელებს მიაღდათ ზიანი, რადგან იტალიელმა კანონმდებელმა არ შეასრულა ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილება და არ მოახდინა დამსაქმებელთა გადახდისუნარიანობის დასაქმებულთა დაცვის შესახებ დადგენილების (80/987/ ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება (ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 283/23; დღეს: RL 2008/94, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 283/36)) იმპლემენტირება. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მოკლედ დასაბუთებულ გადაწყვეტილებას მწვავე **კრიტიკა** მოჰყვა, მისი უფლებამოსილების არსებობასთან დაკავშირებით ეჭვების გამო, მსგავსი სისტემის განვითარების შესაძლებლობის საკითხთან დაკავშირებით. მაგრამ ეს კრიტიკა გამართლებული არ არის: წევრი სახელმწიფოების მართლწესრიგის გათვალისწინებით, პასუხისმგებლობის შესახებ რეჟიმის გათვალისწინება არის სამართლებრივი სახელმწიფოს არსებითი ელემენტი. ეროვნულ კანონმდებელთა მიერ, პასუხისმგებლობის საკითხის რეგულირების

თვალსაზრისით, მრავალგზისმა თავშეკავებამ გამოიწვია ის, რომ ეს საკითხი მეტწილად ისედაც სამოსამართლო სამართლით განისაზღვრება. შემდგომ გადანყვეტილებებში ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ საკუთარი მართლმსაჯულება სისტემატურად განავითარა, გაავრცელა ის კავშირის სამართლის ყველა ტიპის დარღვევაზე და შესძინა მას **ნათელი კონტურები** (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5. 3. 1996, დაკავშირებული საქმე: C-46/93 und C-48/93, „Brasserie du Pêcheur“ u. a.). მიუხედავად ამისა, დირექტივების არასრულფასოვანი იმპლემენტირების საკითხი კვლავ აქტუალურია. სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის საკითხი, უპირველესად, შესაძლოა, ბალანსირებითი ფუნქციით მოქმედებდეს იქ, სადაც გამოირიცხება არაიმპლემენტირებული დირექტივების უშუალო მოქმედება, კერძოდ, პორიზონტალურ ურთიერთობებში. პრაქტიკაში ამ მოთხოვნას შეზღუდული მნიშვნელობა აქვს.

- 13** სადავოა ამ **მოთხოვნის** ნორმატიული **საფუძვლები**. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო აღნიშნავს, რომ მოთხოვნა საფუძვლებს კავშირის სამართალში პოულობს და, საკუთარი ცალკეული მახასიათებლის მიხედვით, ეროვნული სამართლით არის განმტკიცებული (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 24.3.2009, საქმე: C-445/06, „Danske Slagterier“). ამით ერთმნიშვნელოვნად პასუხაცემული არ არის, სად არის მოთხოვნის უფლების საფუძვლები კონკრეტულად. ფედერალური უზენაესი სასამართლო ამ უკანასკნელს ხედავს კავშირის სამართალში (ფედერალური უზენაესი სასამართლოს გადანყვეტილებები სამოქალაქო საქმეებზე 134,30; დამკვიდრებული მართლმსაჯულება). მაგრამ, რადგან ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო არა მხოლოდ უფლების განხორციელების, არამედ მისი შინაარსის (და შესაბამისი შესაგებლის) კონტექსტში ეროვნულ სამართალზე მიუთითებს, ეს საკითხი საეჭვოა. უფრო მყარი გარანტიაა გადანვლომა ეროვნული სამართლით გათვალისწინებული მოთხოვნის უფლებებზე, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ეს უკანასკნელი განმარტებული არ არის კავშირის სამართლის შესაბამისად. ევროპული კავშირის სამართალი კონკრეტულად მოითხოვს, – მისი აღსრულების ზოგადი პრინციპების შესაბამისად, ეროვნული სამართლის მეშვეობით, – რომ პასუხისმგებლობის შესახებ მოთხოვნა არ უნდა იყოს, სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის შესახებ ზოგად მოთხოვნებთან შედარებით, როგორც არათანაზომიერად დაზიანებული, აგრეთვე, ეროვნული სამართლის მიხედვით დისკრიმინირებული. რადგან გერმანიის ფარგლებში გამოყენებადი ნორმების (სამოქალაქო კოდექსის 839-ე პარაგრაფი, ძირითადი კანონის (გერმანიის ფედერალური კონსტიტუციის) 34-ე მუხლთან კომბინაციაში) ფაქტობრივი წინაპირობები საკმარისად ღიაა, შესაძლებელია მოთხოვნის ამ უკანასკნელზე (კავშირის სამართლის ზოგად პრინციპებთან კომბინაციაში) დაფუძნება.

2. მოთხოვნის ცალკეული წინაპირობები

- 14** პასუხისმგებლობის მოთხოვნები კონფიგურირებულია შეგნებულად პარალელურად იმ ნორმებისა, რომლებიც **კავშირის პასუხისმგებლობას** განსაზღვრავს. ამ თვალსაზრისით, (1) აუცილებელია, რომ წევრი სახელმწიფოს დაწესებულებამ (2) დაარღვიოს კავშირის სამართლის ნორმა, რომელიც ცალკეულ პირებს – საკმარისად განსაზღვრული ფორმით – უფლებებს ანიჭებს. ეს დარღვევა, აუცილებელია, რათა (3) იყოს კვალიფიციური ხასიათისა. და ბოლოს, (4) აუცილებელია, სახეზე იყოს ზიანი, რომელიც (5) გამოწვეულია ამ დაწესებულების მოქმედებით. ბრალის საკითხი, ისევე, როგორც ევროპული კავშირის შემთხვევაში, აქაც არ მოითხოვება.

ა) პასუხისმგებლობას დაქვემდებარებული დაწესებულებები

ლიტერატურა: *Schulze*, Gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung bei fehlerhafter Richtlinienumsetzung oder -anwendung, GPR 2008, 71; *Beutler*, State liability for breaches of Community law by national courts, CMLRev 2009, 773; *Frenz/Götzkes*, Staatshaftung für Gerichtsentscheidungen bei auslegungsbedürftigem Recht, EuR 2009, 622; *Siegerist*, Die Neujustierung des Kooperationsverhältnisses zwischen dem Europäischen Gerichtshof und den mitgliedstaatlichen Gerichten:

unter besonderer Berücksichtigung einer gemeinschaftsrechtlichen Staatshaftung für Judikativ-unrecht, 2010; *Breuer*, Staatshaftung für judikatives Unrecht, 2011; *Burger*, Zur Passivlegitimation im europäischen Staatshaftungsrecht – Unter besonderer Berücksichtigung der Anwendung unionsrechtswidriger Normen, DVBl 2012, 297; *Schütter*, Gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung wegen judikativen Unrechts in Deutschland und dem Vereinigten Königreich, 2012.

სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა შესაძლოა, გამოწვეულ იქნეს **ყველა ტიპის სახელმწიფო ორგანოს** საქმიანობით, განსაკუთრებით, კანონმდებლის ან მოსამართლის მიერ. აქვე მოიაზრება, აგრეთვე, არსებული ვალდებულების საწინააღმდეგო უმოქმედობა, როგორც ეს სახეგა ხოლმე, მაგ., რაიმე სახის დირექტივის იმპლემენტირების ვალდებულების განუხორციელებლობისას (*dazu* ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 8.10.1996, დაკავშირებული საქმე: C-178/94 *u. a.*, „*Dillenköfer*“ *u. a.*). წევრი სახელმწიფოების პასუხისმგებლობა არ დგება, თუკი დაწესებულებები კავშირის სამართლის განხორციელებით შემოიფარგლებიან; ამ შემთხვევაში, პასუხს აგებს მხოლოდ კავშირი.

კანონმდებლის ჩართვით ნოვაცია შეიქმნა არამხოლოდ გერმანული პერსპექტივის გათვალისწინებით. მიუხედავად ამისა, ამ პოზიციის საგნობრივი გამართლების საკითხი ეროვნულ დონემც საეჭვოდ იქნა მიჩნეული. თემა, რომ კანონმდებლის საქმიანობა მიმართულია საყოველთაო კეთილდღეობისკენ და მოითხოვს თავისუფალი მანევრირებისათვის მრავალფეროვან, და არა ზიანის ანაზღაურების ვალდებულებით შეზღუდულ სივრცეს, ზოგადად, მისაღებია, მაგრამ ზედმეტად ბლანკეტური მიდგომა. სამართალდარღვევის განსაკუთრებული **კვალიფიკაციის** მოთხოვნით უზრუნველყოფილია სამართალშემოქმედებისათვის აუცილებელი **თავისუფალი სივრცე გადანყვებილების მიღებისას** დისკრეციული უფლებამოსილების არსებობის კონტექსტში.

ზოგადად, პასუხისმგებლობას ექვემდებარებიან სასამართლოებიც (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 30. 9. 2003, საქმე: C-224/01, „*Köbler*“). და აქ მხედველობაში არ მიიღება გადანყვებილების მიღების პრივილეგია სამოქალაქო კოდექსის 839-ე პარაგრაფის მე-2 აბზაცის შესაბამისად (შეად., აგრეთვე, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13.6.2006, საქმე: C-173/03, „*Traghetti del Mediterraneo*“); მოსამართლის განსაკუთრებული სტატუსი გათვალისწინებულია სამართალდარღვევის კვალიფიციურობისას. პასუხისმგებლობის წარმოშობა გადანყვებილებასთან მიმართების კონტექსტში ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ფორმალურად (და სწორად) აღნიშნავს, რომ შესაბამისი სამართლებრივი დავის მონაწილეები სხვა სტატუსის მქონე პირები არიან, ვიდრე თავდაპირველი დავის მონაწილეები. თუმცა ამით **მხედველობის მიღმა რჩება** გარემოება, რომ „შეცდომითი“ გადანყვებილების სისწორის საკითხი თავდაპირველი პროცესის შემთხვევაში, ზიანის ანაზღაურების შესახებ პროცესის მიმდინარეობისას, წინარე საკითხს წარმოადგენს, რომელიც, თავის მხრივ, გასაჩივრებული გადანყვებილების ფარგლებში განხილულ იქნა სამართლებრივი ძალის მქონე აქტით. პასუხისმგებლობა შემოიფარგლება უკანასკნელი ინსტანციის სასამართლოებით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 28.7.2016, საქმე: C-168/15, „*Tomašová*“). რადგან დაზარალებულს აქვს შესაძლებლობა, გამოასწოროს გადანყვებილების ხარვეზები ზემდგომი ინსტანციის სასამართლოებში გასაჩივრების გზით). და ამასთან, უკანასკნელი ინსტანციის სასამართლოებს ეკისრებათ ვალდებულება, წარადგინონ წინასწარი დასკვნის შესახებ განაცხადი ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოში (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლის მე-3 აბზაცის შესაბამისად). პასუხისმგებლობის წინაპირობა, როგორც წესი, არის ამ ვალდებულების შეუსრულებლობა.

მოპასუხე, როგორც წესი, არის სახელმწიფო ხელისუფლების განმახორციელებელი ერთეული, რომელიც **პასუხისმგებელია** შესაბამისი სამართალდარღვევისათვის, და ყველა შემთხვევაში, სუბსიდიარულად, აგრეთვე, შესაბამისი სახელმწიფო (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 4.7.2000, საქმე: C-424/97, „*Haim*“). თუ

სამართალდარღვევა პოზიტიურსამართლებრივი აქტით არის გამოწვეული, ეს, როგორც წესი, მარტივად იდენტიფიცირებადია. თუკი რამდენიმე ორგანო ერთდროულად არის პასუხისმგებელი (მაგ., როცა ფედერალური ერთეულის სასამართლოს მიერ მიღებული კავშირის სამართლის დარღვევი სასამართლო გადაწყვეტილება დადასტურდება რომელიმე ფედერალური სასამართლოს მიერ), ასეთ შემთხვევაში, გარე ურთიერთობისას უნდა მოხდეს ერთიანი პასუხისმგებლობის განსაზღვრა სამოქალაქო კოდექსის 840-ე პარაგრაფის შესაბამისად; ხოლო შიდა ურთიერთობისას გამოყენებადია ძირითადი კანონის (გერმანიის ფედერალური კონსტიტუციის) 104 ა მუხლის მე-6 პუნქტი, ამ ნორმის აღმასრულებელი ფედერალური კანონის შესაბამისად.

ბ) ცალკეულ პირთა უფლებების დარღვევა

- 19 კავშირის სამართლის დარღვეული ნორმის მიზანი უნდა იყოს დაზარალებული პირის ინტერესების დაცვა, კერძოდ, ამ უკანასკნელს უნდა ანიჭებდეს უფლებებს – ეს პირდაპირი მოქმედების შემთხვევაში (მაგ., ძირითადი თავისუფლებები; ამის შესახებ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5.3.1996, დაკავშირებული საქმე: C-46/93 und C-48/93, „Brasserie du Pêcheur“) – ან არაპირდაპირი მოქმედების შემთხვევაში, როგორც არის სამართლებრივი აქტების, მაგ., დირექტივების განხორციელების საკითხი, უნდა მოიცავდეს დაზარალებული პირისათვის უფლებების მინიჭების იდეას (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 8.10.1996, დაკავშირებული საქმე: C-178/94 *u. a.*, „Dillenkofer“ *u. a.*; ორივე შემთხვევის კომბინაციისათვის ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 24. 3. 2009, საქმე: C-445/06, „Danske Slagterier“). გარდა ამისა, ნორმა უნდა იყოს საკმარისად განსაზღვრული, რათა განისაზღვროს ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის უფლების შინაარსი; კონკრეტულად, ეს უკანასკნელი ეხება მოთხოვნის უფლების მფლობელს; თუკი მოთხოვნის უფლების მფლობელი ევროპული სამართლებრივი ნორმით დაცულ სფეროში ექცევა, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ეროვნულ კანონმდებელს შეუძლია გამონაკლისების გათვალისწინება, სახეზეა მოთხოვნის უფლება. აგრეთვე, ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის უფლების შინაარსიც უნდა იყოს კონკრეტულად განსაზღვრადი. საკითხი, თუ ვინ არის კავშირის სამართლის შესაბამისად მოპასუხე, ან ვინ უნდა იყოს, ამ კონტექსტში ნაკლები მნიშვნელობისაა. პასუხისმგებლობის მოთხოვნა მიემართება ყოველთვის სახელმწიფოს (შესაბამისად, სახელმწიფო ხელისუფლების ერთეულს). კავშირის სამართლის უშუალო მოქმედებისას ზიანი მნიშვნელოვნად შეიძლება შემცირდეს ეროვნული სამართლებრივი ინსტრუმენტების გამოყენებით.

გ) სამართალდარღვევის კვალიფიცირება

- 20 პასუხისმგებლობა, აქაც, წინაპირობად მოიცავს **სამართალდარღვევის კვალიფიციური ხასიათის** აუცილებლობას იმ შემთხვევებში, რომელთა ფარგლებშიც, კავშირის სამართლის შესაბამისად, ეროვნულ ერთეულებს დისკრეციული უფლებამოსილება აქვთ; კერძოდ, პასუხისმგებლობა მოითხოვს, რომ ეროვნულმა დაწესებულებამ, „ამ-კარად და შეგნებულად“ (შეჯამება იხ. აქ: ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 25. 1. 2007, საქმე: C-278/05, „Carol Marilyn Robins“) გვერდი აუაროს

მისთვის იმანენტური დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების საკითხს. შესაბამისად, მრავალმნიშვნელოვანი დირექტივების საკანონმდებლო იმპლემენტაცია არ წარმოშობს პასუხისმგებლობას, თუკი მათი შინაარსი ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ მოგვიანებით ეროვნული კანონმდებლის აღქმის საწინააღმდეგოდ იქნა განმარტებული (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 26.3.1996, საქმე: C-392/93, „British Telecom“). ამის საპირისპიროდ, პასუხისმგებლობა დგება მაშინ, როდესაც კანონმდებელი რომელიმე დირექტივის იმპლემენტირებისათვის საამისოდ დადგენილ ვადაში საერთოდ არაფერს ჩადის, თუმცა სახეზე შეიძლება არ იყოს საკმარისი საფუძვლები, რომ არსებული ეროვნული სამართალი არ საჭიროებს განსაკუთრებულ იმპლემენტირებით აქტს დირექტივებით განსაზღვრული წინასწარი შედეგების გათვალისწინების უზრუნველსაყოფად (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 8. 10. 1996, დაკავშირებული საქმე: C-178/94 u. a., „Dillenkofer“ u. a.). იგივე მოქმედებს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს შესაბამისი გადაწყვეტილების გაუთვალისწინებლობისას.

ამ კვალიფიკაციით ხდება **კანონმდებლისა** და ადმინისტრაციისათვის აუცილებელი **დისკრეციული უფლებამოსილებების**, აგრეთვე, **მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის** საკითხის მხედველობაში მიღება. გარდა ამისა, ფუნქციურად აქ საკითხი ეხება გერმანული სამართლით გათვალისწინებულ, მაგრამ კავშირის სამართლით გაუთვალისწინებელ ეკვივალენტს ბრალისას. კერძოდ, საგნობრივად გამართლებულია უფრო მეტად სახელმწიფოს საქმიანობისას, ვიდრე კერძო პირების პასუხისმგებლობისას, ობიექტურობაზე ორიენტირება და საჯარო სამსახურის განმახორციელებელი პირის პირადი განწყობების აღმწერი მასშტაბებისაგან დისტანცირება. ამ წინაპირობების კანონმდებლობით შემღუდვა დაუშვებელია (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 24. 11. 2011, საქმე: C-379/10, „ევროპული კომისია/იტალია“).

დ) ზიანი

და საბოლოოდ, აუცილებელია, რომ **ზიანი** იყოს **გამოწვეული** კავშირის სამართლის დარღვევით, კაუზალურად. ზიანის ანაზღაურების ოდენობა განისაზღვრება დარღვეული, პასუხისმგებლობის გამოწვევი ნორმით: დაზარალებული უნდა იქნეს ჩაყენებული პირვანდელ მდგომარეობაში, ისე, რომ თითქოს სამართალდარღვევა არ მომხდარა; აუცილებელია სათანადო, ბალანსირებული ანაზღაურების უზრუნველყოფა. ამ თვალსაზრისით, წინაპირობაა, აგრეთვე, პასუხისმგებლობის განსაზღვრულობა. არაიმპლემენტირებული დირექტივებისას საგამონაკლისო შემთხვევები იწვევენ ზიანის ანაზღაურების შემცირებას ან საერთოდ გამორიცხავენ მას. ცალკეულ შემთხვევებში, ზიანის ანაზღაურების **გამოთვლისას**, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მოსაზრებით, აუცილებელია **ეროვნული სამართლის** გამოყენება. ამ კონტექსტში, წინაპირობაა, რომ ეს არ წარმოშობდეს დისკრიმინაციას კავშირის სამართლებრივი მოთხოვნის უფლების განხორციელებისა და სათანადო ხარისხით მისი ეფექტიანობის გათვალისწინებით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 17.4.2007, საქმე: C-470/03, „A.G.M.-COS.MET“). თუმცა გამორიცხული არ არის, რომ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ პრობლემურად მიიჩნიოს სპეციფიკური ეროვნული თავისებურებები, კავშირის სამართლებრივი პერსპექტივის გათვალისწინებით, და გადასწვდეს კავშირის სამართლებრივ მასშტაბებს

პრობლემის მოგვარებისას. ამ კონტექსტში, შესაძლებელია, მაგ., გერმანულ სამართალთან ურთიერთმიმართებით ძალიან შეზღუდულად გათვალისწინებული ანაზღაურება არამატერიალური ზიანისა (სამოქალაქო კოდექსის 253-ე პარაგრაფი).

- 22** ასევე, მოთხოვნის უფლების ცალკეული კომპონენტები განისაზღვრება, არსებითად, ეროვნული სამართლის მიხედვით (**შესაგებლები და საპასუხო ახსნა-განმარტებები**, ისევე, როგორც უფლების გაქარწყლება და დაზარალებული პირის თანაბრალეულობის საკითხი; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 24.3.2009, საქმე: C-445/06, „Danske Slagterier“, და ამის შესახებ, ფედერალური უზენაესი სასამართლო, ეკონომიკის სამართლის ევროპული ჟურნალი (EuZW) 2009, 865). კავშირის სამართლის მიხედვით განისაზღვრება საკითხი, გამოყენებულ იქნა თუ არა ყველა სამართლებრივი საშუალება, რომლებითაც შესაბამისი ზიანი თავიდან იქნებოდა აცილებული, ან, მინიმუმ, შემცირდებოდა (გერმანიის სამოქალაქო კოდექსის 839-ე პარაგრაფის, მე-3 აბზაცი). თუმცა წინაპირობაა, რომ სამართლებრივი საშუალებების გამოყენება სავარაუდო იყო (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 8.3.2001, დაკავშირებული საქმე: C-397/98 und C-410/98, „Metallgesellschaft“ u. a.). ეროვნული სამართალი არეგულირებს, აგრეთვე, საპროცესოსამართლებრივი **რეალიზაციის** საკითხს მოთხოვნებისას. გერმანიაში ამ საკითხის ფარგლებში გადანყვეტილებებს იღებენ ფედერალური ერთეულების სასამართლოები უკანასკნელი ინსტანციის სტატუსით (ძირითადი კანონის (გერმანიის ფედერალური კონსტიტუციის) 34-ე პარაგრაფი, სასამართლო სისტემების შესახებ კანონის 71-ე პარაგრაფის, მე-2 აბზაცი, N 2).

3. შემგები პასუხისმგებლობა ნდობის დაცვისას?

- 23** თუკი **ეროვნული კანონმდებელი კავშირის სამართალს არღვევს**, სასამართლოები ვალდებული არიან, ეს უკანასკნელი გამოიყენონ პირდაპირ და, ამ თვალსაზრისით, იმედები უცრუვდებათ მათ, რომლებიც **ენდობიან ეროვნულ კანონმდებელს**. გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ მსგავს შემთხვევებში გასათვალისწინებელია კონკრეტული (ეროვნული სამართალით დასაბუთებული), ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის უფლება (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადანყვეტილება 126, 286). ეს სავარაუდო იქნებოდა ყველა შემთხვევაში, თუკი მსგავსი რამ იმოქმედებდა კანონმდებლის მიერ კონსტიტუციის დარღვევის შემთხვევაშიც; გარდა ამისა, წინასწარ პროგრამირებულია კონფლიქტები სუბვენციების სამართალში (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლი).

III. შეჯამება და სამომავლო პერსპექტივა

- 24** ზოგადად, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ნამდვილად გამოუვიდა მაღალი რანგის სამართლის დარღვევის გამო, **სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის** გათვალისწინებით განსაზღვრული პასუხისმგებლობის **ელემენტარული საკითხის** ნორმატიული რეგულირება ევროპული ორგანოების პერსპექტივაზე ორიენტირებით, მხოლოდ მარგინალური და ეროვნული დაწესებულებების პერსპექტივით, საერთოდ დაუმუშავებელი საფუძვლების ფარგლებში, ამ ორი სივრცისათვის მნიშვნელოვნად **ურთიერთანმხვედრი შედეგებით**. ყოველივე ამას შეუძლია ისეთი სახის მნიშვნელოვანი იმპულსების მიცემა პასუხისმგებლობის შესახებ ეროვნული სამართლისათვის, როგორიც მის ფარგლებში ჯერ არ განხილულა.

მე-4 ნაწილი. ევროპული კავშირი და მისი მოქალაქეები

§15. სამართლებრივი სახელმწიფოს დემოკრატია ევროპის კავშირში

ლიტერატურა: Weiler, The Constitution of Europe, 1999; Nettesheim, Europäische Integration und Europäisierung der Demokratietheorie, FS Ranzelzhofer, 2004, 55; Kohler-Koch/Rittberger (Hrsg.), Debating the Democratic Legitimacy of the EU, 2007; Holzhaecker, Democratic Legitimacy and the EU, JEl, 2007, 257; Vesterdorf, Democracy, Efficiency and the EU, FS Bieber, 2007, 175; von Komorowski, Demokratieprinzip und Europäische Union, 2010; Klein, Europäische Integration und demokratische Legitimation, 2011; Eriksen/Fossum (Hrsg.), Rethinking Democracy and the EU, 2012; Franzius/Preuß, Die Zukunft der Europäischen Demokratie, 2012; Nettesheim, An den Grenzen der Legitimität, FS Vitzthum, 2012, 177; Franzius, Demokratisierung der Europäischen Union, EuR 2013, 655; Grzeszick, Demokratie und Parlamentarismus im europäischen Staatenverbund, FS Riedel, 2013, 441; von Achenbach, Demokratische Gesetzgebung in der Europäischen Union, 2014; Triantafyllou, Die asymmetrische Demokratie, EuR 2014, 458; Hoffmann/Tappert, Ohne Hürden? Europawahlen 2014, NVwZ 2014, 630; Scharpf, Das Dilemma der supranationalen Demokratie, Leviathan 2014, 11; Huber, Verfassungsstaat und Finanzkrise, 2014; Hatje, Demokratie in der EU, EuR Beiheft (2)2015, 39; Bellamy/Kröger, Representation and Democracy in the EU, 2015; Schorkopf, Wertesicherung in der Europäischen Union, EuR 2016, 147; Grimm, Europa ja – aber welches?, 2016; Jaeger, Alle Macht dem Volk?, EuZW 2017, 127; Möllers/Schneider, Demokratiesicherung in der EU, 2018.

I. ევროპული კავშირის ლეგიტიმაცია კრიზისის პერიოდში

ევროპული კავშირი წარმოადგენს შედეგს **ისტორიული თავისებურებებით ახსნადი ფედერალური ინტეგრაციის პროცესისა**, რომელიც ჯერ არ დასრულებულა. ის პოლიტიკური პროექტია, რომელიც გაჯერებულია რწმენით, რომ ევროპა ისეთ ისტორიულ-პოლიტიკურ მდგომარეობაში იმყოფება, რომელშიც ზეეროვნული (სუპრანაციონალური) უმაღლესი ძალაუფლებისა და სუვერენული წევრი სახელმწიფოების **ფედერალური გაერთიანების შექმნა** საერთო კეთილდღეობას ემსახურება. თანამშრომლობის რეჟიმი უნდა იყოს სამართალი, და არა პეგემონია, ძალაუფლება და ძალა. შესაბამისად, ევროპული კავშირი მართებულად მიიჩნევა თავს **„სამართლებრივ გაერთიანებად“**; ეს არ არის დაუფიქრებლად მიღებული გადაწყვეტილება. ინტეგრაციის პროცესის წარმართვაზე პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მატარებლები სათვის ამოსავალი წერტილი უმეტესად იყო და არის ის, რომ ინტეგრაციის პროცესი **„უფრო მეტ ევროპას“** გასცდებოდა და ადრე თუ გვიან კვაზიფედერალურ სახელმწიფოებრივ სტრუქტურებად გადაიქცეოდა, რაც ლიბერალურ-პლურალისტურ იდეათა სამყაროს ეფუძნება. *ბრეკსიტმა* შეარყია ეს რწმენა, და არალიბერალური ტენდენციები ზოგიერთ წევრ სახელმწიფოში ამკარას ხდის, რომ ასეთი პოლიტიკური ხედვა ყველგან გაზიარებული არ არის. სანამ ევროპული კავშირის ზოგიერთი ორგანო ჯერ ისევ მიიწევს ევროპული კავშირის ინსტიტუციური და მატერიალური შესაძლებლობების (უნარების) გაფართოებისაკენ (მაგ.: ევროპული კავშირის ფინანსთა მინისტრის ან ევროზონების ბიუჯეტის შექმნა), სხვაგან ძლიერდება ეჭვი ლეგიტიმაციის თაობაზე. ევროპული კავშირი „მრავლობითი კრიზისის“ წინაშე აღმოჩნდა.

- 2 ისეთი გაერთიანების ლეგიტიმაციის საჭიროებები და შესაძლებლობები, როგორც ევროპული კავშირია, განსხვავდება ცალკეული სახელმწიფოს იმავე საჭიროებებისა და შესაძლებლობებისგან, ვინაიდან მათი სახელმწიფოებრიობა კითხვის ნიშნის ქვეშ არ დგას. ევროპულ კავშირში უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენს „**Output**“-**ლეგიტიმაცია**, ვიდრე ცალკეულ სახელმწიფოებში: როდესაც ევროპული კავშირი ხალხის წინაშე ვერ წარმოაჩენს, რომ იგი ეფექტიანი და ყოველმხრივ დამაკმაყოფილებელი გზით საყოველთაო კეთილდღეობის ხელშეწყობ პოლიტიკას ატარებს, მაშინ წევრობის მიზანი კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება. **არასტაბილური ნაწილობრივი პროექტების** მართვას (ვალუტის გაერთიანება, შენგენის სივრცე და თავშესაფრის მაძიებელთა პოლიტიკა და ა.შ.) აქ მძიმე შედეგები მოჰყვა. კრიზისის დაძლევის პოლიტიკამ, რომელიც ბევრი, მათ შორის მაღალი რანგის პოლიტიკოსის მოსაზრებით, სახელშეკრულებო ფარგლებს სცდებოდა და ამით ეჭვი უნდა გაღვიძებინა სამართლებრივი სახელმწიფოს კუთხით, პრობლემა კიდევ უფრო გაამწვავა. ნაწილობრივ ინდიფერენტულ-ლმობიერი დამოკიდებულება ევროპული კავშირის კომპეტენციებთან მიმართებით, აჩენს კითხვას, როგორ უნდა განხორციელდეს „good governance“, რომელიც საყოველთაო კეთილდღეობას ემსახურება, მაშინ, როდესაც სამართლის დაცვა უკვე გართულებულია. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ სამართლებრივი კონტროლის განხორციელებისას გამოყენებული მასშტაბები ზედმეტად რბილია საიმისოდ, რათა შეძლოს ნდობის დანაკარგის კომპენსირება.
- 3 ლეგიტიმაციის ეს დეფიციტი მძიმეა იმის გამო, რომ ევროპული კავშირის „**Input-ლეგიტიმაცია**“ კვლავაც გაურკვეველი ჩანს. დღეს ევროპულმა კავშირმა მიიღო ამოცანების შესრულების იმგვარი უფლებამოსილება და პოლიტიკური ძალაუფლება, რომელიც ნორმატიულად, უბრალოდ, შეუძლებელს ხდის დემოკრატიულ უკუკავშირზე უარის თქმას. სირთულეები თავს იჩენს იმის გამო, რომ დემოკრატიული ლეგიტიმაციის ნიმუშები, რომლებსაც უნდა მოერგოს ისეთი გაერთიანება, როგორიცაა ევროპული კავშირი, უკვე ბუნდოვანი და მაღალი ხარისხით სადავოა. ზოგიერთი კმაყოფილდება **ფორმალურ-ინსტიტუციური თვალსაზრისით**, რომლის მიხედვითაც ლეგიტიმაციის არსებითი წვლილი შეაქვს პირდაპირ არჩეულ პარლამენტს, რომელსაც, საჭიროების შემთხვევაში, მხარს უჭერს საბჭოში წარმოდგენილ წევრ სახელმწიფოთა ორგანოები: პარლამენტარიზმი და შემდგარი დემოკრატიული ლეგიტიმაცია დიდწილად ემთხვევა ერთმანეთს; სხვები ნაკლებ ყურადღებას უთმობენ ინსტიტუციურ-პროცედურულ სტრუქტურებს და დემოკრატიული ლეგიტიმურობა შეუძლიათ წარმოიდგინონ მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ევროპულ კავშირს შეუძლია ევროპელი მოქალაქეების მჭიდრო და (შედარებით) ჰომოგენურ პოლიტიკურ გაერთიანებას დაეყრდნოს. ფორმალურ-ინსტიტუციური და მატერიალური პერსპექტივები იძლევა ნორმატიულად თითქმის ნებისმიერი კომბინირების საშუალებას, რის გამოც განხილულ საორიენტაციო ნიმუშთა სიმრავლე თითქმის თვალუწვდენელია. იმის მიხედვით, თუ რომელ ნორმატიულ ნიმუშს ავირჩევთ, ევროპული კავშირის დღევანდელი მდგომარეობა ძალიან განსხვავებულიადაა წარმოდგენილი.
- 4 ლეგიტიმაციასთან დაკავშირებულ შეკითხვაზე მარტივი პასუხები ნებისმიერ შემთხვევაში არ არსებობს. საკმარისი არ არის იმის მტკიცება, რომ „ხალხის ნება“ ლეგიტიმა-

ციის ჯაჭვის მეშვეობით უნდა გამოვლინდეს. ყველა „კარგი მმართველობის თეორია“ ამოდის იქიდან, რომ ცალკეული ურთიერთობების, მიზნებისა და ღირებულებების შესაბამისი გაერთიანება მრავალ „აგურს“ მოითხოვს, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს უმაღლესი ძალაუფლების ლეგიტიმური განხორციელება. თითოეული „აგურის“ ნორმატიული წვლილის შეფასებაში ახლაც ასევე არსებობს მნიშვნელოვანი აზრთა სხვადასხვაობა, რაც სწორედ ევროპული პარლამენტის ლეგიტიმაციის ძალასა და საბჭოში წარმოდგენილი წევრი სახელმწიფოების ან სახელმწიფოთა პარლამენტების თანამშრომლობას (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-12 მუხლი) შეეხება. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულება კი ამ დროს აღწერს „**ნორმატიულ არქიტექტურას**“, რომელმაც ევროპულ კავშირს ლეგიტიმაცია უნდა შეუქმნას ხელშეკრულების შემქმნელთა მოსაზრებით (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-9-მე-12 მუხლები). თუმცა ამ შემთხვევაში ეს არ ნიშნავს იმაზე მეტს, ვიდრე ერთზე მეტი **ინტეგრაციის შეთავაზებასა და საკუთარ თავის დავალებულებას**. როცა ვალებულება არსებითადაც შესრულდება, ეს დებულებები მხოლოდ მაშინ იქნება უფრო მეტი, ვიდრე **ცარიელი მცდელობა თვითლეგიტიმაციისა**.

ბოლო დროის გარკვეულ პერიოდამდე პოლიტიკა და საკონსტიტუციო სამართალი დაკავებული იყო, უპირატესად, ევროპული კავშირის ლეგიტიმაციის თემით. ამასობაში წინა პლანზე გადმოინაცვლა **ფედერალური გაერთიანების ბუნებისა და მისი წევრების კონსტიტუციური თავისებურებების მიმართ მოთხოვნების საკითხმა**. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულება ევროპულ კავშირს ახასიათებს როგორც გაერთიანებას, რომელშიც დემოკრატიული სახელმწიფოები სამართლებრივი სახელმწიფოს საფუძველზე გაერთიანდნენ (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 მუხლი). არალიბერალური ან ავტორიტარული მმართველობის სტრუქტურების განვითარება ზოგიერთ წევრ სახელმწიფოში ბადებს კითხვას, უნდა მოახდინოს თუ არა ევროპულმა კავშირმა რეაგირება, და თუ კი, როგორ. მართალია, ეს საკითხი ხშირად ჩრდილში ექცევა, მაგრამ აქ საქმე ეხება ფედერალურ ძალთა გადანაწილებას.

II. ევროპული კავშირის დემოკრატიული ლეგიტიმურობა

1. ადრეული პერიოდის ლეგიტიმაციის სტრუქტურა:

მოთხოვნა გადანყვეტილების ერთხმად მიღების თაობაზე (Einstimmigkeitserfordernis) და Output-ორიენტაცია

ინტეგრაციის პირველ ათწლეულებში ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების, ევროპის ეკონომიკური გაერთიანებისა და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანების დემოკრატიული ლეგიტიმურობა სერიოზული განხილვის საგანი არ ყოფილა. წევრ სახელმწიფოებს, როგორც „ხელშეკრულების ავტორებს“ („Herren der Verträge“) და გაერთიანების შიგნით მიმდინარე ლეგიტიმაციის პროცესში დომინანტ ძალებს, ეკავათ ისეთი პოზიცია, რომ მათი ნების წინააღმდეგ ზესახელმწიფოებრივ დონეზე გადანყვეტილების მიღება შეუძლებელი იყო (**მოთხოვნა გადანყვეტილების ერთხმად მიღების თაობაზე (Einstimmigkeitserfordernis)**). ამასთან, ის გადანყვეტილებები, რომლებიც მოქალაქეთათვის სულ უფრო და უფრო საგრძნობია, output-

თვალსაზრისით გამართლებადი ხდებოდა, მათი მკაცრი **სამართლებრივი ფორმისა და საყოველთაო კეთილდღეობისათვის სარგებლიანობის** გათვალისწინებით.

- 7 1970-იანი წლებიდან მოყოლებული, ევროპული კავშირი ყველა შემთხვევაში ხაზს უსვამდა იმას, რომ უმაღლესი ძალაუფლების განხორციელებისას იგი ვალდებულია, დაიცვას სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპები (ძალთა გადანაწილება, სამართლებრივი ბოჭვა, ძირითადი უფლებებით ბოჭვა, პროპორციულობა). ის „სამართლებრივი გაერთიანების“ ეტიკეტს მიიჩნევს ღირსების ნიშნად. ხელშეკრულებების განმარტებისა და გამოყენებისას სამართლის დაცვა უზრუნველყოფილია **სასამართლოს მძლავრი კომპეტენციის** მეშვეობით, რაც აღსანიშნავია წევრი სახელმწიფოების შედარებისას (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-19 მუხლის პირველი აბზაცი, ასევე §13). კონფლიქტის მოგვარების ხელშეკრულებისეული მექანიზმები ითვლება საბოლოოდ და დასაშვებად აღარ მიიჩნევენ ცალკეულ წევრთა ცალმხრივ ქმედებებს (განსაკუთრებით, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 344-ე მუხლი). მრავალ ცალკეულ დებულებაში, როგორც მაგალითად გაერთიანების მოქალაქის მიმართ ჩადენილი უკანონობისათვის განსაზღვრული შიდა პასუხისმგებლობის შემთხვევაში, გამოკვეთილია **მატერიალური სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის** ვალდებულება. ევროპულ კავშირს არ სჭირდება, თავი აარიდოს წევრ სახელმწიფოებთან სამართლებრივი სახელმწიფოს თვალსაზრისით შედარებას, როდესაც ამავე თვალსაზრისით საჯარო თვითნებობისაგან იცავს თავის წევრ სახელმწიფოებსა და ინდივიდებს.
- 8 იმავდროულად, წინა პლანზე წამოიწია ცალკეული ინდივიდების თავისუფლების, კეთილდღეობისა და უსაფრთხოების მოპოვების საკითხმა, რომელიც შეზღუდულია ევროპული კავშირის ინსტიტუტების მოქმედებით. დიდი ხნის განმავლობაში **ევროპული კავშირის მოქმედების ე.წ. „Output-ლეგიტიმაცია“** ინტეგრაციის ამოსავალი წერტილი იყო. აქ საქმე ეხებოდა დასახული და, საბოლოო ჯამში, შესაბამისი ექსპერტიზისა და ცოდნის მეშვეობით განსახორციელებელი მიზნების რეალიზებას: საერთო ბაზრის შექმნას, მზლადვი ბარიერების გაუქმებას, რომლებსაც ამ გზით კეთილდღეობის სფეროში მიღწეული პროგრესი და ევროპაში მშვიდობის დამყარება დაფუძნების ხელშეკრულებებში ჩადებული და წინასწარ გათვალისწინებული პროგრამის აღსრულებისა და განხორციელების მეშვეობით უნდა უზრუნველყოფოთ. რა თქმა უნდა, წარმოიშვა პოლიტიკური კონფლიქტები იმის თაობაზე, თუ როგორ უნდა განხორციელებულიყო ეს პროგრამა. ძირითადი მიმართულება უკვე განსაზღვრული იყო. სწორედ ამ თვალსაზრისის გამოხატულებაა ის მთავარი როლი, რომელსაც ხელშეკრულების შემქმნელები ევროპულ კომისიას ანიჭებენ სამართალშემოქმედების პროცესში. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულებაში რაც უფრო გვიან აისახებოდა ახალი კომპეტენციები, როგორც წესი, მით უფრო ნაკლებად სავალდებულო ძალა (Direktionskraft) ჰქონდა სახელმწიფოებო მითითებებს. გარდა ამისა, ევროპული კავშირი სულ უფრო და უფრო მეტ ყურადღებას უთმობს **„პოლიტიკურად მნიშვნელოვან“ სფეროებს**, რომლებთან მიმართებითაც **ინტეგრაციის ადრინდელი ლოგიკა** აღარ მუშაობს. უპირველეს ყოვლისა, წინა პლანზე გადმოინაცვლა განაწილების კონფლიქტების თემებმა (ვალის საკითხის გადატრა, ლტოლვილთა კრიზისის დაძლევა), რომლებიც ადრე არ არსებობდა. აქ საქმე აღარ გვაქვს „win-win“ სიტუაციებთან. პოლიტიკურად მნიშვნელოვანი საკითხების რელევანტურობის ზრდას შედეგად მოჰყვა ევროპული საბჭოს მნიშვნელობის გაზრდა, რაც შესაძინევია ბოლო პერიოდში. იმავდროულად, დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული ორგანოების გაფართოება აღასრულებს, თუ რა პოზიცია უნდა მიენიჭოს დამოუკიდებელ და კვალიფიციურ ექსპერტიზას მრავალი სფეროს მართვაში. ხშირ შემთხვევებში, ევროპული კავშირის „output“-ის გამართლებისათვის ეძებენ ახალ არგუმენტებს – როგორც დიდი ძალისა და საერთაშორისო „სცენაზე“ ევროპული ხმის განმტკიცების საშუალებას; ბუნდოვანი რჩება საკითხი იმის თაობაზე, თუ რამდენად განხორციელდება ამგვარი ხასიათის ლეგიტიმაციის მცდელობები.

2. ლეგიტიმაციისათვის შესაბამისი ნიშნის ძიება

- 9 მოგვიანებით, მე-20 საუკუნის 80-იანი წლების ბოლოს, ლეგიტიმაციის გადმობარებული მოდელი მყიფე აღმოჩნდა. დღეს ინტეგრაციამ სახელმწიფოს მსგავსი მასშტაბები მიიღო. მართალია, კონსტიტუციური სამართალი ინტეგრაციას უდგენს გარკვეულ ჩარ-

ჩოებს, მაგრამ აღარ შეიცავს ცალსახად განსაზღვრულ „ინტეგრაციის პროგრამას“, რომლის თანახმადაც ხელშეკრულებაზე წევრ სახელმწიფოთა თანხმობა რეალურად ხელს უწყობდა/ამარტივებდა შემდგომი პროცესის კონტროლს. ამასთან, სუპრა-ეროვნული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი გახდა **დამოუკიდებელი** (რაშიც მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა ყველა სახელმწიფოსათვის მხოტავი სამართლებრივი აქტების მიღებისას უმრავლესობის პრინციპის გამოყენებამ). ეს აბათილებს იმ პრეზუმფციას, რომ ყოველ წევრ სახელმწიფოს შეუძლია, გააუქმოს არასასურველი გადაწყვეტილებების მოქმედება. გარდა ამისა, ევროპული კავშირის გადაწყვეტილებები პირდაპირი გამოყენებისა და უპირატესობის მეშვეობით მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს შიდასახელმწიფოებრივი სამართლის სფეროშიც. ინტეგრაციის პროცესს ბოლო ათწლეულებში ჰქონდა არანორმალური წარმატება, რისი გამოხატულებაცაა ის გარემოება, რომ დღეს აქტიურად განიხილება **დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს ტრილში ევროპული კავშირის ლეგიტიმაციის საკითხი**. სახელმწიფოს მსგავსი ძალაუფლების მქონე სუპრაეროვნული გაერთიანების დემოკრატიული განმტკიცების მცდელობისას რთულია ისეთი მოდელის პოვნა, რომელიც გამოსადეგია *სუვერენული სახელმწიფოების საერთაშორისო თანამშრომლობის* დემოკრატიული გამყარებისა და უკუკავშირის ჩამოყალიბებისთვის. მაასტრიხტის გადაწყვეტილებაში ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოც ცდილობდა აღნიშნულთან გამკლავებას (ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება – გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 89, 155). ლისაბონის გადაწყვეტილებაში სასამართლო დაეყრდნო უფრო კონსერვატიულ თვალსაზრისს; ევროპული კავშირის რეკონსტრუირება მოახდინა სუვერენული სახელმწიფოების გაერთიანებად, რომლებიც თანამშრომლობენ ერთმანეთთან, და ლეგიტიმაციის შექმნას შეეცადა წევრი ქვეყნების პარლამენტთა მონაწილეობის უფლებების გაფართოების გზით („პასუხისმგებლობა ინტეგრაციის თაობაზე“ – „Integrationsverantwortung“, ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება – გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 123, 267). ამის შემდეგ შეფერხდა ევროპული კავშირის შემდგომი გაფართოება და იმ სტრუქტურების შესაბამისი გაძლიერება, რომლებიც უშუალოდ ახორციელებდნენ ლეგიტიმაციას. შესაბამისად, ევროპული კავშირის დონეზე გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის შემდგომმა პოლიტიკებამ არა დემოკრატიული, არამედ უფრო მეტად ეტაბისტური საფუძვლით* შემუშოვება უნდა გამოიწვიოს.

„ევროპული კავშირის დემოკრატიზაციის“ შესახებ დისკუსიის კვალს ინტეგრაციის საწყის წლებთან მივყავართ, რაც შეიძლება, არასწორად გავიგოთ, თუ არ გავითვალისწინებთ იმ დროს არსებულ სრულიად სხვა კონტექსტს. 1951 წელს, ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების ხელშეკრულებასთან დაკავშირებით მიმდინარე მოლაპარაკებებისას, უპირველესად, გერმანულ დელეგაციაში უკვე არსებობდა მოსაზრება, რომელიც მხარს უჭერდა სუპრაეროვნული გადაწყვეტილებების მიღების ძალაუფლებით აღჭურვილ უმაღლეს ორგანოთა შესაბამის კონტროლს. საფრანგეთის წინააღმდეგობისა და ბენილუქსის სახელმწიფოთა ინდიფერენტულობის გამო მაშინ არ მოხდა კომ-

* ეტაბიზმი – პოლიტიკური იდეოლოგია, რომლის თანახმადაც, ეკონომიკური და სოციალური პრობლემები სახელმწიფოს ჩარევის გზით უნდა მოგვარდეს; ასევე, გვემურო ეკონომიკის განსაზღვრული ფორმა, რომლის მიხედვით, სახელმწიფოს კონტროლი ინდუსტრიის მხოლოდ უმნიშვნელოვანეს დარგებში მოქმედებს.

პეტენციითა „ნაკრების“ თავდაპირველი (genuine) სახით გადმოტანა ზემოაღნიშნულ ხელშეკრულებაში. ევროპის გაერთიანების დაფუძნების ხელშეკრულების ძალაში შესვლის შემდეგ არ დამცხრალა დისკუსია ინტეგრაციული გაერთიანების დემოკრატიული განმტკიცების შესახებ. შემდგომ პერიოდშიც წამოიჭრა **მოთხოვნა შესაბამისი საპარლამენტო თანამონაწილეობის** (Mitsprache) თაობაზე, როდესაც 1970 წელს მოხდა ერთიანი აგრარული პოლიტიკის მნიშვნელოვანი საბიუჯეტო საშუალებებით აღჭურვა. თუმცა ის მოთხოვნები, რომლებიც ევროპული კავშირის დემოკრატიზაციაზე იყო მიმართული, უპირველეს ყოვლისა, უკავშირდებოდა ინტეგრაციის ხარისხის ზრდას. აქ საქმე ეხებოდა არა უკვე მიღწეული ლეგიტიმაციის მდგომარეობის შემდგომ გამყარებას, არამედ პოლიტიკურ გაღრმავებას, საგნობრივი კომპეტენციების უზრუნველყოფის პარალელურად, ან, სულაც, ამ უკანასკნელის უპირატესობის გათვალისწინებით. იმდროინდელი ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების გადაწყვეტილებათა სტრუქტურაში „დემოკრატიული ინსტიტუტების“ შემოღებით ინტეგრაციის პროცესი ინსტიტუციური თვალსაზრისით „ევროპული ფედერალური სახელმწიფოსკენ“ მიმავალ გზას უნდა დასდგომოდა. ამის ფონზე, მაგალითად, 1976 წელს პირდაპირი არჩევნების უფლების (Direktwahlrecht) შემოღება შეიძლებოდა ინტეგრაციის დიდ წარმატებად მიჩნეულიყო. ჯერ კიდევ მშობლადელი კომპეტენციებისა და წევრი სახელმწიფოების ვეტოს უფლების ფაქტობრივი მოქმედების გამო, იმ დროისათვის დემოკრატიული კონტროლის არსებითი დეფიციტი არ შეინიშნებოდა.

11 ინტეგრაციის ყოვლისმომცველმა ბიძგმა, რაც გამოიწვია მაასტრიხტის, ამსტერდამის, ნიცისა და ლისაბონის ხელშეკრულებებმა, **გაერთიანების „მმართველობის“ („governance“) დემოკრატიული ლეგიტიმაციის** საკითხს ახალი მნიშვნელობა შესძინა. აქ, უმეტესწილად, საქმე ეხებოდა გაერთიანების უმაღლესი ძალაუფლების გონივრული უკუკავშირის ნორმატიულ სტანდარტებს. ამდენად, წარმოიშვა მჭიდრო კავშირები ევროპული კავშირის კონსტიტუციონალიზაციისა და ევროპული „კარგი მმართველობის“ სტანდარტების ძებნის თაობაზე დისკუსიის შესახებ (ევროპული კომისია, თეთრი წიგნი „ევროპული მმართველობა“, KOM (2001), 428 საბ.). 90-იან წლებამდე ამ დისკუსიაში გამოკვეთილი იყო მოსაზრებები, რომლებიც ევროპული კავშირის მიმართ იყენებდა შეხედულებისამებრ არჩეულ ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი დემოკრატიის მოდელს და ხელმძღვანელობდა მისგან გამომდინარე ნორმატიული მოთხოვნებით. შედარებით გვიან დაიწყო იმ საკითხის გარკვევის ხანგრძლივი და დამაბნეველი პროცესი, თუ საერთოდ რომელი დემოკრატიულ-თეორიული მოდელია „გამოსადეგი“ ევროპული კავშირისათვის.

12 ამასობაში ევროპული კავშირის დემოკრატიული ლეგიტიმურობის თაობაზე მოსაზრებები აღარ ატარებს მხოლოდ ფილოსოფიურ ან პოლიტიკურ-სამეცნიერო ბუნებას. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 მუხლის პირველი წინადადება, მე-9 და მისი მომდევნო მუხლები ევროპულ კავშირს აკისრებენ სამართლებრივ (ჯერ კიდევ სასამართლოს მიერ დაუკონკრეტებელ) ვალდებულებას, დაიცვას დემოკრატიის პრინციპები. მართლმსაჯულებაში პარლამენტის უფლებებთან დაკავშირებულ – თუმცა უმნიშვნელო – საკითხებში კვლავაც არსებობს დემოკრატიულ პრინციპზე მინიშნება (შეად. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 29.10.1980, საქმე: 138/79, „Roquette/Rat“ პარლამენტის მონაწილეობის შესახებ; ევროპული კავშირის სასამართლო, 10.4.2003, საქმე: T-353/00, „Pen/Parlament“). ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ჩაკეტილი კონცეფცია აქამდე არ განუვითარებია.

13 დემოკრატიული მმართველობა არის ისეთი მმართველობა, რომელიც შეიძლება მართულთა თვითგამორკვევის გამოხატულებად მივიჩნიოთ. ის ინსტიტუციები და ფორმე-

ბი, რომლებშიც ეს თვითგამორკვევა („ხალხის სუვერენიტეტი“) რეალიზდება, დროში შეზღუდულია და, საბოლოოდ, არაა დამოკიდებული ხალხის რაოდენობაზე, საზოგადოებრივ პირობებსა და ნორმატიულ შეხედულებებზე სამართლიანი და ეფექტიანი მართვის მიზნის შესახებ. დემოკრატიის თეორიის ისტორია იყო და არის, უპირველეს ყოვლისა, იმ ინსტიტუციების ძიების ისტორია, რომლებიც უზრუნველყოფენ, რომ მმართველობა ფაქტობრივად შეასრულებს მოთხოვნებსა და ვალდებულებებს, როგორც ეს შეიძლება მიჩნეულ იქნეს მართულთა თვითგამორკვევის გამოხატულებად. აქ, უმრავლეს შემთხვევებში, საქმე ეხებოდა დიდ კონცეპტუალურ განაწესებებს. ათენის კლასიკურ დემოკრატიაში, რომელსაც ახასიათებდა მცირემასშტაბიანი ურთიერთობები და ცალკეული ქალაქ-სახელმწიფოების (პოლისების) განსაზღვრული სიდიდე, წინა პლანზე იდგა ფაქტობრივი თვითმმართველობის მოდელი. იმ ვრცელი ტერიტორიების მქონე სახელმწიფოებში, რომლებიც ყალიბდებოდნენ მე-18 საუკუნეში, განვითარდა **დემოკრატიული წარმომადგენლობის იდეა**. აღნიშნულის მიხედვით, სახელმწიფო ძალაუფლების განხორციელება ევალებათ დამოუკიდებელ და არა საკუთარი ინტერესებისთვის მოქმედ, არამედ საერთო კეთილდღეობის მიმართ ვალდებულ თანამდებობის პირებს, რომლებიც მოქმედებენ ადამიანებისთვის, როგორც მათი რწმუნებულები. ისინი შეიბოჭნენ შესაბამისი მოქმედებისა და თანამონაწილეობის უფლებებით (პასუხისმგებლობა – Responsivität). სამართლებრივი ტექნიკის თვალსაზრისით, ყველაზე მნიშვნელოვანი დამაკავშირებელი ელემენტი ხალხსა და თანამდებობის პირებს შორის არის საპარლამენტო არჩევნები, რომელსაც, თავის მხრივ, საკანონმდებლო პროცესისა და მთავრობისა თუ სამინისტროთა ბიუროკრატიის კონტროლის მეშვეობით ყველა მნიშვნელოვანი პროცესის მართვა შეეძლო. ფედერალიზმი უფრო მრავალფეროვანს ხდის ამ მოდელს და ამგვარად იწვევს მის შეზღუდვას, კონტროლს, გაძლიერებულ თანამონაწილეობას და კონკურენციას. **ძირითადად მოდელმა** დასავლური კონსტიტუციური სახელმწიფოების მმართველობის სისტემებში მოდიფიცირება განიცადა შესაბამისი ისტორიული მდგომარეობისა და ნაწილობრივ არცთუ უმნიშვნელო საზოგადოებრივი შეხედულებების მიხედვით.

სხვადასხვა შეხედულება დღემდე ემიჯნება ერთმანეთს იმასთან დაკავშირებით, თუ რა **14** არის უმაღლესი ძალაუფლების წარმომადგენლობითი მოხელეების მეშვეობით განხორციელების მიზანი და წარმატების მასშტაბი. „**სუბსტანციური**“ ან „**მყარი**“ **დემოკრატიის თეორიის** მიხედვით, აქ მნიშვნელოვანია კონკრეტულ ჯგუფში გაერთიანებულ დაქვემდებარებულთა ნების რეალიზება. შესაბამისად, საერთო კეთილდღეობა ამ შემთხვევაში ნიშნავს ხალხის ნების განხორციელებას. აღნიშნული მით უფრო მართივანაა შესაძლებელი, რაც უფრო ჰომოგენური და სოლიდარულია ჯგუფი. ამის შემდეგ ცენტრალური მნიშვნელობა აქვს „**Input**“ – **მექანიზმებს**. მოხელეები არიან წარმომადგენლები. ისინი ემყარებიან ფორმაციის პროცესებს, რომელშიც მოსახლეობა (ქალსურად) იღებს ინფორმაციას საერთო კეთილდღეობაზე. დელიბერაციული დემოკრატიის თეორიამ ეს საკითხი ბოლომდე ამოწურა (პოლიტიკური რაციონალიზმის ფილოსოფიის თვალსაზრისით). საპარლამენტო კონსულტაცია, იდეალურ შემთხვევაში, ნიშნავს ამ პროცესისათვის პასუხის შეგებასა და სრულყოფას, რომლის საპირისპიროდ, „**ინდივიდუალისტური**“ და „**მყიფე**“ **გაგება დემოკრატიისა** წარ-

მომადგენლობით მოხელეთა ფუნქციას ხედავს იმაში, რომ, თითოეული ვითარების გათვალისწინებით, თვითონ განავითარონ საყოველთაო კეთილდღეობის კონცეფცია. მოხელეები არიან არა წარმომადგენლები, არამედ განსაკუთრებულად უფლებამოსილი და კვალიფიციური არჩეული პირები. შუმპეტერისეულ დემოკრატიის თეორიაში არსებობს ექსტრემალური ფორმა. ზემოაღნიშნული პირები ვალდებული არიან, საზოგადოებას წარუდგინონ შესაბამისი არგუმენტაცია; შესაბამისად, „სანქციების მექანიზმები“ არის უმნიშვნელოვანესი (Responsivität). აღნიშნულთან დაკავშირებით კოგნიტური სკეპტიციზმი მიიჩნევს, რომ საყოველთაო კეთილდღეობის კონცეფციაში თითოეული პირის ინდივიდუალურ თვითგამორკვევას განსაკუთრებული მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს: რა არის კარგი მისთვის, ამას ყველაზე კარგად ინდივიდი თვითონ გადაწყვეტს. აღნიშნულის თანახმად, მმართველობა, რომელიც საყოველთაო კეთილდღეობას ემსახურება, უპირველეს ყოვლისა, თითოეული ინდივიდის უფლებების დაცვაა.

- 15** ამრთა სხვადასხვაობას ევროპული კავშირის „დემოკრატიზების თაობაზე“ **შერეულ და კომპლექსურ დებატებში** მივყავართ ზემოთ აღწერილ დიფერენცირებასთან. „სუბსტანციური“ თვალსაზრისის მომხრეები ნამდვილ დემოკრატიულ თვითგამორკვევას მხოლოდ იქ ხედავენ, სადაც არსებობს წინაპირობები იმისათვის, რომ მოქალაქეები შეთანხმდებიან **საერთოევროპული კეთილდღეობის სუბსტანციური შინაარსის** თაობაზე. ამ წინაპირობების არსებობა საკმაოდ რთულია. არ არსებობს არა მხოლოდ საკმარისი **სოლიდარული ურთიერთკავშირი**, რომლის გარეშეც წარმოდგენილია თანამედროვე სახელმწიფოებრიობისათვის დამახასიათებელი გადანაწილების პოლიტიკა, არამედ სახეზე არაა **საკომუნიკაციო სტრუქტურებიც**, რომლებსაც შეეძლებოდათ იმ მოლოდინების გამართლება, რომ ნამდვილი ევროპული საყოველთაო კეთილდღეობის თაობაზე ურთიერთშეთანხმების პროცესი განხორციელდებოდა. შესაბამისად, ისეთ ინსტიტუციურ პროცესებს, როგორებიცაა ევროპულ პარლამენტში არჩევა და მისი წევრების კონსულტაცია, დემოკრატიული თვითგამორკვევის მხოლოდ შებენი მნიშვნელობა შეიძლება მიენიჭოს. ამ პერსპექტივიდან წევრ სახელმწიფოებზე ევროპული კავშირის დემოკრატიული კონტროლის უზრუნველყოფა და განმტკიცება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-12 მუხლი; „პასუხისმგებლობა ინტეგრაციის თაობაზე“ (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება – 123, 267)). შესაბამისად, ევროპული კავშირი წარმოდგენს **დემოკრატიულ სახელმწიფოთა „კლუბს“**. დემოკრატიის თეორიის თვალსაზრისით, იგი „ხალხთა ძალაუფლებას“ („Demos-kratie“) უნდა ნიშნავდეს. ევროპული კავშირის პოლიტიკოსები, რომლებიც „სუბსტანციურ“ თვალსაზრისს წარმოდგენენ, მოითხოვენ ევროპული იდენტობის განსამტკიცებლად ღონისძიებების გატარებას, რათა ამგვარად მოხდეს უფრო მეტი „ევროპელის“ ჩამოყალიბება (საკვანძო სიტყვები: „მოქალაქეთა ევროპული წელი – 2013“; ევროპული მოქალაქეობის ინიციატივა, „Civil Society Observatory“). აღნიშნულს აკრიტიკებენ როგორც „პურისა და სანახაობის“ პოლიტიკას („panem et circensis“).

- 16** პრობლემატიკა სხვაგვარია „ინდივიდუალისტური“ გაგების მომხრეთათვის. იმ ძლიერ პოზიციაში, რომელიც **ევროპული მმართველობის სისტემაში აღმასრულებელ**

ხელისუფლებას უკავია, ვლინდება შესაბამისი შეფასება, რომ მოგებიანი და საყოველთაო კეთილდღეობაზე ორიენტირებული მმართველობა დღეს შეიძლება არსებობდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა პრობლემების გადაჭრა და ინტეგრაციის მიზნების განხორციელება ტექნოკრატიულ ცოდნაზეა მინდობილი. ერთი შეხედვით (prima facie), ჯერ პრობლემა არ არის არც ის მნიშვნელობა, რაც ტექნოკრატიულ ცოდნას აქვს კომისიასა და მის ქვემდგომ დამოუკიდებელ ორგანოებში. ევროპული მმართველობა („governance“) იმის გამო არაა გაურკვეველი, რომ მას არ შეუძლია (სოლიდარულ კავშირად მიჩნეულ) ევროპული გაერთიანების მოქალაქეობის ვრცელ დისკურსს დაეყრდნოს. ფუნქციონირებადი დემოკრატიის ფორმალურ მოთხოვნებთან შესაბამისობა ხორციელდება მოქალაქეების მიერ ევროპული კავშირის მოხელეთათვის პირდაპირი ან ირიბი უფლებამოსილების მინიჭების მეშვეობით. თუმცა პრობლემურია ის საკითხი, რომ ევროპული კავშირის მოქალაქეთა გავლენა აღნიშნულ თანამდებობის პირთა არჩევაზე სულ უფრო და უფრო მცირდება; მათ ასევე ნაკლებად აქვთ **ფეჟიტიანი სანქციების მექანიზმები**, რომლებითაც მოხელის მიერ უფლებამოსილების განხორციელების შეფასება შესაძლებელი იქნებოდა ინდივიდუალურად. ნამდვილი ალტერნატივები არ იკვეთება იმ სისტემაში, რომელიც, უპირველესად, კონსენსუსზე დაფუძნებული სტრუქტურებითა და „ever closer union“ პრინციპით ვითარდება. შესაბამისი არქიტექტურა ძალიან ნაკლებად ემყარება (სხვათა შორის მხოლოდ სუსტად განვითარებულ) შიდა კონტროლის მექანიზმებს და ამის სანაცვლოდ გვთავაზობს „გასვლის“ შესაძლებლობას („Exit“-Option) (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 50-ე მუხლი). სწორედ ამ სტრუქტურული დეფიციტის გამოხატულებაა ფუნდამენტური ოპოზიცია, რომელმაც მხარდაჭერა მოიპოვა ბოლო წლებში. აქ გამორიცხვითა და გამიჯვნით, ევროპული შეგნების ნაკლებობაზე საყვედურებითა და „ბრიუსელის ციხესიმაგრეში“ უკანდახევით (დათმობაზე წასვლით) რეაგირების მოქმედების სურვილი კონტრპროდუქტიული იქნებოდა. ამ შეხედულების მომხრეებისათვის ევროპული კავშირი იქაა ლეგიტიმირებული, სადაც იგი განამტკიცებს **ინდივიდუალურ თავისუფლებასა და ინდივიდუალურ უფლებებს** – იქნება ეს ბაზართა შექმნის, გახსნისა და გამყარების მეშვეობით, თუ სხვა (ძირითად) უფლებათა უზრუნველყოფის გზით. ევროპული კავშირის მოხელეები რაც უფრო მეტად მისდევნენ სტრუქტურულ და გადანაწილების პოლიტიკაზე ორიენტირებულ სურვილს, მით უფრო მეტად ემუქრებათ იმგვარი სითამამის (Zumutungen) დაფუძნების საფრთხე, რომლებიც სცდება მათი ლეგიტიმაციის ფარგლებს. ბოლო ორი ათწლეულის გამოცდილება ადასტურებს, რომ ძალიან ხშირად საგნობრივი პოლიტიკური სურვილებით ხდება იმ თვითშეზღუდვის გადაფარვა, რომელიც რაციონალურია ლეგიტიმაციის თეორიის თვალსაზრისით. შესაბამისად, უმცირესობის ჰარმონიზებაზე კონცენტრაცია და შიდა ბაზრის სფეროში ორმხრივი აღიარების პრინციპი ჭკვიანურია. „სრული ჰარმონიზება“, რაც სავალუტო გაერთიანების შექმნით გამოიხატება, დღევანდელი მდგომარეობით, პრობლემური ჩანს, ვინაიდან მისი მოქმედება და შედეგები დიდ გავლენას ახდენს დემოკრატიული თვითსტრუქტურირების საკითხებზე, რომლებიც აქამდე წევრ სახელმწიფოებს ევალებათ.

სუპრაეროვნული მმართველობის დემოკრატიულ-თეორიული გამოწვევების გადაჭრა, **17** სულ მცირე, ორი შეხედულების გათვალისწინებას მოითხოვს, რომელთაგან არცერთ-

თი არ არის სავალდებულო. **საჯარო დისკუსიაში**, წესით, უპირატესობა უნდა მინიჭებოდა პირველ თვალსაზრისს – ევროპული კავშირის ნოსტალგიურად განწყობილ მოხელეთა წრეში, რომლებიც, იმავდროულად, იმედოვნებენ „მყარი“ დემოკრატიისაკენ სწრაფად სვლას, ხოლო სხვა წრეებში როგორც მტკიცებულებას, რომელიც ადასტურებს ევროპულ კავშირში არსებულ განგრძობად დეფიციტებს და შესაძლებელია, ცხადყოს ეროვნული სახელმწიფოების მნიშვნელოვანი როლი. ირონიულია, რომ ორივე მხარე ერთი და იმავე მიმართულებით ვითარდება, რომელიც ევროპულ კავშირს დემოკრატიის თეორიის თვალსაზრისითაც **სახელმწიფოებრიობის საკითხამდე** მიიყვანდა.

3. გაერთიანების დემოკრატიის არქიტექტურა (აგებულება)

18 დემოკრატიული თვითგამორკვევის იდეა, როგორც ლეგიტიმაციის მასშტაბი, უაღრესად რთულია. იგი საკმაოდ მოქნილია საიმისოდ, რათა გამოყენებულ იქნეს ფედერალური თვალსაზრისით დიფერენცირებად ევროპული წესრიგის კონტექსტში. ითვლება, რომ თანამედროვეობის ნორმატიულმა მიღწევებმა ახლებური განვითარება უნდა პოვოს იმ კონტექსტში, რომელშიც 21-ე საუკუნეში გამოიყენება უმაღლესი ძალაუფლება. დემოკრატიული მმართველობის სისტემაში მონაწილე ელემენტების სიმრავლეს მიყვავართ საერთო არქიტექტურასთან, რომლითაც შებოჭილია ლეგიტიმური მართვის დაპირება. აბრაამ ლინკოლნმა ეს ერთიანობა/კომპლექსურობა გამოხატა ფორმულით: „მმართველობა ხალხისა, ხალხის მიერ და ხალხისთვის“ („government of the people, by the people, for the people“). აღნიშნულთან დაკავშირებული მოლოდინები გამოკვეთილია სამართლის სტრუქტურის კუთხით და, ძირითადად, იკვეთება ეროვნული სახელმწიფოების გამოცდილებით. სხვადასხვა ნაწილობრივი რეჟიმი დაკავშირებულია ერთმანეთთან, რაც შეიძლება ემსახურობდეს **უმაღლესი ძალაუფლების საყოველთაო კეთილდღეობაზე ორიენტირებულად განხორციელების მიზანს**, თუმცა ეს გარემოება არაა აუცილებელი, იყოს სასარგებლო. ყოველთვის არაა მართივი იმ შეკითხვაზე პასუხის გაცემა, თუ როგორ მოქმედებს გარკვეული შემადგენელი ნაწილი საერთო დემოკრატიულ მმართველობის სისტემაში. ეს თვალსაჩინოა პლებისციტური განხილვის უფლების შემოღების მაგალითზე (პირველი ტენდენციები ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-11 მუხლის მე-4 აბზაცში), რომელმაც, კონტექსტის მიხედვით, შეიძლება იმოქმედოს როგორც საზოგადოებრივ უმცირესობათა ვეტოს პოზიციამ ან, აგრეთვე, როგორც უმრავლესობის კონტროლის ეფექტიანმა საშუალებამ. ამის ფონზე, უბრალოდ მოთხოვნის შემთხვევაში, ევროპულ დონეზე განსაზღვრული ინსტიტუციური შემადგენელი ელემენტების მიღების/დანერგვის გზით დემოკრატიის რეალიზება ნაკლებად მიიღწევა.

19 ევროპული კავშირის არქიტექტურაში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ქვემოთ განხილული ინსტიტუციები და მექანიზმები, როგორც „აგურები“, რომელთა მეშვეობითაც წარმომადგენლობითი მართვა **ავტონომიური მართვის (Selbstregierung) იდეის გამოხატულებად მიიჩნევა**. ისინი ქმნიან ერთობლიობას, რომელიც, არსებითად, ასახავს ზემოაღნიშნულ „**კლუბის სტრუქტურას**“. უმრავლესობის გადანაცვტილებებზე გადასვლის მიუხედავად, უმცირესობათა ჯგუფების უფლებები განსაკუთრებულადაა

დაცული (გადაწყვეტილებების მიღების განსაკუთრებული კვორუმი, შეთანხმების შესაბამისი დემოკრატიული გადაწყვეტის პროცესები, სახელმწიფოების ან სახელმწიფოთა ჯგუფების გადომინანტებისგან თავშეკავება, დეგრესიული პროპორციულობის ელემენტების გამოყენება). გადაწყვეტის მექანიზმი თავის საზღვრებს ამოწურავს მაშინ, როდესაც უმრავლესობა გადაწყვეტილებებს იღებს სენსიტიურ სფეროებში (როგორც, მაგალითად, 2015 წლის 22 სექტემბერს საბჭოს მიერ ლტოლვილთა კვოტის გადანაწილების თაობაზე უნგრეთის, სლოვაკეთის, ჩეხეთისა და რუმინეთის ხმების წინააღმდეგ გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში).

ა) საყოველთაო კეთილდღეობაზე ორიენტირებული მართვა („Output“) როგორც „Input“-ის, პროცედურისა და კონტროლის გამოხატულება

წარმომადგენლობითი მართვის სისტემაში საყოველთაო კეთილდღეობაზე ორიენტირებული, კოლექტივში თვითგამორკვევის ხელშეწყობი და პასუხისმგებლიანი მართვის მიზნის („Output“) მიღწევა შესაძლებელია მხოლოდ „Input“-ს, თანამდებობისა და პროცედურის ლეგიტიმურობას, ასევე კონტროლს შორის გონივრული ურთიერთმიმართებით. ეს ურთიერთმიმართება კი ამართლებს ფუნქციურ მოლოდინებსა და შესაბამის წინაპირობებს. წარმომადგენლობითი დემოკრატია ითვალისწინებს პროცედურას, რომლის მეშვეობითაც მოხელეთა ხელმისაწვდომობა მსგავსი პრინციპებით ხორციელდება. ის, მართალია, ასევე ითვალისწინებს მმართველთა გადაწყვეტილებებზე ზემოქმედებისა და ინტერესთა გამოყენებისათვის გარკვეული მექანიზმების წინაპირობასაც, თუმცა ამით არ შემოიფარგლება. **არჩევნები და გადაწყვეტილების მიღება უმრავლესობის მიერ დემოკრატიის აუცილებელი, მაგრამ არასაკმარისი ელემენტებია.** პროცედურის ლეგიტიმურობასა და სანქციების განმახორციელებელ კონტროლს აქვს ისეთი მნიშვნელობა, რომელიც არ აძლევს მას საშუალებას, დაემყაროს ერთი კონკრეტული ნების სასარგებლო თვალსაზრისს. ორივე ითვალისწინებს გამჭვირვალობის მაღალ მასშტაბებს. ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, გადაწყვეტილების მიღების პროცესის გამჭვირვალობა და, უპირველესად, აღებული პასუხისმგებლობის თაობაზე ბუნდოვანების არარსებობა მნიშვნელოვანი გარანტიებია დემოკრატიული ლეგიტიმაციის უზრუნველსაყოფად.

გადაწყვეტილების მიმღები ინსტანციები, რომლებიც მხოლოდ შემლუდულად ექვემდებარებიან ამ მექანიზმებს, თავისთავად (per se) ამის გამო არ არიან საეჭვო, თუმცა საჭიროებენ განსაკუთრებულ გამამართლებელ არგუმენტებს. მაგალითად, **დამოუკიდებელი ევროპის ცენტრალური ბანკის** საქმიანობის გამართლება შესაძლებელია მის სახელშეკრულებო დაცვასა და, ამასთან, ფუნქციურ საფუძვლებზე მითითებით. შედარებით ფართო, ხელშეკრულებით განსაზღვრულ უფლებამოსილებათა სფეროს მიღმა მანდატის გამოყენება წარმოშობდა პრობლემებს (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 134, 366, არსებითად მსგავსია, თუნდაც დემოკრატიის პრინციპთან მიმართების გარეშე, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 16.6.2015, საქმე: C-62/14, „Gauweiler“). შესაბამისად, კითხვები უნდა გააჩნოს ხელშეკრულებით გაუთვალისწინებელი და თავიანთი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში არაპროგნოზირებადი **კომპეტეტების** წარმოშობამ. განსაკუთრებით პრობლემას ქმნიან **ევროპული კავშირის სააგენტოები**. ამის საპირისპიროდ მოქმედებს ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-15 მუხლი, რომელიც განამტკიცებს ევროპული კავშირის ორგანოთა დოკუმენტებზე წვდომის უფლებას (დადგენილება 2001/1049, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 145/43), რაც ემ-

სახერხებო დემოკრატიული პასუხისმგებლობის არსებითი პირობების განხორციელების მიზანს (შეად. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-10 მუხლის მე-3 აბზაცთან). ხანდახან წვდომის უფლების გაგება ხდება ვინაობა მნიშვნელობით (ევროპული კავშირის სასამართლო, 29.22.2012, საქმე: T-590/10, „Thesing u.a./EZB“); სხვა შემთხვევებში მართლმსაჯულება დიდხელსაღებებს იწენს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 16.7.2015, საქმე C-615/13 P, „ClientEarth u.a./EFSA“).

22 ლისაბონის ხელშეკრულებამ ჩამოაყალიბა სამ ფუნდამენტზე დაფუძნებული „Input“ – და კონტროლის სტრუქტურა. ევროპული კავშირის მრავალშრიანი სისტემაში კი ამ დროს გვერდიგვერდაა წარმოდგენილი ლეგიტიმაცია გაერთიანებასთან დაკავშირებული წყაროების მეშვეობით, ევროპული კავშირის მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში წვერი სახელმწიფოების მონაწილეობის უფლებების საშუალებით ან ევროპული კავშირის მოქალაქეებისათვის მინიჭებული, პირდაპირი თანამონაწილეობის უფლებების გზით (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-10 მუხლის მე-2 აბზაცი):

23 უპირველეს ყოვლისა, პროგრესი განიცადა ევროპული კავშირის მმართველობის სისტემის პარლამენტარიზმის ხანგრძლივმა პროცესმა. ევროპული პარლამენტის დეპუტატების პირდაპირი არჩევნების მეშვეობით უზრუნველყოფილ იქნა თანამონაწილეობისა და კონტროლის უფლებები. ამ იდეის მიხედვით ხორციელდება მანდატის მქონე პირების არჩევისა და სანქციონების შინაარსობრივი მართვა. ევროპული პარლამენტის უფლებები ჯერ სრულად არ შეესაბამება ტიპური სახელმწიფო პარლამენტების უფლებებს, თუმცა პარლამენტის მიერ ჰორიზონტალური ძალაუფლების მოპოვების ხარისხი მაინც აღსანიშნავია სხვა ინსტიტუტებთან შედარებით; პარლამენტარიზმის პროცესმა პროგრესი განიცადა. ევროპული პარლამენტის დეპუტატთა შორის არსებული ტენდენცია, გაღრმავების მომხრეთა დიდ კოალიციად ჩამოყალიბდნენ, ასუსტებს საარჩევნო უფლებებში ჩადებულ გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას. მნიშვნელოვანი სისუსტეები არსებობს ევროპული მოქალაქეობის მიმართ პარლამენტის უკუკავშირის ვერტიკალურ დამოკიდებულებაში. არც პეტიციის უფლებას (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 227-ე მუხლი) და არც მოქალაქეთა წარმომადგენლის ინსტიტუტს (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 228-ე მუხლი) ამასთან დაკავშირებით არსებითად არაფერი შეუცვლია. ევროპული კავშირის ფედერალური გაფართოების მომხრეთათვის აქ საქმე უნდა ეხებოდეს გადაწყვეტილების მიღების სტრუქტურების ევროპული კავშირის დონეზე კიდევ უფრო გაფართოებას და აღნიშნული პროცესისათვის (მაგალითად, **მოქალაქეთა მონაწილეობის კიდევ უფრო გაძლიერებასთან** დაკავშირებით) კიდევ უფრო მეტი პასუხისმგებლობის დაკისრებას (ევროპული კომისია, თეთრი წიგნი „ევროპული მმართველობა“, ევროპული კომისია (2001), 428 საბოლოო). ღონისძიებები, რომლებიც ევროპული კავშირის დონეზე გადაწყვეტილებების მიღების პროცესს (დემოკრატიულ) თვითმყოფადობაში (Selbststand) ეხმარება, ამასთან, ძირს უთხრის წვერი სახელმწიფოების გაბატონებულ მდგომარეობას და ამით ბიძგს აძლევს პროტესტს. ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ თავის „მაასტრიხტის გადაწყვეტილებაში“ (89,155) ევროპული კავშირის დემოკრატიული ლეგიტიმაცია ეროვნულ პოლიტიკურ პროცესებთან დაკავშირებით ევროპულ ორგანოთა ქმედების უკუკავშირის პროცესში მთავარ პრიორიტეტად აქცია. თუმცა, მან აღიარა იმის შესაძლებლობა, რომ გაერთიანებული მმართველობის ლეგიტიმაცია „**ინტეგრაციასთან ფეხმწიფობილად გაფართოვდა**“. ამასობაში აღნიშნული უფრო საეჭვო გახდა (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 123, 267). სრულად განვითარებულ საპარლამენტო მმართველობის სისტემაზე გადასვლა ევროპული კავშირისათვის შესაძლებელი იქნება მხოლოდ გერმანიამ კონსტიტუციის ხელახლა მიღების შემდეგ.

24 თუ დემოკრატიული მმართველობა იმით ხასიათდება, რომ იგი თავს მართულთა თვითგამორკვევის გამოხატულებად მიიჩნევს, მაშინ იგი ყველა მართულის ნებას თანაბრად უნდა ითვალისწინებდეს. ეს დებულება პრინციპულად უნდა რეალიზდეს, რაც ნიშნავს, რომ, ერთი შეხედვით, მყარი საფუძვლები არსებობს იმისათვის, რომ მოთხოვნილ იქნეს ევროპული პარლამენტის არჩევნებისას წვერი სახელმწიფოებში ხმათა თანაბრობის პრინციპის რეალიზება. თუმცა ფედერალური თეორია და დე-

მოკრატული ნორმა მოითხოვს დაბალანსებას (ძალიან ცალმხრივად გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 123, 267, „ლისაბონი“). ამერიკის შეერთებული შტატებისა და გერმანიის გამოცდილება ცხადყოფს, რომ ფედერალურ სტრუქტურებში ამან შეიძლება ისეთ გადაწყვეტამდე მიგვიყვანოს, რომელშიც პირთა თანასწორობისა და სახელმწიფოთა თანასწორობის პრინციპები ერთმანეთს აბალანსებენ. ეს გამოიხატება ევროპულ პარლამენტში ცალკეული ინდივიდების წარმომადგენლობის „დეგრესიულ პროპორციულობაში“.

ლეგიტიმაციის მეორე ჯაჭვი ჩადებულია **ნევრ სახელმწიფოებში დემოკრატიული განხილვის მე- 25 ქანიშმებში**. ამ იდეის მიხედვით, მოქალაქეები აკონტროლებენ თავიანთ წარმომადგენელთა გამოსვლებს ევროპულ საბჭოსა და საბჭოში (ევროპული კავშირის საქმიანობის ნების შესახებ ხელშეკრულების მე-10 მუხლის მე-2 ქვეაბზაცი). ამ სახით ისინი მართავენ როგორც ევროპული კავშირის თანამდებობათა დაკავების, ასევე გადაწყვეტილებების მიღების პროცესს. ამგვარად წარმოდგენილი მონაწილეობის მიღებისა და სანქცირების შესაძლებლობები ცხადია, თუმცა მცირეა მოლაპარაკების საფეხურების სიმრავლის გამო. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულება მიზნად ისახავს გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში **ეროვნული პარლამენტების როლის გაძლიერებას** (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-12 მუხლი). ამგვარად ეროვნული და ევროპული დონეების გადაფარვა უფრო ძლიერდება. ვინც ევროპულ კავშირს სუვერენულ სახელმწიფოთა კოოპერაციის გაერთიანებად მიიჩნევს, ამაში დემოკრატიის მოპოვების პროცესს დაინახავს. ეს თვალსაზრისი ასახა ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ ლისაბონის ხელშეკრულებასთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებებში (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 123, 267). ამავე სასამართლომ „ევროს გადარჩენის“ გადაწყვეტილებებში (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 129, 124, ევროპის ფინანსური სტაბილურობის ფონდი; გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 132, 195, „ევროპული სტაბილურობის მექანიზმი/ფისკალური პაქტი“ („ESM/Fiskalpakt“)) გადანყვიბა, რომ მთავრობათაშორის ინსტიტუტებსაც, რომელთა გადაწყვეტილებებიც შეიძლება არსებითად ეხებოდეს საკონსტიტუციო იდენტურობას (მაგ., საბიუჯეტო პასუხისმგებლობა), ინტენსიურად და ხანგრძლივად უნდა ბოჭავდეს პარლამენტი. საბოლოოდ, ბუნდესტაგმა ევროპის ფინანსური სტაბილურობის ფონდისა და ევროპული სტაბილურობის მექანიზმის ფარგლებში მიიღო თანამონაწილეობის ვრცელი უფლებები („აღმასრულებელი პარლამენტარობი“). ბუნდოვანი რჩება საკითხი – აღნიშნულთან დაკავშირებით სინამდვილეში რამდენად ავტონომიურად შეუძლია პარლამენტს გადაწყვეტილების მიღება. იგი კვლავაც გვთავაზობს ფორუმს შესაბამისი საჯარო პოლიტიკური განხილვისა და ევროპული ქმედებებისათვის საჭირო პასუხისმგებლობის განმტკიცებისათვის. ამასთან, ეროვნული პარლამენტების გაძლიერებული ჩართულობის ლეგიტიმაციის მოპოვების პროცესი კითხვის ნიშნის ქვეშ დადგა იმის გამო, რომ დამატებით გართულდა გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილების მიკუთვნება და კონტროლი. არცერთ შემთხვევაში ცხადი არ არის, რომ მეტი თანამონაწილეობა უფრო მეტ დემოკრატიულ ლეგიტიმურობას ნიშნავს. ქვეყნები და მათი პარლამენტებიც უფრო და უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენენ.

რაც შეეხება მესამე შემთხვევას, აქ შემოდის **პირდაპირდემოკრატიული ელემენტები** (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-11 მუხლის მე-4 აბზაცი), რასაც საფუძვლად უდევს შესაბამისი ვარაუდი იმისა, რომ საერთაშორისო დონეზე პლემისციტური ელემენტების შემოტანა, სწორად ჩამოყალიბების შემთხვევაში, გაზრდის წარმომადგენლობითი მმართველობის განხორციელების პასუხისმგებლობას. ხელშეკრულების შემქმნელებს სურთ, ევროპული კავშირის მოქალაქეობას შეუქმნან საგნობრივი გადაწყვეტილებების მიღებაზე ზეგავლენის მქონე პოზიცია. ამ საწყისის ფუნქციურობას ამტკიცებს „right 2 water“ ინიციატივა. ამასობაში მიღებულ იქნა აღსრულების შესახებ რეგულაცია (რეგულაცია 2011/211, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 65/1).

ამ მექანიზმების მეშვეობით ზემოთ აღწერილი, „მყიფე“ დემოკრატიის არქიტექტურული მოთხოვნები საკმარისია. ამასობაში, სამართლის პოზიტივისტური თვალსაზრისით, ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-10 მუხლის მე-2 აბზაცზე მითითების გზით ხშირად ამტკიცებენ, რომ დემოკრატიული დეფიციტი აღარ არსებობს.

სინამდვილეში სისტემის პასუხისმგებლობა იმაზე **დიდია, ვიდრე რამდენიმე წლის წინ**. თუმცა ამის თავიდან აცილება შეუძლებელი იყო: ისეთ სისტემაში, სადაც 500-მილიონიანი მოქალაქეთა ჯგუფის მმართველობა ხორციელდება, ინდივიდებს, საშუალოდ, თანამონაწილეობის მხოლოდ ნაკლებადმნიშვნელოვანი შესაძლებლობები შეიძლება ჰქონდეთ. გაურკვეველი რჩება **თანამონაწილეობის შესაძლებლობათა ერთობლივი მოქმედების (Zusammenspiel) ფექტი**. ამასთან, ბუნდოვანია, ევროპელ მოქალაქეთა ინიციატივა ნიშნავს თუ არა უფრო მეტს, ვიდრე განსაკუთრებით აქტიური და ინფორმირებული ევროპელების ვეტოს მსგავს პოზიციას. ასევე ის ფუნქცია, რომელიც შეიძლება სახელმწიფო პარლამენტებმა შეასრულონ, ბოლომდე განსაზღვრული არ არის. მეტი ყოველთვის უკეთესს არ ნიშნავს და შეიძლება გაურკვევლობითა და ბლოკადებით დასრულდეს. მხოლოდ პრაქტიკული გამოცდილება გვაჩვენებს, რეალურად რამდენად სასარგებლო იქნება ცალკეული ნაბიჯები.

- 28** ზემოაღნიშნული მონაწილეობისა და სანქციების შესაძლებლობები ნაკლებად მნიშვნელოვანი იქნებოდა, თან რომ არ ახლდეს **გამჭვირვალობის მოთხოვნები** (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-16 მუხლის მე-8 აბზაცი), **ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლებები** (მაგ., დადგენილება 2001/1049, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, 145/43) და ანგარიშვალდებულების მოვალეობები (მაგ., ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 233-ე მუხლი). ამ თვალსაზრისით, ევროპული კავშირი ფაქტობრივად სანიმუშოა. ასე მაგალითად, 2014 წლის დეკემბრიდან ევროპული კავშირის კომისიები აქვეყნებენ ინტერესების წარმომადგენელთა და ლობისტების საკონტაქტო მონაცემებს.

ბ) საყოველთაო კეთილდღეობის რეალიზება წარმომადგენლობითი თანამდებობის მეშვეობით

- 29 დემოკრატიულ მმართველობას** ახასიათებს, რომ იგი განისაზღვრება როგორც **მართულთა თვითგამორკვევის** გამოხატულება. წარმომადგენლობითი მართვის სისტემა, ყველა სხვა ნაცნობი მართვის კონცეფციის საპირისპიროდ, თავის უპირობო ნორმატიულ უპირატესობას ქმნის იმისგან, რომ იგი საკუთარ თავს მართულთა ნების წინაშე ვალდებულია მიიჩნევს. დემოკრატიაში თანამდებობის პირებმა მათ მიერ გატარებული მმართველობითი უფლებამოსილება უნდა განახორციელონ მათზე მინდობილი უფლებამოსილების სახით, რომელიც მათ აქვთ *მართულებისათვის*. დემოკრატიული მმართველობა არ ემსახურება რაიმე იდეოლოგიის, ხსნის დაპირების ან, თუნდაც, „ხალხის ნების“ განხორციელებას. მისი მიზანი საერთოდ არ არის უკეთესი მომავლის მქონე სამყაროსკენ – საჭიროების შემთხვევაში დაინტერესებულ პირთა ნების საწინააღმდეგოდ კი – სწრაფვა. საქმე არ ეხება არც **ევროპული კავშირის მატერიალური ინტეგრაციის იდეოლოგიას**. დემოკრატიული მმართველობა მხოლოდ მაშინ იქნება მართულთათვის მისაღები, თუ ისინი თავიანთი მრავალფეროვნებითა და პლურალიზმით აისახებიან თანამდებობის პირთა გადაწყვეტილებებში. როგორც ჩანს, ეს ევროპული კავშირის ინსტიტუტებში ყოველთვის გათვალისწინებული არ არის.

დემოკრატია ითვალისწინებს **დისტანციასა და მიუკერძოებლობას**. იმ დისტანციის 30 გარეშე, რომელიც თანამდებობის ინსტიტუტში ვლინდება, შეუძლებელი იქნებოდა სხვადასხვა ინტერესის, ღირებულებისა და შეხედულების დაბალანსება. როგორც რაციონალური არჩევანის თეორია („Rational-Choice-Theorie“) ადასტურებს, მათემატიკური გათვლა, ხშირ შემთხვევაში, არაადეკვატური იქნებოდა. პოლიტიკური ხელმძღვანელების კვალიფიკაციამ, გონიერებამ და განსჯის უნარმა მხოლოდ მაშინ შეიძლება იმოქმედოს, როდესაც არსებობს სამოქმედო არეალი გადანაცვტილებების მისაღებად, თუმცა არ შეიძლება აღნიშნულთან დაკავშირებული თავისუფალი სივრცის არასწორად გამოყენების რისკების დაშვება. ამისთვის არსებითია გარკვეული თანამდებობების იმგვარად ფორმირება/აღჭურვა, რომ საკმარისი სტიმული არსებობდეს საყოველთაო კეთილდღეობის შესაქმნელად და, ამასთანავე, სახეზე იყოს საჩქიერების სათანადო შესაძლებლობები. ევროპული ბიუროკრატიის სწრაფი ზრდის შემდეგ აქ თავი იჩინა მნიშვნელოვანმა ხარვეზებმა – მუდმივად ხდება, თანამდებობის ბოროტად გამოყენება, მოხელეთა უმაღლესი საფეხურიდან მოყოლებული, დაბალი პოზიციის ჩათვლით. ამან გამოიწვია ევროპული ანტიკორუფციული ოფისის (OLAF) ორგანოთა შექმნა. აქ ცხადი ხდება, რომ სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივი ხელმძღვანელობისა და გადანაცვტილებების მიღების კულტურის ფორმირება და ამით განპირობებული მოხელეთა სოციალიზაცია მოსაწყენი პროცესია; თუმცა სამოხელეო კორუფციის **დამღუპველი გავლენა** სერიოზულად აღიქმება.

წარმომადგენლობითი მართვა მხოლოდ მაშინ შესაბამეა ნორმატიულ მოლოდინებს, როდესაც იგი შემოიფარგლება იმ გადანაცვტილებებით, რომლებზეც ვრცელდება მოხელეთა საგნობრივი კომპეტენცია. შესაბამისად, უნდა მოითხოვებოდეს გადანაცვტილებების მიღებისას რაც მოქალაქეთა ინტერესების მაქსიმალურად გათვალისწინება. აქედან გამომდინარე, ფედერალური დაყოფის პრინციპს და სუბსიდიურობის იდეას პირდაპირი დემოკრატიული ფასეულობა/ღირებულება ენიჭება. **ფედერალიზმის იდეა** მიზნად ისახავს პოლიტიკურ გაერთიანებათა სიმრავლის არსებობისა და დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფას, თუმცა, იმავდროულად, მის სრული მოცულობით ბოჭვას. ვინაიდან სხვადასხვა დონეს შორის კომპეტენციათა გადანაწილება და მათი აღქმა **სუბსიდიურობის პრინციპის** მიხედვით ხორციელდება, ეს აძლევს დემოკრატიული ავტონომიური მართვის იდეას ოპტიმიზაციის საშუალებას. ევროპული კავშირის ორგანოები ასამარებენ თავიანთ ლეგიტიმურობას, როდესაც ისინი სათანადოდ კი არ აფასებენ სუბსიდიურობის იდეას, არამედ, გადაჭარბებით აფასებენ რა თავიანთ ცოდნას ხელმძღვანელობასთან დაკავშირებით, ერევიან ისეთ საკითხებში, რომლებიც რეალურად უფრო დაბალ დონეზე უნდა წყდებოდეს. აქ ცოტათი თავმდაბლობა (Quantum Demut) ნამდვილად არ იქნებოდა ზედმეტი.

ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების ძალაში შესვლიდან – 1993 წლიდან გაერთიანების 32 სახელმძღვანელო პრინციპებს მიეკუთვნება **სუბსიდიურობის პრინციპი** (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების პრეამბულა (მე-13 აბზაცი), მე-5 მუხლის მე-3 აბზაცი). აღნიშნულის მიხედვით, გაერთიანებამ მხოლოდ მაშინ უნდა იმოქმედოს იმ სფეროებში, რომლებიც მის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებს არ განეკუთვნება, როდესაც მათი მიზნები გაერთიანების დონეზე გატარებული ღონისძიებებით უფრო „უკეთესად“ შეიძლება იქნეს მიღწეული. სუბსიდიურობის პრინციპი მოუწოდებს გაერთიანებას, პატივი სცეს წევრი სახელმწიფოების უფლებამოსილებებსა და ლეგიტიმურ ინტერესებს.

სებს. სუბსიდიურობის პრინციპის შემოღება – ასევე გერმანული ინიციატივით – იყო რეაქცია ევროპის გაერთიანების უფლებამოსილებათა მზარდ გაფართოებაზე 50-იანი წლებიდან, რომელიც ტვირთად დაანგა წევრ სახელმწიფოებს. ამასთან, ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-5 მუხლი სუბსიდიურობის პრინციპს აყენებს ცალკეული უფლებამოსილების შემზღუდულად მინიჭებისა და პროპორციულობის პრინციპებს შორის. თუმცა გაერთიანების აქამდე არსებულ პრაქტიკაში იმის მცდელობა, რომ სუბსიდიურობის პრინციპი იურიდიული თვალსაზრისით ფუნქციონირებადი გახდეს, გარკვეულ სირთულეებს აწყდებდა; სუბსიდიურობისა და პროპორციულობის შესახებ პროტოკოლის (ევროპული გაერთიანების ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო. 2010, C83/206) მეშვეობით მხოტავი ეფექტის ამადლების მცდელობებს მიმართულების არსებითი შეცვლა აქამდე არ გამოუწვევია.

- 33** თუ სუბსიდიურობაზე ორიენტირებულ ფედერალიზმს სერიოზულად განვიხილავთ, **ევროპული კავშირის საზოგადოებრივი და პოლიტიკური ფრაგმენტულობა** უწყინარი ჩანს. ამ შემთხვევაში ფარდობითი ხდება ევროპული კომისიის ახლანდელ მცდელობათა მნიშვნელობა, გაამყარონ „ევროპული იდენტობა“ და ამგვარად შექმნან სოლიდარობის განცდა, რომელიც ერთხელაც გაამართლებდა საუბარს „ევროპელი ხალხის“ შესახებ.
- 34** სუბსიდიურობის ჩანაფიქრი მჭიდრო კავშირშია **გაერთიანებაში წევრი სახელმწიფოების ეროვნული იდენტურობის მიმართ ყურადღებასთან** (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-4 მუხლის მე-2 აბზაცი), ისევე, როგორც გაერთიანების შიგნით მისაღები გადაწყვეტილებების „მოქალაქეებთან სიახლოვის“ საკითხთან (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების პირველი მუხლის მე-2 აბზაცი). შესახელმწიფოებრივი მმართველობის ფორმის ლეგიტიმურობა, როგორც იგი აისახება ევროპულ კავშირში, არსებითად დამოკიდებულია იმაზე, რომ ფედერაციაში ურთიერთდაკავშირებული ევროპული კავშირი და მისი წევრი სახელმწიფოები თავს თავისუფალ და თანასწორ პარტნიორებად მიიჩნევენ, რომლებიც ორმხრივი პატივისცემით აღიარებენ თითოეული კომპეტენციისა და ამოცანების სფეროს. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-4 მუხლის მე-2 აბზაცი პირველი წინადადების თანახმად, იგი ვალდებულია, გაითვალისწინოს წევრი სახელმწიფოების ეროვნული იდენტობა. შესაბამისად, გაერთიანება არსებითად არ ეხება თავისი წევრი სახელმწიფოს კონსტიტუციურ-სამართლებრივ წესრიგს; განსაკუთრებით, მას არავითარი გავლენა არ აქვს წევრი სახელმწიფოს შიგნით კომპეტენციათა გადანაწილებაზე.
- 35** არა მხოლოდ კომპეტენციის მიკუთვნებისას, არამედ, აგრეთვე, მისი აღქმისას დამატებით გასათვალისწინებელია, პოლიტიკური იდენტობა რამდენად „მყარია“ თითოეულ სექტორში: რაც უფრო წინაა წასული ევროპული ოდენტობის ჩამოყალიბების პროცესი, მით უფრო მეტი შეიძლება მოეთხოვებოდეთ მოქალაქეებს. თუმცა ყოველთვის უნდა ხდებოდეს იმის უზრუნველყოფა, რომ არ მოხდეს უმცირესობათა პერმანენტულად ან არაპროპორციულად გადომინანტება; აქედან გამომდინარე, საჭიროების შემთხვევაში უნდა მოხდეს ვეტოს უფლებების მინიჭება.
- 36** თუ დემოკრატიას გავიგებთ არა როგორც „ხალხის ნების“ განხორციელების გამოხატულებას, არამედ როგორც მმართველობის ფორმას, რომელიც პოლიტიკური გაერთიანების წევრებს შეუძლიათ **„ავტონომიურ მმართველობად“** მიიჩნიონ, მაშინ პიროვნების მიერ **ინდივიდუალური გადაწყვეტილებების მიღებისათვის თავისუფალი სამოქმედო არეალის განმტკიცებას** ნამდვილი დემოკრატიული მნიშვნელობა ენიჭება. ამ შემთხვევაში ავტონომიისა და თავისუფლების უზრუნველყოფა არ **ენინააღმდეგება** დემოკრატიულ პრინციპს, როგორც ზოგჯერ ამას ვარაუდობენ. „ხალხის“ მმართველობა არ იძლევა იმის საშუალებას, რომ იგი ენინააღმდეგებოდეს ინდივიდის თვითგამორკვევას. დემოკრატიული თეორიის მნიშვნელოვანი ნაწილობრივი ამოცანაა კონფლიქტების გადაჭრა უმრავლესობასა და უმცირესობას შორის. ძირითად უფლებათა ეფექტიანი დაცვა, რომლის მნიშვნელობაც იზრდება საზოგადოებ-

რივი ცხოვრების სტილის პლურალიზმიდან გამომდინარე, იმავდროულად, ასევე „ქვემოდან“ აფორმირებს დემოკრატიული ფედერალიზმის წესრიგის პრინციპის მნიშვნელობას, როგორც გარანტიას იმისა, რომ ინდივიდი პირისპირ რჩება მხოლოდ უმაღლესი ძალაუფლების წინაშე, რომელიც მას სამართლიან და გონივრულ ტვირთს აკისრებს.

გ) ევროპული დემოკრატიის წინარეინსტიტუციური წინაპირობები

დიდი ხნის განმავლობაში ევროპული დემოკრატიის შესახებ დისკუსია ტრიალებდა **37** თითქმის მხოლოდ „ევროპული კავშირის ინსტიტუციური დიზაინის“ გარშემო. თუმცა ამასობაში ჩამოყალიბდა იმის შეგნება, რომ დემოკრატია ნიშნავს უფრო მეტს, ვიდრე ინსტიტუტებს, კომპეტენციას და პროცედურას. სამართლებრივი ინსტიტუტები და წინარეინსტიტუციური მოცემულობები **ურდვევ ურთიერთკავშირშია ერთმანეთთან** – რის გარეშეც ეს უკანასკნელი შეიძლება სტატიკურად მიჩნეულიყო.

დემოკრატია, როგორც კოლექტივში თვითგამორკვევამ, შეიძლება მაშინ იმუშაოს, **38** როდესაც მონაწილე მოქალაქეებს შორის არსებობს **კონსენსუსი** იმის თაობაზე, რომ განსაზღვრული მატერიალური ფასეულობები და პროცედურები ხელშეუხებელია. კონსენსუსი განსაზღვრავს ე.წ. „უდავო სექტორს“, რომელსაც არსებითად ახასიათებს **სოლიდარობა** და **ნდობა**. კოლექტიური იდენტობის შინაარსზეა დამოკიდებული, წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ რომელი გადაწყვეტილებები შეიძლება იქნეს მიღებული, საჭიროების შემთხვევაში, უმრავლესობით. კოლექტიური იდენტობის აბსოლუტური სტანდარტების ძებნა არ არის გონივრული, გონივრულია კითხვები იმ ურთიერთგავლენების შესახებ, რომლებიც მოიცავენ სტაბილურობის იდეას, მრავალი ურთიერთგანსხვავებული იდენტობისა და წარმომადგენლობითი მმართველობითი სტრუქტურების ფარგლებში, კულტურული პლურალიზმის გათვალისწინებით. ფინანსურმა კრიზისმა ცხადი გახადა, რომ **არსებული იდენტობა ჯერ კიდევ არ არის საკმარისად ამტანი, რათა გადანაწილების პოლიტიკის ვრცელ გადაწყვეტილებებს** დაუჭიროს მხარი. ფინანსური კრიზისის შედეგად სატრანსფერო გადახდების გაფართოების შესახებ დისკუსია გვიჩვენებს ამ ფუნდამენტის ჯერ კიდევ შეზღუდულ ამტანობას. ევროპული სოლიდარობა, გაგებული როგორც ერთმანეთისთვის ერთად დგომის თავისუფალი სურვილი, დღემდე მხოლოდ ჩანასახშია განვითარებული – პოლიტიკური აპელირება ამაში ვერაფერს ცვლის.

გარდა ამისა, წარმომადგენლობითი დემოკრატია ევროპული კავშირის დონეზეც ითვალისწინებს **სამოქალაქოსაზოგადოებრივი სივრცის არსებობას**, რომლის მონაწილეებიც – ჯგუფები, გაერთიანებები, პოლიტიკური პარტიები – მოქმედებენ როგორც **39** ხმა და წარმომადგენლები ინტერესებისა. ამგვარი სამოქალაქოსაზოგადოებრივი მონაწილეების რეგულირების, კოორდინაციისა და წარმომადგენლობითი უფლებამოსილების გარეშე, აზრთა გაცვლა-გამოცვლა მხოლოდ საკომუნიკაციო სივრცეში დარჩებოდა; მის გარეშე ინდივიდებს არ მიეცემოდათ ინტერესთა აღსრულების, ასევე პასუხისგების მოთხოვნის საკმარისი შესაძლებლობა. ამ დონის მნიშვნელობა ხაზგასმულია ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-11 მუხლის მე-2 აბზაცში.

ერთსულოვნება არსებობს იმასთან დაკავშირებით, რომ ევროპულ დონეზე ამგვარი მონაწილეები უკვე მოქმედებენ. თუმცა ცალკეული ინტერესების წარმოდგენა კვლავაც ძალიან განსხვავებულად ხდება. განსაკუთრებით, პოლიტიკურ პარტიათა ნამდვილ პოლიტიკურ სფეროში ჯერ კიდევ არსებობს მნიშვნელოვანი დეფიციტები (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-10 მუხლის მე-4 აბზაცი); ევროპული კავშირის მცდელობებს, ფინანსური და სხვა ხელშეწყობი ღონისძიებებით შემოეტანა გარკვეული ცვლილებები, აქამდე რაიმე არსებითი წარმატება არ მოჰყოლია (დადგენილება 2003/2004 ევროპულ დონეზე პოლიტიკური პარტიებისათვის და მათი დაფინანსებისათვის დებულებების შესახებ, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 297/1).

- 40** კოლექტივში დემოკრატიული თვითგამორკვევა ითვალისწინებს საკომუნიკაციო სივრცის არსებობას, სადაც მოქალაქეებს თავისუფლად შეუძლიათ, გაერკვნენ პოლიტიკურ საკითხებთან დაკავშირებით. ისინიც კი, ვინც **საკომუნიკაციო სივრცეს** იდეალურად არ მიიჩნევს და აღიარებს მის დეფიციტს ეროვნულ სახელმწიფოებრივ არეალში, თანხმდებიან იმის თაობაზე, რომ ევროპულ დონეზე არსებობს განსაკუთრებული დეფიციტები და პერსპექტივაში განხორციელების განსაკუთრებული სირთულეები. მართალია, ამასთან ერთად, არსებობს ტრანსეროვნული ღიაობის პირველი ჩანასახები; თუმცა აღნიშნული მოიცავს მხოლოდ განსაკუთრებულ ელიტას, შემოისაზღვრება კონკრეტული წრით და, ამასთან, შეზღუდულია ენათა მრავალფეროვნების გამო.
- 41** ინსტიტუციური (წარმომადგენლობითი) მმართველობისა და კოლექტიური იდენტობის ურთიერთკავშირში შეიძლება არსებობდეს **ასინქრონიზების ფაზები**: ევროპული მმართველობის გაფართოება შესაძლებელია იმ მოლოდინით, რომ იდენტობის განვითარება გაძლიერდება. იდენტობები კულტურული პრაქტიკის გამოხატულებაა. მათი ჩამოყალიბება ხდება არსებითად კარგ და ცუდ გამოცდილებათა გათვალისწინებით. გარდა ამისა, „საკონსტიტუციო ხელშეკრულების“ მარცხი ადასტურებს, რომ ერთმანეთისგან განცალკევებულად განვითარება (Auseinanderentwicklung) არ შეიძლება გადაჭარბებით, წინააღმდეგ შემთხვევაში იარსებებს გაუცხოებისა და წინააღმდეგობის საშიშროება. წინა წლებში განხილული გეგმები, შემოეღოთ „ევროპული ეკონომიკური მმართველობა“ ჩარევისა და განაწილების მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებებით, შეიძლებოდა ამ კუთხით ასცდენოდა საკუთარი შესაძლებლობების ზღვარს.
- 42** ამ ურთიერთმიმართებით მნიშვნელოვანია, რომ არ არსებობს ნორმატიული თვალსაზრისით ერთიანობა ევროპული იდენტობის იმ შინაარსის თაობაზე, რომელიც მიღწეულ უნდა იქნეს. ნაწილობრივ, არსებობს ევროპელთა პოლიტიკური გაერთიანების კულტურულად მყარ, კარგი ცხოვრების სპეციფიკურ წარმოდგენაზე დამყარებული გაერთიანებისაკენ სწრაფვის სურვილი. შესაბამისად, (ევროპული) ცხოვრების ფორმას ენიჭება იმანენტური, ასაღიარებელი და დაცვის ღირსი ღირებულება. ამ თვალსაზრისის თანახმად, ევროპული ინტეგრაცია უნდა დაემყაროს პოლიტიკურ გაერთიანებას, რომლის სოციალური და პოლიტიკური ინტეგრაცია გაზიარებული ეთიკურ-კულტურული ფასეულობების ნიადაგს ემყარება (**„მატერიალურ ფასეულობათა გაერთიანება“**). ნაწილობრივ, იდენტობის განსაზღვრა ხდება უფრო ღიად და

მიიჩნევა ორიენტირად, რომელიც ემყარება უნივერსალურ, უპირველეს ყოვლისა, თავისუფლების, თანასწორობის, ნეიტრალიტეტის, საყოველთაოობისა და არავის დაზიანების (neminem laedere) პრინციპებს.

III. სამართლებრივი სახელმწიფოსა და დემოკრატიის განმტკიცება კავშირში

ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 და მე-7 მუხლების მიხედვით, **43** იგი საკუთარ თავს მიიჩნევს საპარლამენტო-სამართლებრივ სახელმწიფოებრივ დემოკრატიათა გაერთიანებად (ნაწილობრივ საპრეზიდენტო ტიპი). მისი ინსტიტუციური აგებულების სახელმძღვანელო პრინციპებში ასახულია იმის მოლოდინი, რომ წევრი სახელმწიფოები იზიარებენ ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 და მე-3 მუხლებსა და მე-6 მუხლის პირველ აბზაცში საზეიმოდ აღნიშნულ **გაერთიანების მიზნებს, ღირებულებასა და „ძირითად პრინციპებს“** (თავისუფლება, დემოკრატია, ადამიანის უფლებები, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი). ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 მუხლი ცხადყოფს, რომ კავშირი დამყარებულია დემოკრატიულ სახელმწიფოებზე. ნაწილობრივ იგულისხმება: ევროპული კავშირის დემოკრატიული ლეგიტიმაცია დამოკიდებულია იმაზე, რომ მას მხოლოდ დემოკრატიული სახელმწიფოები მიეკუთვნებიან. მნიშვნელოვანია, რომ ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-7 მუხლს გაცნობიერებული, მაგრამ კონტინგენტური პოლიტიკური გადაწყვეტილება უდევს საფუძვლად იმის თაობაზე, თუ ვინ უნდა იყოს კლუბის წევრი და ვინ არა.

იმ განვითარებამ, რომელიც განსაკუთრებით უნგრეთსა და პოლონეთში შეინიშნება, **44** გაცხარებული პოლიტიკური დისკუსია გამოიწვია შემდგომი მოქმედების თაობაზე. **ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-7 მუხლის მაღალი ხარისხით ზოგადი ხასიათისა და ნორმების ბუნდოვანების** მიუხედავად, არსებითად, აქ საქმე ეხება ფედერალური ძალაუფლების საკითხს: ზოგიერთი ევროპელი ფედერალისტი დეფინირების ძალაუფლებას იმის თაობაზე, თუ რომელ კონსტიტუციურ ფარგლებში შეუძლიათ კვლავ მოძრაობა წევრ სახელმწიფოებს, განამტკიცებს აგრეთვე სუპერაეროვნულ დონეზე. ისინი ევროპული კავშირის ორგანოებს მიაწერდნენ ამოცანასა და უფლებამოსილებას, რათა დაედგინა, დემოკრატიული თვითგამორკვევის რომელი ფორმა (და მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის რომელი ხარისხი) ინტეგრაციასთან თავსებადი. ვინც ევროპულ კავშირს მოთანამშრომლე სახელმწიფოების ურთიერთკავშირად მიიჩნევს (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 123, 267, „ლისაბონი“), დეფინირების ძალაუფლებას იმასთან დაკავშირებით, რომელი დემოკრატიული გეზის ალება სურს სახელმწიფოს, ერთი შეხედვით, თავად წევრ სახელმწიფოებს ანიჭებს. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-7 მუხლი შეიძლება გამოყენებულ იქნეს მხოლოდ **საზღვრების აშკარა და ერთმნიშვნელოვანი დარღვევისას**. ასეთ შემთხვევაში ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-7 მუხლის სამართლებრივი და პოლიტიკური ბარიერები წარმოადგენს არა ნაკლს, არამედ ფედერალური განვითარების განსაზღვრული მდგო-

მარეობის გამოხატულებას. **ევროპული კავშირის სამართლებრივი სახელმწიფოს მექანიზმის** განვითარებით (შეტყობინება 11.3.2014, „ევროპული კავშირის ახალი ჩარჩო სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის გასაძლიერებლად“, ევროპული კომისია COM (2014) 158) განხორციელდა ახალი ფედერალური ბალანსის შექმნის მცდელობა. ისეთი ინსტიტუტის მოთხოვნა, როგორიცაა ევროპული კომისია, რომელიც წევრი სახელმწიფოებისათვის სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის ფარგლებში მხოლოდ მატერიალურ სტანდარტებს ადგენს, ინსტიტუციური თვალსაზრისით, შემოფთვებას იწვევს. აღნიშნული ძალაშია იმის მიუხედავად, რომ ევროპულ კომისიას თანამშრომლობის ძიება სურს „აღიარებულ ინსტიტუტებთან“.

ევროპული კომისია ამჟამად მიმართულია ზოგიერთ წევრ სახელმწიფოში არსებული საკონსტიტუციო სასამართლოების დასუსტებისაკენ სწრაფვის წინააღმდეგ. დასაფიქრებელია აგრეთვე სასამართლოთა თავმჯდომარეების მოკლევადიანი და უსაფუძვლო გადაყენების შესაძლებლობა (მოსამართლეთა გადაყენების შეუძლებლობასთან დაკავშირებით, აგრეთვე, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 27.2.2018, საქმე C-46/16, „Associação Sindical dos Juizes Portugueses“). **მოსამართლის თანამდებობის დაკავებისას სახელმწიფოს გავლენა**, როგორც მას ასევე აკრიტიკებენ ნაწილობრივ და უამრავ სხვა წევრ სახელმწიფოში, შეზღუდულია მოსამართლეთა საბჭოებისა და მსგავსი ინსტიტუტების შექმნით, გერმანიაში, ტრადიციულად, მიჩნეულია იუსტიციის დემოკრატიული ლეგიტიმაციის უზრუნველყოფის ცენტრალურ ელემენტად.

45 საბოლოო ჯამში, რეალურად აქ საქმე ეხება დავას იმის შესახებ, რამდენად შეიძლება „კარგი მმართველობის“ **ინსტიტუციური მოწესრიგება (Arrangements)**, რომელიც დასავლეთ ევროპაში განხორციელდა მე-20 საუკუნის მე-2 ნახევარში, **ევროპული კავშირის კონსტიტუციური დნმ** გახდეს. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების მდგომარეობისათვის. ხელშეკრულების ფუძემდებელს, როგორც ამას ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 მუხლის ბუნდოვანება ცხადყოფს, აღნიშნულთან დაკავშირებით ერთმნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება არ მიუღია. ფასეულობები არ წარმოადგენს ვალდებულებებს. სამართლებრივი სახელმწიფოს დემოკრატიის ცნება და იდეა მოიცავს მრავალფეროვან და, აქედან გამომდინარე, განსხვავებულ მოდელებს. რთულია, რომელიმე წევრ სახელმწიფოს მიუთითო „ნაკლები“, როდესაც შესაბამისი მოწესრიგება (Arrangements) (მაგალითად, საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების არარსებობა, მოსამართლეთა არჩევის საკითხის პოლიტიზება) „უზადო“ სახელმწიფოებშიც არსებობს. საბოლოო ჯამში, საქმე ეხება განსჯას იმ საერთო სურსათისას, რომელიც მაღალი ხარისხით შებოჭილია ფასეულობებით.

46 როდესაც, საბოლოო ჯამში, საქმე ეხება იმას, თუ როგორ განვმარტავთ და ევროპულ კავშირში როგორ ვახორციელებთ ჩვენს **აღქმას** იმის თაობაზე, თუ **რას ნიშნავს კარგი მმართველობა**, მაშინ საფუძველშივე გაურკვეველია აღმასრულებელი კუთხით გამოკვეთილი მექანიზმი, რომლის ცენტრშიც დგას ევროპული კომისია. ევროპული კომისიის შემოთავაზება, ურჩი/განსხვავებული შეხედულების მქონე სახელმწიფოებისათვის საბიუჯეტო საშუალებები ჩამოერთვათ (COM (2018) 324 საბოლოო), გადაწყვეტის მექანიზმის მიუხედავად (მე-5 მუხლი, N 6-7), ლეგიტიმაციის პრობლემებს კიდევ უფრო გაამწვავებდა. ევროპულ კომისიას არ გააჩნია არც ლეგიტიმურობა და არც პოლიტიკური კაპიტალი, რათა სუპრაეროვნული სანქციონების იძულების გზით

რეაგირება მოახდინოს წევრ სახელმწიფოებში (არალიბერალურ, თუმცა დემოკრატიულ) არსებით პოლიტიკურ ძვრებზე. ინსტიტუციურად სასურველია ის შემოთავაზებები, რომლებიც კლუბის წევრობასთან დაკავშირებით სამართლებრივი მოთხოვნების დეფინიციას მოსამართლეთა ამოცანად მიიჩნევენ; წინააღმდეგ შემთხვევაში, სასურველი იქნებოდა იმ სახელმწიფოების გარიცხვა, რომლებიც არ იცავენ მითითებებს. მცდელობა, დემოკრატიულ სახელმწიფოებში არალიბერალური ძალების დამარცხება მოინდომონ **ევროპული მსოფლმხედველობრივი წნეხის გამოყენებით**, ბოლოს ამოწურავს საკუთარ თავს და შეიცავს ევროპული კავშირის ორგანოთა დელეგირების საფრთხეს. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ეს უნდა გაეთვალისწინებინა იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც იგი უშუალოდ არ ეხება საკითხს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 25.6.2018, საქმე C-216/18 PPU, „LM“). ამ თვალსაზრისით, უფრო გონივრული იქნებოდა პოლიტიკური ძალების გააქტიურება და ინფორმაციულ-საზოგადოებრივი ზეგავლენის მოხდენა.

IV. ლეგიტიმაციის ძიების პერსპექტივები

წარმოდგენილი დაკვირვების ფონზე, ერთი მხრივ, ცხადი ხდება, რომ უბრალო და **47** დაუფიქრებელი შედარება ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი ინსტიტუტების სტრუქტურასა და ევროპული კავშირის მმართველობის სისტემას შორის ჯერ კიდევ არ იძლევა იმის თქმის საფუძველს, არსებობს თუ არა „**დემოკრატიული დეფიციტი**“ ევროპულ კავშირში. თავიდან უნდა ავირიდოთ წევრ სახელმწიფოებსა და ევროპულ კავშირს შორის ძუნწი შედარება. მოსალოდნელი არ არის, რომ 21-ე საუკუნეში საერთაშორისო დონეზე ისეთი დემოკრატიული მოდელი განხორციელდება, რომელიც მე-19 საუკუნეში სახელმწიფოს კონტექსტში განვითარდა. იმ კითხვაზე პასუხის გაცემა, ევროპული კავშირის დონეზე განხორციელებული უმაღლესი ძალაუფლება რამდენად იძლევა დემოკრატიული უკუკავშირის დამყარების საშუალებას, შესაძლებელია მხოლოდ საერთაშორისო მმართველობის განსაკუთრებული სტრუქტურული მოცემულობის გათვალისწინებით.

მრავალწლიანი ზრუნვა **ევროპული კავშირის „დემოკრატიულ დეფიციტზე“** კვლავაც **48** გამართლებულია, იმ უდავო წინსვლის მიუხედავად, რაც განაპირობა ლეგიტიმაციის შემქმნელი სტრუქტურებისა და ინსტიტუციების გაძლიერებამ. მაასტრიხტის 1992 წლის, ამსტერდამის 1997 წლის, ნიცის 2001 წლისა და ლისაბონის 2007 წლის კონფერენციებმა განაგრცო ევროპული პარლამენტის უფლებები და განამტკიცა გაერთიანების დემოკრატიული საფუძვლები ჰორიზონტალურ ურთიერთობაში ზესახელმწიფოებრივ დონეზე. ევროპული პარლამენტის უფლებები იმგვარად გაფართოვდა, რომ დღევანდელი მდგომარეობით ჯერ კიდევ შეუძლებელია საუბარი საპარლამენტო მმართველობის სისტემაზე. მიუხედავად ამისა, გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში **ადმასრულებელი ორგანოების დატვირთვა** აშკარად შემცირებულია, მაგრამ მნიშვნელოვანი დეფიციტები კვლავაც არსებობს იმის (ვერტიკალურ) უკუკავშირში, რაც ხდება ბრიუსელში, ლუქსემბურგსა და სტრასბურგში ევროპული მოქალაქეობის საკითხებთან დაკავშირებით. დღემდე გაურკვეველია, ამჟამად გათვალისწინებული

ინსტრუმენტები (მაგალითად, ევროპული მოქალაქეობის ინიციატივის შემოღება (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-11 მუხლის მე-4 აბზაცი)) ცვლის თუ არა რაიმეს ამაში. ასევე, რთული განსაჯრეტია ხელშეკრულებათა ფასეულობების სემანტიკის შედეგი (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 და მისი მომდევნო მუხლი). ევროპული კავშირის სამართლის ავტორიტეტი ბოლო წლებში შეილახა, რისი მიზეზიცაა ფუნქციებსა და თანამდებობასთან დაკავშირებით ევროპული კავშირის ზოგიერთი წარმომადგენლის აღქმა.

49 აქედან გამომდინარე, **სკეპტიციზმი მოქალაქეობასთან დაკავშირებით** კვლავაც სამართლიანად რჩება მნიშვნელოვან საკითხად. იმის მცდელობა, რომ პროცესში „კონსტიტუციის შექმნა 2002–2004“ წარმოშობილიყო „კონსტიტუციური მომენტი“ და განხორციელებულიყო მნიშვნელოვანი ნახტომი, ბევრს მოეჩვენა ცარიელ პათოსად, ვინაიდან შინაარსობრივად იმდენი არაფერი შეცვლილა, რომ შესაბამისი სიმბოლიკის გამოყენება გამართლებული ყოფილიყო. სხვებს ამ სიმბოლიკის გამოყენება ზედმეტად მიაჩნდათ. ლისაბონის ხელშეკრულებამაც სწორედ მმართველობის სისტემის პარლამენტარიზმის გათვალისწინებით მოიტანა სარგებელი. ამის მიუხედავად, საერთო სურათი იმედისმომცემი არაა. აღნიშნული ხელშეკრულებით უფრო მეტად ღრმავდება, ვიდრე აღმოიფხვრება ის უფსკრული, რომელიც არსებობს, ერთი მხრივ, ევროპული კავშირის კვლავაც მზარდ კომპეტენციებით აღჭურვას, ასევე მისი უმაღლესი ძალაუფლების ეფექტიანობასა და, მეორე მხრივ, გაერთიანების მცირე დემოკრატიულ პასუხისმგებლიანობას/რესპონსიულობას შორის. ამასთან, მოქალაქეთა ჩართულობა ვერ ამართლებს მოლოდინებს. გადანყვებილებათა ეფექტიანი უკუკავშირი ყველაზე მეტად ხორციელდება წევრ სახელმწიფოებში დემოკრატიული მონაწილეობისა და კონტროლის, მაინც დიფუზიური, შესაძლებლობებით. ამის საპირისპიროდ, ევროპულ პარლამენტში გადანყვებილებათა მიღების პროცესს **პირდაპირი პასუხისმგებლიანობა (რესპონსიულობა)** არ ახასიათებს.

50 იმის გათვალისწინებით, თუ რა მოცულობით გაიზარდა კომპეტენციები ზესახელმწიფოებრივ დონეზე, დასაშვებია ვარაუდი, რომ „დემოკრატიის დეფიციტი“ **გაღრმავდა**. ეჭვს იწვევს ლისაბონის ხელშეკრულების რეგულირებითი ტექნიკა, რომელიც სიტყვაზე პროგრამულ ტექსტებს აკავშირებს ევროპული კავშირის ორგანოების წინაშე ინდივიდების ფაქტობრივი მდგომარეობის საკმაოდ მოკრძალებული გაუმჯობესების იდეასთან („პასუხისმგებლობის“ ზრდა). **მოქალაქეთა პოზიციების ფაქტობრივი გაძლიერების პოლიტიკური სურვილი** გაერთიანების ორგანოთა წრეში ჯერ კიდევ საკმარისად განვითარებული არ ჩანს. გარდა ამისა, ევროპული პოლიტიკა არსებითად განისაზღვრება იმ ვარაუდით, რომ გაღრმავებისაკენ გადადგმული ყოველი ნაბიჯი თავისთავად (per se) კარგია ინტეგრაციისათვის. აღნიშნული ცხადად წარმოაჩენს დისკუსიას ფინანსური კრიზისის ან ბრექსიტის რეფერენდუმის შედეგად ევროპული კავშირის შემდგომი განვითარების შესახებ. უფრო ნაკლებად განიხილება საკითხი იმის თაობაზე, სახელდობრ თუ რას უნდა უზრუნველყოფდეს ევროპა თავის მოქალაქეთა ნების თანახმად; საყოველთაო მოლოდინი იმისა, რომ აქ საქმე უნდა გვექონოდა მრავალფეროვნებისა და პლურალიზმის დაცვასთან, ვერ პოულობს ასახვას იმ პოლიტიკურ პროცესებში, რომლებიც ორიენტირებულია დაახლოებასა და რეგულირებაზე.

§16. გაერთიანების მოქალაქეობა

ლიტერატურა: *Nettesheim*, Die Unionsbürgerschaft im Verfassungsentwurf – Verfassung des Ideals einer politischen Gemeinschaft der Europäer?, Integr. 2003, 428; *Schönberger*, Unionsbürger, 2005; *Wollenschläger*, Grundfreiheit ohne Markt, 2007 (Kurzfassung in: *EuJ* 2011, 1); *Spaventa*, Seeing the Wood Despite the Trees? On the Scope of Union Citizenship and its Constitutional Effects, *CMLRev* 2008, 13; *Stern*, Das Staatsangehörigkeitsprinzip in Europa, 2008; *Rabenschlag*, Leitbilder der Unionsbürgerschaft, 2009; *Goudappel*, The Effects of EU-Citizenship, 2010; *Thym*, Freizügigkeit in Europa als Modell?, EU-Migrationspolitik zwischen Offenheit und Abschottung, *EuR* 2011, 487; *Nettesheim*, Der „Kernbereich“ der Unionsbürgerschaft – vom Schutz der Mobilität zur Gewährung eines Lebensumfelds, *JZ* 2011, 1030; *Thym*, Die Entwicklung der Union zu einem „sozialen Europa“, 2013; *ders.*, Unionsbürgerfreiheit und Aufenthaltsrecht, *ZAR* 2014, 220; *Hailbronner*, EU-Freizügigkeit für nicht erwerbstätige Unionsbürger?, *JZ* 2014, 869; *Hilpold*, Die Unionsbürgerschaft – Entwicklung und Probleme, *EuR* 2015, 133; *Grzeszick*, Nationale Staatsangehörigkeit und europäische Unionsbürgerschaft, *ZRP* 2015, 42; *Kingreen*, In Love with the Single Market?, *NVwZ* 2015, 1503; *Schmahl/Jung*, Die Unionsbürgerschaft: Ein komplexes Rechtsinstitut mit weitreichenden Folgen, *Jura* 2016, 1272; *Greiner/Kock*, Sozialleistungsansprüche für Unionsbürger im Spannungsfeld von Missbrauchsprävention und Arbeitnehmerfreizügigkeit, *NZS* 2017, 201; *Thym*, Die Unionsbürgerschaft als Spiegel der EU-Verfassungsentwicklung, in: *ders.* u. a. (Hrsg.), Unionsbürgerschaft und Migration im aktuellen Europarecht, 2017, 69; *Nettesheim*, Paradigmen der Unionsbürgerschaft, *JB Juristische Gesellschaft Bremen* 2018 (im Erscheinen).

I. მოქალაქის სტატუსის შექმნა

ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება იყო წვერი სახელმწიფოების მიზნობრივი კავშირი, რომელიც, როგორც ასეთი, თავდაპირველად საერთოდ არ ისახავდა მიზნად პოლიტიკურ გაერთიანებად ქცევას, თუნდაც იგი ვალდებული ყოფილიყო, მოქალაქეთა კეთილდღეობას მომსახურებოდა. საკმაოდ ადრევე ცხადი გახდა, რომ ინდივიდები ამ ფარგლებში გაერთიანების სამართლის სუბიექტებად უნდა მიჩნეულიყვნენ. აღნიშნულის შესაბამისად, გაერთიანების პირველადმა და მეორეულმა სამართალმა გამოიწვია **პირდაპირი სამართლებრივი ურთიერთობების** სიმრავლე ევროპულ კავშირსა და ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს შორის წევრ სახელმწიფოებში, რომლებიც ერთობლიობაში შეიძლება ჩაითვალოს – უპირატესად საბაზრო ლოგიკის მოსაზრებებით გამოკვეთილ – „**ევროპული სტატუსის**“ მქონედ. ამ თვალსაზრისით, ხელშეკრულებები ინდივიდებს შიგადაშიგ პირდაპირ უფლებებისა და მოვალეობების მფლობელ სუბიექტებად მოიხსენიებს სუპრანაციონალური სამართლებრივი ნესრიგის შიგნით.

თუმცა ეს იმას არ ნიშნავდა, რომ ინდივიდები აგრეთვე **ევროპული ინტეგრაციის პროცესის წარმართველი სუბიექტები** გახდნენ. ეს პროცესი 80-იან წლებამდე დარჩა წევრ სახელმწიფოთა შორის მიმდინარედ. ამის მეშვეობით ევროპული კავშირი ახდენდა თავის ლეგიტიმაციას; წევრი სახელმწიფოების თანხმობა განამტკიცებდა დემოკრატიული ლეგიტიმაციის პროცესს. მოქალაქეები პასიური მიმღებლობით აძლევდნენ განვითარებას გაგრძელების საშუალებას; აქტიური როლით ისინი ტკებოდნენ როგორც განვითარების ბენეფიციარები, მაგრამ არა როგორც მისი შემოქმედები. ამასთან, ინტეგრაციის პროცესი შესაძლებლობას იძლეოდა, იგი მიენიიათ „ევროპის ხალხთა“ ურთიერთშეკავშირებად. ის მნიშვნელობა, რომელიც ამ კონსტრუქციას მი-

ენიჭა, გავლენას ახდენს გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს ლისაბონის გადაწყვეტილებაზე (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 123, 267). მოქალაქეები ითვლებოდნენ „ბაზრის“, მაგრამ არა „ევროპული კავშირის მოქალაქეებად“.

- 3 თუმცა მოქალაქის როლის საკითხი, პოლიტიკური თვალსაზრისით, ადრევე განიხილებოდა. 1974 წლის პარიზის უმაღლესი დონის შეხვედრის საფუძველზე შეიქმნა სამუშაო ჯგუფი, რომელსაც უნდა შემოწმებინა, რომელი „**განსაკუთრებული უფლებები**“ უნდა განსაზღვროდა წევრი სახელმწიფოების ყველა მოქალაქეს, „**როგორც გაერთიანების მონაწილეს**“ (ადგილობრივი საარჩევნო უფლება, საჯარო თანამდებობებზე ხელმისაწვდომობა, შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლება, საპასპორტო გაერთიანება და ა.შ.). ეს ძალისხმევა გაგრძელდა 1970-იან და 1980-იან წლებში (**Ad-hoc-კომისია „მოქალაქეთა ევროპა“** = ადონინოს კომისია, 1984). 1990-1993 წლებში გამოიცა **სამი დირექტივა ბინადრობის თაობაზე**, რომლებიც ახორციელებდნენ ბინადრობის უფლების რეალიზებას ევროპული გაერთიანების ყველა მოქალაქისათვის. ამასთან, 1981-1982 წლებში გადაიდგა ნაბიჯები საპასპორტო გაერთიანებისა და სასაზღვრო კონტროლის თანდათანობით გაუქმებისათვის („**შენგენის შეთანხმება**“ 1985 წლიდან) ამავე კონტექსტში. თუმცა ამის ასახვა ხელშეკრულებაში თავდაპირველად არ მომხდარა. 1986 წლის ერთიანი ევროპული აქტის პრაქტიკულად მხოლოდ სახელმწიფოთა შორის ინტეგრაციის პარადიგმით ხასიათდებოდა.
- 4 ევროპული გაერთიანების ამოცანებისა და კომპეტენციის ზრდასთან ერთად სახელშეკრულებო კურსი (Ausrichtung) სულ უფრო და უფრო გაურკვეველი ხდებოდა. კავშირი დამოკიდებული იყო მოქალაქეებზე, თუმცა პირდაპირ უკუკავშირში არ იყო მათთან. 80-იანი წლების ბოლოს აშკარად გაძლიერდა დისკუსია ევროპული გაერთიანების დემოკრატიული ლეგიტიმაციის ირგვლივ. ჯერ კიდევ მაასტრიხტის ხელშეკრულებასთან დაკავშირებული მოლაპარაკებების მიმდინარეობისას, სადაც საქმე ეხებოდა ინტეგრაციისათვის შემდგომ ბიძგს, გაჩნდა „**გაერთიანების მოქალაქეობის**“ შექმნის იდეა. მის მეშვეობით ინდივიდები იღებენ სტატუსს, რომელიც მათ სთავაზობს პოლიტიკურ პოზიციას ინტეგრაციულ კავშირში. „მოქალაქეობის“ ცნებაში, მისი იდეურ-ისტორიული და კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პოზიციის გამო, ჩანს პოლიტიკური ინტეგრაციის უზარმაზარი პოტენციალი. მას შეუძლია, როგორც პროექტორის ეკრანს, გამოდგეს ყველანაირი წარმოდგენისთვის. მაასტრიხტში ახალშექმნილი „მოქალაქის“ სტატუსი თავდაპირველად სკეპტიციზმს, უფრო მეტიც, დაცინვას წააწყდა. ფიქრობდნენ, რომ აქ საქმე მხოლოდ სილამაზეს ეხებოდა. ბევრი ვერ ხვდებოდა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო რა დინამიკას მიაჩნებდა ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების დღევანდელი მე-9 მუხლის მე-2-მე-3 წინადადებებისა და ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-20 მუხლის დებულებას. ამასობაში დებულების პოტენციალი და ფეთქებადი ძალა ნათელი გახდა. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ამ დებულებასთან უკუკავშირში განავითარა **ვრცელი ინტეგრაციის ტელეოლოგია** „შიდა ბაზრის მიღმა“. ეს სასამართლო დიდი ხანია, საუბრობს იმის შესახებ, რომ გაერთიანების მოქალაქეობა ევროპულ კავშირში მოქალაქეთა ძირითადი სტატუსია (დამკვიდრებული მართლმსაჯულება ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს შექმნიდან, 20.09.2001, საქმე C-184/99, „Grzelczyk“, მ.6 31), რომელიც მოქალაქეთა საბაზრო პოზიციას ანაცვლებს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 8.3.2011, საქმე C-34/09, „Ruiz Zambrano“), (სტატუსის შესახებ: ევროპული კომისია, მოხსენება მოქალაქეობის თა-

ობაზე, 2013, ევროპული კომისია (2013) 269 საბოლოო). სოციალური უფლებების კუთხით, ინტეგრაციის სფეროში, საბოლოოდ, გათვალისწინებული უნდა ყოფილიყო მართლმსაჯულებაში განხორციელებული აშკარა ცვლილებები.

5 **გაერთიანების მოქალაქეთა არსებითი უფლებები** (გაერთიანების მასშტაბით თავისუფალი გადაადგილებისა და ბინადრობის უფლებები, ადგილობრივი საარჩევნო უფლება და ევროპულ პარლამენტში არჩევის უფლება საცხოვრებელ წევრ სახელმწიფოში, მესამე სახელმწიფოებში დიპლომატიურსაკონსულო დაცვა ყველა წევრი სახელმწიფოს მეშვეობით, ევროპული პარლამენტის მიმართ პეტიციის უფლება) **ასახულია ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-20–25-ე მუხლებში**. ევროპული კომისიის მოხსენებების საფუძველზე საბჭოს შეუძლია გაერთიანების მოქალაქეთა უფლებების განვრცობა კომისიის წინადადებით და ევროპული პარლამენტის მიერ ერთსულოვანი გადაწყვეტილებით მიღებული თანხმობით; საბჭოს ასევე შეუძლია, წევრ სახელმწიფოებს ურჩიოს მათი რატიფიკაცია (**განვითარების დათქმა** (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 25-ე მუხლი)). როგორც ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების შემადგენელი ნაწილი, გაერთიანების მოქალაქეთა უფლებები და მოვალეობები ექვემდებარება ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს კონტროლს.

6 გაერთიანების მოქალაქეთა უფლებები და მოვალეობები არ ამოიწურება ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-20–25-ე მუხლებით. მათ აქვთ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ყველა უფლება და მოვალეობა (**ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-20 მუხლი**). ისინი შეიძლება განსაზღვრული იყოს აგრეთვე გაერთიანების მეორეულ სამართალში. ხელშეკრულებები ნორმათა ადრესატებად ხშირად განსაზღვრავენ „**ფიზიკურ პირებს, რომლებიც წევრ სახელმწიფოებს მიეკუთვნებიან**“, ასევე „წევრი სახელმწიფოს კანონმდებლობის შესაბამისად დაფუძნებულ **საზოგადოებებს**“ ან „**საწარმოებსა და საწარმოთა გაერთიანებებს**“ (მაგალითად, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 45-ე მუხლის მე-2 აბზაცი, 54-ე მუხლი, 263-ე მუხლის მე-4 აბზაცი). გაერთიანება ცდილობს, სხვადასხვა „ფორმალობის“ მეშვეობით, როგორებიცაა: **საპასპორტო ფორმულარის უნიფიცირება** („ევროპის პასპორტი“) ან **ერთიანი ევროპული მართვის მოწმობები და ავტომობილების ევროპული სანომრე ნიშნები**, გაერთიანების საერთო მოქალაქეობა ხელშესახები გახადოს. ევროპული კავშირი მოქმედების პროგრამით უწყობს ხელს **აქტიურ ევროპულ მოქალაქეობას** (საბჭოს დადგენილება 2004/100, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L30/6).

II. გაერთიანების მოქალაქეობის გავლენა წევრი სახელმწიფოს მოქალაქეობაზე

7 ხელშეკრულების ფუძემდებლები ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-9 მუხლში ცხადყოფენ, რომ, მათი წარმოდგენის მიხედვით, გაერთიანების მოქალაქეობა არ არის „ევროპული კავშირის წევრი სახელმწიფოს მოქალაქეობა“. გაერთიანების მოქალაქე უნდა იყოს ის, ვინც რომელიმე წევრი სახელმწიფოს მოქალაქეობას ფლობს; შესაბამისად, გაერთიანების მოქალაქეობა აქცესორული და დერივაციულად მინიჭებული უნდა იყოს. ვინც ფიზიკური ან იურიდიული პირია და, შესაბამისად, გაერთიანების მოქალაქე ფართო გაგებით, ძირითადად, საკუთარ თავს განსაზღვრავს ეროვნული სამართლის მიხედვით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 20.2.2001, საქმე: C-192/99, „Kaur“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 19.10.2004, საქმე C-200/02, „Zhu und Chen“; განსაკუთრებით ევროპულ პარლამენტში არჩევის უფლებამოსილების განსაზღვრის საკითხთან დაკავშირებით). ამასთან, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო აღნიშნულ

ურთიერთობას **ფუძემდებლურად ახალი კონცეფციით აყალიბებს**. ხშირად ყურადღების მიღმა დარჩენილ „როტმანის“ („Rottmann“) გადაწყვეტილებაში სასამართლო ამოღის იქიდან, რომ წევრ სახელმწიფოებს მხოლოდ მაშინ აქვთ თავიანთი (!) მოქალაქეობის ჩამორთმევის თავისუფლება, თუ ისინი მოცემულ ვითარებაში პროპორციულად მოქმედებენ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 2.3.2010, საქმე C-135/08, „Rottmann“). ამგვარად, წევრი სახელმწიფოები თავიანთი მოქალაქეობის სამართლის საკითხებს აწესრიგებენ ევროპული კავშირისაგან დამოუკიდებლად და ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მეთვალყურეობით. საფიქრებელია, რომ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ამ პრინციპს ერთ დღეს მოქალაქეობის მიღების საკითხზეც განავრცობს. ამ ფონზე საკამათოა, გერმანული მოქალაქეობის შესახებ კანონის ახალი, 20.12.2014 წლისათვის ძალაში შესული რედაქცია შეესაბამება თუ არა გაერთიანების სამართლებრივ დებულებებს.

- 8 ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო წევრი სახელმწიფოების მოქალაქეობის სამართლისათვის ჩარჩოების კონკრეტიზებისას შინაარსობრივად დღემდე თავშეკავებულია. იგი კანონსაწინააღმდეგოდ მიღებული მოქალაქეობის ჩამორთმევის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას აღარ მოითხოვს უფრო მეტს, გარდა იმისა, რომ ჩამორთმევის შედეგები მხედველობაში იქნეს მიღებული (შეად., მაგ., ვისბადენის ადმინისტრაციულ საქმეთა სასამართლო, 15.6.2015, საქმე 6 K 168/15). როტმანის შემთხვევაში აღნიშნული გადაიზარდა მოქალაქეობის არქონაში – შედეგში, რომელსაც ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულებითა და საერთაშორისო სამართლით გათვალისწინებული ადამიანის უფლებათა უზრუნველყოფის თვალსაზრისით, ნაწილობრივ მწვავედ აკრიტიკებენ. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს შემოწმების დათქმაში ნებისმიერ შემთხვევაში იგულისხმება იმ გადაწყვეტილებების შორსმომავალი ევროპისამართლებრივი კონტროლის შესაძლებლობა, რომლებიც წევრი სახელმწიფოების მიერ მიღებულია მოქალაქეობის სამართლის სფეროში. გაერთიანება ჯერ ვერ ახორციელებს პერსონალურ სუვერენიტეტს გაერთიანების მოქალაქეებზე. გაერთიანებასა და მის მოქალაქეებს შორის არსებობს **პირდაპირი, მაგრამ ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულებით ამომწურავად განსაზღვრულ უფლებებსა და მოვალეობებზე დაფუძნებული ურთიერთობები**. ამ უკანასკნელთა ცვლილება დასაშვებია; იგი ევროპულ ფედერაციას კიდევ უფრო მეტად თანშემზრდის საშუალებას აძლევს. საინტერესოა იმაზე დაკვირვება, ეს პროცესი ხომ არ შეეხება გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ პოსტულირებული „საკონსტიტუციო იდენტობის“ ცნებას (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 123, 267, „Lissabon“).**

III. გაერთიანების მოქალაქეობის „ძირითადი სტატუსის“ შინაარსობრივი განზომილებები

- 9 ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს აქამდე არ გაუკეთებია ზოგადი და აბსტრაქტული განცხადებები კონსტიტუციის თეორიულ კონცეფციასთან დაკავშირებით და ძირითადი სტატუსის დოგმატურ აგებულებაზე ევროპული კავშირის**

საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-20 მუხლის მიხედვით. ფრთხილი, ნაბიჯ-ნაბიჯ განვითარებული მართლმსაჯულება არ იძლევა საერთო სურათისა და გრძელვადიანი პერსპექტივის დანახვის საშუალებას. ამასთან, ღიად რჩება საკითხი იმის თაობაზე, თუ რა მიმართულებით განვითარდება აღნიშნული სტატუსი მომავალში. მართლმსაჯულების ქვემოთ მოცემული ანალიზი ადასტურებს, რომ ამჟამად, უპირატესად, საქმე ეხება გაერთიანების მოქალაქეობის გამოყენებას ბერკეტად, რათა გაფართოვდეს გაერთიანების მოქალაქეების უფლებები სხვა წევრი სახელმწიფოებიდან. დღემდე არ არის თვალსაჩინო, რომ გაერთიანების მოქალაქეობის შინაარსს შეუძლია, მოქალაქეები სამართლებრივი ურთიერთობის თვალსაზრისით მნიშვნელოვნად დააახლოოს ევროპულ კავშირთან და ამგვარად გააძლიეროს მისი დემოკრატიული უკუკავშირი.

გაერთიანების მოქალაქეობის *პერსონალური გამოყენების სფეროში* (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-20 მუხლი) ამჟამად გარკვეული ცვლილებები შეინიშნება. ამასთან, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-20 მუხლი **გამოიყენება იმ პირების მიმართაც, რომლებიც თავისუფალი გადაადგილების უფლებით აქამდე არ სარგებლობდნენ.**

აქამდე გაერთიანების მოქალაქეობის ძირითადი მნიშვნელობა – მისი საგნობრივი მნიშვნელობის არსი – ჩადებული იყო *თავისუფალი გადაადგილების უფლებისა და თანაბარი მოპყრობის მოთხოვნის უფლების* დასაბუთებაში სპეციფიკური ძირითადი უფლებებით (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 34-ე, 45-ე, 49-ე, 56-ე, 63-ე მუხლები) დაფუძნებული არეალის საპირისპიროდ, იმ **მოქალაქეებისათვის, რომლებიც იცვლიან ადგილს.** ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო იცავს არა მხოლოდ იმის თავისუფლებას, რომ დაზარალების გარეშე იყოს შესაძლებელი წევრი სახელმწიფოს დატოვება, არამედ, უპირველეს ყოვლისა, იგი იცავს მიმღებ სახელმწიფოში დისკრიმინაციისგან თავისუფალ ბინადრობაზე ხელშეშლის გარეშე წვდომას და მის თავისუფლებას. აქ საქმე ეხება როგორც **არაპროპორციული შეზღუდვებისაგან თავდაცვის,** ასევე **დისკრიმინაციის აღმოფხვრის** საკითხს. აქ იგულისხმება არაპირდაპირი დისკრიმინაციაც (მდგომარეობის გაუარესება მეუღლის მიერ ქვეყნის დატოვების გამო: ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 12.7.2005, საქმე C-403/03, „Schemp“). იმავდროულად, აღნიშნული სასამართლო პუნქტობრივად ანიჭებს აგრეთვე მდგომარეობის გაუმჯობესების მოთხოვნის უფლებას (უცხოური სახელის უფლების არჩევა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 2.10.2003, საქმე C-148/02, „Garcia Avello“). გადაადგილების საკითხთან დაკავშირებით განვითარებულმა მართლმსაჯულებამ განაპირობა ის, რომ ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 21-ე მუხლს „ბაზრის გარეშე ძირითად თავისუფლებად“ ახასიათებენ.

შედარებით ახალ გადაწყვეტილებებში შეიმჩნევა ზემოაღნიშნული მნიშვნელობის ცვლილება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 8.3.2011, საქმე C-34/09, „Ruiz Zambrano“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 15.11.2011, საქმე C-256/11, „Dereci u.a.“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების

სასამართლო, 8.5.2013, საქმე C-87/12, „Ymeraga u.a.“). ამ შემთხვევებში საქმე შეეხოდა იმას, რამდენად შეუძლიათ ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-20 მუხლიდან გამომდინარე უფლებებზე მითითება გაერთიანების იმ მოქალაქეებს, რომლებსაც თავისუფალი გადაადგილების უფლებით არასოდეს უსარგებლიათ. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო არსებითად დაეთანხმა აღნიშნულს. შესაბამისად, გაერთიანების სამართალი ეწინააღმდეგება წევრი სახელმწიფოების ღონისძიებებს, რაც შედეგად იწვევს გაერთიანების მოქალაქეებისათვის „გაერთიანების მოქალაქეობის სტატუსის მეშვეობით მინიჭებული უფლებების არსზე უარის თქმას ან წევრი სახელმწიფოს სუვერენულ ტერიტორიაზე თავისუფლად გადაადგილებისა და ყოფნის უფლების განხორციელების გართულებას“. ამით ცხადი ხდება, რომ თავისუფალი მიმოსვლა (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 21-ე მუხლი) მხოლოდ ნაწილობრივი ასპექტია ამავე ხელშეკრულების მე-20 მუხლიდან გამომდინარე ვრცელი სტატუსისა. სანამ საზოგადოების ნაწილს ძირითადი სფერო ფართოდ ესმის და იმ ცენტრალურ მოცემულობაზე ავრცელებს, რომელიც აყალიბებს პიროვნებას, სხვები ცდილობენ, იგი ევროპულ კავშირში ყოფნის თავისუფლებამდე შეამცირონ. წევრი სახელმწიფოების ღონისძიებები, რომლებიც გავლენას ახდენენ არსზე, არ უნდა განიხილებოდეს როგორც „წმინდა შიდასახელმწიფოებრივი საქმე“ (თავისუფალ გადაადგილებასთან დაკავშირებით მსგავსია: ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5.5.2011, საქმე C-434/09, „McCarthy“, 46-ე და მომდევნო აბზაცი). მესამე სახელმწიფოს მოქალაქეებს, რომლებიც არ ცხოვრობენ ევროპული კავშირის წევრ სახელმწიფოში, მაგრამ ევროპული კავშირის მოქალაქეობის მქონე მათი შვილის და მეორე მშობლის ადგილსამყოფელი ქვეყანაა, არ შეუძლიათ ევროპული კავშირის მოქალაქეობას დაეყრდნონ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 8.11.2012, საქმე C-40/11, „Iida“; შეად., ასევე, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 10.10.2013, საქმე C-86.12, „Alopa u.a.“). მესამე სახელმწიფოს მოქალაქე მშობლის ნასამართლეობა, რომელიც თავის მცირეწლოვან, გაერთიანების მოქალაქე შვილთან ერთად ევროპული კავშირის წევრ სახელმწიფოში ცხოვრობს, არაა საკმარისი საფუძველი მისი გაძევებისათვის, თუ ეს შედეგად აუცილებლად გამოიწვევს იმას, რომ გაერთიანების მოქალაქე ბავშვი იძულებული იქნება, დატოვოს ევროპული კავშირის ტერიტორია (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13.9.2016, საქმე C-165/14, „Marín“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13.9.2016, საქმე C-304/14, „CS“). ეს შემოტრიალება შედეგად იწვევს აგრეთვე იმას, რომ გაერთიანების მოქალაქეობა მომავალში შესაძლოა, რეზიდენტების დისკრიმინაციის წინააღმდეგ იქნეს მიმართული.

- 13** ამ განვითარების მიუხედავად, ევროპული კავშირის მოქალაქეობა კვლავაც რჩება **წინაპოლიტიკურ სფეროში**. პოლიტიკური გაერთიანების პროცესი უფრო მეტ წინაპირობებს ითვალისწინებს, ვიდრე სამართლის სუბიექტად ყოფნა (Rechtsträgerschaft); და იგი ითვალისწინებს **განსაკუთრებული ურთიერთკავშირის** ყოვლისმომცველ **თანაფარდობას** საზოგადოებასა და ამავე საზოგადოების მიერ დანიშნულ უმაღლესი ძალაუფლების განმახორციელებლებთან (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების

სასამართლო, 26.5.1980, საქმე 149/79, „კომიტეტი/ბელგია“). ევროპული კავშირის მოქალაქეთა სამართლებრივი მდგომარეობის გაუმჯობესება წევრ სახელმწიფოებში ჯერჯერობით ამას არ იწვევს. ევროპული კავშირისათვის ნამდვილი მიკუთვნება გაითვალისწინებდა ევროპული კავშირის მოქალაქეთა წრეში საერთო პოლიტიკური წარმოდგენების ჩამოყალიბებას, რომლებიც დღემდე ჯერ ისევ ბუნდოვანია. პირთა საყოველთაო თავისუფალი გადაადგილების შემოღების მიუხედავად, **საერთოევროპული „ჩვენ-განცდა“** გაერთიანების მოქალაქეებში მხოლოდ ჩანასახში არსებობს. ამას აშკარად ცხადყოფს ფინანსური კრიზისის დაძლევისთან დაკავშირებით არსებული გადანაწილების დავა. ეროვნული სახელმწიფო რჩება პირველად/უპირატეს სამართლებრივ და ფაქტობრივ ამოსავალ წერტილად. იმავედროულად, ევროპული კავშირი არსებითად იმით განსხვავდება საერთაშორისო ორგანიზაციებისაგან, რომ მასა და მოქალაქეებს შორის არსებობს **პირდაპირი პერსონალური ურთიერთობები** მნიშვნელოვანი მოცულობით. გაერთიანების მოქალაქე შეიძლება, იმავედროულად, გაერთიანების უშუალო წევრად იქნეს მიჩნეული.

ამასთან, უფრო და უფრო აქტუალური ხდება **არაევროპული კავშირის მოქალაქეთა** უფლებების გაფართოების საკითხი, რომელთაც წევრ სახელმწიფოში აქვთ რეგულარული საცხოვრებელი (ალ-ნიშნულთან დაკავშირებით: ძირითად უფლებათა ქარტიის 41-ე-45-ე მუხლები; დირექტივა (ევროპის გაერთიანება) 2003/109, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო 2003, L 16/44). ცალკეულ შემთხვევებში მათი სამართლებრივი პოზიცია, როგორც გაერთიანების მოქალაქესთან დაკავშირებული პირისა, შეიძლება ასევე ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-20 მუხლიდან გამომდინარეობდეს (მაგ., ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 19.10.2004, საქმე C-200/02, „Zhu und Chen“, მ.6. 42).

IV. თავისუფალი გადაადგილება: პოზიტიური და ნეგატიური თავისუფლების დაცვა

გაერთიანების მოქალაქეობის ცენტრში დგას **თავისუფალი გადაადგილების უფლება ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 21-ე მუხლის მიხედვით**. ამ მუხლის დებულება პირდაპირ გამოიყენება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 17.9.2002, საქმე C-413/99, „Baumbast u.a.“). იგი ანიჭებს ინდივიდებს სუბიექტურ უფლებას, რომელიც შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ეროვნული უწყებების წინაშე. ევროპული კავშირის მოქალაქეთა თავისუფალი გადაადგილების უფლებას მაღალი ეკონომიკური ღირებულება აქვს. საინტერესოა „სახელმწიფოთა მოქალაქეობით ვაჭრობა“, რომლის მეშვეობითაც მესამე სახელმწიფოს მოქალაქეებს ხელი მიუწვდებათ მთლიან ევროპულ კავშირზე.

1. პერსონალური გამოყენების სფერო

თავისუფალი გადაადგილების უფლება აქვს გაერთიანების ყველა მოქალაქეს – იმის მიუხედავად, ისევე როგორც ძირითადი თავისუფლებების შემთხვევაში, მათი ეკონომიკური საქმიანობა ატარებს თუ არა საერთაშორისო ხასიათს. ამით უფლებამოსილება ვრცელდება არა მარტო ძირითადი თავისუფლებებით აღჭურვილ დასაქმებულებსა და თვითდასაქმებულებზე, არამედ, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ

ხელშეკრულების 21-ე მუხლის გამოყენების სფერო მოიცავს, აგრეთვე, მაგალითად, პენსიონერთა თავისუფალ გადაადგილებას (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 9.11.2006, საქმე C-520/04, „Turpeinen“, მ.წ. 16 და მისი მომდევნო). სახელმწიფოთა ხელმძღვანელებს, მინისტრებსა და მსგავს პერსონებს ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 21-ე მუხლის გამოყენება მხოლოდ საერთაშორისო სამართლის ფარგლებში შეუძლიათ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 16.10.2012, საქმე C-364/10, „უნგრეთი/სლოვაკეთი“). პირთა თავისუფალი გადაადგილება შიდა ბაზრის ჩანაფიქრს მიღმა ევროპული კავშირის პოლიტიკურ მახასიათებლად იქცა.

- 17** ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 21-ე მუხლის გამოყენება გაერთიანების მოქალაქეებს შეუძლიათ არა მხოლოდ **ადგილსამყოფელი სახელმწიფოს**, არამედ, აგრეთვე, მათი **წარმოშობის ქვეყნის** წინაშე, როცა და თუ სურთ ქვეყნის დატოვება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 10.7.2008, საქმე C-33/07, „Jipa“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 17.11.2011, საქმე C-430/10, „Gaydarov“, მ.წ. 25) ან დაბრუნება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 26.10.2006, საქმე C-192/05, „Tas-Hagen u.a.“, მ.წ. 19, 24 და მისი მომდევნო; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 18.7.2006, საქმე C-406/04, „De Cuyper“, მ.წ. 35). მესამე სახელმწიფოების ბოჭვა ისევე მცირეა, როგორც აქამდე იყო ევროპულ კავშირთან მიმართებით.

2. საგნობრივი გამოყენების სფერო

ა) საერთაშორისო მოძრაობის თავისუფლების დაცვა

- 18** ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 21-ე მუხლის პირველი აბზაცის თანახმად, გაერთიანების ყველა მოქალაქეს აქვს უფლება, თავისუფლად გადაადგილდეს და **იმყოფებოდეს** ნევრი სახელმწიფოების სუვერენულ ტერიტორიაზე პირველადი და მეორეული სამართლის შეზღუდვების გათვალისწინებით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 23.10.2007, დაკავშირებული საქმეები: C-11/06 და C-12/06, „Morgan u.a.“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 22.5.2008, საქმე C-499/06, „Nerkowska“). დაცულია აგრეთვე მობილობა განათლების მიზნით (შეად., აგრეთვე ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 165-ე და მომდევნო მუხლი). თუმცა გაერთიანების სამართლით ქვეყანაში ყოფნის კონკრეტული მიზნის დადასტურება არ მოითხოვება. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 21-ე მუხლი იცავს სხვა ნევრ სახელმწიფოში გადასვლისა და იქ ყოფნის თავისუფალ ნებას. შესვლის აკრძალვა უნდა იყოს დასაბუთებული (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 4.6.2013, საქმე C-300/11, „ZZ“).
- 19** გაერთიანების მოქალაქის ბინადრობის სტატუსი ამჟამად კოდიფიცირებული და დაკონკრეტებულია დირექტივაში 2004/38 (ABl. 2004, L 158/77). აღნიშნულის მეშვეობით გაძლიერდა აგრეთვე **ოჯახის იმ წევრების დაცვა, რომლებიც მესამე სახელმწიფოს მოქალაქეები არიან** (შეად. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 18.12.2014, საქმე C-202/13, „McCarthy u.a.“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 1.3.2014, საქმე C-456/12, „O“). იმავდროულად,

დირექტივით გაუმჯობესებულია გაძევებისაგან დაცვა. აქ ამოსავალი წერტილია ის გარემოება, რომ თავისუფალი გადაადგილების უფლებასთან დაკავშირებით დირექტივის დებულებები სპეციალურია („lex specialis“) ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 21-ე მუხლთან მიმართებით, რაც შედეგად იწვევს იმას, რომ ისინი, საბოლოოდ, აკონკრეტებენ გაერთიანების მოქალაქეობასთან დაკავშირებული თავისუფალი გადაადგილების არეალს და არ შეიძლება გადაფარულ იქნეს პირველად სამართალზე მითითებით (სხვაგვარადაა თანასწორობის სფეროში, მ.წ. 16/25). დირექტივის იმპლემენტაცია გერმანიაში განხორციელდა ევროპული კავშირის ფარგლებში თავისუფალი გადაადგილების შესახებ კანონით. მესამე სახელმწიფოს მოქალაქეებს იმ შემთხვევაშიც კი არ შეუძლიათ პირდაპირ მიუთითონ ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 21-ე მუხლზე, როდესაც მათ გაერთიანების მოქალაქესთან ფამილარული ურთიერთობა აკავშირებთ. 2004/38 დირექტივაში (ABl. 2004, L 158/77) განსაზღვრული უფლებები პირთა ამ წრეს, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მუდმივი პრაქტიკის თანახმად, ანიჭებენ არა დამოუკიდებელ უფლებებს, არამედ ისინი გამომდინარეობენ იქიდან, რომ გაერთიანების მოქალაქე განახორციელა თავისი თავისუფალი გადაადგილების უფლება (ბოლოს: ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 16.7.2015, საქმე C-218/14, „Singh u.a.“).

ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 21-ე მუხლით განსაზღვრულ, თავისუფალი გადაადგილების ზოგად ნორმაზე უკუმიმთითება გამორიცხულია, ვინაიდან აქ სახეზე არაა გაერთიანების მოქალაქის ქცევა **თავისუფალი გადაადგილების შესახებ სპეციალური დებულებების გამოყენების სფეროში** (შეად. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 45-ე, 49-ე, 56 მუხლებთან) (მაგ., ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 11.9.2007, საქმე C-76/05, „Schwarz u.a.“, მ.წ. 35). პირთა მოძრაობის თავისუფლების სპეციალური უფლებები დამოუკიდებელ მნიშვნელობას ინარჩუნებენ განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ ზოგადი პირთა თავისუფალი გადაადგილება მკაცრ დათქმებს ექვემდებარება (შეად., მაგ., დირექტივის 2004/38 პირველ მუხლთან, ABl. L 158/77).

ბ) დარჩენის უფლების დაცვა

ამის გარდა, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 21-ე და მისი მომდევნო მუხლი იცავენ აგრეთვე წევრ სახელმწიფოში დარჩენის შესაძლებლობის უფლებას. წევრი სახელმწიფოს ღონისძიებები არ შეიძლება, გაერთიანების მოქალაქეს, – გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ეს გამართლებულია, – **აიძულებდეს ქვეყნის დატოვებას**. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-20 და მისი მომდევნო მუხლიდან წარმოიშობა მითითებები ევროპული კავშირის მოქალაქის მესამე სახელმწიფოსათვის გადაცემის შემთხვევისთვის (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 6.9.2016, საქმე C-182/15, „Petruhin“). გაერთიანების მოქალაქეები დაცულნი არიან, აგრეთვე, ევროპული კავშირის წევრი მათი საკუთარი სახელმწიფოსაგან. ზემოთ ნახსენებ „Ruiz Zambrano“-ს გადაწყვეტილებაში (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 8.3.2011, საქმე C-34/09) აღნიშნულთან დაკავშირებით ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო აღნიშნავს, რომ გაერთიანების სამართლის წინააღმდეგ მოქალაქის სტატუსის შელახვა (კონკრეტულად, წასვლის იძულება) შეიძლება იმ გზითაც განხორციელდეს, რომ ბინადრობაზე უარი ეთქვას მესამე პირებს,

რომლებთანაც მჭიდრო კავშირშია გაერთიანების მოქალაქე (მშობლებისა და შვილის ურთიერთობა); თუმცა ბიოლოგიური კავშირის არსებობა გაერთიანების მოქალაქე ბავშვსა და მესამე სახელმწიფოს მოქალაქე პირს შორის სავალდებულოდ აუცილებელი არ არის (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 6.12.2012, დაკავშირებული საქმეები: C-356/11 და C-357/11, „O. u. a.“). ამის მიუხედავად, მოცემულ შემთხვევაში, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ვერ დაინახა ქვეყნის დატოვების იძულება გაერთიანების მოქალაქე ბავშვისათვის, როდესაც მესამე სახელმწიფოს მოქალაქე მამინაცვალს უარი ეთქვა ბინადრობის უფლებაზე, რადგან აქ არ არსებობდა ბავშვის ფართო მოცულობითი დამოკიდებულება მასთან. გაურკვეველია ამგვარ შემთხვევებში ბინადრობის შეწყვეტის ღონისძიებათა დაშვებული ზღვარი. ეს ნებისმიერ შემთხვევაში არ აფუძნებს **მეუღლეთა და ოჯახის გადაყვანის ზოგად უფლებას** (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5.5.2011, საქმე C-434/09, „McCarthy“; ეკონომიკური საფუძვლების არარელევანტურობა: ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 15.11.2011, საქმე C-256/11, „Dereci u.a.“). ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო აფართოებს ამ პრაქტიკას (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13.9.2016, საქმე C-304/14, „Marin“).

3. უფლების შელახვა

- 22** თავისუფალი გადაადგილების უფლების შელახვის ცნება ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ ფართოდაა გაგებული. შელახვად მიიჩნევა არამხოლოდ ქვეყანაში ყოფნის კონკრეტული აკრძალვა. წევრი სახელმწიფოს ის ღონისძიებებიც, რომლებიც, საბოლოოდ, არაპირდაპირ უარყოფით გავლენას ახდენს საკითხის გადაწყვეტაზე, ხვდება ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 21-ე მუხლის გამოყენების სფეროში. უფლების შელახვა სახეზეა, **როდესაც პერსონალური უსიამოვნებანი, პერსონალური ხარჯები ან დაყოვნება თავისუფალი მიმოსვლის გამოყენებას მაღალი ალბათობით შეუძლებელს ხდის** (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 23.10.2007, დაკავშ. საქმეები C-11/06 და C-12/06, „Morgan u.a.“, მ.6. 30). ასე მაგალითად, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ გადაწყვიტა, რომ გადაადგილების მსურველის უფლების შემლახვად დაბეგვრას შეუძლია, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 21-ე მუხლიდან გამომდინარე უფლების დარღვევა გამოიწვიოს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 29.4.2004, საქმე C-224/02, „Pusa“). ასევე, წევრი სახელმწიფოს მიერ მეორე წევრი სახელმწიფოს სამართლის შესაბამისად განხორციელებული სახელის მინიჭების აღიარებაზე უარი განიხილება უფლების დარღვევად (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 14.10.2008, საქმე C-353/06, „Grunkin u.a.“). თუმცა არ არსებობს ზოგადი ვალდებულება იმისა, რომ აღიარებულ იქნეს საზღვარგარეთ შვილად აყვანის ფარგლებში შეცდომით მინიჭებული სახელი, რომლის შემოტანაც შიდა სამართლის მიხედვით დაუშვებელია (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 22.12.2010, საქმე C-208/09, „Sayn-Wittgenstein“). არ არის სავალდებულო სხვა წევრ სახელ-

მნიშვნელოვანი იმ გვარის აღიარება, რომელიც კეთილშობილების აღმნიშვნელ მრავალ ნაწილს შეიცავს და გაერთიანების მოქალაქის მიერ თავისუფლად იქნა არჩეული ევროპული კავშირის წევრ სხვა სახელმწიფოში, რომლის მოქალაქეობაც ასევე აქვს დაინტერესებულ პირს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 2.6.2016, საქმე C-438/14, „Bogendorff von Wolffersdorff“). მუდმივი საცხოვრებელი ადგილის მოთხოვნის გათვალისწინებით, როგორც ეს განსაზღვრულია განათლების ხელშეწყობის შესახებ ფედერალური კანონის მე-5 პარაგრაფის მე-2 აბზაცში, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ასევე დაინახა ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 21-ე მუხლის შემოღება, იმის მიუხედავად, რომ იგი განუზრუნვლად მოქმედებს გერმანიისა და გაერთიანების სხვა წევრი სახელმწიფოების მოქალაქეებისათვის (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 24.10.2013, საქმე C-220/12, „Thiele Meneses“). ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ნაწილობრივ ამოწმებს, ევროპის კავშირის სამართლის საგნობრივი გამოყენების სფეროში ხომ არ აკლია რაიმე გარემოება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 4.10.2012, საქმე C-75/11, „კომიტეტი/ავსტრია“ (მგზავრობის საფასურის შემცირება სტუდენტებისთვის)); სხვა შემთხვევებში სასამართლო აღნიშნულს არ ეხება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 26.10.2006, საქმე C-192/05, „Tas-Hagen u.a.“, მ.ნ. 20, ომის სამოქალაქო მსხვერპლთათვის ზიანის ანაზღაურება). ამ შემთხვევებში ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ევროპული კავშირის სამართლის ფარგლებს ძალიან ვრცელ ინტერპრეტაციას უკეთებს; გაერთიანების მოქალაქეობის შესახებ დებულებების კონკრეტულების გზით იგი განაწვრივს „ხელშეკრულების გამოყენების სფეროს“.

4. ჩარჩოები/ზღვარი

ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 21-ე მუხლი თავისუფალი გადაადგილების უფლებას ზღუდავს „ამ ხელშეკრულებითა და იმპელემენტაციის დებულებებით გათვალისწინებული შემზღუდვებისა და პირობების“ დათქმით. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ამოდის იქიდან, რომ ევროპელი კანონმდებელი, ძირითადად, თავისუფალია იმ წინაპირობების დადგენისას, რომელთა შესაბამისადაც შესაძლებელია თავისუფალი გადაადგილების უფლების განხორციელება. უფლებები კონკრეტულად განერილია დირექტივაში 2004/38 (ABl. L 158/77). ამასობაში, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ბევრჯერ იმსჯელა იმასთან დაკავშირებით, როდისაა დასაშვები **გაერთიანების მოქალაქის გაძევება**. მისთვის ყოველთვის ამოსავალი წერტილია ის გარემოება, რომ ბინადრობის შეწყვეტის ღონისძიებები მხოლოდ მაშინაა დასაშვები, როდესაც წევრი სახელმწიფოს ინტერესისა და ინდივიდუალური ინტერესის ანონ-დანონის შედეგად ისინი (ღონისძიებები) გონივრულად მიიჩნევა (შეად. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 23.11.2010, საქმე C-145/09, „Tsakouridis“). სისხლის სამართლის მძიმე დანაშაულის შემთხვევებში მსგავსი ღონისძიებები, მითუმეტეს, დაშვებულია (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 22.5.2012, საქმე C-348/09, „I“).

- 24 სხვა გამარტივების თაობაზე კანონმდებელს შეუძლია, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 21-ე მუხლის მიხედვით მიიღოს გადაწყვეტილებები. განსაკუთრებულ საკანონმდებლო პროცესში შესაძლოა, მიღებულ იქნეს ღონისძიებები, რომლებიც შეეხება სოციალურ უსაფრთხოებასა და სოციალურ დაცვას.

V. თანაბარი მოპყრობის უფლება (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 21-ე მუხლის შედარება მე-18 მუხლთან)

- 25 ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ **თანაბარი მოპყრობის მოთხოვნის უფლების** განვითარება, დიდი ხანია, გაერთიანების მოქალაქეობის კონტექსტში დაიწყო (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-18 მუხლი). ადრინდელ მართლმსაჯულებაში გაურკვეველი იყო, ამ მოთხოვნის უფლებას თავისუფალი გადაადგილების უფლების აღქმა უნდა განემტკიცებინა (თანაბარი მოპყრობა როგორც თავისუფალი გადაადგილების წინაპირობა), თუ საერთაშორისო მოძრაობის შედეგი უნდა ყოფილიყო (თანაბარი მოპყრობა როგორც თავისუფალი გადაადგილების შედეგი). პირველ შემთხვევაში ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-18 მუხლის გამოყენებისათვის სავალდებულო იქნებოდა, რომ მოთხოვნილ თანაბარ მდგომარეობას „საერთაშორისო ხასიათი“ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 2.10.2003, საქმე C-148/02, „Garcia Avello“) ჰქონდეს, ანუ საერთაშორისო მოძრაობას უწყობდეს ხელს, ან, ყოველ შემთხვევაში, ამარტივებდეს; მეორე შემთხვევაში, პირიქით, საკმარისია, რომ, ზოგადად, გამოყენებულ იქნეს თავისუფალი გადაადგილების უფლება. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ამკარად მეორე თვალსაზრისისკენ გადაიხარა: ვინც ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 21-ე მუხლი ერთხელ გამოიყენა, სარგებლობს, ძირითადად, **ყოვლისმომცველი მოთხოვნის უფლებით თანაბარ მოპყრობაზე**. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-18 მუხლის გამოყენების სფერო ვრცელდება ცხოვრების ყველა გარემოებაზე, მათ შორის უპირატესია თანაბარი მოპყრობა საგადასახადო სფეროში. ძალიან სადავო საკითხია, აღნიშნულში რამდენად შედის სოციალური დახმარებები. სოციალურ-სამართლებრივი თვალსაზრისით თანასწორად მოპყრობის მოთხოვნა უპრობლემოდ შეუძლიათ იმ პირებს, რომლებიც მიმღები სახელმწიფოს შრომის ბაზრის განკარგულებაში არიან. იმ სოციალური შენატანების წრე, რომლებზეც თანასწორად მოპყრობის მოთხოვნის უფლება ვრცელდება, არ შემოისაზღვრება დადგენილებაში 1971/1408 (ABI. L 149/2) აღნიშნული შენატანებით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 22.5.2008, საქმე C-499/06, „Nerkowska“). აღნიშნულის საპირისპიროდ, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს უახლესი მართლმსაჯულების გათვალისწინებით, პირებს, რომლებიც არ არიან სამუშაო ბაზრისათვის მზად და არიან სოციალურად გაჭირვებულები, არ შეუძლიათ უნიფიცირებული ბინადრობის უფლების გამოყენება და, შესაბამისად, არ სარგებლობენ თანასწორად მოპყრობის მოთხოვნის უფლებით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 11.11.2014, საქმე C-333/13, „Dano“). „Alimanovic“-ის გადაწყვეტილებაში ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ამოსავალ წერტილად მიიჩ-

ნია ის გარემოება, რომ პირს, რომელიც თავის უნიფიცირებულ ბინადრობის უფლებას მხოლოდ სამუშაოს ძებნის ფაქტზე ამყარებს, შეიძლება, ხანგრძლივად ეთქვას უარი, ღირეჭეტივის 2004/38 (ABI. L 158/77) 24-ე მუხლის მე-2 აბზაცის შესაბამისად, „სოციალური დახმარების შენატანებზე“ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 15.9.2015, საქმე C-67/14). გადაწყვეტილება გაერთიანების მოქალაქეობას არ ამცირებს „ბაზრის მოქალაქეობამდე“, თუმცა იგი ცხადყოფს, რომ ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-20 მუხლის საშუალებით ნამდვილი „სოციალური გაერთიანების“ წარმოქმნა შეუძლებელია. ფაქტობრივად, აქ საქმე ეხება პოლიტიკურ პროექტს, რომლის დასრულებაც/გადაწყვეტაც მხოლოდ ევროპული კავშირის კანონმდებელს შეუძლია. შედარებით ახალი სასამართლო პრაქტიკით ხორციელდება იმ ადრინდელი გადაწყვეტილებების შესწორება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 7.9.2004, საქმე C-456/02, „Trojani“), რომელთა მიხედვითაც თანასწორად მოპყრობის მოთხოვნის უფლებები წევრი სახელმწიფოების ბინადრობის სტატუსს ემყარება.

ამ მოთხოვნის უფლება მოიცავს ასევე უმაღლეს სასწავლო დაწესებულებებში თანაბარ დაშვებას (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13.4.2010, საქმე C-73/08, „Bressol u.a.“; მ.წ. 34/19). სტუდენტებს, რომლებიც დამოკიდებულნი არიან სოციალურ დახმარებაზე, ძირითადად, აქვთ ამის მოთხოვნის უფლება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 11.7.2002, საქმე C-224/98, შეად. აგრეთვე მ.წ. 34/20). თანაბარი მოპყრობის მოთხოვნის უფლება მოიცავს ასევე საგადასახადო (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 23.4.2009, საქმე C-544/07, „Rüffler“) და საპროცესო სამართალს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 24.11.1998, საქმე C-274/96, „Bickel u.a.“ სისხლის სამართალში; სამოქალაქო პროცესში: ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 27.3.2014, საქმე C-322/13, „Grauel Rüffer“). თუმცა მესამე სახელმწიფოს მოქალაქეებთან – თავმჯდომარის მაძიებლებთან, პირიქით, თანასწორად მოპყრობა სავალდებულოდ არ მოითხოვება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 4.6.2009; დაკავშირებული საქმეები: C-22/08 და „C-23/08“ „Vatsouras u.a.“). თავის ახალ გადაწყვეტილებაში ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ განმარტა, რომ არ შეიძლება საცხოვრებლის დასაფინანსებლად განსაზღვრული თანხების (Wohngeld) განაწილებისას დისკრიმინირებულ იქნეს ხანგრძლივი ბინადრობის უფლების მქონე მესამე სახელმწიფოს მოქალაქე, ვინაიდან აღნიშნულმა თანხამ უნდა უზრუნველყოს ღირსეული ცხოვრების პირობები ყველასთვის, ვისაც საამისოდ საკმარისი საშუალება არ გააჩნია (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 24.4.2012, საქმე C-571/10, „Kamberaj“).

მსგავსი შემთხვევების მიმართ არათანასწორად მოპყრობა არა მარტო მაშინაა სახეზე, როცა წევრი სახელმწიფო გაერთიანების მოქალაქეს კონკრეტულ საქმეზე მხოლოდ იმის გამო ეუბნება უარს, რომ საქმე ევროპული კავშირისათვის უცხოელს შეეხება (ასე მაგალითად: ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 12.5.1998, საქმე C-85/96, „Martinez Sala“). დღეს უფრო მნიშვნელოვანია შემთხვევათა ჯგუფი, როცა ვინმეს **დისკრიმინაცია იმის გამო ხდება, რომ მან თავისუფალი გადაადგი-**

ლუბის უფლება გამოიყენა – იქნება ეს საზღვარგარეთ გადასვლით (განათლების ხელშეწყობის შესახებ ფედერალური კანონის (BAföG) შემთხვევები, შეად. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 23.10.2007; დაკავშირებული საქმეები: C-11/06 და C-12/06, „Morgan u.a.“, 26.2.2015, საქმე C-359/13, „Martens“ (საზღვარგარეთ სწავლის დაფინანსება), 24.10.2013, საქმე C-220/12, „Thiele Meneses“ (ქვეყნის შიგნით ბინადრობის ნებართვის არსებობა საზღვარგარეთ სწავლისას მოქმედი BAföG-თვის)), თუ მიმღებ სახელმწიფოში გადასვლით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 11.6.2002, საქმე C-224/98, „D’Hoop“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების, 15.3.2005, საქმე C-209/03, „Bidar“). გარდა ამისა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 21-ე მუხლთან შესაბამოდ ჩათვალა რეგულაცია, რომლის მიხედვითაც გარკვეული ტიპის კომუნებში უძრავი ქონების გადაცემა ან გაქირავება მხოლოდ იმ პირებზე შეიძლება, რომელთაც „საკმარისი კავშირი“ აქვთ ამ კომუნასთან (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 8.5.2013; დაკავშირებული საქმეები: C-197/11 და C-203/11, „Libert u.a.“).

- 28** ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო დასაშვებად თვლის, რომ წევრმა სახელმწიფომ **პროპორციულობის/თანაზომიერების შემოწმებას** მიმართოს. ის შეიძლება გამართლებული იყოს „ობიექტური, დაინტერესებულ პირთა მოქალაქეობისგან დამოუკიდებელი აწონ-დაწონით **საჯარო ინტერესისა...**, რომელიც გონივრულ მიმართებითა ეროვნული სამართლის მიხედვით ლეგიტიმურად მისაღწევ მიზანთან“ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 23.10.2007, დაკავშირებული საქმეები: C-11/06 და C-12/06, „Morgan u.a.“, მ.ნ. 33). თანაზომიერების პრინციპის შემოწმებისას შესაბამისმა წევრმა სახელმწიფომ უნდა დაადგინოს, კითხვის ნიშნის ქვეშ მოქცეული, უკვე შემდგარი სოციალური დახმარება სოციალური დახმარების სისტემისათვის არათანაზომიერ ტვირთს ხომ არ ნიშნავს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 19.3.2013, საქმე C-140/12, „Brey.“). ზემოთ ნახსენებ „Bidar“-ის გადაწყვეტილებაში (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 15.3.2005, საქმე C-209/03) სასამართლომ დაადგინა, რომ წევრი სახელმწიფოები სრულიად თავისუფალნი არიან, მოითხოვონ მიმღებ წევრ სახელმწიფოში **„ინტეგრაციის“ განსაზღვრული დონე**, სანამ აიღებენ სოციალურ პასუხისმგებლობას. იმის ფონზე, რომ სასამართლომ თავდაპირველად, სულ მცირე, 5-წლიანი ვადა მიიჩნია თანაზომიერად (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 18.11.2008, საქმე C-158/07, „Förster“), ახლახან თითოეული შემთხვევის განხილვა შესაბამის პრივილეგიებთან კავშირში მოითხოვა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 4.10.2012, საქმე C-75/1, „კომისია/ავსტრია“). ამ ურთიერთმიმართებით მნიშვნელოვანია, რომ თანასწორად მოპყრობის მოთხოვნის უფლება არ ითვალისწინებს, ბინადრობის სტატუსი გაერთიანების სამართალს ეფუძნებოდეს; ვისაც მხოლოდ სახელმწიფო სტატუსი აქვს, მას შეუძლია, თავისუფალი გადაადგილების უფლების გამოყენების შემდეგ ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-18 მუხლზე მიუთითოს. ასე ნაბიჯ-ნაბიჯ ხდება ორი უფლების (თავისუფალი გადაადგილება და დისკრიმინაცია) დაკავშირება.

დღემდე გაურკვეველია ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-18 და მისი მომდევნო მუხლების მიმართება დამაბუქტებელ მეორეულ სამართალთან. თანასწორად მოპყრობის მოთხოვნის უფლების დაკონკრეტებისას ბევრ გადაწყვეტილებაში ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ამოდის **მე-18 მუხლის უპირატესობიდან მეორეულ სამართალთან შედარებით**. გადაწყვეტილებები იმის თაობაზე, თუ როდიდან შეუძლია, გაერთიანების მოქალაქეს მიმღებ სახელმწიფოში ხელშეწყობა მოითხოვოს (იხ. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 15.3.2005, საქმე C-209/03, „Bidar“; 18.11.2008, საქმე C-158/07, „Förster“), ცხადყოფს, რომ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს არ აკლია საჭირო მგრძნობელობა, რათა შექმნას ბალანსი ეკონომიკური ინტეგრაციის უზრუნველყოფის მიზანსა და წევრი სახელმწიფოების სოციალური სისტემების დაცვის მოთხოვნას შორის; თუმცა აღნიშნული გადაწყვეტილებები ასევე ადასტურებს, რომ სახელშეკრულებო სამართლის კონკრეტიზებისას სასამართლო არანაირად არ გრძნობს თავს შეზღუდულად მეორეული სამართლის დებულებებით. შედარებით ახალ სოციალურ-სამართლებრივ მართლმსაჯულებაში ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, პირიქით, ორიენტირებულია მხოლოდ მეორეული სამართლის რეგულაციებზე და არ ახდენს მათ ინტერპრეტაციას პირველადი სამართლის შესაბამისად, ან არ მიმართავს პირდაპირ უკუკავშირს ევროპული კავშირის საქმიანობის შესახებ ხელშეკრულების მე-20 მუხლთან (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 11.11.2014, საქმე C-333/13, „Dano“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 15.9.2015, საქმე C-67/14, „Alimanovic“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 14.6.2016, საქმე C-308/14, „კომიტეტი/ გაერთიანებული სამეფო“). ფაქტობრივად, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო აქ ძალიან თავშეკავებულია.

თავისუფალი გადაადგილების უფლების კავშირი დისკრიმინაციის აკრძალვასთან **30** გაერთიანების მოქალაქეობის კონცეფციაში აფუძნებს არა მართო უფლებას „ბინადრობაზე“, არამედ ანიჭებს ასევე **ვრცელ უფლებებს „ბინადრობაში“**. (შეხედულები-სამებრ) ხდება იმ რეგულაციების განვრცობა ან გადაფარვა, რომლებსაც ევროპული კავშირის საქმიანობის შესახებ ხელშეკრულება ნათლად ითვალისწინებს. შესაბამისად, თავისუფალი გადაადგილების „ხელშეწყობასთან“ პირდაპირი კავშირი იკარგება. ამის ნაცვლად, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო საფუძვლად იყენებს მის მიერვე განვითარებულ პერსონალური ინტეგრაციის კონცეფციას. ამ კომბინაციამ შეიძლება იქამდე მიგვიყვანოს, რომ გაერთიანების მოქალაქეებს მიენიჭოთ არჩევანის უფლებები, რომლებიც რეალურად თანასწორობის იდეას ეწინააღმდეგება: *Garcia Avello*-ს საქმეში (მ.წ.16/11) სასამართლომ მშობლებს, ფაქტობრივად, მიაკუთვნა ბელგიურ და ესპანურ სახელის უფლებებს შორის არჩევანის უფლება. არსებობს ასევე დოგმატური მოსაზრებებიც, ვინაიდან გაერთიანების მოქალაქეობის ამგვარი გაგება ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-18 მუხლით გათვალისწინებულ დათქმას გაერთიანების სამართლის გამოყენების სფეროს სასარგებლოდ, ფაქტობრივად, აზრს უკარგავს.

VI. გაერთიანების მოქალაქეობის პოლიტიკური განზომილება

- 31** გაერთიანების მოქალაქეების, როგორც ევროპული კავშირის მოქალაქეთა, პოლიტიკური სამართლებრივი სტატუსი ჯერ განუვითარებელია.

1. საარჩევნო უფლება ადგილობრივ არჩევნებში და ევროპულ პარლამენტთან დაკავშირებით

- 32** გაერთიანების მოქალაქეობის პოლიტიკური ბირთვი, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-20 მუხლის თანახმად, არის თანაბარი საარჩევნო უფლება ადგილობრივი არჩევნებისას „უცხო“ სახელმწიფოში, სადაც გაერთიანების მოქალაქეს აქვს საცხოვრებელი ადგილი (მაგ., იტალიელს გერმანიაში). იგივე პრინციპი მოქმედებს ევროპული პარლამენტის თანაბარი აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლებისათვის (მაგალითად, ესპანელისა საფრანგეთში). ევროპული პარლამენტისათვის აღნიშნული რეგულაციის არსი საგნის ბუნებიდან გამომდინარეობს. ადგილობრივ არჩევნებში მონაწილეობის უფლებამოსილება **გაერთიანების 20 მილიონზე მეტი მოქალაქისათვის, რომლებიც ევროპულ კავშირში თავიანთი სამშობლოს ფარგლებს გარეთ ცხოვრობენ**, განისაზღვრება მათი ადგილობრივი კუთვნილების შესაბამისად. დეტალური იმპლემენტაცია ხორციელდება მეორეული სამართლის მეშვეობით.
- 33** ევროპულ პარლამენტთან დაკავშირებული აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლების მინიჭების უფრო ზუსტად დაკონკრეტება ხდება წევრი სახელმწიფოების მიერ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 12.9.2006, საქმე C-300/04, „Eman u.a.“). განსაკუთრებული საფუძვლების არსებობისას, ვინაობა ფარგლებში, შესაძლებელია, აგრეთვე, საარჩევნო უფლებამოსილების გავრცელება არაგაერთიანების მოქალაქეზე (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 12.9.2006, საქმე C-145/04, „Spanien/UK u. a.“, Rn. 80: Einwohner von Gibraltar).
- 34** „**უცხოელთა მონაწილეობის უფლება ადგილობრივ არჩევნებში**“, სხვათა შორის, გერმანიაშიც დიდი ხნის განმავლობაში **საკამათო იყო**. გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ უარი თქვა მის შემოღებაზე ფედერალურ რესპუბლიკაში იმ საფუძვლით, რომ კონსტიტუციის მე-20 მუხლის მე-2 აბზაცი სახელმწიფო ძალაუფლების განხორციელებას „გერმანელი ხალხით“ შემოფარგლავს (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 83, 37). კონსტიტუციის 28-ე მუხლის პირველი აბზაცის ცვლილებამ ხელი შეუწყო ადგილობრივი საარჩევნო უფლების შემოღებას გაერთიანების მოქალაქეთა სასარგებლოდ დირექტივის 1994/80 (ABl. 1994, L368/38) შესაბამისად. გადაწყვეტილების არსებითი მნიშვნელობის გამო ამ დირექტივამ გამოიწვია ცვლილება ხელშეკრულებაში (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 22-ე მუხლის შემოღება). გერმანიაში იმპლემენტაცია ხორციელდება მიწების კანონმდებლობის მეშვეობით. ადგილობრივი აღმასრულებელი მოხელეობის კანდიდატს (**ქალაქის მერი, ადგილობრივი საბჭოები/საკრებულოები**) შეიძლება ეროვნული მოქალაქეობა მოეთხოვოს.
- 35** „ევროპული არჩევნების ევროპეიზება“ უფრო დეტალურად იქნა მოწესრიგებული დირექტივით 1993/109 (ABl. 1993, L 329/34). ევროპული პარლამენტის კანდიდატად წარდგენა შესაძლებელია მხოლოდ ერთ წევრ სახელმწიფოში. თუმცა წევრი სახელმწიფოების მოქალაქეები არ არიან ვალდებული, მხოლოდ საკუთარ ქვეყანაში იქნენ წარდგენილი კანდიდატებად. გარკვეული გამოწვევის შესაძლებლობა არსებობს იმ შემთხვევისათვის, როდესაც გაერთიანების „უცხოელ“ მოქალაქეთა წილი მაღალია (ლუქსემბურგი). ფაქტობრივად, უფლებააღჭურვილ პირთა საარჩევნო ინტერესი

კვლავ დაბალია (გერმანიაში 2009 წელს უფლებამოსილი არაგერმანელი გაერთიანების მოქალაქეების 40%-ზე მეტმა მიიღო მონაწილეობა). გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ ევროპულ არჩევნებში 5%-იანი ბარიერი საექვო დასაბუთებით კონსტიტუციის საწინააღმდეგოდ მიიჩნია (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 129,300); აქედან გამომდინარე, გაჩნდა 3%-იანი ბარიერი. თუმცა ეს უკანასკნელიც კონსტიტუციის საწინააღმდეგოდ იქნა მიჩნეული პოლიტიკურ პარტიათა თანაბარი საარჩევნო უფლებებისა და თანაბარი შანსების პრინციპებში მძიმე ჩარევის გამო (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 135, 259).

2. დიპლომატიური და საკონსულო დაცვა

გაერთიანების ყველა მოქალაქე, რომელთა სამშობლოსაც არ გააჩნია მესამე ქვეყანაში დიპლომატიური ან საკონსულო წარმომადგენლობა, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 23-ე მუხლის თანახმად, იმ ქვეყანაში სარგებლობს **ევროპული კავშირის ნებისმიერი სხვა წევრი სახელმწიფოს თანაბარი დაცვით** („დიპლომატიური დაცვის ევროპეიზება“). დეტალები აისახა წევრი სახელმწიფოების მთავრობების საბჭოში გაერთიანებულ წარმომადგენელთა 1995 წლის 19 დეკემბრის 1995/553 გადაწყვეტილებაში (ABl. L 314/73, დამატებები). ძირითად უფლებათა ქარტიის 46-ე მუხლი იღებს იღებს ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 23-ე მუხლიდან.

ევროპეიზებული დიპლომატიური/საკონსულო დაცვა მოიცავს დახმარებას გარდაცვალების შემთხვევაში, უბედური შემთხვევებისას, ავადმყოფობის, დაკავების, ძალადობრივი დანაშაულის ან სხვაგვარი საჭიროების შემთხვევებში გაერთიანების მოქალაქეებისათვის.

3. პეტიციისა და ენობრივი/სალაპარაკო უფლებები

ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 24-ე მუხლის თანახმად, გაერთიანების ყველა მოქალაქეს აქვს **ევროპული პარლამენტისადმი პეტიციის უფლება** და შეუძლია, **მოქალაქეთა წარმომადგენლებს** მიმართოს (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 227-ე და მისი მომდევნო მუხლი). ამ შესაძლებლობის გამოყენება სულ უფრო და უფრო მეტად ხდება. გარდა ამისა, გაერთიანების მოქალაქეს აქვს უფლება, ევროპული კავშირის ერთ-ერთ სამუშაო ენაზე მიმართოს კავშირის ორგანოებსა და დაწესებულებებს და იმავე ენაზე მიიღოს მათგან პასუხი (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 24-ე მუხლის მე-4 აბზაცი). აქ საქმე ეხება **მნიშვნელოვან უფლებას** ევროპული კავშირის ენობრივი რეჟიმის ფარგლებში, რომელიც ამცირებს დისტანციას გაერთიანების მოქალაქესა და „შორეულ ბრიუსელს“ შორის. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 24-ე მუხლით განსაზღვრული უფლებები აისახა ძირითად უფლებათა ქარტიის 41-ე, 43-ე და 44-ე მუხლებში.

VII. შეჯამება და სამომავლო პერსპექტივა

ევროპული გაერთიანების მოქალაქეობას აქვს პოტენციალი, გახდეს **პოლიტიკური გაერთიანების** საფუძველი და ათვლის წერტილი, რომელსაც შეუძლია, ხელი

შეუწყოს დემოკრატიული სტრუქტურისთვის საჭირო ინდივიდის იდენტიფიცირების პროცესს საზოგადოებასთან. ამის მიხედვით, იცვლება თავდაპირველი ეკონომიკური გაერთიანების საბოლოო ხასიათი და სტრუქტურა. გაერთიანების მოქალაქეობის განვითარება უფრო მყარდება – განსაკუთრებით „ევროპული იდენტობის“ გადმოსახედიდან – საინტეგრაციო-პოლიტიკური და სამეცნიერო ინტერესების ფოკუსში. ნაწილობრივ ფიქრობენ, რომ იდგმება პირველი ნაბიჯი *პოლიტიკური გაერთიანებისკენ სოციალური მოქალაქეობის* განვითარებაში.

39 თუმცა ეჭვები მაინც არსებობს: აქამდე არ შეინიშნება წევრი სახელმწიფოების სოციალური უზრუნველყოფის სისტემათა იმაზე მეტი პორიზონტალური გახსნა შრომის ბაზარზე წარმოდგენილი პირებისათვის, ვიდრე ამას ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-18 მუხლი აფუძნებს. სხვა პირების მიმართ მოპყრობა შეიძლება საკუთარი პასუხისმგებლობის ლიბერალური მოსაზრებით იყოს ნაკარნახევი. ამ დიფერენცირების მიუხედავად, წევრი სახელმწიფოები იძულებული გახდნენ, თავიანთი სახელმწიფოებრივი მართლწესრიგი (Rechtsordnung) ღია სივრცის ახალი მოცემულობისათვის მოერგოთ. ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი თვალსაზრისი დაკინროება (Blickverengungen) დაძლეულ იქნა უფლებამოსილ პირთა წრის გაფართოებით. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო მოითხოვს „სოლიდარობას“ და, იმავდროულად, იმის გაცნობიერებას, რომ წევრი სახელმწიფოების შესაბამისი პასუხისმგებლობის მიკუთვნება სივრცისათვის, რომელიც გახსნის პროცესშია, გამიჯვნის რთულ საკითხს წამოჭრის. თუმცა კვლავაც არ არსებობს ევროპული კავშირის (თუნდაც მატერიალური) სოლიდარობა მისივე მოქალაქეების მიმართ, რაც გამოიხატება ევროპული კავშირის მასშტაბით გაჭირვებული მოქალაქეების თანადგომაში. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ამას აღიარებს თავის შედარებით ახალ პრაქტიკაში; სოლიდარობის იძულება მოსამართლეთა მემკვიდრეობით მნიშვნელოვან პრობლემებს წარმოშობდა ლეგიტიმაციისა და მისაღებობის თვალსაზრისით.

40 გაერთიანების მოქალაქეობა მნიშვნელოვანი ნაბიჯია ევროპული კავშირის გრძელვადიანი, სახელმწიფოს მსგავსი ინტეგრაციული გაერთიანებისკენ მიმავალ გზაზე. გაერთიანებაში არსებული ხალხისა და პირთა ინტეგრაცია **ხანგრძლივი პროცესია**. საბაზრო მოქალაქეობიდან გაერთიანების მოქალაქეობამდე განვითარება მხოლოდ პირველი ეტაპია. გაერთიანების მოქალაქეთა ერთმანეთთან „სიახლოვე“ შეიძლება კვლავ გაიზარდოს გაერთიანების პროცესის წინსვლასთან ერთად ინტეგრაციის ზოგიერთი სიმბოლოს მეშვეობით, როგორცაა, მაგალითად, ევრო. თუმცა განსხვავებები მაინც რჩება. **„სადნობი ქურის მსგავს გადანყვებას“**, როგორც ამერიკის შეერთებული შტატების შემთხვევაში, ევროპული კავშირის სახელმწიფოებს შორის მათი **ეთნიკური, ისტორიული, კულტურული და ენობრივი მრავალფეროვნებით**, არ უნდა ველოდოთ. ევროპული კავშირის დიდმა გაფართოებამ 2004 და 2007 წლებში მოიტანა ახალი გამონწვევები პერსონალური თანშემრდისათვის. ევროპული კავშირის საქმიანობის შესახებ ხელშეკრულების მე-20 მუხლის მიხედვით, გაერთიანების მოქალაქეობის კონცეფციას, როგორც ეროვნული მოქალაქეობის განვრცობას (და არა შეცვლას), შეეძლო, გრძელვადიანი ღირებულება ჰქონოდა. მშობლიური სახელმწი-

ფოს მოქალაქეობა კვლავაც რჩება გაერთიანების მოქალაქის ცხოვრებისეულ ურთიერთობებში უპირატეს ამოსავალ წერტილად. ხელსაყრელი განვითარების შემთხვევაში, სახელმწიფოთა გაერთიანება ევროპა – შეიძლება მისთვის თანდათან „მეორე სამშობლოდ“ იქცეს.

§17. ევროპული ძირითადი უფლებები

ლიტერატურა: Mayer, Der Vertrag von Lissabon und die Grundrechte, EuR 2009, Beiheft 1, 87; Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. 6/1+2, 2009/2010; Pernice, The Treaty of Lisboa – Fundamental Rights, 2009; Rideau (Hrsg.), Les droits fondamentaux dans l'Union européenne, 2009; Terhechte, Konstitutionalisierung und Normativität der europäischen Grundrechte, 2011; Weiß (Hrsg.), Die Bedeutung von Menschenrechten für die EU, 2011; Schmitt, Rechtsnatur und Verpflichtungsdichte der Europäischen Grundrechte, 2012; Hufeld/Rathke, Der Grundrechtsschutz nach Lissabon, in: Müller-Graff/Schwarze (Hrsg.), XXV. FIDE-Kongress, 2013, 7; Weiß, Grundrechtsschutz durch den EuGH: Tendenzen seit Lissabon, EuZW 2013, 287; Fabrini, Fundamental Rights in Europe, 2014; Kingreen, Die Unionsgrundrechte, JURA 2014, 295; Pabel/Raschauer (Hrsg.), Die Organisation des Grundrechtsschutzes, 2014; Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 4. Aufl. 2015; Masing u. a. (Hrsg.), Strukturfragen des Grundrechtsschutzes in Europa, 2015; Huber, Grundrechtsschutz in Europa: Vermehrung, Verunsicherung, Kohärenz, FS Thürer, 2015, 305.

ინტერნეტმისამართი: http://europa.eu/pol/rights/index_de.htm

I. ევროპული კავშირის ძირითადი უფლებების ჩამოყალიბება

ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულება, ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულება და ხელშეკრულება ევროპის ატომური კავშირის შესახებ თავდაპირველად არ შეიცავდნენ ნორმებს ძირითადი უფლებების დაცვის შესახებ. თავდაპირველად, ეს ნათელი არ იყო, თუკი ხელშეკრულებით განსაზღვრული სუპრანეროვნული სამართალშემოქმედება (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 288-ე მუხლი დადგენილების შესახებ) ამას მოითხოვდა. გარდა ამისა, უშუალოდ ეროვნულ დონეზე ძირითადი უფლების საკითხი თავისი განვითარების პირველ ფაზაზე იყო: გერმანიასა და იტალიაში ეს პროცესი ნელი სვლით მიმდინარეობდა, ხოლო სხვა სახელმწიფოებში არ არსებობდა მსგავსი რამ ჯერ.

ძირითადი უფლებების დაცვის სისტემის განვითარების იდეაზე კონცენტრირება დაიწყო 1960-იან წლებში, როდესაც ინტეგრაციის გაერთიანებამ ინდივიდთა უშუალო ინტერესების განმახორციელებელ ინსტრუმენტებზე ზრუნვა დაიწყო. პოლიტიკურ სფეროთა მთელ რიგში ევროპის ეკონომიკურმა გაერთიანებამ შეზღუდა ეკონომიკური მონაწილეების ინდივიდუალური მოქმედების თავისუფლება ინტერვენციონისტული რეგულაციებით. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, რომელსაც ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლის შესაბამისად მიმართავდნენ ხოლმე, არ იკავებდა თავს **სამოსამართლო სამართლის** განვითარების კონტექსტში, **ძირითადი უფლებების** დაცვის **უზრუნველსაყოფად**. ამ

თვალსაზრისით, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ცდილობდა, აღექვა ევროპის ეკონომიკურმა გაერთიანება კონსტიტუციური თეორიის კონტექსტში, რომელიც დღეს სახელმწიფოს უმაღლეს ხელისუფლებას თავისუფალი თანაარსებობის ფარგლებში განიხილავს. 1969 წელს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო აღნიშნავდა, რომ მას ასევე ევალებოდა, აგრეთვე, „გაერთიანების მართლწესრიგის იმ ზოგადსამართლებრივი პრინციპებით აღიარებული ძირითადი უფლებების დაცვა, რომლის უზრუნველყოფა მისი მოვალეობა იყო“ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 12.11.1969, საქმე: 29/69, „Stauder“), და გადანყვებითობაში – „Internationale Handelsgesellschaft“ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 17. 12. 1970) – სასამართლომ დაადგინა, რომ „ძირითადი უფლებებისადმი ყურადღება ... სამართლის ზოგად პრინციპებს (განეკუთვნება), რომლის დაცვა სასამართლომ უნდა უზრუნველყოს“.

- 3 შედეგად, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ განავითარა ფართო და მტკიცე **წესრიგი ძირითადი უფლებების დაცვის შესახებ**. ამ სფეროში სამართლის ზოგადი პრინციპების გამოყენების მეთოდი წარმოდგენილია გადანყვებითობით – „Nold“ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 14.5.1974): ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ორიენტირდებოდა წევრი სახელმწიფოების კონსტიტუციებით აღიარებულ და დაცულ ძირითად უფლებებზე, აგრეთვე, საერთაშორისო ხელშეკრულებებზე ძირითად უფლებათა დაცვის შესახებ, რომელთა დადებამი წევრი სახელმწიფოები მონაწილეობდნენ, ან, რომელშიც ეს უკანასკნელნი გაერთიანდნენ. ამ თვალსაზრისით, ცენტრალურ როლს ასრულებდა ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია, რომელიც ყველაზე ბოლოს რატიფიცირდა საფრანგეთის, როგორც ევროპის ეკონომიკურმა გაერთიანების უკანასკნელი წევრი სახელმწიფოს, მიერ.
- 4 ამ მიდგომის შესახებ ექსპლიციტურად განისაზღვრა მასტრიხტის ხელშეკრულებაში (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების დღევანდელი მე-6 მუხლის მე-3 პუნქტი). როგორც სამართლის ზოგადი პრინციპები, ძირითადი უფლებები **რანგობრივად** იდგა პირველად და მეორეულ სამართალს შორის. ხელშეკრულების ნორმების გამოყენება, განვერების შესახებ ხელშეკრულებების ჩათვლით, ევროპული კავშირის ძირითად უფლებებთან ერთად, შეუძლებელი იყო. ამის საპირისპიროდ ევროპული კავშირის ყველა ორგანო ვალდებული იყო და არის, ყურადღება მიაქციოს ძირითად უფლებებს, საერთაშორისო ხელშეკრულებების დადების ჩათვლით.
- 5 ეს წესრიგი, პირველ რიგში, იცავდა **ლიბერალურ თავისუფლებას** კავშირის სამართალს დაქვემდებარებული მოქალაქეებისას. მიუხედავად ამისა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ძირითად უფლებებს **სხვა ფუნქციები** წაართვა. კრიტიკის საგანი იყო და რჩება დღემდე, რომ ევროპული კავშირის ძირითადი უფლებების დაცვითი მოქმედება, საბოლოოდ, მწირია: რამდენადაც ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო თავისუფალია, აგრეთვე, ახალი ძირითადი უფლებების განვითარებისას, იმდენად უხვია ის, მინიმუმ, ტრადიციულად ძირითადი უფლებების ჩარევის შესაძლებლობებისა და ზღვრის საკითხის განსაზღვრისას.

დამოუკიდებლად ამისა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს **6** მართლმსაჯულება აღიქმება **ძნელად ხელმისაწვდომად** და ევროპის სამართალში გაუცნობიერებელი მოქალაქეებისათვის **საერთოდ მიუწვდომლად**. ნაკლებად შინაარსობრივი და უფრო მეტად სოციალურ-ფსიქოლოგიური საფუძვლები გახდა წევრი სახელმწიფოებისათვის ინიციატორად იმისა, რომ შეიქმნა კონვენტი ძირითად უფლებათა ქარტიის შესამუშავებლად. ამ უკანასკნელმა, რომელსაც ხელმძღვანელობდა გერმანიის ყოფილი ფედერალური პრეზიდენტი რომან პერცოგი, საკუთარი შედეგები წარმოადგინა 2000 წლის ოქტომბერში; 2000 წლის დეკემბერში ქარტიაზე თანხმობა განაცხადა ევროპულმა საბჭომ. 2007 წლის 12 დეკემბერს ევროპულმა პარლამენტმა, საბჭომ და კომისიამ მოახდინეს მცირეოდენ შეცვლილი ტექსტის ხელახალი „თავისუფალი პროკლამირება“ (ტექსტი აქ: ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, 2007, C 303/1). ძირითად უფლებათა ქარტია, ლისაბონის ხელშეკრულების ძალაში შესვლიდან ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების ახლად განსაზღვრული მე-6 მუხლის შესაბამისად, არის ცენტრალური ნორმა ევროპული კავშირის ძირითად უფლებათა დაცვის სისტემისა და იქცა პირველადი სამართლის სამართლებრივად მბოჭავ ნაწილად, მიუხედავად იმისა, რომ პოლიტიკური მიზეზების გათვალისწინებით არ ქცეულა ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების უშუალო ტექსტად.

სადღეისოდ ძირითად უფლებათა დაცვის სისტემა, არსებითად, **სამი ელემენტისაგან 7** შედგება: ძირითად უფლებათა ქარტია წარმოადგენს უშუალოდ მბოჭავ პირველად სამართალს (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-6 მუხლის 1-ლი აბზაცი). გარდა ამისა, ევროპული კავშირი მბოჭავად მიიჩნევა სამართლის ზოგად პრინციპებს, რომელსაც ავითარებს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, შედარებითსამართლებრივი მეთოდის საფუძველზე, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციისა და ეროვნული კონსტიტუციების გამოყენებით (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-6 მუხლის მე-3 პუნქტი). საბოლოოდ, ევროპულმა კავშირმა დათმო გაწვევება ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციაში, რომელიც ევროპული კავშირის მიმართ სამართლებრივად უშუალოდ მბოჭავი იქნებოდა (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-6 მუხლის მე-2 აბზაცი). გარდა ამისა, ხელშეკრულებები შეიცავენ ასევე სხვა რელევანტურ ნორმებს, უპირველესად, თანასწორობის პოლიტიკასთან დაკავშირებით.

II. ევროპის ძირითად უფლებათა ქარტიის საფუძვლები

ლიტერატურა, შეჯამება: *Di Federico* (Hrsg.), *The EU Charter of Fundamental Rights*, 2011; *Meyer* (Hrsg.), *Charta der Grundrechte der EU*, 4. Aufl. 2014; *Peers u. a.* (Hrsg.), *The EU Charter of Fundamental Rights*, 2014; *Jarass*, *Charta der Grundrechte der EU*, 3. Aufl. 2016; *Stern/Sachs* (Hrsg.), *Kölner Gemeinschaftskommentar zur Grundrechte-Charta*, 2. Aufl. 2016.

სხვა არსებითი ლიტერატურა: *Sagmeister*, *Die Grundsatznormen in der Europäischen Grundrechtecharta*, 2010; *Lenaerts*, *Die EU-Grundrechtecharta: Anwendung und Auslegung*, EuR 2012, 3; *Kahl/Raschauer* (Hrsg.), *Grundsatzfragen der europäischen Grundrechtecharta*, 2013; *Ritleng*, *De l'articulation des systèmes de protection des droits fondamentaux dans l'Union*, RTDE 2013, 267; *Schmidt*, *Grund- und Menschenrechte in Europa*, 2013; *Stern*, *Die Charta der Grundrech-*

te der Europäische Union vor und nach Lissabon, FS E. Klein, 2013, 669; *Holoubek/Lienbacher* (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2014; *Krommendijk*, Principled Silence or Mere Silence on Principles? The Role of the EU Charter's Principles in the Case Law of the Court of Justice, ECLR 2015, 321; *Lenaerts*, In Vielfalt geeint/ Grundrechte als Basis des europäischen Integrationsprozesses, EuGRZ 2015, 353; *Masing*, Einheit und Vielfalt des Europäischen Grundrechtsschutzes, JZ 2015, 477; *Classen*, Schwierigkeiten eines harmonischen Miteinanders von nationalem und europäischem Grundrechtsschutz, EuR 2017, 347.

1. ზოგადი მიმოხილვა

- 8 1999/2000 წლებში შემუშავებული და ლისაბონის ხელშეკრულებით მბოჭავად აღიარებული ძირითად უფლებათა ქარტია სადღეისოდ არის **ცენტრალური კატალოგი ძირითადი უფლებების კავშირის ფარგლებში**. ქარტია, **დღეის მდგომარეობით**, მოიცავს **ადამიანის უფლებების ევროპული გაგების კონტექსტში** თანამედროვე სტანდარტებს, მისივე **54 მუხლის** ფარგლებში და აქვს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის გავლენა. ყოველივე ეს მოიცავს თავისუფლებით და თანასწორობით უფლებებს, ასევე, ეკონომიკურ და სოციალურ უფლებებს და თანამედროვე გამოწვევებს. პრეამბულის შესაბამისად, 6 თავი (1-ლი–50-ე მუხლები) მოიცავს **მატერიალურ ძირითად უფლებებს**. ბოლო 51-ე–53-ე მუხლები არეგულირებენ ძირითად უფლებათა ქარტიის გამოყენების სფეროს, ერთგვაროვან **ზღვარს ძირითადი უფლებებისას** და ქარტიის მიმართებას ძირითადი უფლებების უზრუნველყოფ სხვა ინსტრუმენტებთან, განსაკუთრებით ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასთან,
- 9 I და II თავებში (1-ლი-მე-19 მუხლები), ღირსების ხელშეუვალობის პრინციპზე დაყრდნობით, ჩამოთვლილია კლასიკური **თავისუფლებითი უფლებები**; თანასწორობის შესახებ III თავში ერთმანეთს უკავშირდება ადამიანის უფლებების კლასიკური კონცეფციები, როგორებიცაა: **თანამედროვე მოთხოვნები** კულტურის/რეგიონების/ენების მრავალფეროვნებისა და „პოზიტიური“ დისკრიმინაციის (23-ე მუხლი, მე-2 პუნქტი) შესახებ, ასევე, ბავშვთა/ასაკოვნების/შშმ პირების (24-ე-26-ე მუხლები) უფლებები; სიტყვამრავალი IV თავი სოლიდარობის შესახებ (27-ე-38-ე მუხლები) მოიცავს არსებით კატეგორიებს სამსახოვანი ფორმულისა – „თავისუფლება-თანასწორობა-ძმობა“: ხშირია **ბუნდოვანი, კომპრომისზე დაფუძნებული** ცნებები. განსაკუთრებით არის დაცული სამუშაო ცხოვრებისა და სოციალური საკითხები, დასაქმებულთა ინფორმირების ვალდებულებები (27-ე მუხლი), კოლექტიური განხილვის საკითხები (30-ე-31-ე მუხლები), ბავშვთა მუშაობის აკრძალვა და ოჯახის დაცვის საკითხები (32-ე-33-ე მუხლები), ასევე, სოციალური უსაფრთხოების უფლება (34-ე მუხლი). გარდა ამისა, აღიარებულია ჯანმრთელობის, გარემოს დაცვისა და მომხმარებელთა დაცვის უფლებები (35-ე, 37-ე-38-ე მუხლები) და, ზოგადი ეკონომიკური ინტერესების შესაბამისად, მომსახურებისადმი ხელმისაწვდომობის საკითხები (36-ე მუხლი); V თავში სამოქალაქო უფლებების (39-ე-46-ე მუხლები) შესახებ შევამბეულია **კავშირის მოქალაქეთა ევროპული სტატუსი**. სრულყოფილად არის ფორმულირებული იუსტიციური უფლებები (47-ე-50-ე მუხლები). ეს უკანასკნელი ასახავს **ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მიერ დაცულ კატეგორიებს**. ქარტია არ შეიცავს განსაკუთრებულ უფლებრივ სასაჩივრო ინსტრუმენტს.

ქართის ოფიციალური განმარტებები მოიცავს ტექსტობრივ წყაროებს (ადამიანის უფ- **10**
 ლებების შესახებ დოკუმენტები, სასამართლო პრაქტიკა და სხვ.), რომლებიც კონვენ-
 ტმა ქართის შექმნისას მნიშვნელოვნად მიიჩნია. პირდაპირი მითითებების შესაბამი-
 სად (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-6 მუხლის, 1-ლი პუნქტის, მე-3
 ქვეაბზაცი, ძირითად უფლებათა ქართის 52-ე მუხლის მე-7 პუნქტი), ეს უკანასკნელი
 „სრულფასოვნად გასათვალისწინებელია“ სასამართლოების მიერ ქართის განმარ-
 ტებისას. ქართის გამოყენებისათვის პოლონეთსა და გაერთიანებულ სამეფოში 30-ე
 პროტოკოლი ითვალისწინებს შეზღუდვებს მისი მოქმედების შესახებ, რაც ევროპული
 კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ მინიმალისტურად ინტერპრეტირ-
 დება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 21. 12. 2011, საქმე:
 C-411/10 und C-493/10, „N.S.“). გარდა ამისა, პოლონეთმა განსაკუთრებული გან-
 მარტება (დათქმა) გააკეთა ქართის მიმართ.

ძირითად უფლებათა ქარტიამ გამოიწვია ურთიერთსაწინააღმდეგო რეაქციები. ნა- **11**
 წილობრივ, მასში ხედავდნენ „დიდ პროექტს“, რომლითაც ევროპული კავშირი სა-
 კუთარ თავს იბოჭავს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის გათვალისწინებით.
 გარდა ამისა, მიიჩნეოდა, რომ ქარტიამ რაღაც ხარისხით გადაიღო არსებული გა-
 რანტიები და ეს უკანასკნელნი უფრო ნათლად აღქმადი გახადა. ამ შეხედულების შე-
 საბამისად, ევროპული ძირითად უფლებათა ქართის მნიშვნელობის გაძლიერებამ,
 საჯარო ცნობიერების ფარგლებში, ხაზი გაუსვა ევროპული კავშირის **დემოკრატიული**
და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების შესაბამის ბუნებას. ხშირად,
 ამ ყველაფერთან ურთიერთკავშირში ხაზი ესმებოდა ქართის „თანამედროვეობის“
 საკითხს, რომელიც მოიცავდა ახალი ტიპის ძირითად უფლებებს (მაგ., 41-ე მუხლი:
 კარგი მმართველობის შესახებ უფლება). ხშირად აქედნენ (მიუხედავად ამისა, მხო-
 ლოდ მოჩვენებითად იდენტიფიცირებად) ლიბერალური თავისუფლებითი უფლებების
 თანასწორი მოპყრობის შესახებ მოთხოვნების, „სოლიდარობის“ შესახებ უფლებები-
 სა და სამოქალაქო უფლებების თანაბარმნიშვნელოვანების საკითხს. ხშირად კეთდე-
 ბოდა შედარებით მოკრძალებული შეფასებებიც. ამის საფუძველი იყო არა მხოლოდ
 შორსმდგომი რეგულირებითი დათქმები, რომლებიც მოპოვებადია ძირითადი უფ-
 ლებების შესახებ ნორმებში (მაგ., მე-16 მუხლი: სამეწარმეო თავისუფლების უზრუნ-
 ველოფა „კავშირის სამართლის შესაბამისად და თითოეული სახელმწიფოს სამართ-
 ლებრივი ნორმების მიხედვით“). გარდა ამისა, კრიტიკის საგნად იქცა 52-ე მუხლით
 განსაზღვრული არადიფერენცირებული დათქმა ძირითად უფლებათა ზღვრის შესა-
 ხებ, ისევე, როგორც აკრძალვის შესახებ ნორმების გათვალისწინება ძირითად უფლე-
 ბათა ქარტიაში (მე-3 მუხლი, მე-2 პუნქტი).

2. უფლებამოსილი და ვალდებული პირები

ა) ადრესატები

ლიტერატურა: *Leczykiewicz*, Horizontal Application of the Charter of Fundamental Rights, ELRev 2013, 479; *Ohler*, Grundrechtliche Bindungen der Mitgliedstaaten nach Art. 51 GRCh, NVwZ 2013, 1433; *Sarmiento*, Who's afraid of the Charter?, CMLRev 2013, 1267; *Geiß*, Europäischer Grundrechtsschutz ohne Grenzen?, DÖV 2014, 265; *Herresthal*, Grundrechtecharta und Privatrecht,

ZEUP 2014, 238; *Heuer*, Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRC: die Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte, 2014; *Lange*, Verschiebungen im europäischen Grundrechtssystem, NVwZ 2014, 169; *Ludwigs*, Kooperativer Grundrechtsschutz zwischen EuGH, BVerfG und EGMR, EuGRZ 2014, 273; *Maier*, Grundrechtsschutz bei der Durchführung von Richtlinien, 2014; *Stotz*, Die Beachtung der Grundrechte bei der Durchführung des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten, FS Dausen, 2014, 409; *Streinz*, Streit um den Grundrechtsschutz?, FS Dausen, 2014, 429; *Thym*, Blaupausenfällen bei der Abgrenzung von Grundgesetz und Grundrechtecharta, DÖV 2014, 941; *Classen*, Für ein sachgerechtes Miteinander von europäischem und nationalem Grundrechtsschutz, FS Müller-Graff, 2015, 1378; *Britz*, Grundrechtsschutz durch das Bundesverfassungsgericht und den Europäischen Gerichtshof, EuGRZ 2015, 275; *Dougan*, Judicial Review of Member State action under the general principles and the Charter, CMLRev 2015, 1201; *Mager*, Geltung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union nach Maßgabe des Vorrangprinzips, FS Müller-Graff, 2015, 1358; *Bucher*, Die Bindung der Mitgliedstaaten an die EU-Grundrechtecharta bei Ermessensspielräumen, ZEuS 2016, 153; *Classen*, Zu wenig, zu fundamentalistisch – zur grundrechtlichen Kontrolle „unionsrechtlich determinierter“ nationaler Hoheitsakte, EuR 2016, 304; *Heiderhoff* u.a. (Hrsg.), EU-Grundrechte und Privatrecht, 2016; *Teetzmann*, Grundrechtsbindung des Unionsgesetzgebers und Umsetzungsspielräume, EuR 2016, 90; *Jarass*, Die Bedeutung der Unionsgrundrechte unter Privaten, ZEuP 2017, 310.

- 12 ევროპული კავშირის ძირითადი უფლებები ბოჭავს **მთლიან უმაღლეს ხელისუფლებას**, რომელიც ხორციელდება ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულებისა და ევროპის ატომური კავშირის შესახებ ხელშეკრულების ფარგლებში. ეს ეხება, ასევე, ღონისძიებებს, რომელთაც იღებს ევროპული კავშირი **გაეროს უშიშროების საბჭოს დადგენილებების აღსასრულებლად** (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 3.9.2008, საქმე: 402/05 P u.a., „Kadi“; ევროპული კავშირის სასამართლო, 30.9.2010, საქმე: T-85/09, „Kadi“). კავშირის ბოჭვა ძირითადი უფლებებით ვრცელდება, ასევე, ერთიან საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკაზე, თუკი ეს უკანასკნელი ინდივიდუალური უფლებებით დაცულ სფეროში ერევა. სამართლებრივი დაცვისას არსებულ ხარვეზებს ასწორებს და ავსებს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო საკუთარი „ძირითადი უფლებების მიმართ ლოიალური“ მართლმსაჯულებით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 27.2.2007, საქმე: C-355/04, „Segi“, იხ., ასევე, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 275-ე მუხლის მე-2 აბზაცი). მუხლი 6, ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულება ექვემდებარება კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს კონტროლს. ორგანოების ხელშეკრულების მიღმა მოქმედების მიმართაც, განსაკუთრებით, ESM-ის ფარგლებში, მოქმედებს ძირითად უფლებათა ქარტია (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 20.9.2016, საქმე: C-8/15 P, „Ledra“). ექსტრატერიტორიული მოქმედების კონტექსტში, ბოჭვის საკითხი ჯერ არ გამხდარა განხილვის საგანი, თუმცა ამ კითხვას პოზიტიური პასუხი უნდა გაეცეს. რამდენადაც ევროპული კავშირი დირექტივებს გამოსცემს, რომლებიც, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლს მოსაზრებით, ძირითად უფლებებს არასაკმარისად იცავს, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ევროპული კავშირისგან მოითხოვს ამ დეფიციტების აღმოფხვრას, რაც სადავოა.
- 13 საკითხთან დაკავშირებით, თუ რამდენად იბოჭებიან **წევრი სახელმწიფოები** ძირითადი უფლებებით ევროპული კავშირის სამართლის ფარგლებში, ძირითად უფლებათა

ქართვის 51-ე მუხლის 1-ლი აბზაცი შემოიფარგლება კავშირის სამართლის „განხორციელების“ საკითხის იდენტიფიცირებით. სიტყვასიტყვითი მნიშვნელობით ყოველივე ამის აღქმა შეიძლება ვიწროდ, განსხვავებით **სამართლის ზოგადი პრინციპების** გამოყენების საკითხისაგან. ეს უკანასკნელი გასათვალისწინებელი არიან არა მხოლოდ რეგულაციების აღსრულების და დირექტივების იმპლემენტირებისას, არამედ კავშირის სამართლის „გამოყენების სფეროში“ შემუშავებული ღონისძიებების შემთხვევაშიც. ქართვის ოფიციალური განმარტებების გათვალისწინებით, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ამ პრინციპებს იყენებს ძირითად უფლებათა ქართვის 51-ე მუხლის ინტერპრეტირებისას. ძირითადი უფლებების დაცვის საკითხის კონკრეტიზებისას სათანადოდ გასათვალისწინებელია ძირითადი უფლებების დაცვის სისტემის მრავალფეროვნების უზრუნველყოფის საკითხი, და როგორც ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო საკუთარი დამკვიდრებული პრაქტიკით აღნიშნავს, ძალაუფლების არა მხოლოდ ჰორიზონტალური, არამედ ვერტიკალური გამიჯვნის პრინციპი, აგრეთვე, უფლებამოსილებათა გადანაწილების თავისებურებები ნევრ სახელმწიფოებთან მიმართებით.

ცალკეულად, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ გადაწყვეტილებით Åkerberg Fransson“ (v. 26. 2. 2013, საქმე: C-617/10) ხაზი გაუსვა „დირექტივების იმპლემენტირების“ ფართოდ გაგების საკითხს და ამ საკითხს დაუკავშირა კავშირის სამართლებრივად ექსპლიციტურად დაურეგულირებელი ნორმები სანქციონების შესახებ; ამის საპირისპიროდ, გაუგებარი და პრობლემატურია მითითება (მაგრამ გადაწყვეტილებისათვის ნაკლებადმნიშვნელოვანი) არაპირდაპირი ფინანსური ზემოქმედების შესახებ. ამ ყველაფერს მოჰყვა მწვავე კრიტიკა (შედარებით თავშეკავებულად, გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 133, 377). გარდა ამისა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ მრავალჯერ ნათლად განაცხადა, რომ კავშირის ძირითადი უფლებების დაცვის საკითხი მეორეული სამართლის მოქმედების სფეროში მხოლოდ მაშინ მიიღება მხედველობაში, როდესაც ეს უკანასკნელი წარმოშობს სპეციფიკურ ვალდებულებებს ნევრი სახელმწიფოებისათვის (იხ., მაგ., ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 6.3.2014, საქმე: C-206/13, „Siragusa“; 2.6.2016, საქმე: C-122/15, „C“) ან, სხვა მხრივ, როდესაც საფრთხეშია ერთიანობა, უპირატესობა და მოქმედება კავშირის სამართლისა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 10.7.2014, საქმე: C-198/13, „Hernández“).

ზოგადად, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ აწყდება კრიტიკას, როდესაც ცდილობს ძირითადი უფლებების გამოყენებას ძირითადი თავისუფლების შემღუფის საკითხის გადამოწმებისას (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 30. 4. 2014, საქმე: C-390/12, „Pfleger“; აგრეთვე, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 18.6.1991, საქმე: C-260/89, „ERT“). ნაწილობრივ, მართლმსაჯულება აღქმულია ისე, თითქმის ევროპული კავშირის ძირითადი უფლებები ბოჭავენ ნევრ სახელმწიფოებს. ფაქტობრივად, ამ თვალსაზრისით, საკითხი ეხება ძირითადი თავისუფლებების ზღვრის ინტერპრეტაციას ძირითადი უფლებების მიმართ ლოიალურად.

მატერიალურ-სამართლებრივი თვალსაზრისით, ძირითად უფლებათა ქართვის მოქმედების სფეროს პრაქტიკული მნიშვნელობის საკითხი ნაკლებად რელევანტურია, რადგან ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს სასამართლო პრაქტიკა ძირითადი უფლებების სფეროში პარალელურად იქმნება. ქართიაში დამატებით, განსაკუთრებით IV თავით მოცულ გარანტიებს ამ დრომდე სამართლებრივი მოქმედება არ აქვთ. ფუნქციურად, ეს საკითხი დიდი მნიშვნელობისაა, რადგან ის განსაზღვრავს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს და გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს ურთიერთმიმართების საკითხს.

ევროპული **ძირითად უფლებათა დაცვის** სისტემის **პარმონიზების ზღვარი** გამომდინარეობს, აგრეთვე, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს საპროცესო სამართლიდან. ევროპუ-

ლი კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლის შესაბამისი წინასწარი დასკვნის შესახებ პროცედურის ფარგლებში ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო წევრის მხოლოდ კავშირის სამართლის განმარტების საკითხს, და, შესაბამისად, მან, ზოგადად, არაერთი საქმის ფარგლებში განავრცო ძირითადი უფლებების (და სხვა ტიპის) პრინციპების შესახებ მსჯელობა, ხოლო სამართლებრივად და პრაქტიკულად მნიშვნელოვანი საკითხი საპირისპირო ინტერესების თანამოქმედების პრინციპის ფარგლებში ბალანსირების შესახებ წევრ სახელმწიფოებს გადაადნო (მაგ., ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 20. 5. 2003, დაკავშირებული საქმე: C-465/00 *u. a.*, „ORF“ ევროპული კავშირის პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ დირექტივის გამოყენების შესახებ ან ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 11.12.2007, საქმე: C-438/05, „The International Transport Workers’ Federation/Viking Line“ და ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 18. 12. 2007, საქმე: C-341/05, „Laval un Partneri“, სენსიტიური კონფლიქტების შესახებ ძირითად თავისუფლებებსა და შრომის სამართალს შორის). გარდა ამისა, ეროვნულ ძირითად უფლებებსაც შეუძლიათ ძირითადი თავისუფლების შემოღდვის გამამართლებელ საშუალებად გადაქცევა. (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 14. 10. 2004, საქმე: C-36/02, „Omega Spielhallen“).

- 17** ძირითად უფლებათა ქარტიის ჰორიზონტალური მოქმედება (კერძო პირთა მისამართით) აღიარებულია ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ, თანასწორობის შესახებ ჩანაწერებთან ერთად (ძირითად უფლებათა ქარტია, მუხლი 21, 23). ზოგადად, ძირითადი უფლებების მესამე პირთა მიმართ მოქმედების შესახებ არსებობს ღია დამოკიდებულება (მაგ., პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ ძირითად უფლებასთან დაკავშირებით, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13.5.2014, საქმე: C-131/12, „Google Spain“; შეად. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 15. 1. 2014, საქმე: C-176/12, „Association de médiation sociale“ უშუალო მოქმედების არარსებობის საკითხზე, ძირითად უფლებათა ქარტიის 27-ე მუხლის გამოყენებლობისას). არსებობს ავტორიტეტული კვლევები მესამე პირთა მიმართ ყოვლისმომცველი მოქმედების აუცილებლობის შესახებ (29. 5. 2018, საქმე: C-684/16, „Max-Planck-Gesellschaft“).

ბ) უფლებამოსილი პირები

- 18** ევროპული კავშირის ძირითადი უფლებებით **აღჭურვილია კერძო სამართლის ყველა პირი**, რომლებიც ექვემდებარებიან ევროპული კავშირის უმაღლეს ძალაუფლებას, მათი ადგილსამყოფლის მიუხედავად. ძირითადი უფლებების სუბიექტები ფიზიკურ პირებთან ერთად არიან იურიდიული პირები და მენარმეები (z.B. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 26.6.1980, საქმე: 136/79, „National Panasonic“). ძირითადი უფლებებით დაცულ სფეროზეა დამოკიდებული საკითხი, თუ რამდენად არიან იურიდიული პირები შესაბამისი ძირითადი უფლებების მფლობელები; წმინდად პერსონალურ სიკეთეებთან მიმართებით ამ კითხვას პასუხი უარყოფითად უნდა გაეცეს. ამ საკითხში ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ტენდენციურად ნაკლებად გულუხვია, ვიდრე ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო.
- 19** ძირითადი უფლებების ფუნქციური ლოგიკის შესაბამისად, ისინი ევროპული კავშირისა და წევრი სახელმწიფოების მისამართით უნდა მოქმედებდნენ არა ევროპული კავშირის ძირითადი უფლებების სახით, არამედ უნდა მოიცავდნენ კონფლიქტების მოგვარების პერსპექტივას შესაბამისი საკონსტიტუციო სამართლის ფარგლებში. მინიმუმ

სამართლებრივი დაცვის გარანტიები უნდა იყოს ევროპული კავშირის არანეგირ სა-
ხელმწიფოებს დაქვემდებარებული, აგრეთვე, ეკონომიკურად და არა უმაღლეს სა-
ხელმწიფო დონეზე მოქმედი იურიდიული პირებისათვის ხელმისაწვდომი (ევროპული
კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 21.4.2016, საქმე: C-200/13 P, „Bank
Saderat“). გარდა ამისა, ევროპულ პარლამენტში სიტყვით გამოსვლისას პარლამენ-
ტის წევრს უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა, დაეყრდნოს ძირითად უფლებათა ქარტიის
მე-10 მუხლს (ევროპული კავშირის სასამართლო, 31.5.2018, საქმე: T-352/17,
„Korwin-Mikke“, ასევე, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 17.5.2016,
42461/13 და 44357/13, „Karácsny“).

3. ძირითადი უფლებების შინაარსი

ა) ძირითადი უფლებები როგორც თავდაცვითი უფლებები: დაცული სფერო – ჩარევა – ზღვარი

ევროპული კავშირის ძირითადი უფლებების ცენტრში დგას ის ძირითადი უფლებები, **20**
რომლებიც მოქალაქეებისა და მენარმეებისათვის ლიბერალურ თავისუფლებას უზ-
რუნველყოფენ. ისინი ემყარებიან წევრი სახელმწიფოების ტრადიციას, რომელიც პერ-
სონალურ ავტონომიას იცავს და შესაძლებელს ხდის მოქმედებას ინდივიდუალური
შეხედულებებისამებრ. ევროპული კავშირის სამართალშიც განასხვავებს დოგმატიკა
თავდაცვითი უფლებების შესახებ დაცულ სფეროში ჩარევას და ზღვარს (შეად., მაგ.,
ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 26. 6. 1997, საქმე: C-368/95,
„Familiapress“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 20. 5. 2003,
დაკავშირებული საქმე: C-465/00 u. a., „ORF“). **დაცული სფეროს** მეშვეობით ხდება
აღწერა, თუ რომელი ინდივიდუალურ-სამართლებრივი სიკეთეები არიან კავშირის სა-
მართლოთ დაცული. ამ თვალსაზრისით, საკითხი შეიძლება ეხებოდეს უშუალო თავი-
სუფლებას, სამართლებრივ წესრიგს (საკუთრება), მდგომარეობას (სიცოცხლე) ან სო-
ციალურ ურთიერთობას (ოჯახი).

დარღვევის შესახებ კრიტერიუმი ხაზს უსვამს, თუ რამდენად ხდება კონკრეტული აქ- **21**
ტით დაცული სიკეთის შელახვა. ნებართვები და აკრძალვები წარმოადგენენ ტიპურ
აქტებს, რომლებითაც ხდება ძირითადი უფლებებით აღიარებული თავისუფლების
დარღვევა. ძნელია შეფასება, თუ რამდენად უნდა იყოს აღქმული, ძირითადი უფლე-
ბების თეორიის მიხედვით, *prima facie*, აკრძალულ დარღვევად შემთხვევა, როდესაც
მოქმედების ან უმოქმედობის ნეგატიური გამოვლინებები თავისუფლების განხორცი-
ელების პროცესზე ზემოქმედებენ. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამარ-
თლოს მართლმსაჯულების ფარგლებში ეს საკითხი საკმარისად არ არის იდენტიფი-
ცირებული. ბევრ საქმეში ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო იყე-
ნებს ფართო გაგებას დარღვევის ცნებისას. ამ უკანასკნელის შესაბამისად, რომელიმე
აქტის არაპირდაპირი გავლენა ძირითადი უფლებებით უნდა შეფასდეს, თუკი ის „საკ-
მარისად და პირდაპირ“ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო,
დადგენილება, 23.9.2004, საქმე: C-435/ 02, „Springer“) მოქმედებს (მსგავსად, ევ-
როპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5. 10. 1994, საქმე: C-280/93,

„Deutschland/ Rat“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 30. 7. 1996, საქმე: C-84/95, „Bosphorus“).

- 22** ევროპული კავშირის ძირითადი უფლებები ექვემდებარება ერთიან/ერთგვაროვან **დათქმას ზღვრის შესახებ** (ძირითად უფლებათა ქარტიის 52-ე მუხლი). ჩარევის ზღვრის გარეშე გარანტირებული ძირითადი უფლებები, ჰერჯერობით, არ არსებობს. „კანონის დათქმის“ შესაბამისად, ძირითად უფლებაში ჩარევა უნდა განხორციელდეს ზოგადი სამართალშემოქმედებითი აქტის საფუძველზე (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 1.7.2010, საქმე: C-407/08 P, „Knauf Gips“). გარდა ამისა, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოსა და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მსგავსად, აუცილებელია ჩარევის წინაპირობების **რეგულირება საკმარისად დანვრის** (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 8. 4. 2014, დაკავშირებული საქმე: C-293/12 u. a „Digital Rights“ u. a.). ამ კონტექსტში, ღია საკითხი, თუ როგორ უნდა იქნეს განმარტებული ძირითად უფლებათა ქარტიის 52-ე მუხლით გათვალისწინებული კანონის ცნება ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების საკანონმდებლო პროცედურების ფარგლებში. სხვა სიტყვებით, ევროპული კავშირის მზარდი დემოკრატიზაციის გათვალისწინებით, აუცილებელია თუ არა, ამ შემთხვევაშიც, წევრი სახელმწიფოების ეროვნული მართლწესრიგით გათვალისწინებული დემოკრატიის ცნების მხედველობაში მიღება, რომელიც მოიცავს დემოკრატიულ-პარლამენტარული (წინარე) გადაწყვეტილებების მიღების აუცილებლობას, ძირითადი უფლებებისათვის რელევანტური ღონისძიებების განხორციელებისას.
- 23** ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მართლმსაჯულების გათვალისწინებით, ძირითად უფლებათა ქარტიის 52-ე მუხლის 1-ლი აბზაცი არ შეიცავს დიფერენცირებებს **ძირითადი უფლებების ზღვართან** დაკავშირებით. ერთგვარი განსხვავებები იგრძნობა ძირითად უფლებათა ქარტიის 52-ე მუხლის მე-3 აბზაცის შესაბამისად ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის რეგულაციების გამოყენებისას. ერთიანი ზღვარია თანაზომიერების პრინციპი, რომელიც აღიარებულია როგორც „უმთავრესი პრინციპი გაერთიანების ეკონომიკური კანონმდებლობისა და ადმინისტრაციის“ ფარგლებში. ამ თვალსაზრისით, აუცილებელია **ლეგიტიმური მიზნის** არსებობა, რომელიც ამართლებს შესაბამის ღონისძიებას. ექსპლიციტურად აღიარებულია, აგრეთვე, მოთხოვნა, ძირითადი უფლებების **არსის** დაცვის შესახებ. გარდა ამისა, ხაზგასასმელია, რომ ევროპული კავშირის მოქმედება თანაზომიერების პრინციპს ექვემდებარება ძირითადი უფლებების დაცვის კონცეფციის მიღმაც (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-5 მუხლის მე-4 აბზაცი). თუმცა ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს **კონტროლის ფარგლები** ამ საკითხში მწირია.
- 24** ამის საპირისპიროდ, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის, ასევე, გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს სასამართლო პრაქტიკის ფარგლებში ცენტრალურად მნიშვნელოვანი გარანტია, **ვინრო გაგებით, თანაზომიერების შესახებ (თანაზომიერების პრინციპის მეოთხე ეტაპი)** ძირითად უფლებათა ქარტიის 52-ე მუხლში ექსპლიციტურად განსაზღვრული არ არის (ამის შესახებ საუბარი არაა არც ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-5 მუხლში). მიუხედავად ამისა, ზოგჯერ მის შესახებ იყო განხილვები, მაგრამ დიდი ხნის განმავლობაში არასისტემურად. ამასთან, სხვა საკითხებთან მიმართებითაც ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო

ძირითადი უფლებების საკითხებს განიხილავდა, ნაწილობრივ, ზედაპირულად (მაგ., იხ. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5.10.1994, საქმე: C-280/93, „Bananenmarkt“).

ყოველივე ეს განპირობებულია გადაწყვეტილების სტილისტიკური თავისებურებებით და იმითაც, **25** რომ გადაწყვეტილების მიმღები სასამართლო უწყებების უთანხმოებისას კონკრეტული პასაჟების წამლავ შეიძლება მოხდეს ტექსტში. გარდა ამისა, მოსამართლეთა მიერ საკითხების სრულყოფილმა აწონ-დაწონის პროცესმა შესაძლოა, ეჭვქვეშ დააყენოს სასამართლოს ლეგიტიმაციის საკითხი. შესაბამისად, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ხშირად ღიად აღნიშნავს, რომ განსახილველი საკითხების ფარგლებში ინტერესების ბალანსირებისას პოლიტიკურად მოქმედ ორგანოებს ექვემდებარება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5.10.1994, საქმე: C-280/93, „Bananenmarkt“). ამასთან, 28 წევრი სახელმწიფოს გაერთიანებით შექმნილი ევროპული კავშირის ფარგლებში, ლოგიკურია, ნაკლებად მოსალოდნელია, რომ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ძირითადი უფლებების ფარგლებში მართლმსაჯულების განხორციელებისას მხოლოდ ან აგრეთვე, რომელიმე წევრი სახელმწიფოს (მაგ., გერმანიის) ძირითადი უფლებების სტანდარტზე ორიენტირდება. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების პროცესისათვის ხსნის თავისუფალ სივრცეს, რომელიც ძირითადი უფლებების ფარგლებში გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს მართლმსაჯულების გათვალისწინებისას, როგორც უფლებრივი სამართლის, ასევე სამოსამართლო სამართლის ფარგლებში, ამ უკანასკნელის მიერ განვითარებული შეხედულებებით განიმსჭვავლებოდა. ეს ეხება, უპირატესად, ეკონომიკურ სივრცეს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 17.12.2015, C-157/14, „Neptune distribution“). მიუხედავად ამისა, ახალი სასამართლო გადაწყვეტილებები, ყოველ შემთხვევაში, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამართალში, წარმოაჩენენ მზაობას ინტენსიური კონტროლის განხორციელებისათვის კონკრეტული სფეროების შესაბამისად.

ზოგადად, **მიზნები**, რომლებიც ამართლებენ ჩარევას ძირითად უფლებებში, ამომწურავი არ არის. როგორც წესი, ევროპული კავშირის ორგანოებს აქვთ თავისუფლება, თავად მოახდინონ იმ მიზნების დეფინირება, რომელთაც მისდევენ პოლიტიკურად. შესაბამისად, ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 მუხლის მე-3 აბზაცი ამომწურავი არ არის. ზოგიერთი მიზანი განსაკუთრებულად ღირებულია, რასაც განაპირობებს მისი განსაკუთრებული მნიშვნელობა ევროპული კავშირის კონტექსტში ან ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის ფარგლებში ძირითად უფლებაში ჩარევის ზღვრად იდენტიფიცირების გამო. გარდა ამისა, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულებიდან გამომდინარეობს, რომ განსაზღვრული მიზნები, ძირითად უფლებათა ქართიის, მაგ., 21-ე და 23-ე მუხლებთან შეუსაბამო პოლიტიკურ განსხვავებებს ლეგიტიმური ხასიათი არ გააჩნიათ. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო პოლიტიკურად მოქმედი ორგანოების მიზნების დეფინირებისას სრულიად სწორად ზედმეტად თავშეკავებულია.

ამასთან, საკითხის შეფასებისას, თუ რამდენად არის კონკრეტული ღონისძიება შესა- **27** ბამისობაში რომელიმე ორგანოს მიერ **განსაზღვრულ მიზნებთან და რამდენად ნამდვილად უწყობს ხელს მათ განხორციელებას**, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო თავშეკავებული ჩანს. ეკონომიკურად რთული რეგულაციების შემთხვევაში (მაგ., საბაზრო წესრიგი აგრარულ სფეროში ან კონკურენციისსამართლებრივი ღონისძიებები) სასამართლო შესაბამის ორგანოებს მაღალ დისკრეციას ანიჭებს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 10.12.2002, საქმე: C-491/01, „British American Tobacco“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 6. 12. 2005, დაკავშირებული საქმე: C-453/03 u. a., „ABNA“). ასე-

ვე, რეგულარულად ხდება განსაზღვრა, რომ გამოყენებული ღონისძიება აშკარად გამოუსადეგარი არ არის (შეად. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 14.4.2005, საქმე: C-385/03, „Käserei Champignon Hofmeister“). ამით ხდება იდენტიფიცირება, რომ „გამოსადეგობის“ შემთხვევაში, საკითხი ეხება მასშტაბს, რომელიც არის **შეფასებითი კომპონენტი** ძირითად უფლებაში ჩარევის მიზნების შესაბამისად მოქმედებისას.

28 ძირითადი თავისუფლებების გამოყენებისას **აუცილებლობის** კომპონენტის გადასწავლა დიდი როლს ასრულებს – ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ხშირად აღნიშნავს, რომ წევრ სახელმწიფოებს საკუთარი პოლიტიკური მიზნების განხორციელებისას შედარებით ნაკლებად მზლუდავი საშუალებები აქვთ ხელთ, ვიდრე არსებული შეზღუდვაა. ამის საპირისპიროდ, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო აუცილებლობის საკითხის გადამოწმებისას, შესაბამისი ღონისძიების განხილვის პროცესში, **ევროპული კავშირის ძირითადი უფლებების ფარგლებში**, მნიშვნელოვნად თავშეკავებულია; დაწვრილებითი შეფასება ალტერნატიული ღონისძიებებისა არასდროს ხდება. ეს დიფერენცირება სამწუხაროა.

29 როგორც იქნა, უკანასკნელ წლებში, ნორმატიული განსაზღვრების გარეშე, თანამომხრების პრინციპის გადამოწმებისას დაიწყო, აგრეთვე, შედარებით სისტემატურად შესაბამისი ღონისძიების **გამოსადეგობის** კრიტერიუმის გადამოწმებაც. ამ თვალსაზრისით, აუცილებელია შესაბამისი ღონისძიების პოზიტიური და ნეგატიური მხარეების ანონ-დანონა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 11. 7. 1989, საქმე: 265/87, „Schröder“). ბოლო პერიოდში ხშირია სრულფასოვანი გადაწყვეტილებები, ამ თვალსაზრისით (იხ. მაგ. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 8. 4. 2014, დაკავშირებული საქმე: C-293/12 u. a, „Digital Rights“ u. a.).

ანონ-დანონის ზღვარი არის **არსის შენარჩუნების შესახებ გარანტია**, რომელიც მოიპოვება აგრეთვე ძირითადი კანონის (გერმანიის ფედერალური კონსტიტუცია) მე-19 მუხლის მე-2 აბზაცში (ძირითად უფლებათა ქარტიის 52-ე მუხლის 1-ლი აბზაცი). მსგავსად, აგრეთვე, გერმანიაში გავრცელებული აბსოლუტური თეორიისა, ეს პრინციპი დარღვეულია, თუკი ძირითადი უფლება არსობრივად კითხვის ნიშნის ქვეშ ექცევა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 29. 4. 2015, საქმე: C-528/13, „Léger“).

ბ) მოქმედების განხორციელებისა და დაცვითი ვალდებულებები ძირითადი უფლებების ფარგლებში

30 პირველ რიგში, გერმანულ ლიტერატურაში, ძირითადი უფლებების ფარგლებში შესაბამისი ეროვნული დოგმატიკის გათვალისწინებით, ხშირია დისკუსია იმასთან დაკავშირებით, თუ რამდენად წარმოადგენენ ევროპული კავშირის ძირითადი უფლებები არა მხოლოდ თავდაცვით უფლებებს, არამედ **დაცვითი და კონკრეტული ქმედებების განხორციელების ვალდებულებების** (შესაბამისად კორესპონდირებადი მოთხოვნის უფლებების ჩათვლით) წარმომშობ კატეგორიებსაც. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრაქტიკაში ეს საკითხი დიდი ხნის განმავლობაში

არავითარ როლს არ ასრულებდა, მაგრამ განისაზღვრებოდა, რომ ძირითად უფლებათა ქარტია არ წარმოშობდა ევროპული კავშირისათვის დამატებით მოვალეობებსა და უფლებამოსილებებს (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-6 მუხლის 1-ლი აბზაცის მე-2 ქვეაბზაცი; ძირითად უფლებათა ქარტიის 51-ე მუხლის 1-ლი აბზაცი).

უკანასკნელ ხანებში ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ, მეთოდური თვალსაზრისით, საეჭვოდ, მაგრამ დაიწყო მოქმედების განხორციელების და, შესაბამისად, თანმდევ დაცვითი ვალდებულებების პოსტულირება, სქესობრივი თანასწორობის პრინციპის გათვალისწინებით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 1.3.2011, საქმე: C-236/09, „Test-achat“), ასევე, ძირითად უფლებებში ევროპულად ლეგიტიმირებული ჩარევის საკითხის გარშემო, კონკრეტულად: პერსონალური მონაცემების დაცვის ძირითადი უფლების ფარგლებში (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 8.4.2014, დაკავშირებული საქმე: C-293/12 u. a, „Digital Rights“ u. a.). გარდა ამისა, თანასწორობის შესახებ **ნორმატიული საფუძვლები აღიქმება როგორც თანამონაწილეობითი მოთხოვნები**, რათა შესაძლებელი იყოს პირთა ჯგუფებისათვის შეღავათების ხელმისაწვდომობა, რომელიც მათ წაერთვათ თანასწორობის პრინციპის დარღვევით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 19.10.1977, 1795, საქმე: 124/76 u. 20/77, „Moulin Pont-à-Mousson“ ზოგადად, თანასწორობის საკითხთან დაკავშირებით). კავშირის წევრი სახელმწიფოების მიერ განხორციელებულ ღონისძიებებთან დაკავშირებით, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ განავითარა პრინციპები კავშირის მოქალაქეობის შესახებ, რომლებითაც ის წევრ სახელმწიფოებს ავალდებულებს საკუთარი მართლწესრიგის მნიშვნელოვნად მოდიფიცირებას. გარდა ამისა, უკვე დიდი ხანია, რაც ძირითადი თავისუფლებები აღიქმება ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ, აგრეთვე, როგორც დაცვითი ვალდებულებების წარმოშობი მექანიზმი.

III. ევროპული კავშირის ძირითადი უფლებების დაცვის სხვა საფუძვლები

1. ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია

ლიტერატურა, შეჯამება: *Peters/Altewicker*, Europäische Menschenrechtskonvention, 2. Aufl. 2012; *Dörr/Grote/Marauhn* (Hrsg.), EMRK/GG – Konkordanzkommentar, 2. Aufl. 2013; *Grabenwarter*, European Convention on Human Rights, 2014; *Karpenstein/Mayer* (Hrsg.), EMRK, 2. Aufl. 2015; *Grabenwarter/Pabel*, EMRK, 6. Aufl. 2016; *Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer* (Hrsg.), EMRK, 4. Aufl. 2017.

სხვა არსებითი ლიტერატურა: *Nußberger*, Auf der Suche nach einem europäischen Konsens – zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, Rechtswissenschaft 2012, 197; *Tian*, Objektive Grundrechtsfunktionen im Vergleich: eine Untersuchung anhand des Grundgesetzes und der Europäischen Menschenrechtskonvention, 2012; *Zimmermann*, Grundrechtsschutz zwischen Karlsruhe und Straßburg, 2012; *Benavides*, Der Beurteilungsspielraum im internationalen gerichtlichen Menschenrechtsschutz, FS T. Stein, 2015, 943; *Dzehtsiarou*, European Consensus and the Legitimacy of the European Court of Human Rights, 2015; *Jung*, Upgrade für die margin of appreciation?, FS T. Stein, 2015, 976; *Polakiewicz*, Mobile, Counterpoint or Pyramid – The Interaction Between National and European Courts in Human Rights Protection,

FS T. Stein, 2015, 1050; Zimmermann, 60 Jahre Europäische Menschenrechtskonvention, 2015; Baade, Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte als Diskurswächter, 2017; Draghici, The Strasbourg Court between European and Local Consensus: Anti-Democratic or Guardian of Democratic Process?, PL 2017, 11; Le Bonniec, La procéduralisation des droits substantiels par la Cour européenne des Droits de l'homme, 2017.

სასამართლო პრაქტიკის კრებული: Engel/Engel (Hrsg.), Deutschsprachige Sammlung EGMR-E, 4 Bände, 2008–2010; Sudre/Marguénaud u.a., Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, 8. Aufl. 2017.

ინტერნეტმისამართი: <http://www.echr.coe.int>

ა) ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის საფუძვლები

32 ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია შემუშავდა 1949/1950-იან წლებში, ევროპის საბჭოს ფარგლებში და ხელი მოეწერა 1950 წლის 4 ნოემბერს (ფედერალური საკანონმდებლო მაცნე, 1952 II 686, 953). კონვენცია ამ ორგანიზაციის უმთავრესი შედეგია. მისი განსაკუთრებული მოქმედების ძალას კონვენცია უმაღლის დასაწყისშივე დაარსებულ და წლების განმავლობაში განვითარებულ საკუთარ მართლმსაჯულებას. კონვენცია შევსებულია **დამატებითი პროტოკოლებით**. ამ ეტაპზე შემუშავებულია 16 დამატებითი პროტოკოლი, რომელთაგან უმრავლესობა ძალაში შევიდა თითქმის ყველა წევრი სახელმწიფოს მიმართ. თავად კონვენცია რატიფიცირებულია **ევროსაბჭოს ყველა წევრი სახელმწიფოს** მიერ.

33 ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია ყოველი ცალკეული ინდივიდისათვის ხელმისაწვდომს ხდის მრავლისმომცველ კატალოგს გარანტიებისას, უპირველესად, **თავისუფლებით** და (ძირითად კანონთან (გერმანიის ფედერალური კონსტიტუცია) შედარებით) სრულყოფილი **საპროცესოსამართლებრივი უფლებების** ჩათვლით. ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია ინსპირირებულია, არსებითად, UNO-ს ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციით (10.11.1948, GA 217/III = Sart. II, N19). მსგავსი კონვენციები შემუშავდა UNO-ს მიერ, ასევე, საერთაშორისო დონეზე (ადამიანის უფლებების 1966 წლის 9 და 19 დეკემბრის პაქტები, ფედერალური საკანონმდებლო მაცნე. 1973 II 1570 და 1534) და ამერიკული (1969, ILM 1970, 99), აგრეთვე, აფრიკული (1982, ILM 1982, 59) ორგანიზაციების მიერ რეგიონულ დონეზე. სამართლებრივი დაცვის ინტენსივიზმის გათვალისწინებით, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია საერთაშორისო დონეზე უმაღალითაა. ის, როგორც ასეთი, წარმოადგენს ხელშემკვრელი სახელმწიფოების მიერ დადებულ საერთაშორისო ხელშეკრულებას, მაგრამ მოქმედებს ეროვნული მართლწესრიგის ფარგლებში ამ უკანასკნელის თავისებურებების შესაბამისად. გერმანიაში ის გასათვალისწინებელია შიდასახელმწიფოებრივი სამართალშემფარდებლების მიერ (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 111, 307) და გამოიყენება, აგრეთვე, გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ კონსტიტუციის ინტერპრეტაციისას (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 129, 37).

ბ) ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის დოგმატიკა

ადამიანის უფლებათა ევროპულმა კონვენციამ საკუთარი მართლმსაჯულების ფარგ-
ლებში განავითარა დოგმატიკა, რომელიც ჰგავს გერმანიის ფედერალური საკონს-
ტიტუციო სასამართლოს მიერ განვითარებულ დოგმატიკას ძირითადი უფლებების
ფარგლებში. გადამონმება ხდება უფლებების გამოყენებადობის (დაცული სფერო) და
შეზღუდვის არსებობის (ჩარევა). და შემდეგ, ყოველივე ეს უნდა იყოს გამართლებული
კონვენციის მოთხოვნების შესაბამისად. ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენ-
ციით აღიარებული ძირითადი უფლებები ვრცელდება, აგრეთვე, იურიდიულ პირებზე,
რამდენადაც ეს უკანასკნელი მათზე განვრცობადია (ამის შესახებ იხ. ადამიანის უფ-
ლებათა ევროპული კონვენცია, 34-ე მუხლი). ამ კონტექსტში, მოქმედების სფეროდან
გამოირიცხებიან სახელმწიფოები და მათი დაქვემდებარებული ერთეულები, გარდა
ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის არანეკრი სახელმწიფოების დაქვემდე-
ბარებული მენარმეებისა (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 13.12.2007,
40998/98, „Iran Shipping Lines/TR“).

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მიერ დაცულია მისი ყველა ნეკრი სახელმწიფოს
უმაღლეს ძალაუფლებას დაქვემდებარებული ყველა პირი (მუხლი 1, ადამიანის უფლებათა ევრო-
პული კონვენცია). საზღვარგარეთ საქმიანობისას ეს სახეზეა მაშინ, როდესაც სახელმწიფო შესაბამის
სფეროში უმაღლეს ძალაუფლებას ახორციელებს (ამას უარყოფს – ადამიანის უფლებათა ევროპული
სასამართლო, 12. 12. 2001, 52207/99, „Bankovic/BE u. a.“ NATO-ს საპაერო თავდასხმის შესახებ
იუგოსლავიაზე; ამას ეთანხმება ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 29.3.2010, 3394/03,
„Medvedyev u.a./FRA“ დაპატიმრებებისათვის თავისუფალ ზღვაში).

კონვენციით აღიარებული უფლებები, ძირითადი უფლებების დოგმატიკის გათვალის-
წინებით, ეროვნულ სამართლებრივ სივრცეში განსხვავდებიან შემდეგი კატეგორიების
მიხედვით: **status negativus/libertatis** (თავდაცვითი ანუ თავისუფლებითი უფლე-
ბები), **status positivus** (მოქმედების განხორციელების დამავალდებულებელი უფ-
ლებები), **status activus** (სამოქალაქო უფლებები) და **status activus processu-
alis** (საპროცესო გარანტიები). გარდა ამისა, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასა-
მართლო დიდი ხანია, ხაზს უსვამს, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის
უფლებები, ასევე, მე-2 მუხლის გათვალისწინებით, რომელიც სიცოცხლის უფლებას
მოიცავს, სახელმწიფოს დაცვით ვალდებულებებს ასაბუთებენ, თუკი ამას მოითხოვს
ამ უფლებათა ეფექტიანი განხორციელება (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასა-
მართლო, 13.6.1979, 6833/74, „Marckx/BE“; ადამიანის უფლებათა ევროპული სასა-
მართლო, 13.8.1981, 7601/76 u.a., „Young, James und Webster/UK“). ყოველ კონ-
კრეტულ შემთხვევაში, შესაძლოა წარმოიქმნას პენალიზების ვალდებულებები (ადამი-
ანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 26. 3. 1986, 8978/80 „X und Y/NL“ Ziff.
27). თუკი ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო დასაბუთებისათვის ადრე
სახელმწიფოს პასუხისმგებლობაზე მითითებით (არა მხოლოდ მისი სამართლებრივი
ნესრიგის ფარგლებში) კმაყოფილდებოდა, ის უკვე განასხვავებს დაცვის ვალდებუ-
ლებასა და ჩარევის დაუშვებლობის საკითხს. თუმცა, საბოლოოდ, ამ დანაწევრებიდან
არსებითი განსხვავებები არ გამომდინარეობს (შეად. აგრეთვე, ადამიანის უფლებათა
ევროპული სასამართლო, 30.11.2004, 48939/99, Ziff.135 „Öneryildiz/TR“; 8. 7.
2003, 36022/97, „Hatton u. a./UK“).

36 ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის არაერთი გარანტია ექსპლიციტურად მოიცავს მასში ჩარევის დასაშვებობის იდეას. მაგრამ მაშინაც, როდესაც ეს (ექსპლიციტური განსაზღვრა) სახეზე არ არის, მაგ., სასამართლოს ხელმისაწვდომობის უფლება (ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის, მე-6 მუხლი), როგორც აღიარებულია, შესაძლებელია შემღუფლები. როგორც წესი, საამისოდ აუცილებელია **საკანონმდებლო საფუძველი**. გადამწყვეტია განჭვრეტადობა და სიცხადე (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 24.4.1990, 11105/84, „Huvig/FRA“); ამასთან, არ მოითხოვება კონტინენტური ევროპის ტრადიციის შესაბამისად, კანონთან დაკავშირებული განსაკუთრებული ლეგიტიმატორული ხარისხი. საამისოდ საკმარისი შეიძლება აღმოჩნდეს სამოსამართლო სამართალიც, რაც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია common-law-ს ქვეყნებისათვის (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 26.4.1979, 6538/74, „Sunday Times/UK“). თუკი კავშირის სამართალი გამოყენებადია, ეს უკანასკნელიც უნდა იყოს მხედველობაში მიღებული (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 17.1.2006, 51431/99, „Aristimuño Mendizabal/FRA“); მაგ., ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის შესაბამისად, ძირითადი უფლებების დაცვა ემსახურება, ასევე, კავშირის სამართლის განხორციელებას.

შემზღუდავი კანონები უნდა იყოს შინაარსობრივად „აუცილებელი დემოკრატიული საზოგადოებისათვის“ („pressing social need“) და უნდა ემსახურობდნენ განსაზღვრულ საჯარო ინტერესებს (ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის, მე-8–მე-11 მუხლები, შესაბამისად, მე-2 აბზაცი). ამას მოსდევს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ ნაკლებად სტრუქტურირებულად გადამოწმებული და მოქნილად გამოყენებადი მოთხოვნა თანამომხერების პრინციპის შესახებ (იხ. 25. 3. 1992, 13590/88, „Campbell/UK“, N44; დამკვიდრებული მართლმსაჯულება). ამ თვალსაზრისით, ადამიანის უფლებათა ეროვნული კონვენცია ეროვნულ ორგანოებს ანიჭებს არც ისე დაბალი ხარისხის დისკრეციას („margin of appreciation“: ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 7.12.1976, 5493/72, „Handyside/ UK“, N47; 20. 9. 1994, 13470/87, „Preminger/AUT“ N50). მოქმედების თავისუფლების ეს არეალი შედარებით ვიწროა, თუკი საკითხი ეხება ელემენტარული უფლებების პერსონალურ შემადგენლობებს და ფართო, თუკი საკითხი უკავშირდება მორალურ ან ეთიკურ თემებს (ორივე საკითხზე ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 16. 12. 2010, 25570/ 05, „A, B und C/IRL“). მიუხედავად ამისა, პრაქტიკა ძალიან არაერთგვაროვანია. ჯერ კიდევ ძალაში არშესული მე-15 დამატებითი პროტოკოლის შესაბამისად, ამ დისკრეციის შესახებ საგანგებოდ უნდა მიეთითოს პრეამბულაში.

37 ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის განმარტებისას ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო არ ეყრდნობა მხოლოდ ისტორიულ ინტერპრეტაციას და ითვალისწინებს ობიექტურ გარემოებებსაც. როგორც „**living instrument**“, კონვენცია უნდა განიმარტოს აქტუალური განვითარებების გათვალისწინებით და უნდა იცავდეს ძირითადი უფლებების სუბიექტებს ახალი ტიპის უფლებადარღვევებისაგან (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 27. 9. 1990, 10843/84, „Cossey/UK“, N42). ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მსგავსად, ინტერპრეტაცია აუცილებელი ცნებები განიმარტება არა შესაბამისი ეროვნული სამართლის მიხედვით, არამედ, „ავტონომიურად“ (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 21.2.1984, 8544/79, „Öztürk/DE“). გარდა ამისა, ამ კონტექსტში, გამოიყენება საერთაშორისო სამართლის ნორმებიც, თუნდაც იმ შემთხვევაში, თუკი შესაბამისი წევრი სახელმწიფოს მიერ ეს ხელშეკრულება რატიფიცირებული

არც არის (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 12. 11. 2008, 34503/97, „Demir und Baykara/TR“). ამასთან, მხედველობაში მიიღება წევრი სახელმწიფოების ფარგლებში არსებული განვითარებები და გამოიკვლევა საკითხი, არსებობს თუ არა ევროპული კონსენსუსი განსახილველ საკითხთან დაკავშირებით (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 10.4.2007, 6339/05, „Evans/UK“; 24.6.2010, 30141/04, „Schalk und Kopf/AUT“). უპირველესად, ძირითადი უფლებების ზღვრის გამოყენებისას მხედველობაში მიიღება, როგორც აღინიშნა, კვლავ დისკრეცია, რომელსაც ფლობენ ეროვნული ერთეულები.

გ) ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მნიშვნელობა ევროპული კავშირის ძირითად უფლებათა დაცვისათვის

ლიტერატურა: Baratta, Accession of the EU to the ECHR, CMLRev 2013, 1305; Gragl, The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, 2013; Michl, Die Überprüfung des Unionsrechts am Maßstab der EMRK, 2013; Schiemann/Grabenwarter/Breitenmoser, Grundfragen der Europäischen Union: Das Zusammenspiel der Grundrechtsordnungen (EMRK, Grundrechte-Charta, Allgemeine Rechtsgrundsätze) und ihre Interpreten, 2013; Spiekermann, Die Folgen des Beitritts der EU zur EMRK für das Verhältnis des EuGH zum EGMR und den damit einhergehenden Individualrechtsschutz, 2013; Streinz, EU und EMRK: Beitritt ermöglicht, aber nicht leicht gemacht, FS E. Klein, 2013, 687; Gragl, A giant leap for European Human Rights? The Final Agreement on the European Union's accession to the European Convention on Human Rights, CMLRev 2014, 13; Michl, Die Überprüfung des Unionsrechts am Maßstab der EMRK, 2014; Brittain, The Relationship Between the EU Charter of Fundamental Rights and the European Convention Rights, ECLR 2015, 482; Engel, Der Beitritt der Europäischen Union zur EMRK, 2016; Lock, The Influence of EU Law on Strasbourg Doctrine, ELRev 2016, 804.

ვიდრე ევროპული კავშირი ადამიანის უფლებათა კონვენციას არ შეერთებია, მისით **38** ალიარებული გარანტიები ევროპული კავშირის მისამართით უშუალოდ არ მოქმედებს; მაგრამ ისინი ბოჭავენ წევრი სახელმწიფოების მოქმედებას კავშირის სამართლის გამოყენების სფეროში. ამის საპირისპიროდ, ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-6 მუხლიდან ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციისა და ეროვნული სამართლის ურთიერთმიმართების კონტექსტში არაფერი გამომდინარეობს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 24.4.2012, საქმე: C-571/10, „Kamberaj“). მიუხედავად ამისა, ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციას და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს სასამართლო პრაქტიკას **ცენტრალური მნიშვნელობა** ენიჭება ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსთვის ძირითადი უფლებების სფეროში, რაც ვლინდება სამართლის ზოგადი პრინციპების ჩამოყალიბების პროცესზე ზეგავლენაში და ძირითად უფლებათა ქარტიის განმარტებისა და გამოყენების პროცესში. შესაბამისად, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს სასამართლო პრაქტიკა დიდი ხანია ორიენტირების ფუნქციის მქონეა ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსთვის, თუნდაც თანამომხერების პრინციპის განხორციელების კონტექსტში არსებული განსხვავებების გათვალისწინებით. აღსანიშნავია, რომ **არსებით ცვლილებებს ძირითადი უფლებების დაცვის სფეროში ვერ** მოახდენს ევროპული კავშირის ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასთან მიერთებაზე.

შემთხვევები, რომელთა ფარგლებშიც იგრძნობა არაერთგვაროვანი დამოკიდებულებები, როგორებიცაა, მაგ., იურიდიულ პირთა დაცვა (სამენარმეო სივრცის დაცვა,

თვითინკრინინირების აკრძალვის პრინციპის გამოყენების საკითხი), მხოლოდ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ განხორციელებული კვალიფიკაცია ადმინისტრაციული სამართლისა სისხლის სამართლად ან ევროპული კავშირის სხვა ქვეყნების გადაწყვეტილებების ავტომატური აღიარების შესახებ რეგულაციებთან გამკლავების საკითხები, იშვიათია. გარდა ამისა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ცდილობს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოსადმი შესაბამისობას ამ უკანასკნელი საკითხების გათვალისწინებითაც, თუმცა საკუთარ დასკვნაში დაგეგმილი მიერთების შესახებ (ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასთან) ამ მიდგომას შეენიარაღმდეგა. ევროპული კავშირის ლეგიტიმაციისათვის უმნიშვნელო არ არის, დაექვემდებაროს გარე კონტროლსაც, ევროპული სახელმწიფოების მსგავსად.

39 ლისაბონის ხელშეკრულებამ მინიჭა ევროპულ კავშირს აქამდე მისთვის უცნობი უფლებამოსილება **ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასთან მიერთების** შესახებ და მეტიც, დაავალდებულა კიდევ (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-6 მუხლი, მე-2 აბზაცი), მაგრამ ეს მოხდა კავშირისათვის დამატებითი ქვემდებარეობითი უფლებამოსილებების გადაცემის გარეშე. წინაპირობები უნდა განისაზღვროს **საერთაშორისო ხელშეკრულებით** (ცალკეულ საკითხებთან დაკავშირებით იხ. ლისაბონის ხელშეკრულების დამატებითი პროტოკოლი). 2011 წლის პროექტის შესაბამისად, წევრი სახელმწიფოს მიმართ საჩივრები, რომლებიც ეხება კავშირის სამართლის განხორციელების ეროვნულ დონის ძიებებს, შესაძლებელია, წარდგენილ იქნეს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს წინაშე, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოსადმი მიმართვამდე, რაც ნიშნავს, რომ ევროპული კავშირი და წევრი სახელმწიფოები შესაძლოა, ერთდროულად აღმოჩნდნენ მოპასუხეები ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოში ან მიიღონ მონაწილეობა რაიმე პროცედურაში სხვა მონაწილეთა წინააღმდეგ (ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის 36-ე მუხლის მე-4 აბზაცი). საბოლოოდ, ევროპული კავშირი იძენდა თანამონაწილეობით უფლებამოსილებებს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოსა და ევროპის საბჭოში: საკუთარი ევროპული კავშირის მოსამართლე; წარმომადგენლობა საპარლამენტო ასამბლეაში, ასევე, მინისტრთა კომიტეტშიც, თუკი საკითხი ევროპულ კავშირს ეხება.

40 ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 218-ე მუხლის მე-11 აბზაცის შესაბამისად შემუშავებული **დასკვნის** საფუძველზე ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ეს ხელშეკრულება, კავშირის განსაკუთრებულობისა და მისი მართლწესრიგის არასაკმარისად გათვალისწინების გამო, მეტწილად არადამაჯერებელი საფუძველით, **ხელშეკრულებასთან შეუსაბამოდ** აღიარა. განსაკუთრებით, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ მნიშვნელოვნად მიჩნეული კავშირის სამართლებრივი ნორმების „effet utile“, ექსპლიციტურად აღიარებული განცხადების აუცილებლობის კონტექსტში, არ არის საკმარისად გათვალისწინებული. ამ ფორმულირებებიდან, მინიმუმ, ზოგიერთი არ უნდა იყოს მისაღები იმ ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციას მიერთებული სახელმწიფოებისათვის, რომლებიც, იმავდროულად, ევროპული კავშირის წევრები არიან. შესაბამისად, ახლო ვადებში განცხადება ნაკლებად მოსალოდნელია.

2. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-6 მუხლში ჩამოთვლილი სამართლებრივი წყაროების ურთიერთმიმართება

ლიტერატურა: Ludwig, Zum Verhältnis zwischen Grundrechtecharta und allgemeinen Rechtsgrundsätzen, EuR 2011, 715; Hentschel-Bednorz, Derzeitige Rolle und zukünftige Perspektive des EuGH im Mehrebenensystem des Grundrechtsschutzes in Europa, 2012; Landau/Trésoret, Menschenrechtsschutz im Europäischen Mehrebenensystem, DVBl. 2012, 1329; Matz-Lück/Hong (Hrsg.), Grundrechte und Grundfreiheiten im Mehrebenensystem – Konkurrenzen und Interferenzen, 2012; Polakiewicz, Der Abkommensentwurf über den Beitritt der EU zur EMRK, EuGRZ 2013,

472; Stern, Mehrdimensionalität von Grundrechtsregimen in Europa, FS Schwarze, 2014, 244; Thym, Vereinigt die Grundrechte!, JZ 2015, 53; Mihaescu Evans, „Gaps“ in Protection Stemming from the Coexistence of Fundamental Rights’ Sources in the EU Legal Order, CDE 2016, 141; Sever, General Principles of Law and the Charter of Fundamental Rights, CDE 2016, 167; Sikora/Ludwigs, Grundrechtsschutz im Spannungsfeld von Grundgesetz, EMRK und Grundrechtecharta, JuS 2017, 385.

ევროპული ძირითადი უფლებების დაცვა შედგება **სამი ელემენტისაგან** – ქარტია, **41** სამართლის ზოგადი პრინციპები და, მოკლე ვადებში ნაკლებად მოსალოდნელი მიერთების გათვალისწინებით, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია. ამ სამი წყაროს ურთიერთმიმართების საკითხი მხოლოდ ნაწილობრივ არის იდენტიფიცირებული. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მართლმსაჯულებაში **ქარტია ცენტრალურ როლს** ასრულებს, თუმცა მისი ნორმები სხვა წყაროებთან მიმართებით ნაკლებად რელევანტურია. მნიშვნელოვანი გარანტიები, პრაქტიკულად, სიტყვიერად იქნა გადმოტანილი **ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციიდან**. ამასთან, ქარტიის გარანტიები მოიცავენ, ძირითად უფლებათა ქარტიის 52-ე მუხლის მიხედვით, „იდენტურ მნიშვნელობას და არსს, როგორც ეს მინიჭებულია მათთვის კონვენციის თანახმად“, იმ შედეგით, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის შესაბამისი ნორმები ზღვრის შესახებ ძირითად უფლებათა ქარტიის გარანტიების შეზღუდვის ხარისხს განსაზღვრავენ. ძირითადი უფლებების პრემიდიუმის განმარტებებში ამის შესახებ პირდაპირ არის მითითებული. ყოველ შემთხვევაში, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის ნორმები ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასთან სრულყოფილი მიერთების შემდეგ შეიძენენ მინიმალური სტანდარტის სტატუსს, რომელიც არ უნდა შეილახოს ევროპული კავშირის მიერ, თუკი ამ უკანასკნელს არ სურს ხელშეკრულების დარღვევის შესახებ ბრალდებები და რისკზე წასვლა, ძირითად უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ შესაბამისი გადანაცვლების მიღების შესაძლებლობის გათვალისწინებით. ძირითადი უფლებების დაცვის ინტენსივობა იგრძნობა შემთხვევებში, როდესაც ძირითად უფლებათა ქარტია ცდილობს იმ სამართლებრივი პოზიციების დასაბუთებას, რაც ძირითად უფლებათა ევროპული კონვენციით ექსპლიციტურად არ არის მითითებული. ის, რომ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ძირითად უფლებათა ქარტიის ამოქმედების შემდეგაც აღნიშნავს ევროპული კავშირის ძირითადი უფლებების დაცვის კავშირის სამართლის სტრუქტურებსა და მიზნებთან ერთად განხილვის აუცილებლობის შესახებ, არ არის დამაჯერებელი მიდგომა სამართლის ძირითად პრინციპებთან მიმართებით ძირითადი უფლებების რანჟირების საკითხის ცვლილების კონტექსტში.

სამართლის ძირითად პრინციპებს – ტრადიციულად, ევროპული ძირითადი უფლებების დაცვის ცენტრალური წყაროს – ქარტიის ძალაში შესვლის შემდეგ **არავითარი მნიშვნელობა** არ ენიჭება. რამდენადაც ძირითად უფლებათა ქარტია შეიცავს შესაბამის ნორმებს ექსპლიციტურად, სამართლის ძირითადი პრინციპები, როგორც წესი, არ გამოიყენება; ძირითად უფლებათა ქარტია ზოგადი მასშტაბისაა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 6.11.2012, საქმე: C-199/11, „Otis“, დამკვიდრებული მართლმსაჯულება; აშკარად, ძირითად უფლებათა ქარტიასთან მიმართებით პარალელური გამოყენების შესახებ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასა-

მართლო, 18.7.2013, საქმე: C-501/11, „Schindler“). ზოგადად, სამართლის ძირითად პრინციპებს აქვს მხოლოდ შემკვები ფუნქცია. ამასთან, სამართლის ახალი პრინციპების განვითარებისას, ძირითად უფლებათა ქარტიის სავალდებულოდ აღიარების შემდეგ, მნიშვნელოვნად გაიზარდა ამ განვითარების გამართლების აუცილებლობის ხარისხი. გარდა ამისა, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის და ძირითად უფლებათა ქარტიის გარანტიებთან ერთად გამოიყენება და მოქმედებს, აგრეთვე, წევრი სახელმწიფოების ეროვნული კონსტიტუციების შესაბამისი ნორმები.

43 ქარტიის 53-ე მუხლი შეიცავს **დათქმას ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების მაღალი ხარისხით დაცვის სასარგებლოდ**, რომელიც აღიარებულია EU-ის სამართლის, საერთაშორისო სამართლის, საერთაშორისო ხელშეკრულებების (განსაკუთრებით, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია) და **წევრი სახელმწიფოების კონსტიტუციების** „შესაბამისი გამოყენების სფეროს ფარგლებში“. ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასთან მიმართებით ძირითად უფლებათა ქარტია უზრუნველყოფს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით აღიარებულ მინიმალურ სტანდარტს. კონსტიტუციის ტრადიციების შესაბამისად, სწორად უნდა იქნეს აღქმული და ნათლად უნდა განისაზღვროს, რომ ეროვნული ძირითადი უფლებები კავშირის დონეზე კი არ მოქმედებენ, არამედ ევროპული ძირითადი უფლებების გვერდით, უბრალოდ, გამოყენებადნი რჩებიან. ამის საპირისპიროდ, ძირითად უფლებათა ქარტიის 53-ე მუხლი, კონფლიქტურ შემთხვევაში, კითხვის ნიშნის ქვეშ არ აყენებს კავშირის სამართლის უპირატესობას ეროვნული ძირითადი უფლებების მიმართ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 26.2.2013, საქმე: C-399/11, „Melloni“). მიუხედავად ამისა, კავშირის ძირითადი უფლებებით გათვალისწინებული თავისუფალი მანევრირების სივრცეების გათვალისწინებით, უნდა არსებობდეს საკმარისი თავისუფალი სივრცე, აგრეთვე, ეროვნული ძირითადი უფლებების დაცვის განსაკუთრებულობის გათვალისწინებით.

44 **ძირითადი უფლებების ფარგლებში** ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოსა და **ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს** პარალელური სასამართლო პრაქტიკა შესაძლოა, გაკვირვებას იწვევდეს, თუმცა, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია წარმოადგენს მინიმალურ სტანდარტს (ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის 53-ე მუხლი), მაშინ, როდესაც ძირითად უფლებათა ქარტიის მიზანია ძირითადი უფლებების შესაბამისი მართლწესრიგის უზრუნველყოფა. გარდა ამისა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ წარსულში ნათელი გახადა, რომ ის მნიშვნელოვან, განსაკუთრებით, პოლიტიკური შინაარსის მქონე ეკონომიკურ სფეროებში მაღალი ხარისხით უზრუნველყოფს თავისუფალ სივრცეს, რაც სტრუქტურულად შედარებადი ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის სასამართლო პრაქტიკით აღიარებულ სტანდარტთან, წევრი სახელმწიფოების „margin of appreciation“-ის შესახებ. და პირიქით, სტრასბურგის სასამართლო ხშირად იყენებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის გარანტიების კონკრეტიზებისათვის, მაშინაც კი, როდესაც ეს უკანასკნელნი არ არიან რატიფიცირებულნი შესაბამისი წევრი სახელმწიფოს მიერ. ამ თვალსაზრისით, ის ითვალისწინებს ძირითად უფლებათა ქარტიის იმ ნორმებსაც, რომელთაც არ აქვთ

ანალოგი ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის ფარგლებში (ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია, 11.7.2002, 28957/95, „Goodwin/UK“ ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-9 მუხლის შესახებ, ქალისა და მამაკაცის თანასწორობის კონტექსტში; 6.7.2010, 41615/07, „Neulinger and Shuruk/CH“ ძირითად უფლებათა ქარტიის 24-ე მუხლის ფარგლებში). ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ ხშირად ხაზგასმული საკითხი წევრ სახელმწიფოთა ეროვნული მართლწესრიგების ურთიერთთანხმობის შესახებ სტრუქტურულად შედარებადია სამართლის ძირითადი პრინციპების განვითარების მეთოდთან, რომელიც ლისაბონის ხელშეკრულებამდე ევროპული კავშირის ფარგლებში ადამიანის უფლებების დაცვის საკითხისათვის განმსაზღვრელი წყარო იყო. და რამდენადაც შესაძლებელია კონფლიქტები ძირითადი უფლებების მფლობელ სუბიექტებს შორის, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ვალდებულია, გაითვალისწინოს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გამოცდილება, თუკი მას სურს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის დაცვა.

ზოგადად, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო დღეს იმ ტიპის სამართლებრივ კულტურულ გარემოში თანაარსებობენ, რომლის ფარგლებში **სხვადასხვა სამართლებრივი წესრიგის ურთიერთშემოქმედება** (ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციიდან ეროვნული კონსტიტუციების ჩათვლით) „საერთოევროპულ“ სტანდარტს აღწერს ძირითადი უფლებებისას. სხვადასხვა სამართლებრივი წესრიგის მოსამართლეებს შორის კომუნიკაციური ურთიერთგაცვლა ხელს უწყობს ამ გარემოს განვითარებას, მათ შორის აკადემიურ კონტექსტში.

IV. ცალკეული ძირითადი უფლებები

1. ფუნდამენტური გარანტიები

ლიტერატურა: *Groh/Lange-Bertalot*, Der Schutz des Lebens Ungeborener nach der EMRK, NJW 2005, 713; *Schwarz*, Die Menschenwürde als Ende der europäischen Wertegemeinschaft?, Staat 2011, 533; *Schwarzburg*, Die Menschenwürde im Recht der Europäischen Union, 2011; *Voss*, Schutz der Grundrechte in Medizin und Biologie durch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2011; *Pösl*, Das Verbot der Folter in Art. 3 EMRK, 2015; *Ritter*, Art. 4 EMRK und das Verbot des Menschenhandels, 2015; *Blömacher*, Die Menschenwürde als Prinzip des deutschen und europäischen Rechts, 2016; *Dietz*, Die Menschenwürde im Diskurs zwischen BVerfG und EuGH, NVwZ 2016, 1383; *Schwichow*, Die Menschenwürde in der EMRK, 2016.

ა) ადამიანის ღირსება (ძირითად უფლებათა ქარტიის 1-ლი მუხლი)

UNO-ს ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის გათვალისწინებით, ძირითად უფლებათა ქარტიის 1-ლი მუხლი, ძირითად კანონთან (გერმანიის ფედერალური კონსტიტუცია) საგნობრივი თანხვედრით, უზრუნველყოფს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის ექსპლიციტურად მოუხსენიებელ ღირსების ცნებას. ღირსების ხელშეუვალობის პრინციპი აღიარებული იყო ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ ადრეულ პერიოდშიც (ევროპული კავშირის მართლმსაჯუ-

ლების სასამართლო, 9.10.2001, საქმე: C-377/98, „Niederlande/EP und Rat“ საპატენტო სამართლის ზღვრის შესახებ ადამიანის სხეულის ნაწილებთან მიმართებით). ეს პრინციპი გამოდგება, აგრეთვე, არგუმენტად, რათა მტკიცებულებების წარდგენის კონკრეტული მეთოდები ლტოლვილის სტატუსის მინიჭების პროცესის ფარგლებში დაუშვებლად იქნეს ცნობილი (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 2.12.2014, დაკავშირებული საქმე: C-148/13 u. a., „A, B und C“). გარდა ამისა, მის შესახებ აღინიშნება ხოლმე სამართლებრივი აქტების დასაბუთების საფუძვლებშიც (თავისუფალი მიმოსვლის შესახებ დადგენილება 492/11, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 141/1, თავშესაფრის უფლების კვალიფიკაციის შესახებ დადგენილება 2011/95, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 337/9).

ბ) სიცოცხლის უფლება (ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-2 მუხლის 1-ლი აბზაცი, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-2 მუხლი) – სიკვდილით დასჯის უფლება (ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-2 მუხლის მე-2 აბზაცი, მე-6 დამატებითი პროტოკოლის 1-ლი მუხლი და მე-13 დამატებითი პროტოკოლი)

47 ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-2–მე-5 მუხლები და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-2–მე-4 მუხლები შეიცავენ **არსებით გარანტიებს**, რომლებიც ქმნიან წინაპირობებს ადამიანის ღირსეული არსებობისათვის. ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-2 მუხლი და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-2 მუხლი იცავენ **სიცოცხლის უფლებას**; ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია პოსტულირებს საერთოდ ექსპლიციტურად სახელმწიფოს მიერ დაცვის ვალდებულებას. მიუხედავად ამისა, აქედან არ გამომდინარეობს „სიკვდილის უფლება“ (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 29.4.2002, 2346/02, „Pretty/UK“; გარდაცვალებისას დახმარების დასაშვებობის შესახებ 5.6.2015, 46043/14, „Lambert“). მოიცავს თუ არა ეს დაცვა დაბადებამდე არსებულ სიცოცხლეს, განეკუთვნება სახელმწიფოთა თავისუფალი შეფასების ფარგლებს (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 8.7.2004, 53924/00, „Vo/FR“). ყოველ შემთხვევაში, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-2 მუხლის მე-2 აბზაციტ გათვალისწინებულ საგამონაკლისო ნორმაში არ მოიაზრება (იხ. ამის შესახებ ავსტრიული საკონსტიტუციო სასამართლო, ძირითადი უფლებების შესახებ ევროპული ჟურნალი, 1975, 74) აბორტის საკითხი (რაც ნამდვილად არ არის შეუმღუდავად აკრძალული). ეს ითვალისწინებს:

- ადამიანებზე თავდასხმისას აუცილებელ მოგერიებას;
- დაპატიმრებას და გაქცევის შეფერხებას;
- მასობრივი არეულობისა და წინააღმდეგობის თავიდან აცილებას.

სიკვდილით დასჯა, მე-6 დამატებითი ოქმის 1-ლი პუნქტის შესაბამისად, პრინციპულად (საომარი მდგომარეობის ფარგლებში გამონაკლისებისას, მე-2 მუხლის შესაბამისად) და მე-13 დამატებითი პროტოკოლის შესაბამისად, „სრულყოფილად“ აკრძალულია (იმავეს იმეორებს ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-2 მუხლი, მე-2 აბზაცი). ქარტია ამ გარანტიებს განავრცობს ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლების დაცვის შესახებ მითითებისას და შეიცავს, ასევე, სპეციფიკურ გარანტიებს მედიცინისა და ბიოლოგიის სფეროში.

გ) წამებისა და არაადამიანური მოპყრობის აკრძალვა (ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-4 მუხლი, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-3 მუხლი)

ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-4 მუხლი და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-3 მუხლი **48**
კრძალავს წამებას, არაადამიანურ ან დამამცირებელ სასჯელს ან მოპყრობას. არაადამიანური მოპყრობა სახეზეა, როდესაც განგებ ხდება, შემთხვევის სირთულის შესაბამისად, არათანაზომიერი, მძიმე ფსიქიატრიული ან ფიზიკური ზიანის მიყენება, მაგ., განსაკუთრებული დაკითხვის მეთოდებით (ძირითად უფლებათა ევროპული სასამართლო, 13.3.1990, 12850/87, „Tomasí/FR“). წამება არის არაადამიანური მოპყრობა, რომელიც იწვევს განსაკუთრებით ინტენსიურ ტანჯვას ბრუტალური მეთოდებით (ძირითად უფლებათა ევროპული სასამართლო, 1.6.2010, 22978/05, „Gäfgen/DE“). ამის საპირისპიროდ, დამამცირებელი მოპყრობა სახეზეა სუსტი ჩარევების შემთხვევაშიც, მაგ., განსაკუთრებული საპატიმრო პირობების ან სხეულის მომწამვლელი ნივთიერებით ჩხრეკის შემთხვევაში (მაგ., იხ. მსგავსი შემთხვევის შესახებ გერმანიის მაგალითზე, ძირითად უფლებათა ევროპული სასამართლო, 11.7.2006, 54810/00, „Jalloh/DE“). ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-3 მუხლი შეიცავს, ასევე, ძირითად უფლებათა ქარტიის 1-ლი მუხლით აღიარებულ **ღირსების ხელშეუვალობის პრინციპს**. ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-3 მუხლი გამოყენებადი, აგრეთვე, დეპორტირების ან ექსტრადიციის შემთხვევაში, თუკი სხვა ქვეყანაში ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-3 მუხლის დამრღვევი მოპყრობა არის მოსალოდნელი (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 30.10.1991, 13163/87 u.a., „Vilvarajah u.a./UK“). ამის შესახებ ხაზგასმით არის აღნიშნული ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-19 მუხლში (შეად. კანონი ბინადრობის შესახებ (AufenthG) მე-60 პარაგრაფი). მე-3 მუხლს პროცედურულად აესებს ევროპული კონვენცია წამების აკრძალვის შესახებ 26. 11. 1987 (ფედერალური საკანონმდებლო მაცნე. 1989 II 947 = Sart. II Ziff. 140).

დ) მონობისა და იძულებითი შრომის აკრძალვა (ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-5 მუხლი, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-4 მუხლი)

ძირითად უფლებათა ქარტია მე-5 მუხლი და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-4 მუხლი **49**
კრძალავს მონობას და იძულებით შრომას. ამ ნორმას, ჰერეჯულობით, რაიმე პრაქტიკული მნიშვნელობა არ აქვს. ამასთან, ძირითად უფლებათა ევროპული სასამართლო დღემდე სრულიად სწორად უარყოფითად მიიჩნევს კონკრეტული პროფესიის წარმომადგენელთა მიერ საკუთარი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას კონკრეტული შრომითი ვალდებულებების განხილვას ამ ნორმის მიხედვით (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 23.11.1983, 8919/80, „van der Mussele“). ცხადია, სახეზე არაა იძულებითი შრომა მაშინ, როდესაც ხდება უმუშევართა ხელშეწყობაზე უარის თქმა, რადგან სახეზეა კონკრეტული სამუშაო ადგილი (ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის, 13.12.1976, 7602/76, „X./NL“). აკრძალული არ არის შრომა სასჯელის სახით, სამხედრო სამსახურის, სამოქალაქო სარემზგო სამსახურის შემთხვევაში, საგანგებო მდგომარეობისას და „სხვა ტიპის სამოქალაქო ვალდებულებების“ ფარგლებში (მე-3 აბზაცი; სამოქალაქო სარემზგო სამსახურთან დაკავშირებით ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის, 14. 10. 1985, 10600/83, „Johansen/NOR“).

2. თავისუფლებითი უფლებები

ლიტერატურა: Grabenwarter, Die Grundrechte des Wirtschaftslebens nach dem Vertrag von Lisabon, 2012; Ripke, Europäische Versammlungsfreiheit, 2012; Borghardt, Grundrechtlicher Datenschutz zwischen Grundgesetz und Europarecht, 2013; Konrad, Europäisches Religionsverfassungsrecht nach Lissabon, FS Dausen, 2014, 187; Reichold, Der Schutz des Berufsgeheimnisses im Recht der Europäischen Union, 2014; Wunderlich, Das Grundrecht der Berufsfreiheit gemäß Artikel 15 der Grundrechtecharta, FS Schwarze, 2014, 304; Buchholtz, Streiken im europäischen

Grundrechtsgefüge, 2015; Dörr, Die Garantie der Medienfreiheit und ihrer Pluralität in Art. 11 Grundrechtecharta, FS Müller-Graff, 2015, 1402; Jarass, Berufs- und Unternehmensfreiheit im Unionsrecht, FS Müller-Graff, 2015, 1410; Babayev, Private autonomy at Union level, CMLRv 2016, 979; Buschmann, EuGH und Eigentumsgarantie, 2016; Gundel, Der Schutz der unternehmerischen Freiheit durch die EU-Grundrechtecharta, ZHR 2016, 323; Leuschner, EuGH und Vorratsdatenspeicherung: Erfindet Europa ein Unionsgrundrecht auf Sicherheit?, EuR 2016, 431; Pollin, Das Streikverbot für beamtete Lehrer, 2016; Czech, Das Recht auf Familienzusammenführung nach Art.8 EMRK in der Rechtsprechung des EGMR, EuGRZ 2017, 229; Paefgen, Der von Art.8 EMRK gewährleistete Schutz vor staatlichen Eingriffen in die Persönlichkeitsrechte im Internet, 2017.

ა) პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის შესახებ უფლება (ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-7-მე-8 მუხლები; ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლი; ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-16 მუხლი)

- 50** ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-7 მუხლისა და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლის შესაბამისად, ყველას აქვს უფლება **პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის შესახებ**. დაცულია ის სფერო, რომელიც სჭირდება ინდივიდს საკუთარი პიროვნების განვითარებისა და განხორციელებისათვის, რამდენადაც ეს არ მოიცავს საჯარო სივრცესთან კონტაქტს ან არ მოდის კონფლიქტში სხვა დაცულ ინტერესებთან (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 12.7.1977, 6959/75, „Brüggemann/Scheuten“). ამ უფლებით მოცულია, აგრეთვე, ძირითად უფლებათა ქარტიისა და ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-16 მუხლში ექსპლიციტურად მითითებული **პერსონალურ მონაცემთა დაცვის საკითხი** (ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლთან დაკავშირებით ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 7. 7. 1989, 10454/83, Ziff. 39 „Gaskin/UK“). ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ამ უფლებას **განსაკუთრებულ მნიშვნელობას** ანიჭებს. ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლი იცავს, აგრეთვე, **სატელეფონო საუბრების მოსმენის დაუშვებლობის საკითხს** (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 6. 9. 1978, 5029/71, „Klass u. a./DE“, Ziff. 40), ამასთან, (ელემენტარული მოცულობით) გარემოს საშიშროების საკითხთან დაკავშირებით (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 9.12.1994, 16798/90, „López Ostra/ESP“, Ziff. 51 = ძირითადი უფლებების შესახებ ევროპული ჟურნალი, 1995, 530). მიუხედავად იმისა, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლი აბორტის შეუზღუდავ უფლებას არ უზრუნველყოფს, ამ სფეროში არსებული შეზღუდვები ამ ნორმით ფასდება (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 16.12.2010, 22579/05, „A, B და C/IRL“). დასაშვებია უსაფრთხოების ღვედის ტარების დავალდებულებაც (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 13.12.1979, 8707/79, „X./BE“).

კონფლიქტები არსებობს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლით დაცული პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლებასა და **მედიის თავისუფლებას** შორის, რომელიც დაცულია ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლით. (ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ ერთ-ერთი ცნობილი და

მწვავე დისკუსიის საგნად ქცეული გადაწყვეტილებით, უპირატესობა მიანიჭა პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლებას, რადგან მოხდა ცნობილი პირის (მაგრამ პოლიტიკური ფუნქციების გარეშე) „წმინდა პირად აქტივობებში“ ჩარევა (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 24.6.2004, 59320/00, „Caroline v. Hannover/DE“ წინააღმდეგ გადაწყვეტილებისა – გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 101, 361), მიუხედავად ამისა, გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ მოგვიანებით ეს ევროპული წინაპირობები უპრობლემოდ გააუქმა (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 120, 180).

ბ) ოჯახური ცხოვრების დაცვისა და ქორწინების უფლებები (ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-7 და მე-9 მუხლები, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-12 მუხლი)

ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-7 მუხლი და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლი იცავს, აგრეთვე, **საოჯახო ცხოვრების** უფლებას. ამ კონტექსტში, ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-9 მუხლი და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-12 მუხლი უზრუნველყოფს თავისუფლებას, ეროვნული კანონმდებლობის შესაბამისად, **ქორწინებისა და ოჯახის შექმნის შესახებ**. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო ამ უფლებებს განავრცობს ტრანსსექსუალების მიმართაც (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 11.7.2002, 28957/95, „Goodwin/UK“). ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 და მე-12 მუხლებიდან არ გამომდინარეობს განქორწინების (და შემდგომ, ხელახლა ქორწინების) უფლება. მეუღლეთა თანასწორობის პრინციპი დაცულია მე-7 დამატებითი პროტოკოლის მე-5 მუხლით. ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლის შესაბამისად, ოჯახს წარმოადგენს წყვილი, მისი ბავშვები, ამ უკანასკნელთა მშობლების ქორწინებაში ყოფნის მიუხედავად (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 25.3.1992, 12963/87, „Andersson/SWE“), ასევე „დიდი ოჯახებიც, თუკი მათ ერთმანეთთან მჭიდრო ურთიერთობა აქვთ (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 13.6.1979, 6833/74, „Marckx/BE“, Ziff.45). ქორწინებაში არმყოფ მამას აქვს უფლებები საკუთარი შვილის მიმართ, მისი დედის სურვილის საწინააღმდეგოდაც (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 11.10.2001, 31871/96, „Sommerfeld/DE“; ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 3.12 2009, 22028/04 „Zaunegger/DE“ ზრუნვის უფლებაზე და შემდეგ გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 127, 132). თუკი ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის არანეკრი ქვეყნის სამართალი ბავშვებთან დაკავშირებით, სუროგატ დედასთან მიმართებით, დამკვეთ მშობლებს ანიჭებს უპირატესობას, ბავშვთა ინტერესების დაცვის თვალსაზრისით, ეს მისაღებია (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 26.6.2014, 65192/11, „Mennesson/FR“). სტატუსსა და მონახულების უფლებებთან დაკავშირებული დავებისას საპროცესო სამართალს განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 26.5.2004, 74969/01, „Görgülü/DE“). ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-14 მუხლთან კომბინაციით, ქორწინებაში

არდაბადებულ ბავშვს აქვს თანასწორად მოპყრობის უფლება ქორწინებაში დაბადებულ ბავშვებთან მიმართებით („Marckx“, იმავე ადგილას). გარდა ამისა, ჰომოსექსუალებსაც აქვთ შვილად აყვანის უფლება (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 22.1.2008, 43546/02, „E.B./FR“). ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლის **შეზღუდვის დასაშვებობის** კონტექსტში მოქმედებს ძირითად უფლებაში ჩარევის ზოგადი ერთიანი ჩარჩო. გარდა ამისა, ბავშვთა ინტერესების გათვალისწინებით, შეზღუდულია მშობლების თავისუფლებაც (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 25.3.1992, 12963/87, „Andersson/SWE“). ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლით ფასდება, ასევე, სიტუაცია უცხოელთა გაძევებისას, თუკი მათი ოჯახის წევრები ქვეყნის შიგნით რჩებიან (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 26.3.1992, 12083/86, „Beldjoudi/FR“). და ყოველივე ეს თანაბრობით უნდა იყოს (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 18.2.1991, 12313/86, „Moustaquim/BE“, Ziff.43ff.). გაძევება შეიძლება გამართლებულ იქნეს მძიმე დანაშაულთა არსებობისას. ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლით არ არის გარანტირებული იმიგრაციის უფლება უცხოელთა ოჯახების შემთხვევაში (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 28.5.1985, 9474/ 81 u. a., „Abdulaziz u. a./UK“, Ziff. 68).

- 52** ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-12 მუხლით გარანტირებულია ქალისა და მამაკაცის ქორწინების უფლება, მაშინ, როდესაც ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-9 მუხლი ღიაა და მითითებას აკეთებს შიდაეროვნულ სამართალზე. მიუხედავად იმისა, რომ ევროპული საბჭოს წევრი 47 ქვეყნიდან 24 მათგანი ერთი და იმავე სქესის წევრებს მინიმუმ რაიმე ტიპის სამართლებრივ სტატუსს ანიჭებს, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო უზრუნველყოფს ოჯახის დაცვის უფლებას მე-8 მუხლის საფუძველზე (ამ ტიპის მსჯელობების შესახებ კიდევ უფრო სიღრმისეულად იხ. 21. 7. 2015, 1876 6/11 და 36030/11, „Oliari u. a./I“). ევროპული კავშირის თავისუფალი მიმოსვლის შესახებ უფლების ფარგლებში, 2004/38 დირექტივის მე-7 მუხლის შესაბამისად, მეუღლეებად მიიჩნევიან, აგრეთვე, ერთი და იმავე სქესის მქონე, ქორწინებაში მყოფი პირები (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5. 6. 2018, საქმე: C-673/16, „Coman“).

1-ლი დამატებითი პროტოკოლის მე-2 მუხლის მე-2 წინადადების შესაბამისად (მსგავსად ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-14 მუხლისა), აღიარებულია **მშობელთა უფლებები** შესაბამისი **წევრი სახელმწიფოს მიმართ**. ეს გამოყენებადია, აგრეთვე, სახელმწიფოებრივი საგანმანათლებლო სისტემის ფარგლებშიც (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 7. 12. 1976, 5926/72, „Kjeldsen/DK“); კერძო სკოლის დაფუძნების უფლება, ამ კონტექსტში, ამ საკითხს საკმარისად ვერ ფარავს. ამასთან, სახელმწიფო ზოგადსაგანმანათლებლო სისტემაში დაცული უნდა იყოს ინდოქტრინაციის დაუშვებლობის პრინციპი. სახელმწიფოს არ აქვს უფლება, გამოიყენოს ფიზიკური სასჯელები ბავშვების მიმართ, თუ მშობლები ამას არ ეთანხმებიან (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 25. 2. 1982, 7743/76, „Campbell und Cosans/ UK“). და პირიქით, მშობლები ვალდებული არიან, უზრუნველყონ საკუთარი შვილები სათანადო ზოგადი სასკოლო განათლებით.

**გ) საცხოვრებლის დაცვა და კომუნიკაციის ხელშეუხებლობის უფლებები
(ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-7 მუხლი, ადამიანის უფლებათა
ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლი)**

ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-7 მუხლი და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონ- **53**
ვენციის მე-8 მუხლი იცავენ საცხოვრისს. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართ-
ლოს მოსაზრებით, დაცულია არა მხოლოდ კერძო, არამედ სამსახურებრივი/სამუშაო
სივრცეები (16.12.1992, 13710/88, „Niemietz/GER“; სხვაგვარად ადრე – ევროპული
კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 21. 9. 1989, საქმე: 227/88, „Hoechst“;
ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო იზიარებს ადამიანის უფლება-
თა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკას – ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების
სასამართლო, 22.10.2002, საქმე: C-94/00, „Roquette Frères“). ადამიანის უფლება-
თა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლი არ შეიცავს მოსამართლის დათქმას ჩხრეკი-
სათვის, მაგრამ აუცილებელია ამ უფლების ბოროტად გამოყენებისათვის პრევენცი-
ული მექანიზმების გათვალისწინება (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო,
6.9.1978, 5029/71, „Klass/GER“). ეს მოქმედებს, განსაკუთრებით, ადამიანის უფლე-
ბათა ევროპული კონვენციის უკანასკნელი გარანტიისათვის, რომელიცაა **კომუნიკა-
ციის თავისუფლება**, რაც მოიცავს საფოსტო მიმოსვლას, სატელეფონო საუბრებს და,
ამასთან, ელექტრონულ კომუნიკაციას (სასჯელაღსრულებით დაწესებულებაში სა-
ფოსტო კომუნიკაციის შესახებ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო,
25.3.1992, 13590/88, „Campbell/GB“).

**დ) აზრის, სინდისის და რელიგიის თავისუფლება (ძირითად უფლებათა
ქარტიის მე-10 მუხლი, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-9
მუხლი)**

ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-10 მუხლითა და ადამიანის უფლებათა ევროპული **54**
კონვენციის მე-9 მუხლით დაცულია **აზრის, სინდისისა და რელიგიის თავისუფლე-
ბა**. ყოველივე ეს ერთმნიშვნელოვნად მოიცავს „ჩვეულების პრაქტიციკირებას“, ასევე,
(ცხოველთა ან ფრინველთა) მსხვერპლშეწირვის რიტუალებს (ადამიანის უფლება-
თა ევროპული სასამართლო, 27.6.2000, 27417/95, „Cha'are Shalom Ve Tsedek/
FR“) და ჩადრის ტარების უფლებას (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო,
10.11.2005, 44774/98, „Leyla Şahin/TR). გარდა ამისა, რელიგიის თავისუფლება მო-
იცავს, უპირველესად, სასკოლო გაკვეთილებისათვის უმნიშვნელოვანეს აკრძალვას
ინდოქტრინირების დაუშვებლობის შესახებ (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასა-
მართლო, 7.12.1976, 5095/71 u. a., „Kjeldsen u. a./DK“; მიუხედავად ამისა, ჯვრების
დაკიდება სკოლებში აღქმულია როგორც ეროვნული ტრადიციების გამოვლინება და,
შესაბამისად, დასაშვები მოვლენა: ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო,
18.3.2011, 30814/06, „Lautsi/IT“). გარანტირებულია, აგრეთვე, რწმენის ნეგატიური
თავისუფლება. აღსანიშნავია, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-9
მუხლიდან არ გამომდინარეობს ამავე კონვენციის არაერთ წევრ სახელმწიფოში არ-
სებული სახელმწიფო ეკლესიის აკრძალვის მოთხოვნა (ადამიანის უფლებათა ევრო-
პული სასამართლო, 8. 3. 1976, 7374/ 76, „X./DEN“). ამ კონტექსტში, აუცილებელია,

რომ ეკლესიის წევრობა ეფუძნებოდა თავისუფალ არჩევანს. გარდა ამისა, დაცულია რელიგიური გაერთიანებების თავისუფლება, შექმნა და განავითარონ საკუთარი ინსტიტუცია და გაანაწილონ შესაბამისი თანამდებობები თავისუფლად.

ამ უფლებათა განხორციელება შემზღუდავია **მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად**, რომელიც მნიშვნელოვნად ჰგავს მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტს. გარდა ამისა, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო სახელმწიფოებს მალალ დისკრეციას ანიჭებს რელიგიის თავისუფლების შემზღუდვის კონტექსტში. მაგ., ჩადრის ტარების აკრძალვა თურქი სტუდენტებისათვის დასაშვებად იქნა მიჩნეული („Leyla Şahin“, იქვე). გარდა ამისა, შესაბამის ფუნქციურ აუცილებლობებზე მითითებით დაშვებულ იქნა, სამუშაო პირობების გათვალისწინებით, ჩაცმულობის შემზღუდავ, თუკი სახეზეა რელიგიური სიმბოლოების ტარება ჩაცმულობისას (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 15.1.2013, 48430/10 u. a., „Eweida u. a./UK“). სახელმწიფოს მიერ რელიგიური გაერთიანებების შიდა სტრუქტურაში ინტერვენციისას ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო მკაცრ სტანდარტებს აწესებს (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 26.10.2000, 30985/96, „Hasan und Chaush/BG“). საეკლესიო სამსახურში მყოფი დამსაქმებლები ვალდებული არიან, მხედველობაში მიიღონ დასაქმებულთა პერსონალური ინტერესები მათ შესახებ გადაწყვეტილებების მიღებისას (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 23.9.2010, 425/03, „Obst/GER“ ასევე 1620/03, „Schüth/ GER“). „ნეიტრალური“ ვალდებულებები, რომლებიც მიემართება ყველა მოქალაქეს, როგორებიცაა საგადასახადო ვალდებულებები, არ შეიძლება უარყოფილ იქნეს სინდისის თავისუფლების ძირითად უფლებაზე დაყრდნობით. მიუხედავად იმისა, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი სამხედრო სამსახურის ვალდებულებას ახსენებს, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო არ უზრუნველყოფს სამხედრო სავალდებულო სამსახურის უარყოფის დასაშვებობას ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-9 მუხლის შესაბამისად (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 7.7.2011, 23459/03, „Bayatayn/ARM“).

55 ზოგადად, **სახელმწიფოსა და რელიგიურ გაერთიანებებს შორის ურთიერთობა** ევროპული კავშირის ცალკეულ სახელმწიფოებში მნიშვნელოვანწილად **განსხვავებულია**. აქ ერთმანეთის გვერდით თანარსებობენ ლაიციური ტრადიციის (საფრანგეთი) ქვეყნები და ქვეყნები სახელმწიფო ეკლესიის ტრადიციებით (ინგლისი, დანია); გერმანული მოდელი ჩამოთვლილი მოდელების შუალედურ ვერსიას ქმნის. რელიგიის სფეროში ამ მნიშვნელოვანმა განსხვავებებმა მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანეს დისკუსიაში ევროპული კავშირის **ღირებულებრივი ორიენტირების** შესახებ. **ძირითად უფლებათა ქარტიის პრეამბულის** გერმანულ ვერსიაში (სხვა ენებისაგან განსხვავებით) გაკეთდა ჩანაწერი ევროპული კავშირის რელიგიური განზომილების შესახებ, რითაც განივრცო იქვე არსებული მითითება ევროპის კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ. **თურქეთის განწევრების** შესახებ დისკუსიების გათვალისწინებით, ხშირია სკეპტიკური დამოკიდებულება ამ უკანასკნელის ინტეგრაციუანარიანობასთან დაკავშირებით, მისი ისლამური ტრადიციების გამო.

56 პრობლემურია ასევე კავშირის სამართლის გავლენა რელიგიურ გაერთიანებებზე, **ანტიდისკრიმინაციული სამართლის** გათვალისწინებით, უპირველესად, ეკონომიკური და შრომის სამართლის სფეროში, განსაკუთრებით, ისეთი დანესებულებების მაგალითზე, როგორიცაა, მაგ., საავადმყოფო. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-17 მუხლი ევროპულ კავშირს ავალდებულებს, პატივი სცეს ეკლესიისა და რელიგიური გაერთიანებების სტატუსს და მოიცავს ერთ-

გვარი **ნეგატიური კომპეტენციის** შესახებ ნორმას; გარდა ამისა, იქვე არის მითითებული დიალოგის აუცილებლობის შესახებ მოთხოვნის თაობაზე. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო (17. 4. 2018, საქმე: C-414/16, „Egenberger“) ამ ნორმაში, სამწუხაროდ, არასწორად ხედავს შემზღუდულად მნიშვნელოვან ანონ-დანონით სტანდარტს, რომელიც საგრძნობლად ზღუდავს თავისუფალ სივრცეს საზოგადოებრივი თვითორგანიზების კონტექსტში.

ე) გამოხატვისა და მედიის თავისუფლება (ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-11 მუხლი, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლი)

ძირითად უფლებათა ქარტია და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია შეიცავენ **57** თავისუფლებით უფლებებს, რომლებიც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია **მოქალაქეთა პოლიტიკური აქტივიზმისათვის**. ამ უფლებებს განეკუთვნება გამოხატვისა და მედიის თავისუფლება, ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-11 და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლის შესაბამისად. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო ათწლეულების განმავლობაში განვითარებული მართლმსაჯულების ფარგლებში ამ უფლებებს განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს დემოკრატიული თანაარსებობისათვის (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 23.4.1992, 11798/85, „Castells/ESP“; შეად. ასევე, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13.12.2001, საქმე: C-340/00 P, „Cwiv“). გამოხატვის თავისუფლება მოიცავს გამოხატვის ყველა ფორმას, მათ შორის რეკლამას (ამის შესახებ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 12. 12. 2006, საქმე: C-380/03, „Deutschland/Parlament und Rat – Tabakwerbung“, კანონმდებლის თავისუფალ დისკრეციულ უფლებამოსილებებზე აპელირებით, ამ შემთხვევაში) და ხელოვნების სფეროში თვითგამოხატვის ფორმებსაც კი (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 24.5.1988, 10737/84, „Müller/AUT“). ამ კონტექსტში, გერმანელი გერმანიის კომუნისტური პარტიის წევრი მასწავლებლის გათავისუფლება სკოლიდან აღქმულ იქნა როგორც ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლის არათანაზომიერი შეზღუდვა (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 26.9.1995, 17851/91, „Vogt/DE“). პოლიტიკოსები უფრო მეტად არიან ვალდებული, გაუძლონ მძიმე შეტევას საჯარო დისკუსიების მიმდინარეობისას, ვიდრე კერძო პირები (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 23.5.1991, 11662/85, „Oberschlick/AUT“). მე-10 მუხლი მოიცავს, აგრეთვე, **პრესის, რადიოს, სატელევიზიო და კინემატოგრაფიულ თავისუფლებას**, აგრეთვე, ინფორმაციის თავისუფლებას.

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტი განსაზღვრავს **58** **გამოხატვისა და მედიის თავისუფლების შეზღუდვის** დასაშვებობას, იმ პასუხისმგებლობებსა და მოვალეობებზე ხაზგასმით, რომლებიც უკავშირდება ამ უფლებების განხორციელებას. პრესის თავისუფლების შემთხვევაში საზოგადოების ინფორმაციული ინტერესები იზომება, როგორც წესი, ამ მოვალეობებთან მიმართებით (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 26.11.1991, 13585/88, „Observer and Guardian/GB“). ამასთან, ხდება ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტის ფორმულირების გათვალისწინება. გარდა ამისა, გამართლებულია სახელმწიფოებრივი ღონისძიებები მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული **შეხვედრებათა პლურალიზმის** დასაცავად (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 25. 7. 1991, საქმე: C-288/89, „Collectieve Antennevoorziening Gouda“); ამის საპირისპიროდ, დაუშვებელია სახელმწიფოებრივი მონოპოლიზაცია, მაგ., რადიოს (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 24.11.1993, 13914/88 u.a., „Informationsverein Lentia u.a./AUT“). გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვა შეიძლება გამართლ-

ბულ იქნეს ტერიტორიული ინტეგრირების დაცვის მიზნით (აღამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 1999-IV, შემთხვევები თურქეთის წინააღმდეგ). იგივე მოქმედებს შეურაცხყოფებისას, მორალის დაცვის, შეტყობინებათა ფარულობის ან მართლმსაჯულების დამოუკიდებლობის შემთხვევაში. საკითხი, თუ რომელი ღონისძიება გამართლებული, წყდება ეროვნული ტრადიციების მრავალფეროვნების გათვალისწინებით, წევრი სახელმწიფოების დანესებულებების მიერ. ამ უკანასკნელთა აღამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო ანიჭებს **ფართო დისკრეციას** გადაწყვეტილებების მიღებისას. მედიის სფეროში სასამართლო, ამის საპირისპიროდ, ხშირად განსაკუთრებით მკაცრ სტანდარტებს იყენებს შეზღუდვის დასაშვებობის კონტექსტში („most careful scrutiny“). მაგ., ირლანდიური აკრძალვა აბორტის შესაძლებლობის შესახებ ინფორმაციის გავრცელების თაობაზე მიჩნეულ იქნა მე-10 მუხლის დარღვევად (აღამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 29.10.1992, 14234/88 u.a., „Open Door and Dublin Well Woman/IE“). „whistleblowing“-ის დაცვის შესახებ იხ. აღამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 21.7.2011, 28274/08, „Heinisch/DE“.

3) შეკრებებისა და გაერთიანებების თავისუფლება (ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-12 და აღამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-11 მუხლები)

- 59** ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-12 და აღამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-11 მუხლები იცავენ თავისუფლებას მშვიდობიანი შეკრების შესახებ, თუკი მას მოსდევს ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულებით აღიარებული ძირითადი თავისუფლებების შეზღუდვა (აღამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 21.7.2011, 28274/08, „Heinisch/DE“). გარდა ამისა, უზრუნველყოფილია **გაერთიანებისა და კოალიციების თავისუფლება**. ეს უკანასკნელი მოიცავს არამხოლოდ აკრძალვას სახელმწიფოებრივი იძულებითი პროფესიული გაერთიანებებისას. ასევე, კერძო პროფესიულ გაერთიანებებში განევრების აკრძალვა („closed shop“) ეწინააღმდეგება კონვენციას, თუკი არ არსებობს არჩევანის ეფექტიანი თავისუფლება (აღამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 13.8.1981, 7601/76 u.a., „Young, James, Webster/GB“); თუკი არსებობს პროფესიული გაერთიანება, მას შეუძლია, აგრეთვე, ტარიფების შესახებ მოლაპარაკებების მოთხოვნა (აღამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 21.4.2009, 68959/01, „Enerji Yapı-Yol Sen/TR“; გაფიცვის, როგორც ძირითადი უფლების შესახებ, აგრეთვე, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 18.12.2007, საქმე:C-341/05, „Laval un Partneri“). მიუხედავად ამისა, არ არსებობს უფლებამოსილება შესაბამისი ევროპული სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის შესახებ (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 153-ე მუხლის მე-5 აბზაცი).

აღამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-11 მუხლის მე-2 აბზაცის შესაბამისად, **შეზღუდვებისათვის** მოქმედებს აღამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლი. დამატებით ხაზგასმულია აღამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-11 მუხლით გათვალისწინებული საჯარო სამსახურში მყოფ პირთა უფლებების შეზღუდვის დასაშვებობის შესაძლებლობა. ძირითადი აკრძალვა გაფიცვის უფლებისა ამ ისედაც ვიწროდ დეფინირებულ პირთა წრის მიმართ, შესაბამისად, შეუსაბამოა (აღამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 21.4.2009, 68959/01, „Enerji Yapı-Yol Sen/TR“; კიდევ უფრო ნათლად, 21.5.2015, 45892/09, „Junta Rectora Del Erztainen Nazional Elkartasuna/ESP“). რადგან საჯარო სამსახურის ცნება უმაღლესი სახელმწიფო ორგა-

ნოების საქმიანობას გულისხმობს, ამ კონტექსტში, არსებითი აკრძალვა გაფიცვის უფლებისა საჯარო მოხელის სტატუსის მქონე მასწავლებლებისათვის, გერმანელი საჯარო მოხელეების შემთხვევაში, კონვენციას ეწინააღმდეგება (ასე მაგ.: გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, 27.2.2014, 2 C 1/13, ZBR 2014, 195ff.; გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, 12. 6. 2018, 2 BvR 1738/12 u. a.).

ამასთან, პოლიტიკური პარტიების აკრძალვის საკითხი განიხილება ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-11 მუხლთან შესაბამისობაში. ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ დაადასტურა მითითებული მუხლის მე-2 პუნქტთან მიმართებით თურქეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ერთ-ერთი ისლამისტური თურქული პარტიის აკრძალვის დასაშვებობის საკითხი (ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლო, 13.2.2003, 41340/98, „Refah Partisi (Wohlfahrtspartei) u.a./ TR“), რადგან აკრძალვა ემსახურებოდა უფრო მნიშვნელოვან ლეგიტიმურ მიზანს სოციალური აუცილებლობის შესახებ, რაც მოიცავდა დემოკრატიული საზოგადოების დაცვის იდეას.

60

8) პროფესიული და სამეწარმეო თავისუფლება (ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-15 და მე-16 მუხლები)

პროფესიული და სამეწარმეო თავისუფლება განეკუთვნება იმ თავდაპირველ უფლებებს, რომლებიც აღიარა ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ (საფუძვლიანად ამის შესახებ: ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 14.5.1974, საქმე: 4/73, „Nold“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13.12.1979, საქმე: 44/79, „Hauer“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13.7.1989, საქმე: 5/88, „Wachauf“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5. 10. 1994, საქმე: C-280/93, „Bananenmarkt“). სადღეისოდ გამოიყენება ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-15 (პროფესიული თავისუფლება) და მე-16 (სამეწარმეო თავისუფლება) მუხლები. ტენდენციურად, პირველი ნორმა ეხება კერძო პირებისათვის პროფესიის ხელმისაწვდომობის საკითხს, მეორე – მეწარმეთა საქმიანობის თავისუფლებას (SchIA GA Bobek v. 16.3.2016, რომელსაც ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო მიჰყვა (30.6.2016, საქმე: C-134/15 „Lidl“)). დაცულია სამეწარმეო საქმიანობა მისი ყველა გამოვლინებით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 19. 9. 1985, დაკავშირებული საქმე: 63/84 u. 147/ 84, „Finsider“). მოცულია, ასევე, მოგებასთან დაკავშირებული ხელშეკრულების თავისუფლება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 18.7.2013, საქმე: C-426/11 „Alema-Herron“) და კონკურენციის თავისუფლება (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 21.5.1987, საქმე: 133-136/85, „Rau“); (ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციაში ამასთან დაკავშირებით არ მოიპოვება ექსპლიციტური ჩანაწერი, თუმცა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო საკუთრების უფლების გარანტიას, ამ კონტექსტში, ბალანსირებისათვის ფართოდ განმარტავს).

61

თ) საკუთრების დაცვა (ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-17 მუხლი, პირველი დამატებითი პროტოკოლის 1-ლი მუხლი)

ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-17 მუხლი უზრუნველყოფს ფიზიკური და იურიდიული პირების საკუთრების უფლებას (საფუძვლიანად იხ.: ევროპული კავშირის მარ-

62

თელმსაჯულების სასამართლო, 14.5.1974, საქმე: 4/73, „Nold“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13.12.1979, საქმე: 44/79, „Hauer“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13.7.1989, საქმე: 5/88, „Wachauf“). ამ უფლებით **დაცული სფერო** განისაზღვრება წევრი სახელმწიფოების **ნორმებით**, რომლებიც ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 345-ე მუხლის შესაბამისად, საკუთრების უფლებაზე სამართლებრივ წესრიგს ავტონომიურად განსაზღვრავენ. თუმცა, ამ კონტექსტში, კავშირიც აქტიურია. საკუთრების უფლებით დაცულია საგნობრივი საკუთრება, ასევე, არამატერიალური ნივთები, როგორებიცაა მოთხოვნის უფლებები და არამატერიალური საკუთრებითი უფლებები (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 28. 4. 1998, საქმე: C-200/96, „Metronome“). დაცულ სფეროს **არ** განეკუთვნება **ქონება, როგორც ასეთი** (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 21.2.1991, დაკავშირებული საქმე: C-143/88undC-92/89, „Süderdithmarschen“), უბრალო მოლოდინები, მოგების პერსპექტივები, განსაზღვრული საბაზრო წილი (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5.10.1994, საქმე: C-280/93, „Bananenmarkt“) ან მინიმალური ფასის შესახებ რეგულაციები (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 18.3.1980, საქმე: 154/78 u.a., „Valsabbia“). თუმცა დაცულია ე.წ. „შეძენილი უფლებები“ („Wohlerworbene Rechte“), თუკი მესაკუთრე ენდობოდა წარმოქმნილ სამართლებრივ მდგომარეობას. საკუთრების ჩამორთმევა დასაშვებია მხოლოდ შესაბამისი ანაზღაურების ნაცვლად.

- 63 „საკუთრების უფლება“** აღიარებულია, აგრეთვე, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის პირველი დამატებითი პროტოკოლის 1-ლი პუნქტით. ეს მოიცავს ყველა კერძო ქონებრივ უფლებას, ასევე, მოთხოვნებსა და, როგორც ერთგვარი ეკვივალენტი ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მიერ დაუცავი პროფესიული თავისუფლებისა, აგრეთვე, შექმნილ და მომუშავე სანარმოებს (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 26.6.1986, 8543/79 u.a., „van Marle u.a./NL“). ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ საკუთრების აღქმა უფრო შორს მიდის, ვიდრე მისი აღქმა ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ, თუმცა კავშირის სამართალი, იმავდროულად, ყვრდნობა პროფესიულ და სამეწარმეო თავისუფლებას (ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-15 და შემდგომი მუხლები). დაცულია არა მხოლოდ მფლობელობის, არამედ განკარგვის უფლებაც, რაც მოიცავს მემკვიდრეობის უფლებასაც (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 13.6.1979, 6833/74, „Marckx/BE“).

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო უხვია საკუთრების უფლების დაცვის განვრცობისას საჯაროსამართლებრივი პოზიციების მიმართ, განსაკუთრებით სოციალური დამღვწვის მოთხოვნებთან დაკავშირებით. ამ კონტექსტში, ის არ კონცენტრირდება სადამღვწვო შენატანების საკითხზე (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 12.4.2006, 65731/01 u.a., „Stec u.a./GB“); ამ კონტექსტში, საკუთრების გარანტია იქცევა მოთხოვნის უფლებად შესაბამისი, წინასწარ გათვალისწინებული ღონისძიების განხორციელებასთან დაკავშირებით. არაპრობლემურია ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-14 მუხლის გამოყენება. ამის საპირისპიროდ, ბუნდოვანია, რა მასშტაბებით უნდა გაიზომოს არსებული მოთხოვნების შეზღუდვების საკითხი. ევროპული კავშირის სამართლის მიხედვით მნიშვნელოვანია გადაწყვეტილება „S. A. Dangeville/ FR“, 16.4.2002 (საჩივარი 36677/97), რომელშიც საკუთრებად არის მიჩნეული **ევროპული კავშირის ერთ-ერთი დირექტივიდან** გამომდინარე მოთხოვნებიც სახელმწიფოსთან მიმართებით. ეს მოთხოვნები არ განხორციელდა და მის უშუალო მოქმედებას ეროვნული სასამართლოები, შესაბამისი წინაპირობების არსებობის მიუხედავად, არ აღიარებდნენ.

- 64 საკუთრების უფლების შეზღუდვისას**, გერმანული საკონსტიტუციო სასამართლოს მსგავსად, აუცილებელია განსხვავება საკუთრების **გამოყენებისას** შეზღუდვასა და მის **ჩამორთმევას** შორის. ეს

უკანასკნელი მოიცავს არა მხოლოდ ფორმალურ ჩამორთმევებს, არამედ საკუთრების უფლების ყველა შემლუდვას, რომელიც თავისი ინტენსივობით ჩამორთმევას უთანაბრდება (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 23. 9. 1982, 7157/75 u. a., „Sporrong & Lönnroth/SE“). გარდა ამისა, საკუთრების ჩამორთმევა დასაშვებია საჯარო ინტერესების დაცვითა და კანონმდებლობით, აგრეთვე, საერთაშორისო სამართლით გათვალისწინებული წინაპირობებით. რადგან საერთაშორისო სამართალზე აპელირება მხოლოდ უცხოელებს შეუძლიათ, მისით განსაზღვრული ვალდებულება საკუთრების ჩამორთმევისას შესაბამისი ანაზღაურების შესახებ შესაბამისი სახელმწიფოს მოქალაქეებისათვის არასაკმარისი გარანტიაა. ამ უკანასკნელ შემთხვევაში ანაზღაურების ვალდებულება გამომდინარეობს საკუთრების უფლების შესახებ ზოგადი გარანტიიდან, რომლის ფარგლებშიც საკუთრების უფლებაში ჩარევა სათანადო ანაზღაურების გარეშე, როგორც წესი, არათანაზომიერია და დისკრიმინაციული. ამ თვალსაზრისით, ეროვნული დაწესებულებები ფლობენ, განსაკუთრებით, ნაციონალიზაციის დისკრეციას (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 8. 7. 1986, 9006/80 u. a., „Lithgow u. a./GB“); მიუხედავად მსგავსი ფორმულირებისა, ეროვნული დაწესებულებებისათვის მინიჭებული დისკრეცია, ამ შემთხვევაში უფრო ფართოა, ვიდრე ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლის შემთხვევაში (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 13.6.1979, 6833/ 74, „Marckx/BE“).

საკუთრების უფლების შემლუდვისას აუცილებელია საზოგადოებისა და ცალკეულ პირთა ინტერესების გათვალისწინება და აწონ-დაწონა (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 21.2.1986, 8793/79, „James/GB“). საკუთრების უფლების დარღვევა არ არის გადასახადების, ჯარიმებისა და სხვაგვარი მოსაკრებლების დაწესება. საკუთრების უფლების ჩამორთმევისას ანაზღაურების ოდენობა განისაზღვრება, როგორც წესი, საბაზო ფასის შესაბამისად, განსაზღვრულ შემთხვევებში; მაგ., ნაციონალიზაციისას მისი ოდენობა უფრო ნაკლებია (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 8.7.1986, 9006/80 u. a., „Lithgow u. a./GB“).

ი) თავისუფალი მიმოსვლა, თავშესაფრის უფლება და გაძევებისაგან დაცვა (ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-18 და შემდგომი მუხლები, ძირითად უფლებათა ქარტიის 45-ე მუხლი, მე-4 დამატებითი პროტოკოლის მე-2-მე-4 მუხლები, მე-7 დამატებითი პროტოკოლის 1-ლი მუხლი)

თავისუფალ მიმოსვლას უზრუნველყოფს ძირითად უფლებათა ქარტიის 45-ე მუხ- 65
ლი და მე-4 დამატებითი პროტოკოლის მე-2 მუხლი ყველა იმ პირისათვის, რომლებიც ლეგალურად იმყოფებიან სახელმწიფოში. კავშირის სამართალში ამის შესახებ, არამხოლოდ კავშირის მოქალაქეებთან მიმართებით, მითითებულია დიდი ხანია, და თან სახელშეკრულებო სამართლის დონეზე (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 21-ე მუხლი). ის მოიცავს, აგრეთვე, გამგზავრების თავისუფლებას. გარდა ამისა, მე-4 დამატებითი პროტოკოლის მე-3 მუხლით გათვალისწინებულია საკუთარი ქვეყნიდან გაძევების დაუშვებლობის საკითხი და საკუთარ ქვეყანაში შემოსვლის თავისუფლება.

ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-18 მუხლის შესაბამისად, აღიარებულია **თავშესაფრის უფლება** ლტოლვილთა შესახებ ჟენევის კონვენციის მიხედვით. ეს გაუგებარია, რადგან კონვენცია საერთოდ არ იცნობს ამგვარ უფლებას. პოლიტიკურად დევნილთათვის გათვალისწინებულია მხოლოდ დეპორტირებისაგან დაცვის შესახებ ჩანაწერი (ლტოლვილთა სამართლებრივი სტატუსის შესახებ შეთანხმების (GFK) 33-ე მუხლი) და, ზოგადად, ამ კონვენციის შესაბამისად აღიარებულ ლტოლვილებს ენიჭებათ გარკვეული უფლებები. გარდა ამისა, უცხოელები დაცულნი არიან **კოლექტიური დეპორტაციისაგან** ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-19 მუხლის 1-ლი ნაწილითა და მე-4

დამატებითი პროტოკოლის მე-4 მუხლის შესაბამისად. ეს გამორიცხავს, აგრეთვე, ლტოლვილთა ერთიან დეპორტირებებს, განსაკუთრებით, ნავით ჩასული ლტოლვილებისას, მათი ინდივიდუალური გადამოწმებების გარეშე (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 23.2.2012, 27765/09, „Hirsi Jamaa u.a./IT“; მსგავსი გადამოწმების წინაპირობების შესახებ 15.12.2016, 16483/12, „Khlaifia“). გარდა ამისა, **გაძევების, დეპორტირებისა და ექსტრადიციისაგან დაცვა** შეიძლება გამომდინარეობდეს, აგრეთვე, მე-7 დამატებითი პროტოკოლის 1-ლი მუხლიდან, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლიდან, ასევე, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-3 მუხლიდან, რომლის წინაპირობები სფეროების მიხედვით კოდიფიცირებულია ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-19 მუხლის მე-2 პუნქტით.

3. მოთხოვნები თანასწორად მოპყრობის შესახებ

ა) თანასწორობის ზოგადი დაცვა

ლიტერატურა: *Fuchs*, Das Gleichbehandlungsverbot im Unionsrecht, 2015.

- 66** კავშირის სამართალი შეიცავს მრავალსიმოცველ მოთხოვნებს თანასწორად **მოპყრობის** უზრუნველყოფის მიხედვით. დიდი ხანია, რაც თანასწორობის პრინციპი ევროპული კავშირის სამართლის ნაწილია (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 19.10.1977, საქმე: 117/76 u. 16/77, „Ruckdeschel“; 25.10.1978, საქმე: 125/77, „Isoglukose“; 25. 11. 1986, საქმე: 201 და 202/85, „Marthe Klensch“). სადღეისოდ ეს პრინციპი აღიარებულია ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-9 მუხლითა და ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-20 მუხლით. თანასწორად **მოპყრობის შესახებ მოთხოვნა** მოქმედებაში მოდის მაშინ, როდესაც ევროპული კავშირის უმაღლესი ძალაუფლების განმახორციელებელი ორგანო, ან წევრი სახელმწიფოს რომელიმე ორგანო კავშირის სამართლის გამოყენებისას მსგავს ფაქტობრივ გარემოებებს არათანასწორად და არაიდენტურ ფაქტობრივ გარემოებებს თანასწორ კონტექსტში აფასებს. ყოველივე ეს მოიცავს ორი ტიპის ფაქტობრივი გარემოებების შეფასებით სტანდარტს. თუკი *prima facie* საკითხი ეხება შესაბამისი ფაქტორების გათვალისწინებით ერთგვაროვნად განხილვად ფაქტობრივ გარემოებებს, გამოყენებადია თანასწორი მოპყრობის შესახებ მოთხოვნა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 16. 12. 2008, საქმე: C-127/07, „Arcelor“).
- 67** კონკრეტული წინაპირობების გათვალისწინებით, მსგავსი ფაქტობრივი გარემოებების არსებობისას **არათანასწორად მოპყრობა** და არაიდენტური ფაქტობრივი გარემოებებისას თანასწორად მოპყრობა **გამართლებულია** მაშინ, როდესაც და რამდენადაც სახეზეა შესაბამისი ლეგიტიმური მიზნები და განხორციელებული ღონისძიება თანაბომიერია. ამ თვალსაზრისით, გამოიყენება თანაბომიერების პრინციპის ზემოთ აღწერილი წინაპირობები. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ევროპული კავშირის ორგანოებისათვის უზრუნველყოფს **მაღალ დისკრეციას**, როდესაც საკითხი ეხება ეკონომიკურ რეგულაციებს და აუცილებლობას, აგრეთვე, გამოსადეგობის კრიტერიუმს არათანასწორად მოპყრობის კონტექსტში. მნიშვნელოვანია თანასწორობის უზრუნველყოფის საკითხი, აგრეთვე, კონკურენციის სფეროში, საქმის ცალკეული

გარემოებების მიხედვით, ორი ან მეტი მენარმის მონაწილეობისას (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 10. 3. 1998, საქმე: C-365/95 u. a., „T. Port“).

ზოგადად, თანასწორად მოპყრობის მოთხოვნა არ მოიცავს უფლებას, მოთხოვნილ იქნეს ევროპული კავშირის ორგანოებისაგან **განსაზღვრული ქმედების განხორციელება**. თუკი ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ადგენს თანასწორად მოპყრობის პრინციპის დარღვევას, ის ანიჭებს თავისუფლებას შესაბამის ორგანოს, გადაწყვიტოს, შეავიწროებს ან გაზრდის თუ არა ადრესატების წრეს, რაც თავისი არსით თანასწორობის პრინციპის შესაბამისი უნდა იყოს.

უმაღლესი ძალაუფლების განმახორციელებელი სხვადასხვა პირების მოქმედება არ შეიძლება თემატიზდეს თანასწორობის პრინციპის კონტექსტში. მათი საქმიანობა სხვა პირების საქმიანობასთან თანასწორობის კონტექსტში არ განიხილება.

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის ფარგლებში თანასწორობის მოთხოვნა შედარებით სუსტად, კერძოდ, აქცესორულად არის გარანტირებული და სხვა უფლებებით დაცული სფეროს ფარგლებში (ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-14 მუხლი). **კონვენციის უფლებების დასაშვებად მიჩნეული შემზღუდვები** უნდა შეესაბამებოდეს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-14 მუხლის მოთხოვნებს (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 23.7.1968, 1474/62 u. a., „Belgischer Sprachenfall“). საბოლოო ჯამში, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით აღიარებული თავისუფლებითი უფლებების ფართო სპექტრის გათვალისწინებით, სახეზეა **დისკრიმინაციის ზოგადი აკრძალვა**, მაგრამ არა დამოუკიდებელი უფლების ფორმით (სქესობრივი თანასწორობის შესახებ, იხ. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 18.7.1994, 13580/88, „Schmidt/DE“). თანასწორობის პრინციპის შესახებ ზოგად ჩანანერს ექსპლიციტურად შეიცავს 2005 წლის, მაგრამ გერმანიის მიმართ ძალაში არმყოფი, მე-12 დამატებითი პროტოკოლი. ისევე, როგორც შიდაეროვნული მართლწესრიგის შემთხვევაში, დისკრიმინაციის აკრძალვის შესახებ მოთხოვნის ფარგლებში აკრძალულია ყველა შემთხვევის სქემატური, ერთგვაროვანი განხილვა; მსგავსი სიტუაციები უნდა განხილულ იქნეს ერთგვაროვნად, არაიდენტური სიტუაციები, მათი არაერთგვაროვნების შესაბამისად, – არაერთგვაროვნად. გარდა ამისა, გასათვალისწინებელია წევრი სახელმწიფოების მიხედვით არსებული განსხვავებები კონკრეტული ჯგუფებისათვის კონვენციით გარანტირებული უფლებების უზრუნველყოფისას (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 28.11.1984, 8777/79, „Rasmussen/DK“). ასევე, შესაძლებელია, შემზღუდვას დაექვემდებაროს უცხოელთა პოლიტიკური საქმიანობა (ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-16 მუხლი).

ბ) თანასწორობის შესახებ განსაკუთრებული მოთხოვნები და ევროპული კავშირის თანასწორობის პოლიტიკა

ლიტერატურა: Wesseling, Die europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien, 2009; Groß, Die Rechtfertigung einer Altersdiskriminierung, 2010; Richter, Gleichbehandlungspflichten in der Privatversicherung, 2011; Ellis/Watson, EU Anti-Discrimination Law, 2012; Lehner, Zivilrechtlicher Diskriminierungsschutz und Grundrechte, 2013; Braunroht/Franke, Gelöste und offene Fragen beim Diskriminierungsschutz in der europäischen und deutschen Rechtsprechung, NJ 2014, 187; Schmidt, Von „Mangold“ bis „Maruko“: Die Judikatur des EuGH zur Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie und ihr Einfluss auf die deutsche Rechtsordnung, 2014; Schnabel, Diskriminierungsschutz ohne Grenzen, Reichweite und Grenzen des persönlichen und sachlichen Schutzbereichs des Diskriminierungsrechts am Beispiel der Entscheidungen Coleman (C-303/06) und Feryn (C-54/07) des EuGH, 2014; v. Diest, Änderungen im Diskriminierungsschutz durch die Europäische Grundrechtecharta: Anwendungsbereich und inhaltliche Reichweite des Art. 21 Abs. 1 GRCh, 2016; Kainer, Privatrecht zwischen Richtlinien und Grundrechten, GPR 2016, 262; Sagan, Unionaler Diskriminierungsschutz gegen Kopftuchverbote am Arbeitsplatz, EuZW 2017, 457.

- 70** თანასწორობის შესახებ განსაკუთრებული მოთხოვნების გათვალისწინებით, ევროპული კავშირის სამართალი განსაკუთრებული დინამიკურობით გამოირჩევა. თავდაპირველი ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულება შეიცავდა მხოლოდ გაერთიანების ინტეგრაციისათვის მნიშვნელოვან **აკრძალვას დისკრიმინაციისას მოქალაქეობის** ნიშნის საფუძველზე, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-18 მუხლის შესაბამისად, ასევე, თავდაპირველად, მხოლოდ კონკურენციის თავისუფლების სფეროში მოქმედ, სადღეისოდ ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 157-ე მუხლის 1-ლი აბზაციით აღიარებულ პრინციპს, **ქალისა და მამაკაცის** სამუშაოს თანაბარი ანაზღაურების შესახებ. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ ეს უკანასკნელი აღქმულ იქნა **პორიზონტალური მოქმედების** ძირითად უფლებად (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 8. 4. 1976, საქმე: 43/75, „Defrenne II“). 1999 წელს დაემატა ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-19 მუხლში მითითებული უფლებამოსილება, **დისკრიმინაციის სრული** აკრძალვის შესახებ, შემდეგი ნიშნების საფუძველზე: სქესი, რასა, ეთნიკური წარმომავლობა, რელიგია ან მსოფლმხედველობა, შერღწეული შესაძლებლობები, ასაკი ან სექსუალური ორიენტაცია. ამ ნორმასთან ერთად, იმავე საფუძველზე, მატერიალურ-სამართლებრივად დისკრიმინაციას კრძალავენ ძირითად უფლებათა ქარტიის 21-ე და 23-ე მუხლები; ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის პარალელური ნორმა, კერძოდ, მისი მე-14 მუხლი არ იცნობს ამ ტიპის მრავალფეროვან კრიტერიუმებს. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-8 და მე-10 მუხლით აღიარებული სტანდარტების შესაბამისად, ევროპული კავშირი ვალდებულია, იზრუნოს დისკრიმინაციის აღმოსაფხვრელად თავისი ყველა აქტივობის ფარგლებში (შეად., ასევე, ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-3 მუხლის მე-3 აბზაცი).
- 71** ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მართლმსაჯულების შესაბამისად, დისკრიმინაციის აკრძალვა მოიცავს როგორც **პირდაპირ**, ასევე **არაპირდაპირ** დიფერენცირებებსაც (უკანასკნელ შემთხვევასთან დაკავშირებით, იხ. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 7. 2. 1991, საქმე: C-184/89, „Nimz“). გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ ეს კონცეფცია გადმოიტანა ძირითადი კანონის (გერმანიის ფედერალური კონსტიტუცია) მე-3 მუხლის მე-2 აბზაცის ფარგლებში (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 97, 35). პირდაპირი დიფერენცირებები ემყარება სამართლებრივად (ფაქტობრივი გარემოებების შესაბამისად) იმ კრიტერიუმს, რომელიც არ შეიძლება იყოს არათანასწორად მოპყრობის ობიექტი (მაგ., მოქალაქეობა (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-18 მუხლი)). რაც შეეხება არაპირდაპირ დიფერენცირებებს, ეს უკანასკნელი უკავშირდება, ფაქტობრივი გარემოებების გათვალისწინებით, იმ კრიტერიუმებს, რომლებიც სამართლებრივად პრობლემატური არ არის (მაგ., საცხოვრებელი ადგილი საზღვარგარეთ), მაგრამ მიემართება არსებითად ან ტიპურად ისეთ ნიშანს, რომელიც არ შეიძლება გახდეს დიფერენცირების საფუძველი (აქ – მოქალაქეობა). ამ ტიპის დიფერენცირებების გამართლება დასაშვებია გა-

მარტივებული წინაპირობებით (ექსპლიციტურად დეფინიციის შესახებ იხ., მაგ., მეორე მუხლი დირექტივებისა 2000/43 და 2000/78).

პირველადი სამართლით გათვალისწინებული დიფერენცირების აკრძალვები ევრო- 72
პული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 157-3 მუხლის მე-3 აბ-
ზაცის, ასევე, ამავე ხელშეკრულების მე-19 მუხლის კონცეფციის შესაბამისად, კონ-
კრეტიზებულია მეორეული სამართლის ფარგლებში (ევროპული კავშირის მართლ-
მსაჯულების სასამართლო, 19. 4. 2016, საქმე: C-441/14, „Dansk Industri“). დი-
რექტივამ 76/207 (ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 39/40;
კოდიფიცირებული ვერსია: 2006/54/EG, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდ-
ვითი ორგანო, L 204/23) განავრცო ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ
ხელშეკრულების 157-ე მუხლის 1-ლი აბზაცის მოთხოვნები **ქალსა და მამაკაცთან**
თანასწორად **მოპყრობის შესახებ სამუშაო პირობების** გათვალისწინებით, აგრეთ-
ვე, მათი თანაბარი ანაზღაურების კონტექსტში. შემდეგ, ევროპულმა კავშირმა გამოს-
ცა „Unisex-დირექტივა“ 2004/113 (ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი
ორგანო, L 337/37) სქესობრივი ნიშნით არათანასწორად მოპყრობის შესახებ მომ-
სახურებისა და საქონლისადმი ხელმისაწვდომობის სტანდარტის გათვალისწინებით
(იხ. ამის შესახებ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 1.3.2011,
საქმე: C-236/09 „Test Achats“: აკრძალვა სქესობრივი ნიშნით დიფერენცირებული
სადაზღვევო ტარიფებისა).

დირექტივა 2000/78 (ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 303/ 73
16) კრძალავს დისკრიმინაციას **რელიგიის ან შეხედულებების, შეზღუდული შესაძ-
ლებლობების, ასაკისა და სექსუალური ორიენტაციის** საფუძველზე (დისკრიმინა-
ციის აკრძალვის შესახებ ერთი და იმავე სქესის, სამართლებრივად ურთიერთდაკავ-
შირებული წყვილებისადმი ქორწინებაში მყოფ სხვა წყვილებთან მიმართებით, იხ. ევ-
როპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 12. 12. 2013, საქმე: C-267/12,
„Hay“; გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება
124, 199), ამა თუ იმ ტიპის საქმიანობისას და პროფესიაში.

რელიგიის თვალსაზრისით, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ითვალისწი-
ნებს არაპირდაპირი დისკრიმინაციის დასაშვებობას ჩადრის მატარებელი დასაქმებულებისათვის,
რაც არასწორია და ეწინააღმდეგება დასაქმებულის მიმართ მოქმედი ნეიტრალიტეტის პრინციპს
(ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 14.3.2017, საქმე: C-157/14, „G4S Secure
Resolutions“); კლიენტების სურვილები, ამ კონტექსტში, ვერ იქნება ჩადრის აკრძალვის გამამართ-
ლებელი გარემოება (14.3.2017, საქმე: C-188/15, „Boungaoui und ADDH“). 78/2000 დირექტივის
მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტით აღიარებულია **რელიგიური დამსაქმებლების** უფლება, გაითვალისწი-
ნონ რელიგიური ფაქტორები დასაქმებულთა შერჩევისას. ამ უკანასკნელ შემთხვევაში თავისუფალი
სივრცე საკმაოდ დიდია, მიუხედავად ამისა, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო და ევ-
როპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო (17.4.2018, საქმე: C-414/16, „Egenberger“;
შემდეგ, მიმდინარე პროცესი – საქმე: C-68/17, „IR“) განსაზღვრავენ ზღვარს, რომლის ფარგლებში
მოითხოვება შიდაეროვნული სასამართლოების ეფექტიანი კონტროლი ამ ტიპის დიფერენცირებების
შემთხვევაში. ყოველივე ეს უკავშირდება, აგრეთვე, „ქრისტიანული მსახურების გაერთიანების“ იდეას
და, შესაბამისად, რელიგიური დამსაქმებლების ყველა დასაქმებულს, როგორც ეს ეკლესიებისათვის
გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო
სასამართლოს გადაწყვეტილება 137, 273) თანხმობით გერმანიაში სახეზეა და, შესაბამისად, ევრო-

პული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-17 მუხლზე მითითებით, დირექტივის გერმანულ სამართალში იმპლემენტირებისას თანასწორი მოპყრობის შესახებ კანონით (AGG) აღიარებულ იქნა (§ 9). ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-17 მუხლი ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ აღქმულია როგორც შემზღუდავად მნიშვნელოვანი აწონ-დაწონითი პოზიცია.

დირექტივა 2000/43 v. 29.6.2000 (ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 180/22) კრძალავს დისკრიმინაციის ყველა ფორმას **რასის ან ეთნიკური წარმომავლობის** მიხედვით არა მხოლოდ სამუშაო ადგილზე, არამედ, აგრეთვე, საჯაროდ ხელმისაწვდომი სიკეთეებისა და მომსახურებებით უზრუნველყოფის კონტექსტში.

74 ევროპული კავშირის თანასწორობის სამართლის საფუძველია **U.S.-ამერიკული პოლიტიკა უმცირესობების ინტეგრაციის შესახებ**. სწორედ აქ ხდებოდა იმ სამართლებრივი ინსტრუმენტების გამოყენება, რომლებიც შემზღუდავს დაქვემდებარებულ პირებს შესაძლებლობას აძლევდა, დაეცვათ თავი პორიზმენტალურ ურთიერთობებში მესამე პირთაგან. საკითხი ეხება პრობლემის მოგვარების ერთგვარ ვერსიას, რომელიც, ამერიკული სახელმწიფოებრივი აღქმის სპეციფიკურობის გათვალისწინებით, კარგად ასხნადია: მხოლოდ სახელმწიფო არ არის ის სუბიექტი, რომელიც საკუთარი ინტეგრაციისა და ურთიერთდამაკავშირებელი ღონისძიებების მეშვეობით ამა თუ იმ ტიპის ურთიერთობების ფარგლებში აღიარებისათვის ზრუნავს, არამედ ამავე იდეის მატარებელია, აგრეთვე, თუმცა სამართლით მართვადი, ბაზარი. ზოგიერთი წევრი სახელმწიფოს პოლიტიკური ამოწვევისათვის ეს უცხოა. ამ კონტექსტის გათვალისწინებით, საკვირველი არაა, რომ ევროპული კავშირის თანასწორობის პოლიტიკა წევრი სახელმწიფოების ზოგიერთ ნაწილში **მნიშვნელოვანწილად ხმაურს და დაბრკოლებებს** აწყდებოდა. უპირველესად, კონტინენტურ ევროპაში სახელმწიფოს მიენერება მოვალეობები, შექმნას წინაპირობები, რომლებიც ხელს შეუშლის უმცირესობების მარგინალიზაციას და შევიწროებას. განსაკუთრებული იმედები, ამ თვალსაზრისით, მიემართება სოციალურ სახელმწიფოებს; ამ თვალსაზრისით მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ისეთი მართვითი ინსტრუმენტები, როგორებიცაა სახელმწიფოსა და კერძო პირებს შორის ხელშეკრულებები და მიზნობრივი შეთანხმებები. პერსონალური უფლებების აუცილებელი დაცვის იდეაზე მეტი, უფრო მეტად მრავალსიმომცველი კულტურა „დისკრიმინაციის დაუშვებლობისა“, ზედმეტი და უსაგნო კი ჩანს; სახელმწიფო ვალდებულია, შეასრულოს საკუთარი საინტეგრაციო მოვალეობები ისე, რომ არ შემზღუდოს კერძო (ლიბერალური) თავისუფლება. ამ კონტექსტში, შესაძლოა, კითხვის ნიშნები დაიბადოს, თუ რამდენად ხდება ამ კონცეფციით პირთა იმ ჯგუფების გათვალისწინება, რომლებიც ამჟამად არიან სოციალურად შევიწროებულნი.

75 თანასწორობის პოლიტიკის განსახორციელებლად წევრმა სახელმწიფოებმა შეიმუშავეს ანტიდისკრიმინაციის შესახებ კანონმდებლობა. ეს უკანასკნელი, ნაწილობრივ, დირექტივებს სცდება კიდევ. განიხილება დირექტივის პროექტი, რომლის მიზანია დისკრიმინაციისაგან დაცვის სტანდარტის შექმნა შემდეგი ნიშნებით დისკრიმინაციისას: რელიგია, მსოფლმხედველობა, შეზღუდული შესაძლებლობები, ასაკი და სექსუალური ორიენტაცია სამუშაო ადგილზე და პროფესიული საქმიანობისას (ევროპული კომისია (2008)426, 2.7.2008). გარდა ამისა, განიხილება ქალთა კვოტირების საკითხის გათვალისწინების საკითხი დიდი მენარმეების სამეთვალყურეო საბჭოებისათვის. ეს ღონისძიებები მუშავდება შესაბამისი პროგრამებისა (მაგ., ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, 2006, L 315/1) და გადაწყვეტილებების მეშვეობით.

76 ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო **დირექტივის** ნორმებს განმარტავს **ფართოდ** და იყენებს **მიზნობრივი განმარტების მეთოდებს**. შესაბამისად, მაგ., დისკრიმინაციისაგან დაცვის მოთხოვნის უფლება, 2000/78/EG დირექტივის შესაბამისად, აქვთ არა მხოლოდ იმ პირთ, რომლებიც თავად არიან დისკრიმინაციის მსხვერპლნი (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 17. 7. 2008, საქმე: C-303/06, „Coleman“). გარდა ამისა, მესამე პირებიც არიან ამ დირექტივის

პერსონალური მოქმედების არეალში მოქცეულნი. საქმეზე – „Feryn“ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 10.7.2008, საქმე: C-54/07) გადაწყდა, რომ ეთნიკური წარმომავლობის ნიშნით დისკრიმინაცია სახეზე შეიძლება იყოს მაშინაც, როდესაც კონკრეტული მოქმედება არ მიემართება კონკრეტულად იდენტიფიცირებულ პირებს, მაგრამ მოიცავს საჯარო განმარტებებს განსაზღვრული წარმომავლობის მქონე პირთა დასაქმების დაუშვებლობის შესახებ, რაც, თავის მხრივ, შეიცავს თანასწორობის პრინციპის საწინააღმდეგო პოზიციას. ამ თვალსაზრისით შეიმჩნევა განსაზღვრული „მსოფლმხედველობრივი კლიმატის“ წინააღმდეგ ბრძოლის მცდელობა; საუბარი შეიძლება „აზრობრივი სანქციების“ საკითხზეც. თუმცა აქაც კლიენტურის მოლოდინი ამ ტიპის დისკრიმინაციების გამამართლებელი გარემოება ვერ იქნება და არ არის.

თანასწორობის პოლიტიკას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს, აგრეთვე, სხვა სფეროებშიც. მაგ., 77 ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ (11.1.2000, საქმე: C-285/98, „Tanja Kreil“) 76/207 დირექტივასთან მიმართებით შესაბამოდ აღიარა პრინციპული აკრძალვა **სამხედრო სამსახურში საქმიანობისას იარაღის ქალებისათვის ხელმისაწვდომობის** შესახებ, რამაც გამოიწვია გერმანიის ფედერალური კონსტიტუციის მე-12 ა მუხლის მე-4 პუნქტის მე-2 წინადადების შეცვლა. **სამხედრო სავალდებულო სამსახურის მხოლოდ მამაკაცებზე** გავრცელების დასაშვებობის საკითხში წევრი სახელმწიფოები თავისუფალნი არიან (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 11.3.2003, საქმე: C-186/01, „Dory“).

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ დისკრიმინაციის აკრძალვების საკითხი, ასევე, მკაცრად მოწმდება. **პირდაპირი დისკრიმინაციის შემთხვევების** გადამოწმება **ხდება გამართლების დასაშვებობის შესახებ კრიტერიუმების** შესაბამისად, რამდენადაც ეს უკანასკნელი **ექსპლიციტურად გათვალისწინებულია**; სახელფასო თანასწორობის შესახებ (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 157-ე მუხლი) საკითხებში გამონაკლისები არ დაიშვება. არაპირდაპირი დისკრიმინაციის აკრძალვის შემთხვევებში მისი **გამართლების** გადამოწმების **ფუნქციაა** არა მხოლოდ დაუშვებელი ნიშნით დისკრიმინაციის დადგენის მიზანი, არამედ იდენტიფიცირება იმისა, სახეზეა თუ არა საერთოდ დისკრიმინაცია აკრძალული ნიშნის მიხედვით. მაგ., დირექტივა 2000/78 მე-4 და მე-6 მუხლებით ითვალისწინებს გამონაკლისებს; გარდა ამისა, მე-2 მუხლი დამატებით ადგენს არაპირდაპირი დისკრიმინაციის ცნებას (სხვაგვარად, ვიდრე პირდაპირი დისკრიმინაციაა) **გამართლების დასაშვებობის** საკითხზე მითითებით. გარდა ამისა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო მკაცრია **სამართლებრივი შედეგების** იდენტიფიცირების თვალსაზრისითაც: ახალი რეგულაციების შემუშავებამდე **დისკრიმინაციას დაქვემდებარებულ პირს** აქვს მოთხოვნის უფლება, მოექცეს **იმავე** სამართლებრივ მდგომარეობაში, **როგორშიც** იმყოფება მისგან განსხვავებით **უპირატესობამინიჭებული პირი** (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 7. 2. 1991, საქმე: C-184/89, „Nimz“).

ევროპული კავშირის თანასწორობის უზრუნველმყოფი სამართლის განსაკუთრებული 79 თავისებურება მისი გამოყენების შესაძლებლობაა არა მხოლოდ საჯარო ძალაუფლებასა და კერძო პირთა მიმართ, არამედ, **აგრეთვე, კერძო პირთა შორის** ურთიერთობებშიც. ეს მოქმედებს არამხოლოდ მეორეული სამართლის ფარგლებში. ძირი-

თად უფლებათა ქარტიის 21-ე და 23-ე მუხლები მოიცავენ უშუალო დისკრიმინაციის საკითხებს (ექსპლიციტურად, მაგ., 17.4.2018, საქმე: C-414/16, „Egenberger“). აქ უკვე საკითხი ეხება არა მხოლოდ ავტონომიისა და სხვა სიკეთეების დაცვას უმაღლესი ძალაუფლების მხრიდან ჩარევებისაგან, არამედ, აგრეთვე, მოქალაქეთა საზოგადოებრივ ინტეგრაციას თანასწორობის შესახებ მოთხოვნების განხორციელებით, მათ შორის, კერძოსამართლებრივი ურთიერთობების გათვალისწინებით. პირთა პერსონალური უფლებების გათვალისწინებით ეს მიდგომა განხორციელებადია. დისკრიმინაციის აკრძალვისას კერძო ავტონომიის/თავისუფლების სფეროში ჩარევის ინტენსივობის განსაზღვრისას ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ორიენტირდება მეორეულ სამართალზე, მაგრამ არასრულყოფილი იმპლემენტაციისას იყენებს, აგრეთვე, ძირითად უფლებათა ქარტიას (17.4.2018, საქმე: C-414/16, „Egenberger“). რაც, თუკი დისკრიმინაციის აკრძალვას მკაცრი ხასიათი არ აქვს (როგორც ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 45-ე მუხლის მე-2 აბზაცი და 157-ე მუხლი), ნორმათა იერარქიის გათვალისწინებით, პრობლემურია. დანიის უზენაესი სასამართლო ამ ტიპის მართლმსაჯულებას აფასებს როგორც ultra-vires-აქტს (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 19.4.2016, საქმე: C-441/14, „Dansk Industri“). ეს მიდგომა დამარწმუნებელი არ არის, რამდენადაც, როგორც 2000/78 დირექტივის მე-4 მუხლის მე-2 აბზაცი, მეორეული სამართალი წევრ სახელმწიფოებს სხვადასხვა ინტენსივობის დისკრეციას ანიჭებს, ამ უკანასკნელთა სამართლებრივი ტრადიციების გათვალისწინებით, რადგან სხვა შემთხვევაში კავშირის სამართლის უშუალო მოქმედების შესახებ წინაპირობები ვერ შესრულდება.

4. ძირითადი სოციალური უფლებები

ლიტერატურა: Everling, Zur Europäischen Grundrechte-Charta und ihren sozialen Rechten, GS Heinze, 2005, 157; Nußberger, Sozialstandards in der Charta der Grundrechte der EU, in: Stern (Hrsg.), Die Europäische Grundrechte-Charta, 2005, 323; Iliopoulos-Strangas (Hrsg.), Soziale Grundrechte in Europa nach Lissabon, 2010; Langenfeld, Soziale Grundrechte, HBGR 6/1, 2010, 1117; Frohwerk, Soziale Not in der Rechtsprechung des EGMR, 2012; Schlachter, Stärkung sozialer Rechte durch Grundrechtsschutz im europäischen Mehr-Ebenen-System?, EuR 2016, 478; He, Les droits sociaux fondamentaux et le droit de l'Union européenne, RTDE 2018, 25.

- 80** ძირითად უფლებათა ქარტიის შესაბამისად, კავშირის კანონმდებელს ეკისრება განსაზღვრული (სოციალური) **მიზნების** განხორციელების ვალდებულება. ნაწილობრივ, შესაბამისი ნორმები ფორმულირებულია ერთმნიშვნელოვნად და არ წარმოშობს სუბიექტურ უფლებებს (მაგ.: ძირითად უფლებათა ქარტიის 37-ე, 38-ე მუხლები). მათ შეუძლიათ ევროპული კავშირის ორგანოებისათვის ობიექტური ვალდებულებების დასაბუთება, რამდენადაც კავშირი შესაბამის უფლებამოსილებებს ფლობს, რომელნიც, თავის მხრივ, ქარტიისაგან არ გამომდინარეობენ (ძირითად უფლებათა ქარტიის 51-ე მუხლი). მითითებული მიზნების კონკრეტიზების თვალსაზრისით, სახეგმა, შეფასების თავისუფლების კონტექსტში, ფართო დისკრეცია; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს კონტროლის ხარისხი შედარებით დაბალია. ნაწილობრივ, ძირითად უფლებათა ქარტიის ნორმები შეიძლება აღქმულ იქნეს იმგვარად, რომ ისინი – ყოველ შემთხვევაში, ვინაობა განსაზღვრულ სფეროებში – სუბიექტური მოთხოვნები

ნის უფლებებს წარმოშობენ (ძირითად უფლებათა ქარტიის მუხლები – 29, 31, 35). უფლებებისა და პრინციპების მრავალფეროვნებამ გამოიწვია დისკუსიის წარმოშობა საერთო და განმასხვავებელ ნიშნებთან დაკავშირებით. ეს დისკუსია ამ ეტაპზე საწყის ფაზაშია. ძირითად უფლებათა ქარტიის IV თავში – „სოლიდარულობა“ – მოიძებნება მოთხოვნები, რომლებიც მიემართება კერძო პირთა შორის ჰორიზონტალურ ურთიერთობებსაც (მაგ., ძირითად უფლებათა ქარტიის 32-ე მუხლი). ძირითად უფლებათა ქარტიის გამოყენების სფეროს ერთმნიშვნელოვანების გათვალისწინებით, მას არ აქვს უშუალო ჰორიზონტალური მოქმედება (ექსპლიციტურად ძირითად უფლებათა ქარტიის 27-ე მუხლის შესახებ, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 15.1.2014, საქმე: C-176/12, „Association de médiation sociale“).

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია და მისი დამატებითი პროტოკოლებიც არ შეიცავენ **81 სოციალურ უფლებებს**. ამ უკანასკნელთა შესახებ მითითებულია ევროსაბჭოს მიერ 1961 წელს მიღებულ სოციალურ ქარტიაში (18.10.1961, ფედერალური საკანონმდებლო მაცნე, 1964 II 1262). დამოუკიდებელი თანამონაწილეობითი ძირითადი უფლება, ამ კონტექსტში, არის უფლება განათლებაზე (1-ლი დამატებითი პროტოკოლის მე-2 მუხლი; მსგავსად, ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-14 მუხლი). დამკვიდრებული მართლმსაჯულებით, ეს ნორმა ვიწროდ არის განმარტებული. კერძოდ, აქ მოაზრებულია სახელმწიფო საგანმანათლებლო დაწესებულებების ხელმისაწვდომობა შესაბამისი წინაპირობების არსებობისას, ამ უკანასკნელთა მიერ შეთავაზებადი კვალიფიკაციებისა და შესაძლებლობების გათვალისწინებით და, ამ თვალსაზრისით, უსაფუძვლო უარის დაუშვებლობა. აქედან არ გამომდინარეობს უფლება კონკრეტული დაწესებულებების შექმნის აუცილებლობის შესახებ (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 23.7.1968, 1474/62 u. a., „Belgischer Sprachenfall“). საკითხი ეხება გამომდინარე უფლებას. მიუხედავად ამისა, არსებობს სახელმწიფოს ვალდებულება ქმედითი და მსოფლმხედველობრივად პლურალისტური საგანმანათლებლო სისტემის შექმნის შესახებ (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 7.12.1976, 5095/71 u. a., „Kjeldsen u. a./DK“). ეს შეიძლება მოიცავდეს კერძო სკოლების მართვის უფლებას (ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციას, 6.3.1987, 11533/85, „Jordebo/SWE“). სასკოლო პოლიტიკის ფარგლებში არ უნდა მოხდეს ეთნიკური უმცირესობების დისკრიმინაცია (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 13.11.2007, 57325/00, „D.A./Tschechien“).

5. მართლმსაჯულების გარანტიები

ა) სამართლიანი სასამართლოს უფლება (ძირითად უფლებათა ქარტიის 47-ე მუხლი, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 და მე-13 მუხლები, მე-7 დამატებითი პროტოკოლის მე-2-მე-4 მუხლები)

ლიტერატურა: *Ambos*, Der EGMR und die Verfahrensrechte, ZStW 2003, 583; *Gundel*, Neue Anforderungen des EGMR an die Ausgestaltung der nationalen Rechtsschutzsysteme, DVBl. 2004, 17; *Gaede*, Fairness als Teilhabe, 2007; *Brett*, Verfahrensdauer bei Verfassungsbeschwerdeverfahren im Horizont der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK, 2009, *Wildhaber*, Verwaltungsstrafen, Art. 6 EMRK und „Heilung“ von Verfahrensmängeln, FS Jäger, 2011, 823; *Reinel*, Der „nemo tenetur“-Grundsatz als Grenze steuerlicher Informationshilfe in der Europäischen Union, 2013; *Müller*, Richterliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit nach Art. 6 EMRK, 2014; *Killinger*, Staatshaftung für rechtswidrige Untersuchungshaft in Deutschland und Österreich im Lichte von Art. 5 Abs. 5 EMRK, 2015; *Ahlbrecht*, Unschuldig schuldig – zur Unschuldsvermutung in der EU, StV 2016, 257; *Schünemann*, Mindestbedingungen einer effektiven Verteidigung in transnationalen europäischen Strafverfahren, StV 2016, 178.

- 82** ძირითად უფლებათა ქარტიისა და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის ფარგლებში, მათი სრულყოფილი აღწერილობის გათვალისწინებით, განსაკუთრებული მნიშვნელობისაა **არსებითი საპროცესო გარანტიები** („status activus processualis“), რომელნიც **სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპს** ემყარებიან. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებების თითქმის ნახევარი უკავშირდება ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლს. **„Fair Trial“-ის საერთოევროპული სტანდარტის** თანდათანობითი ჩამოყალიბება, რომელიც ეტაპობრივად ვითარდება, უნდა იქნეს აღქმული როგორც განსაკუთრებული შედეგი ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის შესრულებაზე ზედამხედველი ორგანოების საქმიანობისა, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის გამოყენებისას.
- 83** ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლი შეიცავს სამართლიანი სასამართლოს უფლებას **„სამოქალაქოსამართლებრივი მოთხოვნებისა და ვალდებულებებისათვის“** („civil rights“), აგრეთვე **სისხლის სამართლის პროცესში**. ძირითად უფლებათა ქარტიის 47-ე და შემდგომი მუხლები უზრუნველყოფენ ეფექტიანი სამართლებრივი დაცვის უფლებას კავშირის სამართლის აღსრულებისას (ძირითად უფლებათა ქარტიის 51-ე მუხლი), თუკი შესაბამისი პირი იჩივლებს, რომ დაერღვა კავშირის სამართლით აღიარებული რომელიმე უფლება. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პოზიციით, ეს არის, აგრეთვე, ის შემთხვევა, როდესაც გამოყენებადი მეორეული სამართალი არ ასაბუთებს სუბიექტურ უფლებებს, მაგრამ გამოყენებული ღონისძიება არათანაზომიერი ან თვითნებურია (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 16.5.2017, საქმე: C-682/15, „Berlioz Investment Fund“). ყველა შემთხვევაში აღწერილი ცნება არის ავტონომიური და განმარტებადია ევროპული მასშტაბების შესაბამისად. ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლი გამოიყენება, აგრეთვე, იმ პროცედურებისათვის, რომელთაც პირდაპირი გავლენა აქვთ სამოქალაქოსამართლებრივ ვალდებულებებზე. ამ კითხვას დადებითი პასუხი გაცეა სამენარმეო საქმიანობის გაგრძელებაზე რომელიმე დაწესებულების მიერ უარის თქმისას (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 27.10.1987, 10426/83, „Pudas/SE“), საადვოკატო საქმიანობის ნებართვის გაცემისას (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 30.11.1987, 8950/80, „H./ BE“) და სამსახურებრივი პასუხისმგებლობის შემთხვევებში (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 29.3.1989, 11213/84, „Neves e Silva/PT“). ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლი ვრცელდება, აგრეთვე, სოციალური დაზღვევის სამართლის სფეროში წარმოქმნილ მოთხოვნებზე (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 29.5.1986, 9384/81, „Deumeland/DE“). ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლის საპროცესო გარანტიები მოქმედებენ, აგრეთვე, **საკონსტიტუციო სასამართლოების** მიმართ (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 1.7.1997, 20950/92, „Probstmeier/DE“).

აა) სასამართლოსადმი ხელმისაწვდომობის უფლება

- 84** თუკი ძირითად უფლებათა ქარტიის 47-ე მუხლი და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლი გამოყენებადია, სახეზეა **სასამართლოსადმი ხელმისაწვდომობის უფლება** (ადამი-

ანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 21.2.1975, 4451/70, „Golder/GB“), მაგრამ არა უფლებათა მომდევნო ინსტანციებისადმი (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 17.1.1970, 2689/65, „Delcourt/BE“). სასამართლოსადმი ხელმისაწვდომობის გარანტია უნდა იყოს ქმედითი და არ უნდა დარჩეს მხოლოდ ქაღალდზე. კერძოდ, ის დახმარებით უნდა უზრუნველყოფდეს ეკონომიკურად სუსტ მხარეს საპროცესო ხარჯების გაწვევისა და ადვოკატის მომსახურებისას, აგრეთვე, ხელმისაწვდომობას სასამართლოსას, პროცესის სიმართის გათვალისწინებით (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 9.10.1979, 6289/73, „Airey/IE“). სასამართლო უნდა საქმიანობდეს კანონის ფარგლებში და უნდა იყოს **დამოუკიდებელი**. ეს მოითხოვს გარანტიებს გარე ჩარევისაგან დაცვის მიზნით, განსაკუთრებით, მოსამართლეთა შერჩევისას, უფლებამოსილების ვადისა და შეუცვლელობის გათვალისწინებით (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 26.5.1988, 10208/82, „Pauwels/BE“; დამკვიდრებული მართლმსაჯულება; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 27.2.2018, საქმე: C-46/16, „Associação Sindical dos Juizes Portugueses“). გარდა ამისა, სასამართლო უნდა იყოს მიუკერძოებელი. ამ კონტექსტში, შესაძლებელია მოსამართლეთა პროცესიდან ჩამოცილება აცილების შექანიზმის გამოყენებით, მაგ., თუკი მათ პროკურორის ან (თუნდაც არაპირდაპირ) სხვა სტატუსით საქმესთან შემხებლობა ჰქონდათ (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 1.10.1982, 8692/79, „Piersack/BE“).

სასამართლოსადმი ხელმისაწვდომობის „წინა საფეხურად“ შეიძლება ჩაითვალოს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-13 მუხლით აღიარებული **უფლება ქმედით საჩივარზე** ერთი შიდა-სახელმწიფოებრივი ინსტანციის ფარგლებში, თუკი რომელიმე პირს ერღვევა ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით გარანტირებული უფლებები; იგივე მოქმედებს სწრაფი მართლმსაჯულების უფლების დარღვევის შემთხვევაში (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 26.10.2000, 30210/96, „Kudła/PL“).

სასამართლოსადმი ხელმისაწვდომობის უფლება საჭიროებს სახელმწიფოებრივ რეგულაციას და მხოლოდ ამ მიზეზითაც ექვემდებარება იმანენტურად შეზღუდვებს, თუმცა ამ შეზღუდვების მიზანი უნდა იყოს ლეგიტიმური და თანაზომიერი (იხ., მაგ., ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 21.11.2001, 35763/97, „Al-Adsani/GB“ = ძირითადი უფლებების შესახებ ევროპული ჟურნალი, 2002, 403 სახელმწიფოთა იმუნიტეტის შესახებ).

ბბ) პროცესის სამართლიანობა

გარდა საჯაროობისა, რაც გერმანული სამართლის მსგავსად, შეზღუდვებს ექვემდებარება, ძირითად **85** უფლებათა ქართის 47-ე მუხლი და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლი მოითხოვენ **სასამართლო პროცესის სამართლიანობას**. ეს უკანასკნელი წინაპირობად გულისხმობს პროცესზე პოზიციის წარდგენისა და საკმარისი დასაბუთების შესაძლებლობას, ასევე, შეკიბრებითობას მხარეებს შორის (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 6.5.1985, 8658/79 „Bönisch/AUT“; ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 17.1.1970, 2689/65, „Delcourt/BE“; იხ., ასევე, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 2. 12. 2009, საქმე: C-89/08 P, „ევროპული კომისია/ირლანდია“ „შეკიბრებითი პროცესის“ უფლებაზე). ინფორმაციები ანონიმური პირებისა უნდა გამოიყენებოდეს მაშინ, როდესაც გადაწყვეტილება მხოლოდ მათ არ ემყარება და ინფორმაციები სხვა მხრივ არ არის ხელმისაწვდომი (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 15.6.1992, 12433/86, „Lüdi/CH“).

გგ) პროცესის ეფექტიანობა და გადაწყვეტილების მიღება სათანადო ვადაში

გარდა ამისა, ძირითად უფლებათა ქართის 47-ე მუხლი და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლი უზრუნველყოფს **ეფექტიანი საპროცესო აქტივობების შესახებ უფლებას**. უპირველეს ყოვლისა, ეს ნიშნავს **გადაწყვეტილების მიღებას სათანადო ვადაში**. სამოქალაქო საქმეებზე ეს იწყება სარჩელის აღძვრით, სისხლის სამართლის საქმეებზე გამოძიების დაწყებით (აქ ხდება შემდგომ მექანიზმად ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლის გამოყენება) და სრულდება უკანასკნელი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილებით. პროცესის სათანადო ხანგრძლივობას- **86**

თან დაკავშირებით ზოგადად საუბარი და რაიმე სტანდარტის დადგენა რთულია. ამ თვალსაზრისით, გადამწყვეტია შესაბამისი საქმის მოცულობა და სირთულე, შესაბამისი დანესებულებების აქტივობები და მოსარჩელის ქმედებები. **სამოქალაქო საქმეებზე** არსებობს ვალდებულება მხარეებისა პროცესის დაჩქარების მხრივ. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო **ადმინისტრაციულ პროცეს-სა და სისხლის სამართლის პროცესს**, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლის ფარგლებში შესაბამისობის თვალსაზრისით, განსხვავებულად აფასებდა, და ყოველივე ეს 10 წელს გრძელდებოდა (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 28. 6. 1978, 6232/73, „König/DE“; ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 27.8.1992, 12850/87, „Tomasi/FR“). ზოგჯერ ხდება გადაწყვეტილების მიღება **საკონსტიტუციო სამართალწარმოების** საკითხებთან დაკავშირებითაც (იხ. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 1.7.1997, 20950/92, „Probstmeier/ DE“, გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ, პროცესის ხანგრძლივობისას ათი ან მეტი წლის ვადით). ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-13 მუხლიდან გამომდინარეობს უფლება სასამართლოს უმოქმედობისას გასაჩივრების შესაძლებლობის შესახებ (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 26.10.2000, 7530210/96 „Kudła/PL“; zu D 8.6.2006, 75529/01, „Sürmeli/DE“). ზოგადად, საკმარისია ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის შესაძლებლობა. საოჯახო-სამართლებრივ დავებში შესაძლებელი უნდა იყოს სამართლებრივი დაცვა უშუალოდ უმოქმედობის წინააღმდეგ (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 15.1.2015, 62198/11, „Kuppinger/ DE“). ჰერ კიდევ ადრე პროცესის არამართლმომიერად გახანგრძლივება შესაბამის პასუხისმგებლობას იწვევდა.

ბ) სისხლის სამართალთან დაკავშირებული განსაკუთრებული გარანტიები

ლიტერატურა: *Satzger*, Der Einfluss der EMRK auf das deutsche Straf- und Strafprozessrecht, JURA 2009, 759; *Jarass*, Strafrechtliche Grundrechte im Unionsrecht, NStZ 2012, 611; *Hochmayr* (Hrsg.), „Ne bis in idem“ in Europa, 2015; *Fanciullo*, The Principle of Presumption of Innocence in the European Union Law, CDE 2016, 385.

- 87** ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის ფარგლებში სხვადასხვა მატერიალური და პროცესუალური წინაპირობის გათვალისწინებით გამოყენებული **ტერმინი „სისხლის სამართალი“** განიმარტება არა ეროვნული სამართლის შესაბამისად, არამედ ავტონომიურად. ამ კონტექსტში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება მართლწინააღმდეგობისა და სანქციის სახეობასა და სირთულეს. დისციპლინური ღონისძიებები, როგორც წესი, არ ხვდება ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლის გამოყენების სფეროში (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 8. 6. 1976, 5100/71 u. a., „Engel“), მაგრამ ამ მუხლის ფარგლებში ექცევიან ადმინისტრაციული სამართალდარღვევები (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 21.2.1984, 8544/79, „Öztürk/DE“).

აა) გარანტიები, დაკავშირებული სისხლის სამართლის პროცესთან (ძირითად უფლებათა ქარტიის 47-ე და შემდგომი მუხლები, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-7 დამატებითი პროტოკოლის მე-6 და მე-2 მუხლები)

- 88** ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლი **სისხლის სამართლის პროცესში** ითხოვს სასამართლო გადაწყვეტილების სტანდარტის არსებობას. თუკი ეროვნული სამართლის შესაბამისად ქმედება აღიარებულია ადმინისტრაციულ ან მსგავსი ტიპის სამართალდარღვევად, თავდაპირველად სანქცია შეიძლება დაწესდეს

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ, მაგრამ, საბოლოოდ, ამ უკანასკნელის გადაწყვეტილება გასაჩივრებადი უნდა იყოს სასამართლოში (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 27. 9. 2011, 43509/08, „Menarini/IT“); მეორე ინსტანციას, ამ თვალსაზრისით, ითხოვს მე-7 დამატებითი პროტოკოლის მე-2 მუხლი.

სამართლიანი სასამართლოს უფლების შესაბამისად, აღიარებულია **თვითინკრიმინირების აკრძალვის** (საკუთარ ან ახლობელთა წინააღმდეგ ჩვენების მიცემის იძულების დაუშვებლობა) პრინციპი (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 5.11.2002, 48539/99 „Allan/GB“). ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ამ გარანტიას, ჯერჯერობით, არ იყენებს (კარტელთან დაკავშირებულ პროცესებში) იურიდიულ პირებთან მიმართებით (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 22.3.1990, საქმე: 347/87, „Orkem/KOM“, კონკურენციის სამართლის შესახებ; სხვაგვარად, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 25.2.1993, 10828/84, „Funke/FR“). მიუხედავად ამისა, თავად დარღვევა არ უნდა იყოს აღიარებული (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 15. 10. 2002, დაკავშირებული საქმე: C-238/99 P u. a., „PVC II“).

გარდა ამისა, მოქმედებს **უდანაშაულობის პრეზუმფცია ბრალდებულთან** მიმართებით (ძირითად უფლებათა ქარტიის 48-ე მუხლი/ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლის მე-2 აბზაცი), მათ შორის ხარჯებთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტის დროსაც სისხლის სამართალში (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 25.8.1987, 10282/83, „Englert/DE“) და პრეს-რელიზებისათვის (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 8.7.1978, 7572/76 u. a., „Ensslin u. a./DE“). გარდა ამისა, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლის მე-3 პუნქტი და ძირითად უფლებათა ქარტიის 48-ე მუხლის მე-2 პუნქტი ბრალდებულს ანიჭებენ დამატებით უფლებებს ეფექტიანი თავდაცვის ინტერესების გათვალისწინებით. აქ ჩამოთვლილი ინფორმაციები ბრალდების შესახებ მოიცავს ინფორმაციის მიწოდების ვალდებულებას სავარაუდო სხვა გასამართლებების შესახებ. დაცვისათვის მომზადება მოიცავს კონტაქტის შესაძლებლობას ადვოკატთან, ასევე, ენობრივი თვალსაზრისით, ბარიერის აღმოფხვრის ვალდებულებას. „fair trial“-ს განეკუთვნება, აგრეთვე, მოწმეთა შესაძლებლობას ჩვენების მიცემაზე უარის თქმის შესახებ. ამ კონტექსტში, სამართლიანი სასამართლოს უფლება მოითხოვს ბრალდებულის თანდასწრებას (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 12.2.1985, 9024/ 80, „Colozza/IT“ und 9317/81, „Rubinat/IT“). გარდა ამისა, აუცილებელია იმ გადაწყვეტილების დასაბუთება, რომელიც გასაჩივრებას ექვემდებარება. ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა სამართლიანი სასამართლოს უფლების დარღვევა, აგრეთვე, „პოლიტიკური“ სისხლის სამართლის პროცესების ფარგლებში (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 25.7.2002, 54210/00, „Papon/FR (Nr.2)“; 12.5.2005, 46221/99, „Öcalan/TR“).

**ბბ) მატერიალურ სისხლის სამართალთან დაკავშირებული გარანტიები
(„Nulla poena sine lege“, „Ne bis in idem“ – ძირითად უფლებათა
ქარტიის 49-ე მუხლი და შემდგომი მუხლები, ადამიანის უფლებათა
ევროპული კონვენციის მე-7 მუხლი და მე-4 დამატებითი პროტოკოლის
1-ლი მუხლი)**

- 89** ძირითად უფლებათა ქარტიის 47-ე მუხლი და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-7 მუხლი კრძალავს მსჯავრდების შესაძლებლობას, თუკი დანაშაული მისი ჩადენის დროს დანაშაულად არ იყო აღიარებული (*nulla poena sine lege* – (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 22. 3. 2001, 34044/96 *u. a.*, „*Streletz, Kessler u. Krenz/GER*“). ეს მოიცავს, ასევე, სისხლის სამართლის სფეროში სამართლის ანალოგიის გამოყენების აკრძალვას (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 22.4.1965, 1852/63, „*X./AUT*“). დაუწერელი „*common law*“ საკმარისია, აღქმულ იქნეს როგორც „სამართალი“, თუმცა აუცილებელია დანაშაულისა და სასჯელის სახეობა მართლმსაჯულებით საკმარისად ნათლად იყოს ჩამოყალიბებული. ადმინისტრაციული სამართალი და **ადმინისტრაციული სამართალდარღვევები** აქ მოიაზრება, მაგრამ არ მოიაზრება დისციპლინური ღონისძიებები.

სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის გათვალისწინებით, არსებული ძველი გარანტია, რომელიც კრძალავს ერთხელ უკვე მსჯავრდებული პირის ხელმეორე მსჯავრდებას იმავე დანაშაულისათვის, გათვალისწინებულია ძირითად უფლებათა ქარტიის 50-ე და მე-7 პროტოკოლის მე-4 მუხლით. ეს პრინციპი არ გამოიყენება, როდესაც სხვადასხვა სანქცია ეხება ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს, მაშინაც კი, როდესაც პირველნი არიან მეორეთა კანონიერი წარმომადგენლები (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 5. 4. 2017, დაკავშირებული საქმე: C-217/15 und C-350/15, „*Massimo Orsi u. a.*“). არ არის გამორიცხული რეგულარული პროცესები საქმის ხელახლა განხილვის მიზნით. ამ პრინციპს აქვს მზარდი მნიშვნელობა კავშირის ნორმების გამოყენებისას თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და სამართლის სფეროში და წარმოქმნის კითხვებს, ასევე, ეროვნული და ევროპული კარტელის სამართლის პარალელური გამოყენების კონტექსტში.

**გ) უფლება თავისუფლებასა და უსაფრთხოებაზე
(ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-6 მუხლი, ადამიანის უფლებათა
ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლი)**

ლიტერატურა: *Unfried*, Die Freiheits- und Sicherheitsrechte nach Art. 5 EMRK, 2006; *Satzger*, Der Einfluss der EMRK auf das deutsche Straf- und Strafprozessrecht, JURA 2009, 759; *Jarass*, Strafrechtliche Grundrechte im Unionsrecht, NStZ 2012, 611; *Hochmayr* (Hrsg.), „Ne bis in idem“ in Europa, 2015; *Fanciullo*, The Principle of Presumption of Innocence in the European Union Law, CDE 2016, 385; *Kottek*, Zum Strafklageverbrauch innerhalb der Europäischen Union insbesondere infolge einer Verfahrenseinstellung durch die Staatsanwaltschaft, wistra 2016, 355; *De Coninck*, Rétention de demandeurs d’asile dans l’Union européenne et instruments parallèles des droits fondamentaux, CDE 2017, 83.

- 90** ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის პრაქტიკისათვის მნიშვნელოვანი ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლი (= ძირითად უფლებათა ქარ-

ტიის მე-6 მუხლი) იცავს, როგორც საგამონაკლისო ნორმებიდან გამომდინარეობს, **ფიზიკური გადაადგილების თავისუფლებას**. ამ თვალსაზრისით, მოიაზრება მხოლოდ თავისუფლების აღკვეთის საკითხი (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 6.11.1980, 7367/76, „Guzzardi/IT, Ziff. 92). განსაკუთრებით პრობლემური საკითხია **სულიერად ავადმყოფების** გადამისამართება სამკურნალო დაწესებულებებში. გარდა ამისა, გამოიყენება თავისუფალი მიმოსვლის შესახებ გარანტია (მე-4 დამატებითი პროტოკოლის მე-2 მუხლის 1-ლი აბზაცი). ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლით გათვალისწინებული **უსაფრთხოების** შესახებ ჩანაწერი, რომელიც, როგორც „sûreté“ სახელმწიფო თვითნებობისაგან დაცვა და როგორც უფლება, სამართლებრივი უსაფრთხოების უფლებად აღიქმება, არ განიმარტება დამოუკიდებლად, რადგან თავისუფლებაც მხოლოდ კანონით გათვალისწინებული წესით შეიძლება შეიზღუდოს.

თავისუფლების აღკვეთის ნებისმიერი შემთხვევისათვის უნდა არსებობდეს შესაბამისი სამართლებრივი საფუძველი ეროვნული სამართლის სფეროში, ასევე, სახეზე უნდა იყოს შესაბამისი წინაპირობები. შესაბამისი რეგულაცია ეროვნული სამართლისა უნდა იყოს საკმარისად განჭვრეტადი და ცალკეული პირებისათვის ნათლად აღქმადი. ეს არ ნიშნავს, რომ ეროვნული სამართლის ყოველი არასწორი გამოყენება კონვენციის დარღვევას იწვევს. საკითხი ეხება უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების კონტროლის შესაძლებლობას (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 24.10.1979, 6301/73, „Winterwerp/NL“). კონვენციის დარღვევა სახეზეა, როდესაც მხედველობაში არ იქნა მიღებული მხოლოდ ეროვნული სამართალი, მიუხედავად იმისა, რომ არ დარღვეულა ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის რომელიმე სპეციფიკური გარანტია. ცალკეული **წინაპირობები** ამის შესახებ მოცემულია მე-5 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტში. „ბ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ შესაძლებლობას მხოლოდ სასამართლო გადაწყვეტილებების ან კანონის აღსრულების მიზნით პირისათვის თავისუფლების აღკვეთის შესახებ ავსებს მე-4 დამატებითი პროტოკოლის 1-ლი მუხლი, რომელიც კრძალავს თავისუფლების აღკვეთას მხოლოდ ხელშეკრულების ნაკლოვანი შესრულების მიზეზით, რაც ნიშნავს თავისუფლების აღკვეთის დაუშვებლობას „ვალუვადობის“ შემთხვევაში. გარდა ამისა, თავისუფლებააღკვეთილი პირისათვის გარანტირებული უნდა იყოს ეფექტიანი სამართლებრივი დაცვა (მე-4 პუნქტი; თავდაცვის უფლებებზე იხ. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 9. 7. 2009, 11364/03, „Mooren/DE“). ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-5 (და მე-7) მუხლების გამოყენება თავისუფლების შემლუდვისათვის გერმანიაში გახდა არსებული პრაქტიკის გადახედვის მიზეზი (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 17.12.2009, 19359/04, „M/Deutschland“; ამ საკითხზე, აგრეთვე, გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 129, 37). კავშირის სამართლის განხორციელებისას აუცილებელია, ასევე, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლისა და ძირითად უფლებათა ქარტიის 52-ე მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებული სპეციალური წინაპირობების გათვალისწინება, აგრეთვე, ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-6 მუხლის ფარგლებში შემლუდვისას (ამის შესახებ, იხ. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 15. 2. 2016, საქმე: C-601/15 PPU, „J.N.“).

გარდა ამისა, არსებობს თავისუფლებაშემლუდული პირის უფლება **ინფორმაციაზე** (მე-2 პუნქტი) **თავისუფლების შემლუდვის საფუძვლებისა** და ნაყენებული **ბრალდების** შესახებ. ორივე მათგანი ემსახურება თავისუფლების აღკვეთის კონტროლს და ქმედითი თავდაცვის მიზანს, განსაკუთრებით, **თავისუფლების შემლუდვის საგამოძიებო ეტაპზე**. გარდა ამისა, დაპატიმრებულ პირს აქვს უფლება, დაუყოვნებლივ სასამართლო კონტროლზე ფორმალური და მატერიალური თვალსაზრისით (მე-4 პუნქტი), აგრეთვე, საგამოძიებო ეტაპზე თავისუფლების შემლუდვის შემთხვევაში, მოსამართლის წინაშე დაუყოვნებლივ წარდგენასთან დაკავშირებით (მე-3 პუნქტი; 4 დღე ძალიან ბევრია ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 29.11.1988, 11209/84 u.a., „Brogan/UK“), ასევე, გასამართლებამდე გონივრულ ვადებში. ამ კონტექსტში – უდანაშაულობის პრეზუმფციის დარღვევების გარეშე – გასათვალისწინებელია სასჯელის მოსალოდნელი ვადა, საკითხი, სახეზეა თუ არა დაპა-

ტიმრების საფუძველი, კერძოდ, გაქცევის საფრთხე არსებობს თუ არა, აგრეთვე, **აქამდე არსებული პატიმრობის** ვადა (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 27.6.1968, 1936/63, „Neumeister/AUT“; იხ. ამის შესახებ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლი, 1-ლი პუნქტი). ვადა აითვლება დაპატიმრებიდან და სრულდება პირველი ინსტანციის მიერ გასამართლებისას (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 27.6.1968, 2122/64, „Wemhoff/DE“). შესაბამისობის მიხედვით, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო იყენებს მსგავს კრიტერიუმებს, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლის გათვალისწინებით (ცალკეული შემთხვევების მიხედვით გადამოწმება: ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 27.2.1992, 13319/87, „Birou/F“: 5-წლიანი პატიმრობა დარღვევაა, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 26.1.1993, 14379/88, „W./Schweiz“: ოთხწლიანი წინასწარი პატიმრობა შესაბამისობაშია ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლთან). ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლი გათავისუფლებისათვის ითხოვს ერთგვარ გირაოს. ეს შესაძლებლობა გამოყენებულ უნდა იქნეს, თუკი დაპატიმრების საფუძველი მხოლოდ გაქცევის პრევენცია და ეს გირაოს მეშვეობით გამოირიცხავდა.

V. გარე მეთვალყურეობა: ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო და ეროვნული საკონსტიტუციო სასამართლოები

1. დაცვა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ

ლიტერატურა: *Binder/Lachmayer* (Hrsg.) The European Court of Human Rights and public international law: fragmentation or unity?, 2014; *Hummer*, „Judicial dialogue“ zwischen EGMR und nationalen Höchstgerichten – Die neue Gutachtenkompetenz des EGMR im Entwurf des Protokolls Nr. 16 zur EMRK, FS Dausen, 2014, 167; *Schürer*, Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte als Tatsacheninstanz, EuGRZ 2014, 512; *Seibert-Fohr/Villiger* (Hrsg.), Judgements of the European Court of Human Rights – Effects and Implementation, 2014; *Gundel*, Erfolgsmodell Vorabentscheidungsverfahren? Die neue Vorlage zum EGMR nach dem 16. Protokoll zur EMRK und ihr Verhältnis zum EU-Rechtsschutzsystem, EuR 2015, 609; *Jacob*, Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte – Eine aktuelle Bestandsaufnahme von Organisation, Arbeitsweise und Entscheidungsfindung, DVBl. 2015, 61; *Cammareri*, Die Bedeutung der EMRK und der Urteile des EGMR für die nationalen Gerichte, JuS 2016, 791; *Marguénaud*, La Cour européenne des droits de l’homme, 7. Aufl. 2016; *Baade*, Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte als Diskurswächter, 2017.

- 92 1998 წლის 1 ნოემბრიდან ადამიანის უფლებების დაცვას ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის ფარგლებში ახორციელებს რეფორმირებული **ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო**. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს შესახებ რეგულაციები მოიპოვება ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-19–51-ე მუხლებში. შემესებ მექანიზმად აღიქმება კონვენცია (6.5.1969) ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის პროცესში **მონაწილეთა** შესახებ (ფედერალური საკანონმდებლო მაცნე, 1977 II 1445 = Sart. II Ziff. 138). სასამართლოს აქვს საკუთარი რეგლამენტი.

1998 წლამდე საჩივრებს განიხილავდა სასამართლოს მსგავსი **ევროპული კომისია ადამიანის უფლებებისათვის**. თუკი ეს უკანასკნელი კონვენციის დარღვევას დაადგენდა, მას შეეძლო, ეს საქმე გადაეცა ადრინდელი **სასამართლოსათვის** ან ჩაერთო **მინისტრთა კომიტეტი**. 50-იანი წლებიდან კომისიამ მიიღო ათასობით და სასამართლომ 500-ზე მეტი გადაწყვეტილება. კომისიის გადაწყვეტილებები გამოქვეყნდა კრებულში – „Décisions et Rapports“ (DR), სასამართლოს გადაწყვეტილებები კი აქ: „Publications de la Cour Européenne des Droits de l’homme/Série A (= ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება).

1998 წლიდან ახალმა ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ განაგრძო საკუთარი მართლმსაჯულებითი აქტივობები. 2000 წელს გამოვიდა 695, 2005 წლიდან წლიურად 1000 და 2000 გადაწყვეტილება. ყოველ წელიწადს ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში შედის 60000-ზე მეტი ახალი საჩივარი, რომელთაგან დიდი უმრავლესობა, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის 35-ე მუხლის მე-3 აბზაცის შესაბამისად, დაუშვებლად მიიჩნევა და ნაწილი მათგანი განიხილება გამარტივებული პროცედურის ფარგლებში შესაბამისი განჩინების საფუძველზე. სასამართლოს მუშაობას ამ დატვირთვის გათვალისწინებით სამომავლოდ პრობლემები ემუქრება. „ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის სივრცე“ მოიცავს დაახლ. 800 მილიონ მოქალაქეს.

ა) სასამართლოს ორგანიზაცია

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო არის მუდმივმოქმედი სასამართლო **93** (ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-19 მუხლი). **მოსამართლეთა რაოდენობა** შეესაბამება ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის სახელმწიფოების რაოდენობას (ამჟამად 47). ისინი აირჩევიან ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის მიერ 9 წლის ვადით, წევრი სახელმწიფოების წარდგინებით (ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის 22-ე მუხლი); ხელახლა არჩევა 2010 წლიდან დაუშვებელია. სასამართლოს პლენუმი ირჩევს **პრეზიდენტს** (სადღესიოდ, იტალიელი *Guido Raimondi*), ვიცე-პრეზიდენტებს და სხვა მმართველ ორგანოებს (ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის 25-ე მუხლი). კანცლერი საკუთარი ბიუროსა და თანამშრომლების დახმარებით ხელს უწყობს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს საქმიანობას (ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის 24-ე მუხლი). ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მცირე ბიუჯეტი კვლავ დისკუსიის საგანია წევრ სახელმწიფოებში, მიუხედავად ამისა, ევროპის საბჭო, ჯერჯერობით, არ ცდილობს ამ საკითხის გამოსწორებას.

სასამართლო, როგორც წესი, გადაწყვეტილებას იღებს 7 მოსამართლისაგან შექმნილ **პალატებში**; ერთმნიშვნელოვანი საკითხები განიხილება კომიტეტების მიერ 3 მოსამართლის შემადგენლობით, აშკარად დაუშვებელი საქმეები რჩება განუხილველად (არ მიიღება განსახილველად) ერთი მოსამართლის მიერ. **დიდი პალატა**, რომელიც 17 მოსამართლისაგან შედგება (ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის 26-ე მუხლის 1-ლი აბზაცი), ვალდებულია, შეინარჩუნოს სასამართლოს მართლმსაჯულების ერთიანობა (ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის 30-ე მუხლი, რეგლამენტის 24-ე მუხლი). ის გადაწყვეტილებებს იღებს როგორც საქმეებზე, როდესაც აუცილებელია კონვენციის განმარტება და რომელიც მას გადაეცა რომელიმე პალატის მიერ განსახილველად („Grundsatzvorlage“, რეგლამენტის 72-ე მუხლი). დიდი პალატა ქმნის ერთგვარ **„მეორე – შემესებ ინსტანციას“**, ერთსაფეხუროვანი სასამართლოს შემადგენლობაში. ამის მიხედვით, დიდი პალატა იღებს გადაწყვეტილებებს პალატების მიერ გადაწყვეტილების მიღების **შემდეგ** საქმეების მისდამი გადასამართლებისას, რომელიმე მხარის განაცხადის საფუძველზე („Ersatz-Rechtsmittel“, რეგლამენტის 73-ე მუხლი).

ბ) უფლებამოსილებები და პროცედურა

პრაქტიკაში საკმაოდ იშვიათი **სახელმწიფოთაშორისო საჩივრები** (ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის 33-ე მუხლი; რეგლამენტის 51-ე, 55-ე და შემდგომი მუხლები) შეიტანება კონვენციის ხელშეშველი სახელმწიფოს მიერ სხვა წევრი სახელმწიფოს წინააღმდეგ, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციისა და მისი პროტოკოლების დასაბუთებული დარღვევის შემთხვევაში. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი და ხშირი **ინდივიდუალური საჩივრები** (ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის 34-ე და შემდგომი მუხლები, რეგლამენტის 52-ე და შემდგომი მუხლები) შეიტანება ფიზიკური პირების, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და პირთა ჯგუფების მიერ, რომლებიც ასაბუთებენ,

რომ დარღვეულია ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით აღიარებული მათი უფლებები; ამ უკანასკნელთა წარდგენა შესაძლებელია ყველა შიდასამართლებრივი ინსტრუმენტის ამოწურვიდან 6 თვის ვადაში; მე-15 დამატებითი პროტოკოლი ამ ვადას შეამოკლებს 4 თვემდე. გარდა ამისა, სასამართლო მინისტრთა კომიტეტის მიმართვის საფუძველზე გასცემს დასკვნებს განსაზღვრულ სამართლებრივ საკითხებთან დაკავშირებით ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის განმარტების მიხედვით (ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის 47-ე მუხლი; რეგლამენტის 82-ე მუხლი); 1.8.2018-ში ძალაში შესული მე-16 დამატებითი პროტოკოლი განაცხადის წარდგენის უფლებამოსილებას ანიჭებს, აგრეთვე, ეროვნულ სასამართლოებს. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს წინაშე პროცესი და სამუშაო სპეციფიკა რეგულირებულია არსებითად ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის 35-ე მუხლითა და დანჯრილებით, რეგლამენტის მე-19-23-ე, 31-ე-102-ე მუხლებით. თუკი კონკრეტული შემთხვევა რამდენიმე პირს ეხება და წარმოაჩენს სტრუქტურულ პრობლემებს მოპასუხე სახელმწიფოში, მიიღება სტრუქტურულად მოქმედი იმპლემენტირების ღონისძიებები („Piloturteilsverfahren“; ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 22.6.2004, 31443/96, „Broniowski“).

გ) ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებები და მათი შედეგები

- 95** ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის **გადაწყვეტილებების** მოქმედების საკითხის განსასაზღვრავად მნიშვნელოვანია ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის სამართლებრივი ხასიათის იდენტიფიცირება. საერთაშორისო სამართლებრივად ისინი მხოტავია კონვენციის მხარეებისათვის (ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის 42-ე, 44-ე, 46-ე მუხლები; რეგლამენტის 74-ე და შემდგომი მუხლები). გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ მოპასუხე სახელმწიფო ვალდებულია, შეასრულოს ეს უკანასკნელი (სამართლებრივი მდგომარეობისათვის გერმანიაში – გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 111, 307 „Görgülü“). გადაწყვეტილებების აღსრულებაზე ზედამხედველობა ხორციელდება ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ (ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის 46-ე მუხლის მე-2 აბზაცი; ამის შესახებ: ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 6.7.2010, 5980/07, „Öcalan/TR“). გადაწყვეტილებებს არ აქვთ უშუალო მოქმედების ძალა ეროვნულ სამართლებრივ სივრცეში, თუმცა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო ზოგჯერ კონკრეტულ წინაპირობებს განსაზღვრავს მათი განხორციელებისათვის. საკითხი, უნდა გაუქმდეს თუ არა ეროვნული სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება, განისაზღვრება ეროვნული სამართლის შესაბამისად (მაგ., სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის (StPO) 359-ე პარაგრაფი, N6).

თუკი ეროვნული სამართალი ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის დარღვევისას მდგომარეობის არსებითად არასრულფასოვან გამოსწორებას ითვალისწინებს, სასამართლოს შეუძლია, მიანიჭოს დაზარალებულ მხარეს **ზიანის სათანადოდ ანაზღაურების უფლება** (ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის 41-ე მუხლი, რეგლამენტის 75-ე მუხლი), და თან არა მხოლოდ მატერიალური ზიანისა. ყოველივე ამას ზედამხედველობს, აგრეთვე, მინისტრთა კომიტეტი. განსაკუთრებულ შემთხვევებს არეგულირებს მე-7 დამატებითი პროტოკოლის მე-5 მუხლის მე-5 აბზაცი (არამართლმოიერი დაპატიმრებისას) და მე-3 მუხლი (სისხლისსამართლებრივი გადაწყვეტილების გაუქმებისას). პირველ შემთხვევაში ზიანის ანაზღაურების უფლება

შეიძლება არსებობდეს მაშინაც, თუკი ეროვნული სამართალი შეიცავს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის გარდა მრავალფეროვან გარანტიებს, რადგან მე-5 მუხლი მკაცრად მოითხოვს, აგრეთვე, ეროვნული სამართლის გათვალისწინებას. ზიანის ანაზღაურებისას საკითხი ეხება ხშირად საკმაოდ მაღალი ოდენობის თანხებს (მაგ., ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 27.9.1999, 33985/96, „Smith and Grady/UK“, ჰომოსექსუალთა გარიცხვისას ბრიტანული არმიიდან).

დ) კავშირის სამართლის კონტროლი ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით

ლიტერატურა: *Schäfer*, Verletzungen der Europäischen Menschenrechtskonvention durch Europäisches Gemeinschaftsrecht und dessen Vollzug, 2006; *F. Kirchhof*, Grundrechtsschutz durch europäische und nationale Gerichte, NJW 2011, 3681; *Mittel*, Réflexions sur la notion de protection équivalente des droits fondamentaux, RFDA 2012, 307; *Ryngaert*, Oscillating between Embracing and Avoiding Bosphorus, ELR 2014, 176.

რადგან ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით მხოლოდ მისი წევრი სა- **96**
ხელმწიფოები იბოჭებიან, განეგრებამდე **ევროპული კავშირი, როგორც ასეთი, არ** იბოჭება ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით. ევროპული კავშირის სახელმწიფოებო სამართლის რეგულაციები, როგორც სახელმწიფოებრივი აქტები, ექვემდებარებიან ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს კონტროლს (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 18.2.1999, 24833/94, „Matthews/UK“, ადრინდელი ევროპული გაერთიანების ხელშეკრულების შესახებ). გარდა ამისა, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის ხელშეკრული სახელმწიფოები, თუკი ისინი საერთაშორისო ორგანიზაციებს უმაღლეს უფლებამოსილებებს გადასცემენ, ვალდებული არიან, იზრუნონ, რომ ორგანიზაციის სამართლებრივი აქტების მიმართ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მსგავსი, თუმცა არა აუცილებლად იდენტური, ძირითადი უფლებების დაცვის სისტემა არსებობდეს (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 18.2.1999, 26083/94, „Waite und Kennedy/DE“; შედარებადი პოზიციით, გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო). ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს არსებობის გათვალისწინებით, ევროპული კავშირი ვარაუდობს, რომ საპროცესო და მატერიალური თვალსაზრისით უზრუნველყოფს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის თანაფარდ ძირითადი უფლებების დაცვის სისტემას (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 30.6.2005, 45036/98, „Bosphorus/IE“). ყველა წევრი სახელმწიფოს წინააღმდეგ მიმართული ევროპული კავშირის მიერ ადამიანი უფლებების დარღვევის აღმწერი საჩივარი, როგორც წესი, დასაშვებად არ მიიჩნევა. სხვა საკითხია, როდესაც ცალკეული შემთხვევების მიხედვით დასაბუთდება, რომ ევროპული კავშირის ძირითადი უფლებების დაცვა ამკარად ხელმიწუნდომელია („manifestly deficient“/„entachée d’une insuffisance manifeste“). გარდა ამისა, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლის შესაბამისად მიმართვის წარდგენის ვალდებულების დარღვევისას მსგავსი ვარაუდი მხედველობაში მიიღება (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, 6.2.2013, 12323/11, „Michaud/FRA“).

2. დაცვა ეროვნული საკონსტიტუციო სასამართლოების მიერ

ლიტერატურა: *Kischel*, Der unabdingbare grundrechtliche Mindeststandard in der Europäischen Union: Zur Auslegung des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG, Der Staat 2000, 523; *Peters*, The Bananas Decision (2000) of the German Federal Constitutional Court: Towards Reconciliation with the European Court of Justice as Regards Fundamental Rights Protection in Europe, GYBIL 2000, 276; *Hoffmann-Riem*, Kohärenz der Anwendung europäischer und nationaler Grundrechte, EuGRZ 2002, 473; v. *Danwitz*, Grundfragen einer Verfassungsbindung der EU, JZ 2003, 1125; *Nettesheim*, EU-Recht und nationales Verfassungsrecht, EuR-Beiheft 1/2004, 7; *Scholz*, Nationale und europäische Grundrechte – unter besonderer Berücksichtigung der Europäischen Grundrechtecharta, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. 6/2, 2009, 63; *Classen*, Zu wenig, zu fundamentalistisch – zur grundrechtlichen Kontrolle „unionsrechtlich determinierter“ nationaler Hoheitsakte, EuR 2016, 304; *Karaosmanoğlu/Ebert*, Einzelfallbezogener Grundrechtsschutz gegen EU-Akte – Abkehr von der Solange-Rechtsprechung?, DVBl 2016, 875.

- 97 ძირითადი უფლებების დაცვის საკითხი დიდი ხნის განმავლობაში – არამხოლოდ გერმანიაში – იყო დისკუსიის საგანი, ევროპული სამართლისა და ეროვნული საკონსტიტუციო სამართლის ურთიერთმიმართების კონტექსტში. ამასობაში, მიღებულად იქნა მიჩნეული სტანდარტი, რომლის მიხედვითაც ეროვნული ძირითადი უფლებების რეალიზაცია შესაძლებელია ევროპული კავშირის სამართლის მიმართ, თუკი სახეზეა მათი დარღვევის ელემენტარული საფრთხე. გერმანიაში, ამ თვალსაზრისით, მასშტაბს ქმნის ღირსების ხელშეუვალობის პრინციპი, როგორც საკონსტიტუციო იდენტობის ნაწილი. გარდა ამისა, ზოგჯერ არტიკულირდება ხოლმე შიშები, რომ ევროპული ძირითადი უფლებების დაცვის სისტემის მკვეთრად გაძლიერებას შესაძლოა მოჰყვეს ეროვნული ძირითადი უფლებების დაცვის სისტემის გამოყენების შეფერება, რაც დაუშვებელია.

VI. შეჯამება და სამომავლო პერსპექტივა

- 98 ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული მართლმსაჯულების სასამართლოს გადანაცვლებებით, ასევე, წევრი სახელმწიფოების კონსტიტუციებისა და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მეშვეობით განვითარებული კავშირის ძირითადი უფლებები იქცა **ევროპული კავშირის პირველადი სამართლის არსებით ნაწილად**. ეს უფლებები ევროპული ინტეგრაციის დიდი მონაპოვარი და იმავდროულად მისი უცვლელი შემადგენელი ნაწილია. ევროპული კავშირის მსგავსი უმაღლესი ძალაუფლების განმახორციელებელი ორგანიზაცია არ იქნებოდა ლეგიტიმური, რომ არ ახორციელებდეს ძირითადი უფლებების სათანადო დაცვას და მათ უზრუნველყოფას. მიუხედავად ამისა, არ უნდა იყოს მოსალოდნელი, რომ დეტერმინირების ფარგლები, რომლებიც კავშირის ძირითადი უფლებებიდან გამომდინარეობს, იმ პოლიტიკური პროცესების გავლენისა და შინაარსობრივ ნიშნულებს შეესაბამება, რაც სახეზეა, მაგ., გერმანიაში. გარდა ამისა, აუცილებელია ხაზგასმამ, რომ ის მოლოდინები, რომლებიც უკავშირდება ევროპული კავშირის ფარგლებში ძირითადი უფლებების დაცვას, არ უნდა იდენტიფიცირდეს სრულად მოლოდინებთან, რომლებიც უკავშირდება ეროვნულ სამართლებრივ სისტემებში ძირითადი უფლებების დაცვის საკითხს. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო გადის გზას, რომელიც უნდა შეესაბამე-

ბოდეს იმ მოლოდინებსა და სამართლებრივ ტრადიციებს, რომელთაც მოიცავს 28 წევრი სახელმწიფოს სამართლებრივი კულტურა. შესაბამისად, გერმანიაში ხშირად **შემჩნეული იმედგაცრუება და მოუთმენლობა სავარაუდო „დეფიციტების“ შესახებ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მართლმსაჯულების ფარგლებში, არ არის გამართლებული.** ყოველთვის გასათვალისწინებელია, რომ პოლიტიკური პროცესისა და გადაწყვეტილების დემოკრატიული ფორმებისათვის მოგებიანია, როდესაც სასამართლო ძირითად უფლებებზე დაყრდნობით უმაღლესი უფლებამოსილების მქონე ორგანოების გადაწყვეტილებების კორექტურას არ იწყებს.

გარდა ამისა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს, ადამიანის უფ- **99** ლებათა ევროპული სასამართლოს და ეროვნული საკონსტიტუციო სასამართლოების ერთგვარი „სამკუთხედის“ ფარგლებში შეიმჩნევა მნიშვნელოვანი გაძლიერება გაცვლა-გამოცვლის, ინტერაქციისა და პროდუქტიული თანასაქმიანობის. ამჟამად ვითარდება „საერთოევროპული“ შეხედულებები იმ საკითხთან დაკავშირებით, თუ რა **მოცულობით უნდა იყოს დაცული ინდივიდუალური ავტონომია და ინდივიდუალური სამართლებრივი სიკეთეები** უმაღლესი ძალაუფლების მიერ დარღვევისაგან. მაშინაც კი, თუკი არსებითად განისაზღვრება, რომ განსხვავებული რეგულაციების, შეხედულებებისა და პრობლემის მოგვარების გზების ერთობლიობა („legal pluralism“), საკონსტიტუციო სასამართლოების კონტროლის მოცულობის გათვალისწინებით, ფუნქციურად გამართლებულია, ძირითადი უფლებების სფეროში იდენტიფიცირდება პროდუქტიული, ერთგვარი **ურთიერთშერწყმის ეტაპი სამართლებრივი კულტურებისა.** კულტურული თვითაღქმა არ არის სამართლის ზღვარი, მაგრამ აღსანიშნავი თარიღია მისი ოპერირების ლოგიკაში. გარდა ამისა, საკითხი ეხება ურთერთგავლენებს, რომლებიც გამომდინარეობენ როგორც შიდაეროვნული სახელმწიფოებრივი წესრიგიდან, აგრეთვე, ევროპული კავშირის წესრიგიდან. ორმოცდაათიანი წლებიდან მუდმივი განვითარების ფაზაზე მყოფი და დახვეწილი მართლმსაჯულების ფარგლებში შეიქმნა ახალი წინაპირობები **ადამიანის უფლებების საერთოევროპული სტანდარტების** სახით.

მე-5 ნაწილი. ევროპული კავშირის ეკონომიკური წესრიგი

§18. ეკონომიკური კონსტიტუცია და ეკონომიკური პოლიტიკა

ლიტერატურა: *Selmayr*, Die Wirtschafts- und Währungsunion als Rechtsgemeinschaft, AöR 1999, 357; *Zilioli/Selmayr*, The Law of the ECB, 2001; *Gaitanides*, Das Recht der EZB, 2005; *Tietmeyer*, Herausforderung Euro, 2005; *Townsend*, The Euro and Economic and Monetary Union: An Historical, Institutional and Economic Description, 2007; *Starbatty*, Ist die Europäische Währungsunion eine einzige Erfolgsgeschichte?, in: Mestmäcker/Möschel/Nettesheim (Hrsg.), Verfassung und Politik im Prozess der europäischen Integration, 2008, 233; *Häde*, Die Europäische Währungsunion in der internationalen Finanzkrise, EuR 2010, 854; *Everling*, Wirtschaftspolitik und Finanzhilfe in der Währungsunion der EU, FS Scheuing, 2011, 526; *Oppermann*, Euro-Stabilisierung durch EU-Notrecht, FS Möschel, 2011, 909; *Sester*, Die Rolle der EZB in der europäischen Staatsschuldenkrise, EWS 2012, 80; *James*, Making the European Monetary Union, 2012; *Siekmann* (Hrsg.), Kommentar zur Europäischen Währungsunion, 2013; *Möllers/Zeitler* (Hrsg.), Europa als Rechtsgemeinschaft – Währungsunion und Schuldenkrise, 2013; *De Grauwe*, Economics of Monetary Union, 11. Aufl. 2016; *Nettesheim*, Krisenbewältigung in der Euro-Zone als Entscheidungstrilemma, in: Bitburger Gespräche – Jahrbuch 2015, 3; *Schorkopf*, Der Europäische Weg, 2. Aufl. 2015; *Schwarzer*, Die Europäische Währungsunion: Geschichte, Krise und Reform, 2015; *Ohler*, Bankenaufsicht und Geldpolitik in der Währungsunion, 2015; *Grimm*, Zur Reform der Wirtschafts- und Währungsunion nach der Krise: Eine rechtliche Analyse von ESM, sixpack und Fiskalvertrag, 2016; *Matthes/Iara/Busch*, Die Zukunft der Europäischen Währungsunion: Ist mehr fiskalische Integration unverzichtbar?, 2016; *Nettesheim*, It's about legitimacy: Stärkung der EU-Governance in der europäischen Währungsunion, in: Kube/Reimer (Hrsg.), Europäisches Finanzrecht, 2017, 37.

ინტერნეტმისამართი: http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/economic_and_monetary_affairs.html?root_default=SUM_1_CODED%3D14,SUM_2_CODED%3D1402&locale=de; <https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/index.de.html>

I. დისკუსია ევროპული კავშირის ეკონომიკური კონსტიტუციის შესახებ

- 1 ლისაბონის ხელშეკრულებამ შეცვალა ევროპული ინტეგრაციის მიზნობრივი იერარქია. ლისაბონის ხელშეკრულების ამოქმედებამდე ევროპული კავშირის გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების (EGV) მე-2-მე-3 მუხლებით დადგენილი მიზნობრივი კატალოგი უპირველეს მიზნად ისახავდა ევროპულ ინტეგრაციას. ევროპული კავშირის ინტეგრაციული მიზნების (მათ შორის, „ეკონომიკური ცხოვრების ჰარმონიული, დაბალანსებული და მდგრადი განვითარება, დასაქმების და სოციალური უზრუნველყოფის მაღალი ხარისხი“) მიღწევის საშუალებად, უპირველესად, მოიაზრებოდა საერთო ბაზრისა და ერთიანი ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის შექმნა. ლისაბონის ხელშეკრულებამ ევროპულ კავშირს **სამართლებრივად მკაფიო ინტეგრაციული ტელეოლოგია** მიანიჭა. ლისაბონის ხელშეკრულებამ ეს რეგულაციური სტრუქტურა ორმაგი მნიშვნელობით განმარტა. ინტეგრაციის ღრმა განზომილება ეფუძნება (დევოტოლოგიურ) შეფასებებს (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 მუხლი); ამ გზით სახელშეკრულებო დონეზე დგინდება ინტეგრაციის სამართლებრივი კონტექსტი და განისაზღვრება მისი **პოლიტიკური გადაწყვეტის** პასუხისმგებლობა. ამავე დროს, ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 მუხლის მე-2 აბზაცი უპირველეს

მიზნად ასახელებს ღია სივრცის შექმნას, სადაც უზრუნველყოფილია თავისუფლება, უსაფრთხოება და სამართლიანობა. შიდა ბაზრის შექმნის მიზანი ასახულია ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-3 მუხლის მე-3 აბზაცში, მხოლოდ სხვა მრავალ მიზანთან კავშირში. „ღია საბაზრო ეკონომიკის შექმნა თავისუფალი კონკურენციის უზრუნველყოფით“, რომელიც, როგორც პრინციპი, გამოხატული იყო ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების მე-4 მუხლით, გადანაცვლებულია ხელშეკრულების სიღრმეში (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 119-2, 120-ე მუხლები) და დაფარულია ოქმში. აღნიშნული შესაძლოა განმარტოს პოლიტიკურ ძალისხმევად, რომელიც მიზნად ისახავს, სავარაუდოდ, ეკონომიკის გულგრილი და ანტისოციალური გავლენებისაგან გამოთავისუფლებას და, ამგვარად, მოქალაქეების მხარდაჭერის მოპოვებას ინტეგრაციული პროცესების განსავითარებლად, რაც სამწუხაროა. ევროპული კავშირის იდეა უკავშირდება თავისუფალი, ლიბერალური და კეთილდღეობაზე ორიენტირებული ღია საბაზრო სივრცისა და წესრიგის შექმნას; ამდენად, არსებობს საფრთხე, რომ ის დაკარგავს **სამომავლო შანსებს** მისი დასახული, თავდაპირველი და უმნიშვნელოვანესი ფუნქციიდან გადახვევის შემთხვევაში.

სამართლებრივი პერსპექტივიდან ამ ცვლილების მნიშვნელობა საკმაოდ მცირეა. **2 მიზნობრივი განსაზღვრებების ნორმატიული პირდაპირი მოქმედების ძალა** ყოველთვის უმნიშვნელოა, მათი მნიშვნელობის მეცნიერულ-სამართლებრივი კვლევების მიუხედავად. ცვლილებები მცირე კვალს ტოვებს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მართლმსაჯულებაშიც. პოლიტიკურ პრაქტიკაში **ეროვნული ეკონომიკური წესრიგი და ინტეგრაცია** კვლავ ინტეგრაციული პროცესის ცენტრშია. აქვე, ცხადია, მნიშვნელობას იძენს ინტერვენციული მიზნები. ამასთან, გარდა ეკონომიკურისა, პრიორიტეტულ მნიშვნელობას იძენს პოლიტიკის სხვა სფეროებიც. ასევე, შეიმჩნევა ეკონომიკის მიღმა სხვა პოლიტიკის სფეროების უპირატესად წარმოჩენის ტენდენცია.

საბაზრო და ეკონომიკური კომპეტენციების მნიშვნელობის გათვალისწინებით, გასაკვირი არ არის, რომ გერმანულ (მომწესრიგებელ) პოლიტიკურ დისკუსიაში მნიშვნელოვანი ადგილის მქონე **„ეკონომიკური კონსტიტუციის“ დახასიათება** მნიშვნელობას არ კარგავს, ასევე, ევროპული სამართლის (ძირითადად გერმანულ) იურიდიულ სამეცნიერო ლიტერატურაში. ამ თვალსაზრისით, **დისკუსია** ვითარდება **სამი მიმართულებით:** **3**

დისკუსიების პირველ დონეზე განიხილება პოლიტიკური ორგანოებისათვის, მომწესრიგებელ-პოლიტიკური თვალსაზრისით, ხელშეკრულებით მინიჭებული შინაარსი. ამ **აღწერილობით-ანალიტიკური პერსპექტივიდან** ხაზგასმულია არამხოლოდ ღია ბაზრების (შეად. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 26-ე მუხლი), თავისუფალი კონკურენციისა და საბაზრო ეკონომიკის ეკონომიკური სარგებლის რეგულირების შინაარსობრივ ფარგლებთან მიმართებით ხელშეკრულებების ტექსტებსა და წევრი სახელმწიფოების კონსტიტუციურსამართლებრივ ნორმებში არსებული ბუნდოვანება. ხელშეკრულებით გათვალისწინებულია მრავალი კომპეტენცია და ნორმა, რომელიც ემსახურება ხსენებული მიზნების მიღწევას. მათ შორისაა **4**

შიდა ბაზრის რეგულირება (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 114-ე მუხლი), კომისიის კონკურენციულსამართლებრივი კომპეტენციები და, აგრეთვე, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ ძირითადი თავისუფლებებიდან გამომდინარე მხარდაჭერილი ლიბერალიზაცია. ანალიზიდან ასევე გამომდინარეობს, რომ ხელშეკრულებაში სამართლებრივად, მოულოდნელად და თავისებურად ერთმანეთს უკავშირდება პოლიტიკის სფეროები, რომლებშიც გათვალისწინებულია ღია საბაზრო სივრცის შექმნა, სადაც ევროპული კავშირი ინტერვენციებს ახორციელებს სოციალური, გარემოსდაცვითი და ინდუსტრიული საფუძვლებით. გარდა ამისა, ეს მოიცავს ბაზრისგარეთა სტრუქტურებსაც. ხელშეკრულება საკმაოდ ფრაგმენტულია; აღნიშნული ნათელს ხდის წევრ სახელმწიფოებს შორის კონსენსუსის ნაკლებობას იმის შესახებ, რომ ღია საბაზრო სივრცისა და თავისუფალი კონკურენციის იდეა უნდა გახდეს ევროპული ინტეგრაციის ზოგადი და თანმიმდევრული პროცესის განმსაზღვრელი. ევროპული კავშირის ეკონომიკური კონსტიტუცია ხასიათდება **საბაზროეკონომიკური/თავისუფალი („ლიბერალური“)** და **ინტერვენციონისტული („დირიგისტული“)** ელემენტების ნაზავით. დირიგიზმი განსაკუთრებით ხელშესახება სოფლის მეურნეობის პოლიტიკაში.

- 5 დისკუსიების მეორე დონეზე განიხილება ევროპული კავშირის სამართალში ასახული **მარეგულირებელი პოლიტიკური წარმოდგენების** თანხვედრა **პოლიტიკურ დოქტრინასთან**. ინდივიდუალური ავტონომიისა და ზოგადი კეთილდღეობის უზრუნველყოფის მიზნიდან გამომდინარე, არსებობს მრავალი მიზეზი, რათა პოლიტიკური პროცესი დაეყრდნოს ეკონომიკურ საფუძვლებს. ეკონომიკური საფუძვლები ზღუდავს პოლიტიკურ პროცესში კერძო ინტერესების გატარებას და მიემართება საერთო ინტერესების განხორციელებას. ევროპული კავშირის სამართალი ითვალისწინებს **მრავალ რეგულირების იდეას**, რომელიც ახასიათებს **საბაზრო ეკონომიკაზე დაფუძნებულ ეკონომიკურ კონსტიტუციას** (კერძო ავტონომია, მოქმედების თავისუფლება, საკუთრება, გაცვლის მექანიზმები და ა.შ.) და რომელიც აუცილებელია ლიბერალური წესრიგის რეალიზებისათვის. ხელშეკრულებებში გამოხატულია პოლიტიკური რეგულირების მიზანშეწონილობის გონივრული მასშტაბი, რაც გულისხმობს ხელშეკრულებით სუბიექტური უფლებების მინიჭებას, რომელიც ითვალისწინებს სახელმწიფოსა (მაგ., ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლი) თუ სამეწარმეო სუბიექტის მხრიდან (მაგ., ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 101-ე და შემდგომი მუხლები) წევრი სახელმწიფოების საბაზრო მექანიზმებში ჩარევის აღკვეთას, სტაბილური ვალუტის საშუალებით „ფასის შემნახველი“ ინსტრუმენტის შექმნას და სხვ. **საკუთრებითი წესრიგი**, როგორც ნებისმიერი ეკონომიკური კონსტიტუციის მნიშვნელოვანი ღერძი, არსებითად რჩება ეროვნული პასუხისმგებლობის და ეროვნულ დონეზე დამოუკიდებლად რეგულირების ქვეშ (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 345-ე მუხლი). ახლო პერსპექტივიდან შეუმჩნეველი არ რჩება, რომ არ არსებობს ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ბრძნული მოსაზრებების დამცავი მექანიზმები. იქმნება ლიბერალური შეხედულებების, ინტერვენციონიზმისა და პროტექციონიზმის მსგავსი ნაზავი, როგორც უმეტეს წევრ სახელმწიფოთა წესრიგებში.

ევროპული კავშირის ეკონომიკური კონსტიტუციის ირგვლივ არსებული დისკუსიის მესამე დონეზე განიხილება მარეგულირებელი პოლიტიკური მოსაზრებებიდან **კონკრეტული პირველადი სამართლის ინტერპრეტაციის** სასარგებლოდ შეხედულებების განვითარების მასშტაბი. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მართლმსაჯულების თანახმად, მსგავს შეხედულებებს გადაწყვეტი მნიშვნელობა არა აქვს. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ თავის 2000 წლის 3 ოქტომბრის გადაწყვეტილებაში განმარტა ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების ეკონომიკურ კონსტიტუციურსამართლებრივი განსაზღვრებებიდან სამართლებრივი ვალდებულებებისა და სუბიექტური უფლებების მომდინარეობის მასშტაბი. მან დაადგინა, რომ მუხლი, „რომელიც ეხება ეკონომიკურ პოლიტიკას, და უნდა შეესაბამებოდეს ღია საბაზრო ეკონომიკაში თავისუფალი კონკურენციის უზრუნველყოფის პრინციპს, ... არ (შეიცავს) დებულებას, რომელიც წევრ სახელმწიფოს დააკისრებს მკაფიო და უპირობო ვალდებულებას, რომელიც, როგორც მოთხოვნის სამართლებრივი საფუძველი, პირის მიერ გახდება ეროვნული დონეზე სასამართლოსათვის მიმართვის საფუძველი. ეს გულისხმობს მხოლოდ ზოგად პრინციპს, რომლის გამოყენებაც მოითხოვს კომპლექსურ ეკონომიკურ შეფასებას, რაც კანონმდებლის ან წევრი სახელმწიფოს მმართველობის კომპეტენციაა (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, საქმე C-9/99, „Échirolles“). ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ნათელი განმარტება გააკეთა იმასთან დაკავშირებით, რომ ეს მიზნობრივი შეხედულებები (ისინი შესაძლოა მიემართებოდეს მარეგულირებელი პოლიტიკის სხვა მიზნებს) **არ აფუძნებს სუბიექტურ უფლებებს**. ჯერჯერობით არაფერი თქმულა „ობიექტური“ ვალდებულების მოქმედების შესახებ, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლის პირველ აბზაცთან მიმართებით. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ ხაზგასმამ იმისა, რომ საკითხი შესაძლოა, ეხებოდეს მხოლოდ „პრინციპს“, ნაკლებად სავარაუდოა. ნაკლებად სავარაუდოა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო აღნიშნულ ხელშეკრულებაში ასახულ მიზნობრივ დანაწესებს განმარტავდეს იმგვარად, რომ ყოველივე ეს ევროპული კავშირის ორგანოს აქტის გაუქმების სამართლებრივ საფუძვლად გამოიყენოს. ამის შესახებ მკაფიოდ უნდა აღინიშნოს, რადგან ევროპული კავშირის „ეკონომიკურ კონსტიტუციასთან“ მიმართებით არსებული მოსაზრებები ქმნის ტენდენციას, რომლის თანახმად, პოლიტიკური სიბრძნე პირდაპირი სამართლებრივი ინტერპრეტაციის შედეგად აღიქმება, საიდანაც თითქოს *სამართლებრივად მხოტავი* ზღვარი გამომდინარეობს.

II. ეკონომიკური წესრიგის ფრაგმენტულობა

აღნიშნულ ფონზე ევროპული კავშირის ეკონომიკური კონსტიტუციის აღწერის მცდელობა იძლევა **ამბივალენტურ სურათს. კავშირის ძალაუფლების ლიბერალობა და ბაზარზე ორიენტირება** არსებითად განსხვავებულად აისახება ეკონომიკის სხვადასხვა სექტორში. ეს ნათელი ხდება მოქმედების სხვადასხვა სფეროს ურთიერთშედარების საფუძველზე. ამასთან, ამ თვალსაზრისით, არა მხოლოდ არსებითი სახე-

სხვაობებია იმ სფეროებს შორის, რომლებშიც ევროპულ კავშირს წევრი სახელმწიფოების ეკონომიკურ წესრიგში ჩარევის მექანიზმი აქვს და სადაც ადგენს მასშტაბებსა და მოქმედების მიმართულებებს, რომელზე ორიენტირებულიც უნდა გახადონ წევრმა სახელმწიფოებმა თავიანთი ეკონომიკური პოლიტიკის ღონისძიებები, არამედ **არსებითი განსხვავებებია**, ასევე, ევროპული კავშირის ყოვლისმომცველ მოქმედების სფეროებს შორის (მაგ., საერთო აგრარული, კონკურენციისა და სავაჭრო პოლიტიკის სფეროები) და ისეთ სფეროებს შორის, სადაც ევროპული კავშირი ფლობს შემლუდულ და ნაწილობრივ სრულად გამოუყენებელ კომპეტენციებს (მაგ., საგადასახადო, ენერგეტიკული, სატრანსპორტო პოლიტიკის სფეროები).

1. შიდა ბაზრის კონსტიტუცია

- 8 ხელშეკრულებების ძირითადი მიზანია „შიდა ბაზრის“ შექმნა, რაც მოიაზრებს არსებითად თავისუფალი და ღია შიდა ევროპული სივრცის უზრუნველყოფას (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-3 მუხლის მე-3 აბზაცი). აქედან გამომდინარე, ევროპული კავშირის პოლიტიკა ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 26-ე მუხლის მიზნებიდან გამომდინარე ვალდებულებების მოქმედების სფეროში პრინციპულად ლიბერალურია (აგრეთვე, ლისაბონის ხელშეკრულების ოქმი N27). სახელშეკრულებო „პროგრამა“ უპირველეს მიზნად ისახავს პრინციპულად თავისუფალი, „თავისუფალი კონკურენციის პრინციპზე“ დაფუძნებული წესრიგის შექმნას (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 119-ე მუხლის პირველი აბზაცი). ევროპული კავშირის ინსტიტუტების ამოცანაა პანევროპული ბაზრისა და წესრიგის შექმნა. ამ თვალსაზრისით, ევროპული კავშირის ეკონომიკური კონსტიტუცია, როგორც დაადასტურა ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს, 17.12.1970, საქმე 11/70, „Internationale Handelsgesellschaft“), ეფუძნება საბაზრო ეკონომიკურ საფუძვლებს. ეს კონკრეტულ შემთხვევებში გამოიხატება იმით, რომ ხელშეკრულებები მნიშვნელოვან სექტორებში განიმარტება „ლიბერალიზაციის“ იდეიდან გამომდინარე, იმ თვალსაზრისით, რომ ეკონომიკური პროცესები რეგულირდება სამართლიანი კონკურენციის (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების პრეამბულა) პრინციპის გათვალისწინებით. რასაკვირველია, გასათვალისწინებელია, რომ აღნიშნული ნორმები არ უკავშირდება *ყოვლისმომცველ გადაწყვეტას* საბაზრო ეკონომიკური წესრიგის სასარგებლოდ. ევროპული კავშირი ვერ შექმნის ბაზარს რეგულირების გარეშე – ზღვარი თავისუფალი სივრცის უზრუნველყოფასა და რეგულირებას შორის სუსტია. წევრ სახელმწიფოებს აქვთ ფართო კონტრუფლებები, რაც მათ აძლევთ თავისუფლებების შემლუდვის პოლიტიკური საფუძვლებით გამართლების შესაძლებლობას. ევროპული კავშირის კანონმდებელი მუდმივად მიზნად ისახავს მარეგულირებელი შემლუდვების დაწესებას (მაგ., განვევის უფლება, უცხოური პირდაპირი ინვესტიციების უფლება).

2. ევროპული კავშირის ფორმირებითი პოლიტიკა – ლიბერალიზმსა და ინტერვენციონიზმს შორის

შიდა ბაზრის ფუნქციაც კი, თავისი შინაარსით, არ არის ლიბერალური. თუმცა შიდა ბაზრის სივრცეში სამართლებრივი მისადაგების ძირითადი კომპეტენცია (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 114-ე მუხლი) ემსახურება ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 26-ე მუხლის მიზნებს. ევროპული კავშირი **პრაქტიკაში** ამ კომპეტენციას არ იყენებს უშუალოდ ლიბერალიზაციამე („ნეგატიური“) ორიენტირებული ინტეგრაციის ხელშესაწყობად. თუმცა ცხადია, არსებობს ასეთი სფეროები, მაგალითად, სახელმწიფო საბაზრო სივრცის გახსნა. ხშირ შემთხვევაში, ეს კომპეტენცია გამოიყენება ბაზრის დახურვის ღონისძიებებისთვისაც. მეორეულსამართლებრივი ღონისძიებები, რომელთაც ევროპული კავშირი იყენებს შიდა ბაზრის უზრუნველსაყოფად, **ყოველთვის არ არის ოპტიმალურად ლიბერალური** (მაგ., მომსახურების შესახებ დირექტივა). ზოგ შემთხვევაში, როგორცაა თამბაქოს რეკლამის სამართალი, ისინი ექსპლიციტურად პატერნალისტურია, ჯანმრთელობის დაცვის პოლიტიკური საფუძვლით. ერთი მხრივ, როდესაც ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ხაზს უსვამს, რომ ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 114-ე მუხლით გათვალისწინებული შიდა ბაზრის კომპეტენცია არ ითვალისწინებს ღონისძიებებს, რომლებიც არ ემსახურება ლიბერალიზმებად სამართლებრივ უნიფიკაციას (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, საქმე C-376/98, „D/EP und Rat“; აღნიშნული საქმე ეხებოდა ზოგადსამართლებრივ აკრძალვას), რამდენიმე წლის შემდეგ მიღებულ იქნა დირექტივა, რომელიც ჯანმრთელობის დაცვის საფუძვლებით ითვალისწინებდა სარეკლამო მომსახურების ბაზრის არსებითად შეზღუდვას (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 12.12.2006, საქმე C-380/03, „D/EP und Rat“). მსგავსი ანალიზი შესაძლოა, გაკეთდეს **პოლიტიკის** სხვა **სფეროებშიც** (მაგ., ჯანმრთელობის დაცვა, გარემოს დაცვა და ა.შ.).

შიდა ბაზრის პარალელურად მოქმედებს სხვა სფეროები. ევროპული კავშირის პოლიტიკა არსებითად გამოკვეთილად ნაკლებად ლიბერალურია და ხასიათდება ინტერვენციონისტული მიდგომებით. რეგულირების პრეტენზია იჩქმალება ევროპული კავშირის ღონისძიებების უკან, რომლებიც ხორციელდება კვლევის, ტექნოლოგიის, ინდუსტრიულ და რეგიონალურ პოლიტიკაში (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 173-ე, 174-ე და 179-ე მუხლები): ამ სფეროებში წევრი სახელმწიფოების მიერ შექმნილ მარეგულირებელ სტრუქტურებში ევროპული კავშირის ორგანოები ერევიან თავიანთი დღის წესრიგის ფარგლებში, ახორციელებენ შემცსებ ღონისძიებებს, თუმცა არ ცვლიან მათ. ანალოგიურად: სოციალური პოლიტიკა, რომელიც წევრი სახელმწიფოების მიერ ეროვნულ დონეზე მოწესრიგების სფეროშია, წარმოადგენს ევროპული კავშირის ლეგიტიმურ მოქმედების სფეროს (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 151-ე მუხლი; იხ. §29). ამსტერდამში 1997 წელს დანერგილი დასაქმების პოლიტიკაც (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 145-ე მუხლი) ემთხვევა საბაზრო ეკონომიკის მიდგომებს. ასევე, არ არსებობს პოლიტიკური მიდგომის „განსაზღვრული“ ტიპი; ჩართული

საზოგადოებრივი წრეებისა და წევრი სახელმწიფოების აქტორების ურთიერთსაწინააღმდეგო მიზნებისა და იდეების გათვალისწინებით, ხშირად, მიიღწევა **კომპრომისები**, რომლებიც ტენდენციურია სხვადასხვა მიმართულებით. მაგალითად, კონკურენციის სამართლის ნორმების გამოყენებისას განიხილება საჯარო მომსახურების ფუნქციონირება (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების მე-14 მუხლი, 106-ე მუხლის მე-2 აბზაცი: საარსებო უზრუნველყოფა). საბოლოო ჯამში, იქმნება „შერეული“ წესრიგის სურათი.

11 დაბოლოს, ნათლად ინტერვენციონისტული რეჟიმი შეიმჩნევა სფეროებში, სადაც ევროპული კავშირი თავად ქმნის მარეგულირებელ სტრუქტურებს – როგორებიცაა: ბირთვული ენერგიის სფერო, სოფლის მეურნეობა ან ნაწილობრივ საგარეო ვაჭრობის სამართლის ფონდები (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 38-ე, 174-ე, 206-ე მუხლები). ამ ნაწილში ხელშეკრულებები ითვალისწინებს დეტალურ მიზნებს, რომელთა მიღწევის წინაპირობაა **საჯარო ინტერვენციები**. მაგალითს, როდესაც ინტერვენციისა და სუბსიდირების პოლიტიკა მარეგულირებელ-პოლიტიკური თვალსაზრისით რთულად დასასაბუთებელია, მაგრამ მარტივად ახსნადია პოლიტიკურად, წარმოადგენს **ევროპული გლობალიზაციის რეგულირების ფონდი** (რეგულაცია 1309/2013); ეს ფონდი შეიქმნა, რათა ევროპულმა კავშირმა „გამოავლინოს სოლიდარობა იმ მუშაკთა მიმართ, რომელნიც უმუშევარი დარჩნენ მსოფლიო სავაჭრო სტრუქტურული ცვლილების გამო“ (განმარტებითი საფუძველი, 1). იმავდროულად, თავს იჩენს სავალუტო კავშირის პოლიტიკაც. თუმცა ევროპის ცენტრალური ბანკის ინსტიტუციური სტრუქტურა და როლი განსაზღვრულია იმგვარად, რომ პოლიტიკური გავლენები შესაძლებლობისამებრ ფართოდ იქნეს აღმოფხვრილი. უახლესი ღონისძიებები გამოკვეთილად ხელშემწყობი ხასიათისაა, მათი ევროპის ცენტრალური ბანკის მანდატით განხორციელების შემთხვევაშიც (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 16.6.2015 წელი, საქმე C-62/15, „OMT“, ასევე: გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, 21.6.2016 – 2 BvR 2728/13; 2 BvR 2729/13; 2 BvR 2730/13; 2 BvR 2731/13; 2 BvE 13/13). საერთო ეკონომიკურ პოლიტიკაში (განსაკუთრებით, კონიუნქტურის პოლიტიკა, საშუალოვადიანი ეკონომიკის პოლიტიკა, სავალუტო პოლიტიკა), სადაც წევრი სახელმწიფოები ურთიერთთანამშრომლობენ, **ეკონომიკური საქმიანობის გლობალური სახელმწიფოებრივი კონტროლის** ძირითადი პრინციპი აშკარაა (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 120-ე და შემდგომი მუხლები, 127-ე მუხლი).

12 ამ გზით ხდება ეროვნულ და სუპრანაციონალურ დონეზე განსაზღვრული და კონტროლირებადი მიზნების აღრევა. ხშირია შეფასება, რომ ევროპული კავშირის ეკონომიკური კონსტიტუცია, სამართლებრივი ჩარჩოს თვალსაზრისით, არ არის ღია ან „ნეიტრალური“ ნებისმიერი ეკონომიკური სისტემისათვის. აღნიშნულის მიუხედავად, ევროპულ კავშირს ხელშეკრულებით მოცულ ყველა სფეროში აქვს სხვადასხვა ფორმით ჩარევის შესაძლებლობა.

III. ევროპული კავშირის ზოგადი ეკონომიკური პოლიტიკა

ლიტერატურა: *Skouris*, Die Kontrolle der europäischen Wirtschaftsverwaltung durch die Rspr. des EuGH, EuR-Beiheft 2/2002, 71; *Dausies*, Wirtschafts- und Währungsunion, in: Dausies (Hrsg.), HB EU-WirtschR, F. I., 2003; *Caesar u. a.* (Hrsg.), Europa auf dem Weg zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt?, 2005; *Hödl* (Hrsg.), Aspekte einer EU-Wirtschaftsordnung, 2006; *Schwarzer*, Fiscal Policy Coordination in the EMU, 2007; *Ziekow*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4.Aufl. 2016; *Schreyer*, Finanzmarktstabilität, 2007; *Vanberg*, Markt und Staat in einer globalisierten Welt, 2008; *Wohlgemuth*, Europäische Ordnungspolitik, 2011; *Frenz*, Europäische Wirtschaftspolitik nach Lissabon, Gew-Arch 2010, 329; *McCann*, The Political Economy of the EU, 2010; *Ribhegge*, Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik, 2. Aufl. 2011; *Adams u. a.* (Hrsg.), The Constitutionalization of European Budgetary Constraints, 2014; *Brunkhorst u. a.* (Hrsg.), Europe at a Crossroad, From Currency Union to Political and Economic Governance?, 2015.

1992 წელს, მასტრიხტის ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების გაფორმების დღიდან, ევროპული კავშირის მიზანია შიდა ბაზარზე და ცალკეულ საერთო პოლიტიკასა და ღონისძიებებზე დაფუძნებული **ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის შექმნა** (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 119-ე მუხლი). ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულება ასახავს ეკონომიკური პოლიტიკის იმ ქვეასპექტებს, რომელზეც კომპეტენციას ფლობს ევროპული კავშირი. **დარგობრივი სპეციფიკის** თვალსაზრისით, მნიშვნელობას იძენს სავალუტო პოლიტიკა, სტრუქტურული პოლიტიკა (რეგიონული პოლიტიკა) განაწილებითი პოლიტიკით (დაახლოების პოლიტიკა), ასევე, პოლიტიკის ისეთი სფეროები, როგორებიცაა: სოფლის მეურნეობა, დასაქმება, ენერგეტიკა, ტრანსპორტი, ინდუსტრია, განათლება, კვლევა და ტექნოლოგია. მრავალდარგობრივი (ზოგადი) ეკონომიკა არ არის გაერთიანების დონეზე უნიფიცირებული. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 121-ე მუხლის პირველი აბზაციტ განიმარტება, რომ წევრი სახელმწიფოები საკუთარ ეკონომიკურ პოლიტიკას განიხილავენ საერთო ინტერესების შესაბამისად და კოორდინირებას უწევენ მას საბჭოში. გასული ათასწლეულის ბოლო ათწლეულში ძირითადი ყურადღება გამახვილდა კონვერგენციის საკითხებზე. 1999 წელს ევროპულ სავალუტო კავშირში გადასვლა უნდა განხორციელებულიყო ეროვნული ეკონომიკური და საბიუჯეტო პოლიტიკის **„ხანგრძლივი კონვერგენციის მაღალი ხარისხის“** პირობებში (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 121-ე მუხლის პირველი აბზაცი, კონვერგენციის კრიტერიუმების შესახებ ოქმთან კავშირში). აღნიშნულთან დაკავშირებული მოლოდინები თავიდანვე იმედგამცრუებელი იყო: წევრი სახელმწიფოების კონკურენტუნარიანობა განსხვავებულად ვითარდებოდა, თითქმის ყველა წევრი სახელმწიფო განიცდიდა ფისკალური პოლიტიკის მდგრადობის ნაკლებობას. „ლისაბონის სტრატეგია 2010“-ის გავლენით და სავალუტო კავშირის მე-3 საფეხურზე გადასვლით 2000 წლიდან ყურადღება გამახვილდა ზრდასა და ეფექტიანობის ხარისხზე, თუმცა, საშურველი წარმატების მიღწევის გარეშე. 2010 წელს სახელმწიფო სავალ კრიზისის დაწყებამ წამოჭრა **კონვერგენციისა და საბიუჯეტო პოლიტიკის სტაბილურობის** საკითხი. რამაც გამოიწვია ევროპული კავშირის პოლიტიკური კონტროლის ძლიერი გაფართოება. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 121-ე მუხლის პირველი აბზაცი დღეს არსებულ სურათს არასრულად ასახავს. ამასობაში ევროპული კავშირი (ზოგა-

დი) ეკონომიკური პოლიტიკის კოორდინირებას განიხილავს **საკუთარ სუპრაეროვნული მოქმედების სფეროდ**. იმავდროულად, იზრდება **დისკრეციული მოქმედების სფერო**.

- 14** ევროპულმა კავშირმა თავისი პოლიტიკურ-ეკონომიკური პასუხისმგებლობა უნდა განსაზღვროს ფონზე, რომელიც ხასიათდება დიდი და საკმაოდ მზარდი პეტეროგენულობით. ზოგიერთ წევრ სახელმწიფოში დიდი ხანია, შეინიშნება **სტრუქტურული ფაქტორები**, რომელთაც აქვთ ზრდის შემაფერხებელი ეფექტი, ასევე, ნაწილობრივ წვლილი შეაქვთ წევრ სახელმწიფოებს შორის არსებით უთანასწორობაში და შემფოთებას იწვევს გლობალურ კონტექსტში. აღნიშნულში მოიაზრება ისეთი ფაქტორები, როგორებიცაა: კონკურენციის დეფიციტი საქონლის, მომსახურებისა და დასაქმების ბაზარზე, ხელფასებისა და ფასების მექანიზმების დაუმორჩილებლობა, სოციალური უზრუნველყოფის სისტემების გადატვირთვა, სახელმწიფო ადმინისტრირება და გადასახადები. საერთო ვალუტის შემოღებამ წევრი სახელმწიფოების მისადაგების მოქმედების სივრცე განაცალკევა: სავალუტო პოლიტიკის სუპრაეროვნულ დონეზე განსაზღვრა წევრი სახელმწიფოებისთვის მოქმედების როგორც „ოქროს სტანდარტი“, რაც მათთვის შეუძლებელს ხდის პროცენტისა და კურსის ცვლილების პოლიტიკის დამოუკიდებლად შემუშავებას. სადავოა, შესაძლებელია თუ არა ზრდის სუსტი მაჩვენებლის აღკვეთა წევრ სახელმწიფოებში სტრუქტურული რეფორმების განხორციელებით და პოლიტიკის ლიბერალიზაციით. სხვები ზრდის იმპულსების საშუალებად შერჩევით ტრანსფერებს მოიაზრებენ. სხვები სოლიდარობის იდეით კვლავ მოითხოვენ ხანგრძლივ ტრანსფერებს („ფინანსური გათანაბრება“). ნებისმიერ შემთხვევაში, აუცილებელია გამოყენებულ იქნეს სტაბილურობისა და ზრდის მარეგულირებელი ნორმები, რაც ხელს შეუწყობს ზრდაზე ორიენტირებული ფულადი პოლიტიკის გატარებას ევროპის ცენტრალური ბანკის მხრიდან.

1. წევრი სახელმწიფოების ეკონომიკური პოლიტიკის კოორდინირება

- 15** **ზოგად ეკონომიკურ პოლიტიკად** მოიაზრება ეკონომიკური პროცესების რეგულირების არასპეციფიკური ღონისძიებების, ეკონომიკური სტრუქტურისა და წესრიგის ერთობლიობა. ამ საკითხებთან დაკავშირებული კომპეტენცია არსებითად ექცევა **წევრი სახელმწიფოების** მოქმედების სფეროში (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-3 მუხლი, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 121-ე მუხლი). ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულება ევროპული კავშირის ორგანოებს ანიჭებს კოორდინირების უფლებამოსილებას, რა ნაწილშიც ევროპული კავშირის ორგანოები ითანხმებენ წევრი სახელმწიფოების მიერ სუვერენულად შემუშავებულ ეკონომიკურ პოლიტიკას (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 121-ე მუხლის მე-3 აბზაცი). ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 120-ე და შემდგომი მუხლები ითვალისწინებს ყოვლისმომცველ პროცედურას, ევროპული კავშირის მიერ „მულტილატერალური შედეგების მართვის“ მეშვეობით, წევრი სახელმწიფოების ეკონომიკური პოლიტიკის ხანგრძლივი კონვერგენციის მისაღწევად. იმავდროულად, მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ევროპული კავშირის სამართლით განსაზღვრული უფლებამოსილებები და აკრძალვები „**ჭანსადი საჭარო ფინანსების**“ (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 119-ე მუხლის მე-3 აბზაცი) უზრუნველსაყოფად. კონტროლი და კოორდინაცია უფრო მეტად მჭიდრო გახდა ფინანსური კრიზისის დროს. მონაწილე ინსტიტუტების მოქმედების ჩარჩოს მიზანია შიდა ბაზრის შექმნა, შენარჩუნება და **სავალუტო კავშირის** შემლუდვების გავრცელება წევრი სახელმწიფოების დონეზე მოქმედი ეკონომიკური პოლიტიკის უფრო მეტი დაახლოებისათვის და ზესა-

ხელშეწყობებრივ დონეზე მისი კოორდინირების ხარისხის ზრდისათვის („კონვერგენცია“ კოორდინირების მეშვეობით). ხსენებული ღონისძიებები უმეტესწილად უკავშირდება საბიუჯეტო პოლიტიკისა და ეკონომიკური ზრდის მიზანს.

ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 119-ე მუხლი ით- **16**
ვალისწინებს ორმაგ მიზანს, რაც გულისხმობს კავშირის ფარგლებში ჰარმონიული და დაბალანსებული ეკონომიკური ცხოვრების განვითარებისა და ერთიანი ვალუტის შემოღების უზრუნველყოფას. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულება აქვე განმარტავს ტერმინს – **„ღია საბაზრო ეკონომიკა თავისუფალი კონკურენციით“** და მასთან დაკავშირებულ შესაბამის **„სახელმძღვანელო პრინციპებს“** (სტაბილური ფასები, ჯანსაღი საჯარო ფინანსები, სავალუტო ჩარჩო პირობები, ასევე, გადახდის მდგრადი ბალანსი). საერთო ეკონომიკური პოლიტიკის განსახორციელებლად ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 121-ე მუხლი, თავისი მასშტაბისა და მოქმედების სფეროსთან ერთად, ითვალისწინებს შემდგომ **ინსტრუმენტებს**. ფისკალური და საბიუჯეტო პოლიტიკის ფართო კოორდინაცია გათვალისწინებულია ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 122-ე და შემდგომ მუხლებში. სავალუტო პოლიტიკის რეგულირების სრულად შესახელმწიფოებრივ დონეზე განსაზღვრისაგან განსხვავებით, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულება **ეკონომიკურ პოლიტიკასთან მიმართებით ითვალისწინებს მისი ზეგავლენულ დონეებზე რეგულირების შედარებით დაბალ ხარისხს** და ტოვებს მეტწილად წევრი სახელმწიფოების მიერ რეგულირებისა და მათი პასუხისმგებლობის სფეროში.

ეკონომიკური პოლიტიკის კოორდინირება, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის **17**
შესახებ ხელშეკრულების შესაბამისად, ხორციელდება **„მულტილატერალური ზედამხედველობის“** ფარგლებში (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 121-ე მუხლის მე-3 აბზაცი). ფორმასთან მიმართებით ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულება არ შეიცავს დამუხტებით ნორმებს. იგი არ არის სამართლებრივად მბოჭავი ძალისა, თუმცა აქვს პოლიტიკური ზეწოლის ხასიათი („peer pressure“). დღევანდელ ფონს ქმნის განვითარების სტრატეგია „ევროპა 2020“ (ევროპული კომისია (2010) 2020, 3.3.2010 წელი). მრავალწლიან სახელმძღვანელო მითითებებს (შეად. საბჭოს რეკომენდაციები წევრი სახელმწიფოებისა და ევროპული კავშირის ეკონომიკური პოლიტიკის სახელმძღვანელო მითითებების შესახებ, 7.9.2015 წელი) ერთვის, ასევე, კონკრეტული ქვეყნისათვის სპეციფიკური მოკლევადიანი რეკომენდაციები. იმავდროულად, გადაწყვეტილებები მიიღება წევრი სახელმწიფოების დასაქმების პოლიტიკის მიმართულებით განსახორციელებელ ღონისძიებებთან დაკავშირებით სახელმძღვანელო მითითებების შესახებ (მაგ., საბჭოს 22.4.2013 წლის გადაწყვეტილება, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეტდვითი ორგანო, 2013, L 118/21). 2010 წლიდან ხორციელდება მონიტორინგი „ევროპული სემესტრის“ ფარგლებში. ეს პროცესი ეფუძნება ინტეგრირებულ ფორმატში ყოვლისმომცველი კვლევის განხორციელებას პოლიტიკის სხვადასხვა სფეროში. ხელშეკრულებით განსაზღვრული მითითებები კონკრეტდება **მეორეული სამართლის დონეზე**. კოორდინაციის შინაარსობრივი ფარგლები მნიშვნელოვნად გაფართოვდა

და, ასევე, ითვალისწინებს **მაკროეკონომიკური უთანასწორობის გამოვლენას** (რეგულაცია 1176/2011 მაკროეკონომიკური უთანასწორობის არიდებისა და კორექტირების შესახებ, რეგულაცია 1174/2011 ევროპულ სავალუტო ზონაში გადაჭარბებული მაკროეკონომიკური უთანასწორობის კორექტირებისათვის განსახორციელებელი ღონისძიებების შესახებ). განსახორციელებელი ღონისძიებების მიზანია, მათ შორის, საჯარო ფინანსების კონსოლიდაცია, მაკროეკონომიკური უთანასწორობის დაძლევა, კვლევის ოპტიმიზაცია, ინოვაციის განვითარება და რესურსების ალოკაციის გაუმჯობესება. ხსენებული ღონისძიებები, ბუნდოვანი და არასპეციფიკური შინაარსის გამო, არ იძლევა კონკრეტული კონკრეტული დასკვნების გამოტანის შესაძლებლობას. ევროპული კავშირის საბჭოს აქვს ცენტრალური როლი ამ სტრატეგიების განვითარებაში, რაც მაღალი ხარისხით მიუთითებს წევრი სახელმწიფოების ეკონომიკური პოლიტიკის ზესახელმწიფოებრივ დონეზე რეგულირების პოლიტიკურ ხასიათზე. თუმცა, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 121-ე მუხლის შესაბამისად, წევრი სახელმწიფოების **ეკონომიკური პოლიტიკების** ზეეროვნულ დონეზე კოორდინაციის პროცესი არსებითად „**რბილადაა“** გათვალისწინებული, ეროვნულ დონეზე წევრი სახელმწიფოების კომპეტენციების შენარჩუნების თვალსაზრისით. ევროპული კავშირის ორგანოების წინადადებები, რაც ითვალისწინებს ძლიერ ჩარევას ადგილობრივ პოლიტიკაში, ნაწილობრივ მნიშვნელოვან წინააღმდეგობებს აწყდება წევრი სახელმწიფოების მხრიდან.

18 წევრ სახელმწიფოებში **ეკონომიკური პოლიტიკის განვითარების მონიტორინგს** ახორციელებს ევროპული საბჭო, ევროპული კომისიის ანგარიშების საფუძველზე. საბჭო რეკომენდაციებს იღებს პოლიტიკური რეკომენდაციების წევრი სახელმწიფოების სპეციფიკურობათა გათვალისწინებით. ის განსაზღვრავს ვადებს, რა ვადებშიც წევრ სახელმწიფოებს ევალებათ საბჭოსათვის **კორექტირების ღონისძიებების სამოქმედო გეგმების** წარდგენა. წარმოდგენილი სამოქმედო გეგმის არადამაკმაყოფილებლად მიჩნევის შემთხვევაში, საბჭო შესაბამის წევრ სახელმწიფოს განუსაზღვრავს ხელახალ ვადას. არაევროზონაში მყოფ სახელმწიფოებს შესაძლოა, არ დაეკისროთ სანქცია. აღნიშნულის საპირისპიროდ, ევროზონაში მოქცეული წევრი სახელმწიფოებისათვის გათვალისწინებულია სანქციები, მათ მიერ, განმეორებით განსაზღვრულ ვადაში, წარმოდგენილი კორექტირების ღონისძიებების სამოქმედო გეგმის კვლავ არადამაკმაყოფილებლად მიჩნევის შემთხვევაში, ან, თუკი ეს გეგმა განმეორებით ვადაში არ იქნება წარდგენილი, საბჭო უფლებამოსილია, წევრ სახელმწიფოს მოსთხოვოს **პროცენტიანი დეპოზიტის** დეპონირება, რომელიც, კორექტირების ღონისძიებების განხორციელებლობის შემთხვევაში, მიიღებს ფულადი ჯარიმის სახეს. პროცენტიანი დეპოზიტის ოდენობა მერყეობს წევრი სახელმწიფოს ბრუტო შიდა პროდუქტის 0,1%-ამდე.

19 ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 123-ე–126-ე მუხლების სახით, ხელშეკრულება წევრ სახელმწიფოებს უდგენს უშუალო **ეკონომიკურ-პოლიტიკურ მითითებებს**. აკრძალვებით განმარტებულია წევრი სახელმწიფოების მიერ საკუთარი ეკონომიკური პოლიტიკის განხორციელების ფარგლები. ესენია: იუსტიციური მითითებები, რომელნიც განხორციელებადია ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ხელშეკრულების დარღვევის პროცედურის (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 258-ე მუხლი) ფარგლებში: სავალუტო დაფინანსების აკრძალვა (საბიუჯეტო დეფიციტის დაფინან-

სება ბანკოტების საშუალებით); ფინანსურ ინსტრუმენტებზე პრივილეგიებული წვდომის აკრძალვა (ევროპული კავშირი და წევრი სახელმწიფოები უნდა მოქმედებდნენ ისევე, როგორც „ჩვეულებრივი მოვალეობი“ პრივილეგიებული უფლებების გარეშე); ევროპული კავშირის ან სხვა წევრი სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის აღების გამორიცხვა სირთულეებისას; გადაჭარბებული საჯარო დეფიციტის აკრძალვა (საბიუჯეტო დისციპლინა).

2. ფისკალური და საბიუჯეტო დისციპლინის გაძლიერება

ლიტერატურა: *Häde*, Ein Stabilitätspakt für Europa, EuZW 1996, 138; *Hahn*, Der Stabilitätspakt für die Europäische Währungsunion, JZ 1997, 1133; *Konow*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2002; *Palm*, Der Bruch des Stabilitäts- und Wachstumspakts, EuZW 2004, 71; *Streinz/Ohler/Herrmann*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, NJW 2004, 1553; *Hatje*, Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, DÖV 2006, 597; *Hentschelmann*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2009; *Häde*, Die Wirtschafts- und Währungsunion im Vertrag von Lissabon, EuR 2009, 200; *Häde*, Haushaltsdisziplin und Solidarität im Zeichen der Finanzkrise, EuZW 2009, 399; *Herrmann*, Griechische Tragödie, EuZW 2010, 413; *Herrmann*, Währungshoheit, Währungsverfassung und subjektive Rechte, 2010; *Hentschelmann*, Finanzhilfen im Lichte der No-Bailout-Klausel, EuR 2011, 282; *Thym*, Euro-Rettungsschirm, EuZW 2011, 167; *Pilz/Dittmann*, Perspektiven des Stabilitäts- und Wachstumspakts, ZEuS 2012, 53; *Bianco*, The New Financial Stability Mechanisms, EUI 2012; *Obwexer*, Das System der „Europäischen Wirtschaftsregierung“ und die Rechtsnatur ihrer Teile, ZöR 2012, 209; *Bast/Rödl*, Jenseits der Koordinierung?, EuGRZ 2012, 269; Schäfer, Der Fiskalvertrag – ein Ausdruck deutscher Hegemonie in der EU?, Integr. 2013, 107; *Amténbrink*, New Economic Governance in the EU, FS Micklitz, 2014, 207; *Kadelbach* (Hrsg.), Die Europäische Union am Scheideweg: Mehr oder Weniger Europa?, 2015; *Cremer*, Auf dem Weg zu einer Europäischen Wirtschaftsregierung?, EuR 2016, 256.

ჯერ კიდევ 1990-იან წლებში საეჭვო გახდა, საკმარისი იყო თუ არა ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული კოორდინაციის მექანიზმები ეკონომიკურ და სავალუტო კავშირში მოცული წევრ სახელმწიფოთა ეკონომიკური პოლიტიკის აუცილებელი სტაბილური მდგრადობის უზრუნველსაყოფად. დისკუსია სტაბილური რეჟიმის შემდგომი განვითარების შესახებ კვლავ მიმდინარეობს. ევროპულ კომისიასთან (მაგ., 6.12.2017 წლის შეტყობინება, COM (2017) 821 final) ერთად საკუთარი პოზიცია ამ მიმართულებით ჩამოყალიბებულ იქნა წევრ სახელმწიფოთა მიერ (მაგ., საფრანგეთი). აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთის სურვილია, წესებზე ორიენტირების გაძლიერება (და ევროპული კავშირის საზედამხებველო კომპეტენციების გაძლიერება), ხოლო ზოგი მათგანი მიზნად ისახავს მეტი ტრანსფერის მიღწევას.

ა) სტაბილურობისა და ზრდის პაქტი

სტაბილიზაციის მცდელობების საფუძვლები, რომლებიც ფორმულირებულია ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 126-ე მუხლის პირველ აბზაცში, მიზნად ისახავს გადაჭარბებული საჯარო დეფიციტის არიდებას. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 126-ე მუხლი ითვალისწინებს პროცედურას, რომლის მეშვეობითაც უზრუნველყოფილია **წევრ სახელმწიფოთა დონეზე არსებული საბიუჯეტო პოლიტიკის** შესახებ ხელმწიფოებრივ დონეზე ზედამხედველობის მექანიზმი, რაც წევრ სახელმწიფოებს აიძულებს, ორიენტირებულნი იყვნენ სტაბილურობაზე. ეკონომიკური და სავალუტო პოლიტიკა ვარიირებს ეკონომიკის პარამონიული განვითარებისა და ჯანსაღი საჯარო ფინანსების მეშვეობით ფასისა და ვალუტის სტაბილურობის უზრუნველყოფის მიზნებთან. სავალუტო კავშირის შექმნის მზადების კონტექსტში, 1997 წელს გაფორმდა „**სტაბილურობისა და ზრდის პაქტი**“ (SWP), რომელიც მოიცავს შეფასებით ზღვრებს (ბრუტო შიდა

პროდუქტის 3% წლიური საბიუჯეტო დეფიციტისათვის და 60% სახელმწიფო ვალისთვის), რასაც თვით ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულება არ ითვალისწინებს. ამას უნდა უზრუნველყოთ სავალუტო კავშირის დისციპლინა, როგორც მუდმივი წარმატების წინაპირობა. 2005 წელს მოხდა **სტაბილურობისა და ზრდის პაქტის** რეფორმირება და შერბილება (ევროპული საბჭოს 2005 წლის 22 და 23 მარტის დასკვნები, რეგულაციის 1466/97 და 1467/97 ცვლილებები), რაც არ აღმოჩნდა შორისმჭვრეტელური. ორივე შეფასებითი ზღვრის გადაჭარბება შესაძლოა, შეწყნარებული იყოს „**საკამონაკლისო წესით და დროებით**“ განსაზღვრული საფუძვლების არსებობისას (როგორებიცაა სტრუქტურული რეფორმებისა და ეკონომიკის ზრდით გამოწვეული ხარჯები, კვლევებისა და ისეთი „განსაკუთრებული ტვირთი“, როგორიცაა გერმანიის ერთიანობის დაფინანსება). ხელსაყრელი ეკონომიკური ზრდის პერიოდში მოითხოვება მყარი დანაშოგის გაკეთება („პრევენციული კომპონენტი“). როგორც მოსალოდნელი იყო, ამ ცვლილებებზე რეაქცია ერთგვაროვანი არ იყო. რეფორმატორები ემხრობოდნენ პაქტის „ინტელიგენტურ“ გამოყენებას, ხოლო კრიტიკოსები მას პრაქტიკულად მკვდარ დოკუმენტად აფასებდნენ.

- 22** ყველა წევრი სახელმწიფო პრინციპულად ექვემდებარება ხელშეკრულებით დადგენილ სტაბილიზაციის რეგულაციებს. ევროზონის ფარგლებს გარეთ არსებული წევრი სახელმწიფოების (ამჟამად 9 წევრი ქვეყანა 28-იდან) მიმართ, ცხადია, შემცირებული მოთხოვნები ვრცელდება (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 139-ე მუხლის მე-2 აბზაცი).

ბ) სტაბილიზაციის რეჟიმის გაფართოება

- 23** ფინანსურმა კრიზისმა (2008 წლიდან) გამოავლინა, რომ ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ რეგულაციებს აკლდა საკმარისი სიმკვეთრე, რაც წევრ სახელმწიფოებს აიძულებდა მდგრად პოლიტიკას. ფინანსურმა ბაზრებმაც მოახერხეს ამ მიმართულებით განვითარებითი პროცესების ამოცნობა. ზოგიერთ სამხრეთ სახელმწიფოში 2009 წლის შემოდგომაზე განვითარება იწყო ფინანსური მდგომარეობისადმი უნდობლობამ, ხოლო 2010 წლის გაზაფხულზე საბერძნეთი აღმოჩნდა მოუწესრიგებელი ბანკროტის საფრთხის წინაშე. წევრმა სახელმწიფოებმა გადაწყვიტეს დამხმარე ინსტრუმენტების შექმნა. ეს წევრი სახელმწიფოები მოითხოვდნენ დახმარების საჭიროების მქონე ქვეყნების ისეთი სამართლებრივი რეჟიმისადმი დაქვემდებარებას, რომელიც ამ უკანასკნელთ დაავალდებულებდა, უზრუნველყოთ თავიანთი პოლიტიკის მდგრადობა. აღნიშნულთან დაკავშირებული პირობები დადგენილ იქნა შესაბამის დახმარების პაკეტებში („**პირობებზე დამყარებული დახმარება**“); ამასთან დაკავშირებით, წევრმა სახელმწიფოებმა, ასევე, გადაწყვიტეს, შეექმნათ ზოგადი ინსტრუმენტები. დახმარების გამწვევი წევრი სახელმწიფოების მხრიდან დახმარების პირობა იყო ე.წ. „*conditio sine qua non*“, რაც გულისხმობს დახმარების განწევას დახმარების მიმღები წევრი სახელმწიფოს თავისუფალი ნების საფუძველზე, ასევე, მის **აქტიურ მზადყოფნას**, დაუყოვნებლივ გადადგას ნაბიჯები ეკონომიკური მდგომარეობის გასაჯანსაღებლად; რომ არა ეს პირობა, დახმარების განწევა „უძირო ორმოს“ კანონზომიერებად იქცეოდა. დახმარების საჭიროების მქონე სახელმწიფოები იძულებას აღიქვამდნენ „პეგემონურ“ და არადემოკრატიულ ჩარევად, ხოლო უპირობოდ დახმარების განწევის ნების არქონას – სოლიდარობის ნაკლებობის გამოხატულებად.

- 24** ახალი ზედამხედველობის ცენტრში დგას ე.წ. „Sixpack“ (ხუთი დირექტივა, ერთი რეგულაცია ((2011), „Two-Pack“ (2013), ასევე, სტაბილურობის, კოორდინაციისა და მართვის შესახებ ხელშეკრულება (2012). მათი გამოყენება და აღსრულება ხორციელდება ე.წ. „**ევროპული სემესტრის**“ ფორმატში,

პოლიტიკური კალენდრის ფარგლებში, რომელიც, თავის მხრივ, ითვალისწინებს შესაბამისი წლიური გეგმის შესრულების მონიტორინგს. ყოველი წლის ნოემბერში ევროპული კომისია წარადგენს წლიური ბრდის ანგარიშს, რომელიც, ასევე, განსაზღვრავს ევროპული კავშირის მომდევნო წლის ზოგად ეკონომიკურ პრიორიტეტებს; ამასთანავე, ევროპული კომისია წარდგენილ მოსხენებაში იყენებს გამაფრთხილებელ მექანიზმს და მიუთითებს იმ წევრ სახელმწიფოებზე, სადაც მოსალოდნელია გარკვეული დისბალანსი. ევროპული პარლამენტისა და საბჭოს (თებერვალი) განხილვის შემდეგ ევროპული საბჭო განსაზღვრავს პრიორიტეტებს (მარტი). აპრილში თითოეულ წევრ სახელმწიფოს აქვს საკუთარი სტაბილიზაციისა და დაახლოების პროგრამა, ხოლო ევროზონის წევრ სახელმწიფოებს ევალება, ასევე, თავიანთი შიდასახელმწიფოებრივი რეფორმის პროგრამების წარდგენა. იმავდროულად, ევროპული კომისია აქვეყნებს წევრი სახელმწიფოების შიდასახელმწიფოებრივი სტაბილურობის შეფასების შედეგებს. წევრი სახელმწიფოების მიერ შიდასახელმწიფოებრივ დონეზე შემუშავებული ინდივიდუალური რეკომენდაციები განიხილება ევროპული საბჭოსა და საბჭოს ფორმაციების მიერ ივნისში; ECOFIN-ის საბჭო ივლისში გასცემს რეკომენდაციებს. 15 ოქტომბრის ჩათვლით ევროზონის წევრ სახელმწიფოებს ევალება თავიანთ წლიური ბიუჯეტის პროექტის ევროპული კომისიისათვის წარდგენა; სხენებული წლიური ბიუჯეტი მტკიცდება ყოველი წლის 31 დეკემბრისათვის.

აღნიშნული დებულებების მიზანია, პრაქტიკულად, **მოვლენების მცდარი განვითარების პრევენცია.** 25 ადრეული გამაფრთხილებელი სისტემის მიზანია მაკროეკონომიკური უთანასწორობის გამოვლენა და დაძლევა. დირექტივა ითვალისწინებს ე.წ. „Scoreboards“-ის შექმნას, 11 ეკონომიკური ინდიკატორით (როგორებიცაა მაგ.: საგარეო და კერძო დავალიანება, კონკურენტუნარიანობა და ა.შ.), რომლებიც შესაძლოა, გამოყენებულ იქნეს რეკომენდაციების საფუძვლად. წევრი სახელმწიფოს საჯარო ხარჯები, თუკი შემოსავლის მატება რელევანტური არ არის, არ უნდა იზრდებოდეს ბრუტო შიდა პროდუქტის საშუალო პოტენციურ ზრდაზე მეტად. პრევენციას ემსახურება დებულებები, რომლებიც ითვალისწინებს წევრი სახელმწიფოს მიერ ბრუტო შიდა პროდუქტის 0,1%-ამდე ოდენობის პროცენტიანი დეპოზიტის განთავსებას, თუკი რეაგირებას არ მოახდენს ECOFIN-ის რეკომენდაციებზე. ხანგრძლივი წინააღმდეგობის პირობებში დეპოზიტი შესაძლოა, გახდეს უპროცენტო. წევრი სახელმწიფოს მიერ პოზიციის არმეცვლის შემთხვევაში, მის მიმართ შესაძლოა, გამოყენებულ იქნეს საჯარიმო ზომები.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ძლიერდება კავშირული „governance“-ის **რეაქტიული კომპონენტი.** 26 წევრი სახელმწიფოები, რომელთაც აქვთ ბრუტო შიდა პროდუქტის 60%-ზე მეტი ვალი, ვალდებული არიან, ვალის ოდენობა საშუალოდ (ყოველ სამ წელიწადში) შეამცირონ, სულ მცირე, 5%-ით ყოველწლიურად. აღნიშნული მოქმედებს მაშინაც, თუკი მათი წლიური დეფიციტი ბრუტო შიდა პროდუქტის 3%-ზე ნაკლებია. დარღვევის შემთხვევაში, გამოიყენება გამკაცრებული კენჭისყრის პროცედურა. საბჭოს მიერ კვალიფიციური უმრავლესობით პროცედურის დაწყება შესაძლოა, შეჩერებულ იქნეს, ასევე, კვალიფიციური უმრავლესობით („შეზღუდული უმრავლესობა“) მიღებული გადაწყვეტილებით. შესაძლოა, საუბარი იყოს სანქციების დაწესების კვაზიავტომატიზმების შესახებ.

გამჭვირვალობას ემსახურება რეგულაციები, რომლებიც ევროპული კავშირის ზეეროვნულ სტანდარტებს უქვემდებარებს წევრი სახელმწიფოების ეკონომიკურ ანგარიშებს, სტატისტიკასა და პროგნოზირების პრაქტიკას, რაც მიზნად ისახავს მანიპულაციების აცილებას. წევრი სახელმწიფოს მხრიდან ყალბი მონაცემების მიწოდების შემთხვევაში, მის მიმართ შესაძლოა, გამოყენებულ იქნეს ფულადი ჯარიმები. 27

ამასთან, 25-მა წევრმა სახელმწიფომ ხელი მოაწერა ე.წ. **„სტაბილურობის, კოორდინაციისა და მართვის შესახებ ხელშეკრულებას“** (ფისკალური ხელშეკრულება) (ხელი არ მოაწერა: დიდმა ბრიტანეთმა, ჩეხეთმა, ხორვატიამ). ხელშეკრულება ძალაში შევიდა 1.1.2013 წელს. იგი ამჟამად რატიფიცირებულია 23 სახელმწიფოს მიერ. ხელშეკრულების დებულებების თანახმად, საშუალოვადიანი საბიუჯეტო მიზნები 2014 წლიდან სასურველია, გათვალისწინებულ იქნეს წევრი სახელმწიფოების საკონსტიტუციოსამართლებრივი ნორმებით („სავალაო შემოღებები“). ამ ვალდებულების შესრულების შესახებ მოთხოვნის დაყენება შესაძლებელი უნდა იყოს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მეშვეობით. სტრუქტურული დეფიციტისთვის მოქმედებს ზედა ზღვარი ბრუტო შიდა პროდუქტის 0,5%-ის ოდენობით; განსაკუთრებული გარემოებების არსებობისას შესაძლოა, გაიზარდოს 1%-ამდე. გადაჭარბების შემთხვევაში, გათვალისწინებულია **კორექტირების მექანიზმის** ავტომატუ-

რი ამოქმედება, რომლის ფარგლებშიც, წევრ სახელმწიფოებს ევალებათ, მიიღონ გადაწყვეტილება, როგორ და როდის მოხდება სამომავლო ბიუჯეტში დეფიციტის შემცირება. ხელშეკრულება ქმნის ევროპული კავშირის გარე („მთავრობათაშორის“) რეჟიმს, თუკი არსებობს მჭიდრო გაცვლითი ურთიერთობები. ეს გზა გამოძენილ იქნა იმ მოტივით, რომ საჭიროებისას ხელშეკრულებაში ცვლილების შეტანა არ გაჭიანურებულიყო ან შეუძლებელი არ გამხდარიყო. გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ ამ ხელშეკრულების ნორმები დროებითი სამართლებრივი დაცვის პროცესის ფარგლებში კონსტიტუციასთან შესაბამისად მიიჩნია (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, 132, 195). მთავარ საქმეზე პროცესი ESM-ისა და ფისკალური პაქტის წინააღმდეგ წარუმატებელი აღმოჩნდა (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 135, 137; შეად., ასევე, გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 142, 123, „OMT“).

- 29 ევროზონაში და ევროზონის გარეთ არსებულმა სხვა წევრმა სახელმწიფოებმა (მაგ.: დანია, პოლონეთი, ბულგარეთი, რუმინეთი) ხელი მოაწერეს ე. წ. „**ევროპულს-პაქტს**“. მათ იკისრეს ვალდებულება, რომ თავიანთი ეკონომიკური და სოციალური სისტემა გახადონ უფრო მეტად კონკურენტუნარიანი და დაქვემდებარონ ყოველწლიურ შეფასებას. „პაქტის“ დებულებები ბუნდოვანია და არ არის უშუალოდ გამოყენებადი.
- 30 სტაბილურობის რეჟიმის მნიშვნელობა თავიდანვე **არსებითად სადავო** იყო. დაბალანსებული ბიუჯეტის საშუალოვადიანი მიზანი უმეტესად განიხილება, როგორც სავალუტო კავშირის საქმიანობის წესის მნიშვნელოვანი წინაპირობა. ზესახელმწიფოებრივი ზედამხედველობის დისციპლინური ფუნქციის გარეშე შეუძლებელი იქნება უპასუხისმგებლო სავალო პოლიტიკისა და მისგან გამოწვეული შედეგებისაგან სავალუტო კავშირში გაერთიანებული წევრი სახელმწიფოების დაცვა. სავალო ლიმიტების შეუნარჩუნებლობა გამოიწვევს დეფიციტის ზრდას, რაც გრძელვადიან პერიოდში ევროზონაში ინფლაციისა და საპროცენტო განაკვეთის ზრდის გამოიწვევი მიზეზი გახდება. ნებისმიერ შემთხვევაში, ეს აისახება წევრ სახელმწიფოებზე. საფრთხის წინაშე დადგება ევროპული ცენტრალური ბანკის ფულადი პოლიტიკა, რომელიც ემსახურება ევროს, როგორც ვალუტის, სტაბილურობის შენარჩუნებას. ამ მხრივ, საუბარია წევრ სახელმწიფოთა ეკონომიკური პოლიტიკის თვითბოჭვაზე სავალო პოლიტიკის ცდუნებასთან მიმართებით.
- 31 მოწინააღმდეგეები მიიჩნევენ, რომ ეს ყოველივე ეკონომიკური სირთულეებისას გამოიწვევს წევრი სახელმწიფოების რეაგირების შესაძლებლობების გადაჭარბებულ, მოუქნელ და დამაზიანებელ შეზღუდვას. წევრ სახელმწიფოებს აიძულებენ იმ გზით მოქმედებას, რომელმაც შესაძლოა, გამოიწვიოს კრიზისის გამძაფრება. ამასთან, წევრ სახელმწიფოთა ფისკალური პოლიტიკის გავლენა სხვა სახელმწიფოებზე გადაჭარბებულია.
- 32 ჯერჯერობით უცნობია, ეკონომიკური „governance“-ის „რეფორმირებული“ სტრუქტურების **„ფექტიანობა“**. წარსული გამოცდილება სკეპტიკურია. ჯერ კიდევ ეკონომიკურ და სავალუტო კავშირში განწევრებისას სტაბილურობისა და ზრდის პაქტის რეგულაციები არ განხორციელებულა. უკვე მაშინ, როდესაც ამ პაქტს საკუთარი მოქმედება უნდა განევითარებინა, შეინიშნებოდა მისგან გვერდის ავლისა და თავის არიდების შემთხვევები (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 13.7.2004, საქმე 27/04, „ევროპული კომისია/საბჭო“). საბოლოოდ, წევრი სახელმწიფოების ნებაზეა დამოკიდებული, სურთ თუ არა დისციპლინირებული მოქმედებისადმი დაქვემდებარე-

ბა. მთავრობების, უპირატესად კი დიდი წევრი სახელმწიფოების, ნების საწინააღმდეგოდ წესები არ აღსრულდება. არ ეგების სამართლის (პოლიტიკური) მოქმედების შეფასება გამოხატულად სენსიტიურ სუვერენულ სფეროში. სიღრმისეული პოლიტიკური ხასიათის მქონე ეკონომიკური გადაწყვეტილებები ექვემდებარება მხოლოდ ფორმალური წესებით შემღუდვას. იგი ეწინააღმდეგება პოლიტიკური აზროვნების ძირითად კატეგორიებს, განახორციელონ ეკონომიკური და საბიუჯეტო პოლიტიკის შესახელმწიფოებრივი ზედამხედველობა „ავტომატიზებული სანქციური მექანიზმების“ მეშვეობით.

გ) „ევროპული ეკონომიკური მთავრობის“ გზაზე?

სტაბილურობისა და ზრდის პაქტის ახალი რედაქცია არ ცვლის ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის ძირითად სტრუქტურას. ამასთან, არსებობს გარკვეული ასიმეტრია სრულად ინტეგრირებულ სავალუტო კავშირსა და უხეშად კოორდინირებულ ეკონომიკურ პოლიტიკას შორის.

ევროპულ „ნეოფედერალისტებს“ სურთ კრიზისის საბაბად გამოყენება, კერძოდ, გადაიდგას ნაბიჯები ევროპული კავშირის (ეკონომიკურ-პოლიტიკური) ფედერალიზაციისკენ, ევროპული ეკონომიკური მთავრობის შექმნის საშუალებით. ეს ნაწილობრივ გულისხმობს **ცენტრალიზაციის სურვილს**, რაც ითვალისწინებს კომპეტენციების „ზევით“ კონცენტრაციისკენ („მეტი ევროპა“) მიმართული გადაწყვეტილებების მიღებას. ასევე, ნაწილობრივ, დღის წესრიგში დგას **განაწილებითი პოლიტიკური მოლოდინები**: ივარაუდება, რომ წევრ სახელმწიფოებს შორის ტრანსფერული სისტემა მარტივად შესაძლოა დაინერგოს შესახელმწიფოებრივი გადაწყვეტილების მიღების ჩარჩო კონსტრუქციის ფარგლებში, ვიდრე ეს დამახასიათებელია ვეტოპროცედურებისათვის მთავრობათაშორის ურთიერთობებში. ამ ხედვის ჩამოყალიბების მცდელობა იყო მიზანი 2012 წელს ევროპული საბჭოს პრეზიდენტთან *van Rompuy* შექმნილი ჯგუფისა („ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის რეალურ გზაზე“, 2012 წლის ივნისი). ამის ფარგლებში, ფინანსური ბაზრების ინტეგრაციის გარდა, მოთხოვნილია წევრი სახელმწიფოების საბიუჯეტო და ეკონომიკური პოლიტიკის ფართო ინტეგრაცია. ასევე, არ არის ღია საუბარი განაწილებითი პოლიტიკური ნაბიჯების შესახებ.

2015 წლის ივნისში ხუთმა პრეზიდენტმა (ევროპული კომისია, ევროპული საბჭო, ევროზონა, ევროპის ცენტრალური ბანკი და ევროპული პარლამენტი) წარადგინა ანგარიში, რომელიც ითვალისწინებს სამსაფეხურიან გეგმას („ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის სრულყოფა“, 2015). პირველი საფეხურის (არსებული კომპეტენციების გამოყენებით) ფარგლებში გათვალისწინებულია კონკურენტუნარიანობის გაზრდა, ფისკალური ზედამხედველობის გაძლიერება, საბანკო და საფინანსო კავშირის გაღრმავება; მეორე საფეხურის ფარგლებში შემოღებულ უნდა იქნეს ევროზონის ბიუჯეტი და ევროპული კავშირის ფინანსთა მინისტრს უნდა მიენიჭოს წევრ სახელმწიფოთა საბიუჯეტო პოლიტიკაში ჩარევის ფართო უფლებამოსილება. სტაბილიზაციის მიღწევა დაგეგმილია 2025 წლისთვის. არ არსებობს დამაკმაყოფილებელი პასუხი კითხვაზე, თუ რა ლეგიტიმაცია უნდა ჰქონდეს მსგავსი შინაარსის ჩარევას წევრ სახელმწიფოთა ავტონომიაში. ევროპულ პარლამენტზე მითითება არადადამაკმაყოფილებელია. ხსენებული გეგმების, განსაკუთრებით კი, მეორე საფეხურის რეალიზება, ნებისმიერ შემთხვევაში, წინააღმდეგობაში მოვა ძირითად კანონთან (ნაგულისხმევია გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 123,267). განაწილებითი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების ზეეროვნულ დონეზე მიღება შესაძლებელია მხოლოდ **საკმარისი ვეტოპოზიციების** არსებობისას, წინააღმდეგ შემთხვევაში, წევრ სახელმწიფოებს უნდა მიეცეთ გასვლის ოფცია. არსებობს რისკი, რომ ასეთი მიდგომა დაემსგავსოს „ახალ ნაციონალიზმს“ ან „მე-20 საუკუნეში დაბრუნებას“, თუკი წევრი სახელმწიფოები სკეპტიკურად იქნებიან განწყობილნი. ვინც იცის ფინანსური ჩარჩოსათვის ევროპული კავშირის მრავალწლიანი ბრძოლის შესახებ, რასაკვირველია, იცის, რომ აქ არ არის საუბარი „უკუსვლაზე“, არამედ საუბარია სახელმწიფოების ინტეგრაციისთვის მზადყოფნის მდგომარეობაზე – მათ შორის, იმ სახელმწიფოებისა, რომლებიც ახლა უერთდებიან შემდგომ ტრანსფერებს.

- 36** დიდი ხანია, საუბარია „ევროპული ეკონომიკური მთავრობის“ შემოღებაზე. ამასთან, არ არსებობს ამრთა ერთიანობა სხვებული ტერმინის განმარტებასთან დაკავშირებით. საჯარო დისკუსიაში ერთმანეთს კონკურენციას უწევს ორი ძირითადი ცნება. რეგიონალიზაციაზე ორიენტირებული ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის მომხრეები მიიჩნევენ, რომ უნდა არსებობდეს ინსტიტუტი, რომელიც ფოკუსირებული იქნება საბიუჯეტო დისციპლინისა და ფისკალური პოლიტიკის მდგრადობის განმსაზღვრელი, **სტაბილურობაზე ორიენტირებული ნორმების განხორციელებაზე**. ასეთი ინსტიტუტის კომპეტენცია შესაძლოა, სწვდებოდეს საბიუჯეტო პოლიტიკის სავალდებულო კონტროლს. თუმცა, ხშირ შემთხვევაში, პოლიტიკური მზადყოფნა, განხორციელდეს უხეში დაყოფა, მცირეა. ინსტიტუტის ლეგიტიმატორული ტვირთი, რომელიც მხოლოდ არსებული წესების შესრულებას გულისხმობს, დაბალია. დიამეტრულად საპირისპირო გაგების თანახმად, „ეკონომიკურ მთავრობას“ უნდა ჰქონდეს **ჭეშმარიტი შინაარსობრივი ამოცანა**, საკუთარი ბიუჯეტის მართვიდან დანწყებული, **ვალუბთან მიმართებით ზეეროვნულ დონეზე გადაწყვეტილების მიღებასთან** დაკავშირებულ კომპეტენციებამდე („ფისკალური კავშირი“ (ერთიანი სავალუტო მოწმობის ემისია, „EuroBonds“-ის გაცემა)). ამგვარი სავალუტო მოწმობებით შედარებით სუსტი წევრი სახელმწიფოები ისარგებლებენ ეკონომიკურად ძლიერი წევრი სახელმწიფოების ხელსაყრელი საკრედიტო პირობებით, მაგრამ, იმავდროულად, ცხადია, გაიზრდება დაფინანსების ხარჯები, წარმოიქმნება საერთო ვალი, წევრი სახელმწიფოების ვალდებულებებიდან გამომდინარე; ამგვარად, აღმოიფხვრება წევრი სახელმწიფოების საკუთარი ფისკალური სტატუსი და აღარ იქნება სტიმული საბიუჯეტო დისციპლინისათვის. ამ დრომდე უცნობია, თუ როგორ უნდა მოხდეს აღნიშნული ინსტიტუტის დემოკრატიული ლეგიტიმაცია; ევროპული პარლამენტის წინა კომპეტენციების გათვალისწინებით, მას არ გააჩნია საამისოდ შესაფერისი მდგომარეობა. ასევე, ნაკლებად არის განმარტებული სოლიდარობის იდეის როლი.

3. „ხსნის მექანიზმები“

ლიტერატურა: Häde, Euro-Rettung zwischen Exekutivprimat und Parlamentsvorbehalt, 2012; Degenhart, Euro-Rettung und Verfassungsrecht, BayVBl. 2012, 517; Kube, Rechtsfragen der völkerrechtlichen Euro-Rettung, WM 2012, 245; Huber, Das Verständnis des BVerfG vom Kompetenzgefüge zwischen der EU und den MSen, in: Möllers u. a. (Hrsg.), Europa als Rechtsgemeinschaft, 2013, 229; Starbatty, Tatort Euro, 2013; Oppermann, Euro-Rettung und europäisches Recht, NJW 2013, 6; Raschauer, Die Etappen der Euro-Rettung, JRPoL 2013, 198; Adam u. a., The ESM through the legal meanderings of the Union's constitutionalism, ELR 2013, 848; Schwarz, A Memorandum of Misunderstanding, CMLRev 2014, 389; Piketty, Die Schlacht um den Euro, 2015; Piecha, Die Rettungsmaßnahmen zugunsten zahlungsunfähiger EU-Mitgliedstaaten: Eine unions- und verfassungsrechtliche Analyse, 2016.

- 37** ფინანსური კრიზისის შედეგად, რომელიც 2008 წელს დაიწყო, რამდენიმე წევრ სახელმწიფოში არამდგრადი სიტუაცია შეიქმნა. წარუმატებელმა ფისკალურმა, საბიუჯეტო და ეკონომიკურმა პოლიტიკამ განაპირობა გაკოტრების ზღვრამდე მიღწევა. სადავოა, ისინი „შეცდომაში იყვნენ თუ არა შეყვანილი“ საფინანსო ბაზრების შემოთავაზებებით (მაგ.: დიდი სასესხო შემოთავაზებები დაბალი საპროცენტო განაკვეთით). ფინანსური კრიზისის გამოვლენის შემდეგ კრედიტების გამცემთა მზადყოფნა, გაეცათ კრედიტი მზარდი დავალიანებისა და სუსტი ზრდის პერსპექტივის მქონე სახელმწიფოებისთვის, აღარ არსებობდა; გადაფასდა მსგავსი სახელმწიფოების განვითარებისა და ლიკვიდურობის პერსპექტივა და შეფასდა ნეგატიურად; ასევე, ნდობა დაკარგეს იმ ქვეყნებმა (ესპანეთი, ირლანდია, სლოვაკეთი), სადაც უძრავი ქონების ბაზრების სისტემა ჩაიშალა.
- 38** განვითარების ესკალირება **საბერძნეთში** მოხდა 2010 წლის აპრილში. 2010 წლის 2 მაისს მიღწეულ იქნა შეთანხმება სტაბილიზაციის პროგრამის შესახებ, რომელიც, ჯამში, 110 მილიარდ ევროს

მოიცავდა (ევროპულმა კავშირმა გამოყო 80 მილიარდი ევრო, ხოლო საერთაშორისო სავალუტო ფონდმა – 30 მილიარდი ევრო), რაც გულისხმობდა „**პორიზონტალურ“ დახმარებას** კოორდინებული, ბილატერალური კრედიტის ფორმით. **ტვირთის გადანაწილება** განხორციელდა რელატიური წონის მასშტაბით, რა დროსაც გათვალისწინებულ იქნა ხელშეწყობი წევრი სახელმწიფოების (საბერძნეთის გარდა) წილობრივი მონაწილეობა ევროპის ცენტრალურ ბანკში. (გერმანია – 27,92%). კომისიამ, საერთაშორისო სავალუტო ფონდმა და საბერძნეთმა განსაზღვრეს სასესხო დახმარების უზრუნველყოფის პირობები, რაც გაფორმდა როგორც „Memorandum of Understanding“ (MoU). მალევე ნათელი გახდა, რომ საბერძნეთის გაჯანსაღების მოლოდინი ზედმეტად ოპტიმისტური იყო. 2011 წლის ოქტომბერში „ევროპულმა ფინანსური სტაბილიზაციის დაწესებულებამ“ (EFSF) გამოყო **მეორე დახმარების პროგრამა** „ნებაყოფლობითი“ სავალუტო უზრუნველყოფის სახით, დაახლოებით 107 მილიარდი ევროს ოდენობით. ამითაც ვერ იქნა დამუხრუჭებული სავალუტო ტვირთის ზრდა. 2012 წლის ნოემბერში გადაწყდა საბერძნეთისთვის **საშუალო ფინანსირების პირობების** შეთავაზება, დამატებით კრედიტთან ერთად, სავალუტო უკუგამოსყიდვის ფორმით. 2015 წლის მაისში მწვავე კონტროვერსული დისკუსიების, პოლიტიკური დავებისა და მუქარის შემდეგ, რომ საბერძნეთს დროებით ევროს დატოვება მოუწევდა, შეთანხმდნენ **მესამე დახმარების პროგრამაზე**, რასაც თვეების წინ ჯერ კიდევ გამოცხადდნენ. ამ პროგრამის ფარგლებში, საბერძნეთისთვის 2018 წლამდე უნდა გამოყოფილიყო 86 მილიარდი ევრო. ბევრი დამკვირვებელი მოელოდა, რომ შემდგომი სავალუტო რესტრუქტურისა და საჭირო იქნებოდა. ამ დროისთვის ზოგადი განწყობა ოპტიმისტურია, რომ საბერძნეთისთვის მეოთხე დახმარების პროგრამა აღარ გახდება საჭირო.

საბერძნეთის კრიზისის გამოცხადებამ აჩვენა, რომ სხვა წევრი სახელმწიფოებიც შესაძლოა, აღმოჩენილიყვნენ მსგავს მდგომარეობაში. ევროპული ზონის სახელმწიფოს და მთავრობების ლიდერები ამდღევანდელი პათოსით 2010 წლის 7-9 მაისს შეთანხმდნენ „ევროპული დაფინანსების მექანიზმის“ შექმნაზე („ევროპული სამაშველო პაკეტი“), რომელიც ჯამში სამი ქვეყნებისგან შედგებოდა და თავდაპირველად 750 მილიარდ ევროს მოიცავდა (EFSF – 440 მილიარდი ევრო), ევროპული ფინანსური სტაბილიზაციის მექანიზმი (EFSM – 60 მილიარდი ევრო), საერთაშორისო სავალუტო ფონდის დახმარების პირობები – 250 მილიარდი ევრო)). სპეციალური მიზნით შექმნილ სამოგადოებას – „**ევროპული ფინანსური ბაზრის სტაბილიზაციის დაწესებულებას**“ (EFSF), რომელიც წარმოადგენს ლუქსემბურგის სამართლის მიხედვით შექმნილ კერძო სამოგადოებას, სახელმწიფოებო პარტნიორების მიერ მიწოდებული კომპეტენციის საფუძველზე მიენიჭა კაპიტალის ბაზარზე ფინანსური საშუალებების მიღების უფლება. გარანტიების მთლიანი ოდენობა მოიცავს 440 მილიარდ ევროს. EFSF-ს აქვს რეიტინგი, რომელიც მას საშუალებას აძლევს, გამოსცეს ობლიგაციები ისეთი პირობებით, რომელთაც ევროპული კავშირის სუსტი წევრი სახელმწიფოები ვერ დააკმაყოფილებენ. თავიდან ის შეიქმნა როგორც დროებითი ინსტრუმენტი; კრედიტის აღება შეზღუდული იყო 30.6.2013 წლამდე. 2011 წლის ივნისში ფინანსთა მინისტრებმა გადაწყვიტეს EFSF-ის საშუალებების გაზრდა 780 მილიარდ ევრომდე; გერმანიამ აიღო გარანტია 211 მილიარდ ევროზე. 2010 წლის ნოემბერში აღნიშნული მექანიზმით ისარგებლა **ირლანდიამ**, ხოლო 2011 წლის მაისში – **პორტუგალიამ**. საბერძნეთის მეორე პაკეტი ასევე დაფინანსდა EFSF-ის მიერ.

2011 წელს ნათელი გახდა, რომ ევროზონის რესტაბილიზაცია 2013 წლამდე განხორციელებადი არ იყო. „პერმანენტული“ სამაშველო მექანიზმის სახით გადაწყდა **ევროპული სტაბილიზაციის მექანიზმის (ESM)** შექმნა, როგორც საერთაშორისო ორგანიზაციისა, ადგილმდებარეობით ლუქსემბურგში. ESM-მ საკუთარი საქმიანობა დაიწყო 2012 წლის 8 ოქტომბერს. მისი საქმიანობა გათვალისწინებულია ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 136-ე მუხლის მე-3 აბზაცით. ეს დებულებები ხელშეკრულებაში აისახა ხელშეკრულების ცვლილების გამარტივებული პროცედურით (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 48-ე მუხლი) ხელშეკრულებაში ცვლილების შეტანის გზით, რომლის მიზანია იყო „მაასტრიხტით“ (განსაკუთრებით, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 122-ე და 125-ე მუხლები) გათვალისწინებული ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის კონსტრუქციასთან შეუსაბამობის შესახებ ევროპულსამართლებრივი და კონსტიტუციურსამართლებრივი ეჭვების აღმოფხვრა. ის ძალაში შევიდა 1.1.2013 წელს. **ESM-ის ფინანსური საშუალებების მოცულობა** ამჟამად შეადგენს 700 მილიარდ ევროს. მისი გაზრდა შესაძლებელია ხელშეკრულებით. ESM ფლობს ნაღდ ფულს 80 მილიარდი ევროს ოდენობით.

გერმანიის წილი მისი ევროპის ცენტრალურ ბანკში წილობრივი მონაწილეობის პროპორციულია – ფულადი სახით 21,7 მილიარდი ევროს ოდენობით, ხოლო უზრუნველყოფის სახით – 168,3 მილიარდი ევროს ოდენობით. გადაწყვეტილებები მიიღება ერთხმად; დახმარებები გაიცემა **პირობებით და (კონდიციური) ვალდებულებებით**. ESM-ს აქვს **სამოქმედო ინსტრუმენტების განსაზღვრული სპექტრი**. ის უფლებამოსილია, მიიღოს გადაწყვეტილება წევრი სახელმწიფოების ბანკების პირდაპირი მხარდაჭერის შესახებ. წევრი სახელმწიფო უფლებამოსილია, ESM-ისგან დახმარება მიიღოს ფისკალური ხელშეკრულების ხელმოწერის საფუძველზე. ESM-ის საქმიანობა გერმანიაში ხორციელდება გერმანიის ბუნდესტაგთან მჭიდრო თანამშრომლობით (ESM-დაფინანსების შესახებ 2012 წლის 13 სექტემბრის კანონი). განიხილება შესაძლებლობა, რომ ESM-ის რეფინანსირება მოხდეს ევროპის ცენტრალური ბანკის მეშვეობით; ეს ნაბიჯი წინააღმდეგობაში მოვა ევროპული კავშირის სამართალთან. არსებობს ერთიანი პოზიცია იმის შესახებ, რომ სტაბილიზმის მექანიზმის მიზნის შესრულება დამოკიდებულია ფინანსური სექტორიდან მომავალი რისკების დადებით გავლენაზე „ბანკებისა და ფინანსური კავშირის“ გაძლიერებაზე.

41 გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ თანხმობა ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 136-ე მუხლის მე-3 აბზაცით გათვალისწინებული საკითხისადმი, რატიფიცირება ESM-ის შესახებ კანონისა და თანმდევი ESM-ფინანსირების შესახებ კანონისა დროებითი სამართლებრივი დაცვის პროცედურის ფარგლებში, ნეგატიურად შეაფასა. გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ კანონმდებელს მიანიჭა სავალუტო კავშირის გარდაქმნის უფლება, სანამ კონსტიტუციით გათვალისწინებული სტაბილიზაციის მოლოდინი არ დაირღვევა და სანამ ბუნდესტაგს არ მიეცემა საკმარისი თანამონაწილეობის შესაძლებლობა. მხოლოდ მას შემდეგ გახდა რატიფიცირება შესაძლებელი, რაც განხორციელდა 2012 27 სექტემბერს (ფედერალური საკანონმდებლო მაცნე, 2012II1086) ESM-ის ხელშეკრულების მხარეების ნების განმარტება, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის (ფედერალური საკანონმდებლო მაცნე, 2012 II 1087) ცალმხრივი ნების გათვალისწინებით. იმავდროულად, **გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ** 2014 წლის 18 მარტს დაადგინა გერმანიის ESM-ში და ფისკალურ პაქტში მონაწილეობის კონსტიტუციურობა (გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 135,317).

42 არც ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ჰქონია წინააღმდეგობრივი პოზიცია ESM-ის (როგორც ევროპული კავშირის მხარეზე არსებული საერთაშორისო სამართლებრივი დანესებულების) დაფუძნებასთან (27.11.2012, საქმე: C-370/12, „Pringle“) დაკავშირებით: მან მისი საქმიანობა განმარტა ეკონომიკურ-პოლიტიკურ საქმიანობად, რომელიც სავალუტო სფეროში ევროპული კავშირის ექსკლუზიურ კომპეტენციებთან წინააღმდეგობაში არ მოდიოდა. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 125-ე მუხლთან წინააღმდეგობა ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს არ დაუდგენია. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 136-ე მუხლის მე-3 აბზაცით გათვალისწინებული უზრუნველყოფა, რომელიც ESM-ის ამოქმედების შემდეგ შევიდა ძალაში, არ იქნებოდა საჭირო. განსხვავებით გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოსგან ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ საჭიროდ არ მიიჩნია ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის გარდაქმნა.

4. კრიზისიდან გამოსავალი გზები

ლიტერატურა: *Calliess/Schorkopf*, Finanzkrisen als Herausforderungen der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, VVDStRL 2012, 113/183; *Pernice u. a.*, Die Krise demokratisch überwinden, 2012; *Kadelbach* (Hrsg.), Nach der Finanzkrise. Rechtliche Rahmenbedingungen einer neuen Ordnung, 2012; *Nettesheim*, An den Grenzen der Legitimität, in: FS Graf Vitzthum, 2012, 177; *di Fabio*, Die Zukunft einer stabilen Wirtschafts- und Währungsunion, 2013; *Nettesheim*, Krisenbewältigung in der Euro-Zone als Entscheidungstrilemma, in: Bitburger Gespräche 2015, 1; *Illing*, Die Eurokrise: Analyse der europäischen Strukturkrise, 2. Aufl. 2017.

წვერი სახელმწიფოების სავალო კრიზისმა გამოკვეთა სავალუტო კავშირის „გარდაქმნის“ აუცილებლობა. მასტრიხტის ხელშეკრულების ადრინდელ კონცეფციასთან მიბრუნება გამორიცხულია. მოსალოდნელია „მასტრიხტი 2.0“-ის შექმნა. თუმცა ჯერჯერობით აღნიშნული მიზნის მიღწევის კონტექსტში ფრაგმენტული მიდგომები შეინიშნება. წევრმა სახელმწიფოებმა გამოთქვეს **დროებითი მხარდაჭერის** მზადყოფნა გადახდისუუნარო დახმარების საჭიროების მქონე წვერი სახელმწიფოების მიმართ. არც ერთ მნიშვნელოვან წევრ სახელმწიფოს არ გააჩნია პოლიტიკური ნება, ღიად გააფართოონ ხელშეწყობისა და, შესაბამისად, ტრანსფერების განხორციელების მასშტაბი (**„ტრანსფერული კავშირი“**). უფრო მეტიც, ყურადღება გამახვილებულია იმაზე, რომ სუსტი სახელმწიფოების ეკონომიკური გაჯანსაღება ისე სწრაფად პროგრესირებს, რომ დახმარების პროგრამები საშუალოვადიან პერიოდში შეიძლება დასრულდეს. ასევე, მომავალ ეკონომიკურ და სავალუტო კავშირში იქნება **ეკონომიკური თვითმყოფადობის შესახებ ძირითადი პრინციპი** დაცული.

ჯერჯერობით, ევროპული კავშირის ბიუჯეტი ბრუტო შიდა პროდუქტის 1%-ზე მეტად განაწილების მექანიზმს არ დაქვემდებარება. სავალო კრიზისის შედეგად **აღნიშნული მასის მატება** გარდაუვალი იქნება. ნაწილობრივ, აღნიშნულის შესახებ ნათლად ითქვა, როდესაც საუბარი იყო „ევროზონის ბიუჯეტის“ შექმნის შესახებ. თუმცა, უფრო ხშირად, გაუმჭვირვალე და რთულად გასაკები ინსტრუმენტები და მექანიზმები გავრცელებული. ამრიგად, გაერთიანების სესხების აღების ინსტრუმენტები (Euro-Bills და Euro-Bonds) არამხოლოდ რეფორმის მიზანს ემსახურება („moral hazard“-ის პრობლემა). ისინი უზრუნველყოფენ საიდუმლო და სამომავლოდ ძნელად კონტროლირებად განაწილებას. გასაკვირი არ არის, რომ ამგვარ რეგულირებას არ იცნობენ სახელმწიფოები (როგორცაა, მაგ., აშშ), რომლებიც ისწრაფვიან თვითმყოფლობის განმტკიცებისკენ.

ურთულესი გამოწვევაა ძველი სავალო მემკვიდრეობა, რომელიც წევრ სახელმწიფოებს დაუგროვდათ ფისკალური პოლიტიკური სირთულეების პერიოდში. საბერძნეთი არ არის ერთადერთი ქვეყანა, რომელსაც აქვს სახელმწიფო ან კერძო დავალიანება, რომელსაც ვერ ანაზღაურებს ხანგრძლივ პერიოდში წელი განვითარების, მოსახლეობის შემცირებისა და საერთაშორისო კონკურენციის გამოწვევების პირობებში. მიუხედავად საპირისპირო განცხადებებისა, საბერძნეთში გარდაუვალი აღმოჩნდა **ვალის შემცირება** და გამორიცხული არ არის, რომ ეს გარდაუვალი აღმოჩნდეს სხვა წევრ სახელმწიფოებშიც. ამ ვითარებაში ძალზე მნიშვნელოვანია, რომ არ არსებობს სახელმწიფოებრივი გაკოტრების აღსრულების მექანიზმი. ალტერნატიულ მექანიზმად განიხილება წვერი სახელმწიფოს 60%-ზე მეტი დავალიანების შემთხვევაში, ვალის 25- ან 30-წლიან ვადაში დასაფარავად **ვალის დაფარვის ფონდის** შემოღება. ამ პირობებში წევრ სახელმწიფოებს უნდა შეეძლოთ ვალის დაფარვისთვის მზადყოფნის გამოცხადება; ნაკლებად დამარწმუნებელი იქნება გრძელვადიანი სავალო მომსახურების პირობებში ვალის სრულად გადახდისათვის მზადყოფნა.

საბოლოო ჯამში, სავალო კრიზისის დაძლევა ექცევა ჩარჩოში, რომლის **ნორმატიული სახელმძღვანელო მითითებები და პრინციპები მხოლოდ მიდგომის დონეზე** ხდება შეცნობადი. აქედან გამომდინარე, გასაკვირი არ არის, რომ წვერი სახელმწიფოების პოლიტიკური და ეთიკური პასუხისმგებლობები კრიზისისას ურთიერთგანსხვავებულია. მსჯელობა ყოველთვის არ არის თავისუფალი კერძო ინტერესებისგან. რამდენადაც სწორია ევროპულ კავშირში „სოლიდარობის“ შესახებ ფიქრი, იმდენად მცირე უნდა იყოს კერძო ინტერესების გატარების მიზანი, რომ კერძო ქმედებებმა (სახელმწიფო და კერძო ვალის აღება, საბანკო შეცდომები) უარყოფითი გავლენა არ მოახდინოს სხვათა მდგომარეობაზე. რამდენადაც გამართლებულია დახმარების გამწვევი სახელმწიფოების მხრიდან მათ

მიერ აღებულ ტვირთზე მითითება, იმდენადვე აუცილებელია იმის გათვალისწინება, თუ უმეტესად ვინ ისარგებლა ამ დახმარებით. სამართლიანია კრიზისის განვითარებაში პასუხისმგებლობის შესახებ კამათი. კრიზისიდან გამოსავალი ნორმატიულად განსაზღვრული არ არის.

- 47** ცხადია, არ არსებობს კრიზისიდან გამოსვლის მარტივი გზა, მიუხედავად იმისა, რომ ის ყოველთვის არის შემოთავაზებული. ცალკეული წევრი სახელმწიფოების (დროებითი) გაყვანა წევრი სახელმწიფოებისთვის იმდენად დიდ ხარჯებთანაა დაკავშირებული, რომ ამ იდეის მხარდაჭერა სერიოზულად არც უნდა განიხილებოდეს. მოუწესრიგებელ სახელმწიფოებრივ ბანკროტის აქვს შედეგობრივი ეფექტები, რომელთა წინასწარ განჭვრეტა შეუძლებელია. მისი დასასრული იქნება ევროზონის დანაწევრება. საცდელი გზა „მასტრიხტ 2.0“-საკენ უნდა გამოიძებნოს **სტრატეგიული მოლაპარაკებების სცენარში**, რომლის ფარგლებშიც დახმარების განწვევა მოხდება თვითდისციპლინის დაცვის მიმართულებით. დონორი სახელმწიფოების დათმობები – დახმარების პროგრამის ფარგლებში, თუმცა, პირდაპირი ტრანსფერული ფორმითაც – კავშირშია მიმღები სახელმწიფოების do-or-des მზადყოფნასთან, განახორციელონ რთული რეფორმები, დაწერგონ პოლიტიკური კულტურის მიღებული მახასიათებლები. ამ დრომდე ყველა დარჩა მოლაპარაკების მაგიდასთან, მიუხედავად აღშფოთებებისა. არ არის გამორიცხული, რომ რომ ერთხელაც რომელიმე წევრი სახელმწიფო აღარ დაექვემდებაროს ასეთ შემოღობვას. ევროზონის დაშლა გარდაუვალი იქნებოდა. ჯერჯერობით წევრმა სახელმწიფოებმა წარმატებით განვლეს რთული გზა; ჰორიზონტზე არსებული იმედის ნაპერწკლები მაინიშნებს პერიფერიული სახელმწიფოების ეკონომიკურ გაჯანსაღებაზე და აღვიძებს იმედს, რომ განსაზღვრულ დროში სტაბილურობა მიიღწევა. ევროპის ცენტრალური ბანკის პოლიტიკა აძლევს წევრ სახელმწიფოებს დროს, აწარმოონ რთული მოლაპარაკებები.

IV. ეკონომიკური პოლიტიკა დაკრედიტების საშუალებით: ევროპის საინვესტიციო ბანკი

ლიტერატურა: *Bröder*, Die Europäische Investitionsbank, 1991; *Dunnett*, The European Bank for Reconstruction and Development, CMLRev 1991, 571; *Gilibert/Greppi* u. a., La Banca Europea per gli Investimenti, 1991; *Saunier/Touscouz*, La Banque européenne pour la reconstruction et le développement, RMC 1991, 22; *Le Portz*, La Banque européenne d'investissement et l'intégration européenne, FS Werner, 1993, 105; *EIB* (Hrsg.), 40 Jahre im Dienste der Europäischen Integration, 1998; *EIB* (Hrsg.), Die Finanzinstitution der EU, 2000; *Föcking*, Die Darlehenspolitik der Europäischen Investitionsbank, 2000; *Hellmann*, Keine Sonderbank für das Mittelmeer, EU-Magazin 3/2002, 23; *Robinson*, The European Investment Bank – The EU's Neglected Institution, JCMSen 2009, 651; *Kramer*, Die Europäische Investitionsbank, 2015.

ინტერნეტისამართი: <http://www.eib.org/>

1. ევროპის საინვესტიციო ბანკის დაფუძნება და განვითარება

- 48** ევროპის ეკონომიკურმა გაერთიანებამ კრედიტის გაცემის მნიშვნელობა მიიჩნია ეკონომიკური პოლიტიკის საშუალებად. ამიტომ ევროპის ეკონომიკურ გაერთიანებასთან ერთად გადაწყდა ევროპის საინვესტიციო ბანკის დაფუძნება (დღევანდელი ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 308 f მუხლი). 1958 წლიდან ეს ბანკი შექმნილია სპეციალური ფინანსური ინსტიტუტის სახით, სხვა ინსტიტუტების გვერდით. დაარსებიდან თანდათანობით გაფართოებული მისი კომპეტენციაა საკუთარი ან კაპიტალის ბაზრის სახსრებით „წვლილის შეტანა დაბალანსებული და შეთანხმებული საერთო ბაზრის განვითარებაში გაერთიანების ინტერესებისათვის“ (ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლი); ევროპის საინვეს-

ტიციო ბანკი მეორე უმსხვილესი საზოგადოებრივი საკრედიტო ინსტიტუტია მსოფლიო ბანკის შემდეგ. ბანკი უფლებამოსილია, გასცეს ობლიგაციები, რომელთაც ევროპული კავშირი ვერ გასცემს საბიუჯეტო ნორმების გამო. ის საქმიანობს ევროპული კავშირის გარეთაც. მისი საქმიანობის სამართლებრივი საფუძველია ოქმი ევროპის საინვესტიციო ბანკი 25.3.1957 წლის წესდების შესახებ (ფედერალური საკანონმდებლო მაცნე, II, 964, ცვლილებები), რომელიც ხელშეკრულების ნაწილია. 2000 წელს დაარსდა ევროპის საინვესტიციო ბანკის ჯგუფი. მასში შედის ევროპის საინვესტიციო ბანკი და ევროპული საინვესტიციო ფონდი (FIF), რომელიც განსაკუთრებით ხელს უწყობს მცირე და საშუალო საწარმოების განვითარებას. იტალიისა და ესპანეთის მიერ მოთხოვნილი ხმელთაშუა ზღვის ბანკი არ შეიქმნა. ევროპის საინვესტიციო ბანკის დაფუძნების ადგილია ლუქსემბურგი. მას აქვს 24 რეგიონული ოფისი, მათ შორის, 22 ევროპის ფარგლებს გარეთ. მასში დღესდღეობით 2900-ზე მეტი თანამშრომელია დასაქმებული.

2. ევროპის საინვესტიციო ბანკის სტატუსი

როგორც განსაკუთრებული ფუნქციებით აღჭურვილი ბანკი, ევროპის საინვესტიციო ბანკი შექმნილია **საკუთარი სამართლებრივი სტატუსით** (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 308-ე მუხლი). ევროპის საინვესტიციო ბანკი არ წარმოადგენს ევროპული კავშირის ორგანოს (შეად. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-13 მუხლი; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 10.7.2003, საქმე C-15/00, „ევროპული კომისია/ევროპის საინვესტიციო ბანკი“). მისი გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოები და მმართველობა დამოუკიდებელნი არიან ზოგადი კავშირული ინსტიტუტებისაგან. ის სარგებლობს ინსტიტუციური ავტონომიით და უმეტესად განხილულ უნდა იქნეს ევროპული კავშირის ერთიანობის **ნაწილად**. აღნიშნულიდან გამომდინარე, **ევროპის საინვესტიციო ბანკი** მრავალ კონტექსტში, მაგ., შრომითსამართლებრივ დავებში, როგორც „ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამართლებრივი სტატუსის მქონე დაწესებულება“, **გათანაბრებულია** სახელშეკრულებო დაწესებულებებთან (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 17.11.1976, საქმე 110/75, „John Mills/ევროპის საინვესტიციო ბანკი“). მისი ავტონომია ვრცელდება მისივე ამოცანების განხორციელებაზე. წესდების ცვლილება შესაძლებელია სპეციალური საკანონმდებლო პროცედურის მეშვეობით. ამდენად, წესდება გადადის მეორეული სამართლის რანგში.

ევროპის საინვესტიციო ბანკის შიდა უფლებაუნარიანობა წევრ სახელმწიფოებში განსაზღვრულია წესდებით (წესდების 26-ე მუხლი). თავისი საქმიანობის ფარგლებში, ევროპის საინვესტიციო ბანკმა შეძლო სისრულეში მოეყვანა ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 308-ე მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული **საერთაშორისო სამართლის ექსტერნალური (გარე) სუბიექტურობა** მესამე სახელმწიფოებთან მიმართებით (მათ შორის, ევროპის საინვესტიციო ბანკის საერთაშორისოსამართლებრივი აღიარება შვეიცარიაში, ევროპის საინვესტიციო ბანკის სამართლებრივი სტატუსის შესახებ შვეიცარიაში, 24.3.1972 წლის შეთანხმების პირველი მუხლის შესაბამისად, რომელიც გაფორმდა შვეიცარიასა და ევროპის საინვესტიციო ბანკის შორის). ევროპული გაერთიანების პრივილეგიებისა და იმუნიტეტის შესახებ 8.4.1965 წელს მიღებული ოქმი ვრცელდება ევროპის საინვესტიციო ბანკსა და მის თანამშრომლებზე. მართლსაწინააღმდეგო ქმედების შემთხვევაში ევროპის საინვესტიციო ბანკი პასუხს აგებს ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ

ხელშეკრულების 340-ე მუხლის შესაბამისად. აუდიტორთა საბჭო ამონებს შემლუდულად (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 287-ე მუხლის მე-3 აბზაცი). თუმცა ანტიკორუფციული სამსახური სრულად არის კომპეტენტური (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 271-ე მუხლთან მიმართებით).

- 51 ბანკის წევრია ევროპული კავშირის 28 წევრი სახელმწიფო.** (იზოლირებული) გასვლის უფლება არ არის უზრუნველყოფილი. ევროპის საინვესტიციო ბანკი მმართველი ორგანოა **Gouverneure-ს საბჭო**, რომელიც შედგება წევრი სახელმწიფოების ფინანსთა მინისტრებისგან (ევროპის საინვესტიციო ბანკის წესდების მე-6–მე-8 მუხლები). საბჭო იღებს ბანკთან დაკავშირებულ **ფუნდამენტურ გადაწყვეტილებებს**, როგორც ფაქტობრივი, ასევე, პერსონალური თვალსაზრისით. ის გამოსცემს ზოგად დირექტივებს საკრედიტო პოლიტიკასთან დაკავშირებით და იღებს გადაწყვეტილებებს კაპიტალის გაზრდის შესახებ; აგრეთვე, ნიშნავს ბანკის სხვა ორგანოების წევრებს (მმართველობითი საბჭო, დირექტორატი, სამეფასებლო კომიტეტი). საბჭო ნაწილობრივ გადაწყვეტილებებს იღებს უმრავლესობით, ხოლო ნაწილობრივ – სპეციალური კვალიფიციური უმრავლესობით (წესდების მე-8 მუხლი). აღნიშნული უზრუნველყოფს ევროპის საინვესტიციო ბანკისათვის განსაკუთრებული წევრი სახელმწიფოების სათანადო გავლენის შესაძლებლობას.
- 52 მმართველობითი საბჭო**, წესდების მე-9 მუხლის შესაბამისად, შედგება 29 სრული და 19 წარმომადგენლობითი წევრისაგან. თითოეულ წევრ სახელმწიფოს ჰყავს ერთი სრული წევრი. წარმომადგენლობითი წევრები ფორმირებულია დიდი წევრი სახელმწიფოების წარმომადგენლობებით. უმეტესად ისინი არიან წევრი სახელმწიფოების ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროების მაღალი თანამდებობის პირები. მმართველობითი საბჭო იღებს **მთავარ ფინანსურ გადაწყვეტილებებს** ბანკის ფარგლებში (სესხების და გარანტიების გაცემა, სესხების აღება, საბანკო პროცენტის დაწესება). ის გადაწყვეტილებებს იღებს ხმათა 1/3-ით, თუკი საკითხი შეეხება კაპიტალის 50%-ს (წესდების მე-10 მუხლი). აღნიშნულით მიიღწევა გერმანიის, საფრანგეთის, იტალიისა და დიდი ბრიტანეთის სათანადო გავლენა, რამდენადაც ამ სახელმწიფოებს უჭირავთ ევროპის საინვესტიციო ბანკის კაპიტალის დაახლოებით 65% (წესდების მე-4 მუხლი).
- 53 ევროპის საინვესტიციო ბანკის ფაქტობრივად დამოუკიდებელი დირექტორატი**, წესდების მე-11 მუხლის შესაბამისად, უძღვება ბანკის ყოველდღიურ საქმიანობას მმართველობითი საბჭოს კონტროლის ქვეშ. ის შედგება ევროპის საინვესტიციო ბანკის პრეზიდენტისა და 8 ვიცეპრეზიდენტისაგან, რომლებიც აირჩევიან Gouverneure-ს საბჭოს მიერ, მმართველობითი საბჭოს წარდგინებით, ექვსი წლის ვადით. ძირითადი საქმიანობა მოიცავს მმართველობითი საბჭოს დადგენილებებისათვის რეკომენდაციების შემუშავებას და მათ შემდგომ შესრულებას. დირექტორატზე, როგორც „მამოძრავებელ ძალაზე“, კონცენტრირებულია ევროპის საინვესტიციო ბანკის ძირითადი საბანკო საქმიანობა.
- 54 წესდების მე-4 მუხლის თანახმად, ევროპის საინვესტიციო ბანკი ფლობს წევრი სახელმწიფოებისგან განსაზღვრულ კაპიტალს** დაახლოებით 250 მილიარდი ევროს ოდენობით. კაპიტალის მრდა ხდება ინტერვალებით. თავისი საშუალებების უდიდეს

ნაწილს (წესდების შესაბამისად, ევროპის საინვესტიციო ბანკის სესხის ზედა ზღვარი შეადგენს განსაზღვრული კაპიტალის 2,5 მაგ ოდენობას) ფლობს **კაპიტალის ბაზრებიდან აღებული სესხებით**. ეს შესაძლებელია, რადგან ევროპის საინვესტიციო ბანკი იმართება მკაცრი საბანკო პრინციპებით და სარგებლობს პირველი კლასის საკრედიტო რეიტინგით (ე.წ. „AAA-Standing“). ამჟამად ევროპის საინვესტიციო ბანკის წლიური დაფინანსების მოცულობა შეადგენს 50 მილიარდ ევროზე მეტს.

3. ევროპის საინვესტიციო ბანკის კომპეტენციები

ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 309-ე მუხლის შესაბამისად, ევროპის საინვესტიციო ბანკის ძირითადი ამოცანაა ევროპული კავშირის ფარგლებში **ჩამორჩენილი ტერიტორიების განვითარება**, ასევე, განვითარების, გარდაქმნისა და მოდერნიზაციის პროექტებისა და წვერი სახელმწიფოების კავშირული მსხვილი პროექტების მხარდაჭერა. ამასთანავე, ევროპის საინვესტიციო ბანკი მხარს უჭერს კავშირის სტრუქტურული ფონდის საინვესტიციო პროგრამების დაფინანსებას.

უპირველესად ყურადღება გამახვილებულია **ევროპული კავშირის სუსტი ეკონომიკური ტერიტორიების რეგიონალური განვითარების ხელშეწყობაზე**. ასევე, მოცულია მცირე და საშუალო საწარმოების დაფინანსება, მონიავე ტექნოლოგიების განვითარება, ინფრასტრუქტურული ობიექტების გაფართოება, – როგორებიცაა ტრანსევროპული ქსელები, – ასევე, ევროპის საინვესტიციო ბანკის საქმიანობის სფეროში გარემოს დაცვის პროექტები.

მრავალ პროექტში ევროპის საინვესტიციო ბანკი თანამშრომლობს ევროპული კავშირის სხვა ფინანსურ ინსტიტუტებთან, როგორებიცაა: ევროპული კავშირის სტრუქტურული ფონდი და ევროპის ატომური გაერთიანების ფინანსური დაწესებულებები. 1994 წელს ევროპის საინვესტიციო ბანკის, ევროპული კავშირისა და წვერი სახელმწიფოების ფინანსური დაწესებულებების მიერ დაფუძნდა **ევროპული საინვესტიციო ფონდი**, როგორც ევროპის საინვესტიციო ბანკის „Public-Private-Partnership“ (წესდების 28-ე მუხლი). ევროპული საინვესტიციო ფონდის ფუნქცია მოიცავს ტრანსევროპული ქსელების პროექტებისათვის კერძო კაპიტალის მოზიდვას და მცირე და საშუალო საწარმოებისათვის ხელსაყრელი საინვესტიციო საშუალებების ჩამოყალიბებას.

1963 წლიდან ბანკი თანამშრომლობს **ევროპული სივრცის მიღმა არსებულ პროექტებში** ხმელთაშუა ზღვის ქვეყნებში, ზღვისიქითა ტერიტორიებზე, ასევე აფრიკის, კარიბისა და წყნარი ოკეანის ქვეყნებში („აფრიკის, კარიბის აუზის და წყნარი ოკეანის რეგიონის სახელმწიფოები“), რომლებიც დაკავშირებულნი არიან ევროპულ კავშირთან სხვადასხვა ასოცირებისა და ურთიერთთანამშრომლობის ხელშეკრულებებით. ევროპის საინვესტიციო ბანკი, ასევე, თანამშრომლობს აზიისა და ლათინური ამერიკის ქვეყნებთან შეთანხმებების ფარგლებში. ბანკი მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ევროპული კავშირის განვითარების პოლიტიკაში.

V. ევროპული კავშირის სექტორული ეკონომიკური პოლიტიკა: რეგიონალური და სტრუქტურული პოლიტიკის მაგალითი

ლიტერატურა: *Molle*, European Cohesion Policy, 2007; *Kersten*, Der territoriale Zusammenhalt der Europäischen Union, FS Krautzberger, 2008, 93; *Zuleger*, EG-Strukturfondspolitik und EG-Beihilferecht, EWS 2008, 369; *Schäfer*, Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt in Europa, 2010; *Adams* (Hrsg.), Territorial Development, Cohesion and Spatial Planning, 2011; *Stahl*, die Rolle der Kohäsionspolitik in der WWU, in: Jb. Föderalismus 2011, 436; *Freise*, Abschied von der Gießkanne? Europäische Kohäsionspolitik nach Lissabon, Integr. 2013, 34; *Engl*, Zusammenhalt und Vielfalt in Europas Grenzregionen, 2014; *Baun*, Cohesion Policy in the EU, 2014; *Nettesheim*, EU-Fondsverwaltung im Verwaltungsverbund, EurUP 2014, 24; *McCann*, Regional and Urban Policy of the EU, 2015; *Mögele*, Die Durchführung der EU-Förderpolitiken durch die Mitgliedstaaten im Spannungsfeld europäischen Verwaltungs- und Haushaltsrechts – ein Werkstattbericht aus der Praxis der europäischen Mehrebenenverwaltung, EuR 2016, 490; *Frenz*, Die gemeinsame Verwaltung der Gelder der Union am Beispiel der Strukturfonds, EWS 2016, 308.

- 59** ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 119-ე მუხლში ფორმულირებული „საქმიანობა“ ემსახურება **გლობალურ დონეზე** ეკონომიკურ პოლიტიკაზე გავლენის მოხდენას. იმავე კონტექსტს მიეკუთვნება **სავალუტო და კონკურენციის პოლიტიკა**. ამასთან, **სექტორული პოლიტიკა** გავლენას ახდენს ზოგად ეკონომიკურ პოლიტიკაზე (მაგ.: სავაჭრო პოლიტიკა, სოფლის მეურნეობის პოლიტიკა, სატრანსპორტო, სოციალური და გარემოსდაცვითი პოლიტიკა). ინდუსტრიულმა პოლიტიკამ (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 173-ე მუხლი) ჯერჯერობით ვერ მოიპოვა სათანადო პროფილი. ამის საპირისპიროდ, **რეგიონალური (სტრუქტურული) პოლიტიკა** განსაკუთრებით გაფართოვდა ოთხმოციანი წლებიდან. აღნიშნული დეტალურად იქნება განხილული.

1. განვითარება

- 60** ევროპული კავშირის რეგიონული (სტრუქტურული) პოლიტიკის მიზანია **კავშირის ჩამორჩენილ რეგიონებში ეკონომიკის ხელშეწყობა**. ე.წ. „დაახლოების პოლიტიკის“ ფარგლებში საბაზროეკონომიკური ინსპირაციული ეკონომიკური პოლიტიკის იდეიდან იდევნება ინტერვენციონისტული და გადანაწილების პოლიტიკა. ევროპულ კავშირს შეუძლია, დაეყრდნოს ხელშეკრულებას, რომელიც ევროპული კავშირის ფუნქციად მოიზრებს განსაზღვრულ რეგიონებს შორის დისტანციის შემცირებას და ნაკლებად განვითარებული რეგიონების აღდგენას (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-3 მუხლის მე-3 აბზაცი, ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების პრეამბულა). აღნიშნული გამოხატავს წევრსახელმწიფოებრივ სოლიდარობას, წარმოადგენს ინტეგრაციის არსებით ქვეასპექტს, რისთვისაც ევროპული კავშირი ისწრაფვის ეკონომიკური, სოციალური და ტერიტორიული უთანასწორობის შემცირებისაკენ, რომელიც განსაკუთრებით წარმონიშნდება განვითარებად წევრ სახელმწიფოებსა და რეგიონებში. ხელშეწყობას საჭიროებენ რეგიონები, რომლებიც გადიან ეკონომიკური და სოციალური რესტრუქტურიზაციის პროცესს. დაახლოების პოლიტიკის შედარებით ახალ ასპექტს განეკუთვნება მოსახლეობის სიბერის დაძლევის პოლიტიკა. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულება 174-ე

მუხლის პირველ აბზაცში აყალიბებს „დაახლოების პოლიტიკის“ მიზანს; მე-2 აბზაცში ფორმულირებულია „კონვერგენციის მიზანი“, როგორც მნიშვნელოვანი ქვემიზანი.

ევროპული გაერთიანების სტრუქტურული პოლიტიკა სათავეს იღებს სამოციანი წლებიდან. თავდა- **61**
პირველად იტალია იყო მამოძრავებელი ძალა. დიდმა ბრიტანეთმა და ირლანდიამ 1973 წელს შეერთების შემდეგ მიაღწიეს რეალურ გარღვევას (ევროპული რეგიონული ფონდის შექმნა 1975 წელს). ოთხმოციან წლებში „დაახლოებულ ქვეყნებს“ თავდაპირველად მიეკუთვნებოდა საბერძნეთი, ირლანდია, პორტუგალია და ესპანეთი, 1990 წლიდან, ასევე, აღმოსავლეთ გერმანია და 2004 წლი-
დან – ცენტრალური აღმოსავლეთ ევროპის 8 წევრი ქვეყანა, რომლებიც სტრუქტურული პოლიტიკის ძირითადი ბენეფიციარები იყვნენ. ევროპის ერთიან (ერთგვაროვან) აქტებსა და ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 1986 წელს **ეკონომიკური და სოციალური ერთიანობის (დაახლოების) პრინციპი** განისაზღვრა პირველადი სამართლის შემადგენლობაში. **სტრუქტურული ფონდების რე-ფორმამ 1988/93 წლებში** შექმნა რეგიონული და სტრუქტურული პოლიტიკის ფინანსური ინსტრუმენ-
ტების მტკიცე სამართლებრივი საფუძველი. სტრუქტურული პოლიტიკა კავშირის მთლიან ფინანსურ გეგმაში შეიძწლიან პერიოდება გათვლილი (2000–2006, 2007–2013, 2014–2020). კომისიამ 2008 წელს გამოაქვეყნა მწვანე წიგნი (ევროპული კომისია (2008) 616 final) ინსტრუმენტების შემდგომი განვითარების შესახებ.

დაახლოების პოლიტიკის სახელშეკრულებო მიზნად განისაზღვრა **კავშირის მთლი- 62**
ანობაში პარმონიული განვითარება (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 174-ე მუხლი). აღნიშნულის განვითარების საფუძველია **ეკონომიკური და სოციალური ერთიანობის** გაძლიერების პოლიტიკა; სახელშეკრუ-
ლებო დებულებას აქვს პროგრამული ხასიათი (ევროპული კავშირის მართლმსაჯულე-
ბის სასამართლო, 23.11.1999, საქმე C-149/96, „Port./Rat“). დიდი ხნის განმავლო-
ბაში დაახლოების პოლიტიკის პრიორიტეტული მიზანი სოციალური და ეკონომიკური უთანასწორობის შემცირება იყო ევროპული კავშირის ფარგლებში; მას დაემატა **ტე-
რიტორიული ერთობის** მიზანი. განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმო ჩამორჩენილი ტერიტორიებისა და კუნძულების, მათ შორის, უკიდურესი რეგიონების (მაგ., აზორის კუნძულები) აღდგენას. ხშირ შემთხვევაში, ღონისძიებები, რომლებიც მხარდაჭერილ იქნა პოლიტიკის ფარგლებში, უშედეგო აღმოჩნდა; შეიმჩნეოდა მკვდარი ეფექტები, დანაკარგი და ბოროტად გამოყენება. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ხელშეწყობა ორიენტირებული გახდა ცოდნის, კვლევის, ინოვაციებისა და ადამიანური კაპიტალის გაძლიერებაზე.

2. მიზნები და ინსტრუმენტები

ევროპული კავშირის სტრუქტურული პოლიტიკა ხორციელდება ფინანსური მხარდაჭე- **63**
რით, რომლის უზრუნველყოფა ნაკლებად ერთგვაროვანი არაერთი „ფონდის“ მეშვე-
ობით ხორციელდება. რეგულაცია 1311/13 იძლევა მრავალწლიანი ფინანსური ჩარ-
ხოს შექმნის საფუძველს, 2014–2020 წლებისათვის (ევროპული კავშირის ოფიცია-
ლური ბეჭდვითი ორგანო, 2013, L 347/884). რეგულაცია 1303/13 (ევროპული კავ-
შირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 347/320) ითვალისწინებს საერთო ჩარხოს, ზოგად სტრუქტურულ და ადმინისტრაციულ მითითებებს ფონდებისათვის. პოლიტიკა-
ში ცენტრალური ადგილი უჭირავს **ევროპულ ფონდს რეგიონული განვითარების-
სათვის** (რეგულაცია 1301/13, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 347/289), **ევროპულ სოციალურ ფონდს** (რეგულაცია 1304/13, ევროპული კავში-

რის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 347/470) და **დაახლოების ფონდს** (რეგულაცია 1300/13, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 347/281), რომელთა მიზნები ნაწილობრივ იკვეთება. ასევე, არსებობს უამრავი სხვა დაფინანსების ინსტრუმენტი, მაგალითად, აგრარული ფონდები (სოფლის მეურნეობის გარანტიების ევროპული ფონდი, ევროპული სოფლის მეურნეობის ფონდები სასოფლო სივრცის განვითარებისათვის, ასევე, სათევზაო მეურნეობის ფონდები და ევროპის საინვესტიციო ბანკის პოლიტიკის სხვა სექტორები). ევროპული კავშირის პრაქტიკაში (აგრარული ნაწილის ჩათვლით) აღნიშნული პოლიტიკა გახდა ფინანსურად ყველაზე ძვირი ოპერაცია. ფონდებს არ გააჩნიათ იურიდიული სამართალსუბიექტობა; ისინი ექვემდებარებიან ევროპულ კავშირს და იმართებიან ევროპული კავშირის ბიუჯეტით.

64 რეგიონული განვითარების ევროპული ფონდის, ევროპული სოციალური ფონდის (ESF; ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 162-ე მუხლი), დაახლოების ფონდისა და ევროპული საზღვაო და სათევზაო მეურნეობის ფონდის **ზოგადი დებულებები 2014–2020** წლებში შეიცვალა. ცვლილების დადგენილების მიზანი იყო სხვადასხვა ფონდის ერთიან სტრატეგიულ ჩარჩოში მოქცევა და „ევროპა 2020“-ის (ევროპული კომისია (2010) 2020 final) მიზნებთან ადაპტირება. გარდა ამისა, გადაიდგა ნაბიჯები პროგრამის შექმნისა და მართვის სფეროებში ეფექტიანობისა და ადმინისტრაციული გამარტივებისაკენ. ლისაბონის ხელშეკრულებიდან გამომდინარე, შესაძლებელია ცვლილებები ზოგადი საკანონმდებლო პროცედურის ფარგლებში.

65 საბჭომ სტრატეგიულ სახელმძღვანელო მითითებებში (ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, 2006, L 291/11) დაადგინა, თუ რა მიზნებს უნდა მისდიონ ნევრმა სახელმწიფოებმა და რეგიონებმა ჩარჩო გეგმების შემუშავებისას, რომელთა განსახორციელებლად სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ისინი მოითხოვენ დაახლოების დაფინანსებას. სახელმძღვანელო მითითებები ძალაშია 2014–2020 წლები-სათვის. ევროპული კავშირის ფარგლებში აღნიშნული მოიცავს:

„წვერი სახელმწიფოების, რეგიონებისა და ქალაქების მიმზიდველობის გაზრდას ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესების გზით, სათანადო ხარისხისა და შესაბამისი დონის მომსახურების უზრუნველყოფას, გარემოსდაცვითი პოტენციალის შენარჩუნებას;

ინოვაციისა და მენარმეობის გაძლიერებას, ცოდნაზე დაფუძნებულ ეკონომიკურ ზრდას კვლევებითა და ინოვაციური შესაძლებლობებით, საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების ჩათვლით, და მეტი და უკეთესი სამუშაო ადგილების შექმნას, სადაც უფრო მეტი ადამიანი შეძლებს დასაქმებას და სამენარმო საქმიანობის განხორციელებას, სამუშაო ძალისა და კომპანიების ადაპტირებაუნარიანობის გაუმჯობესებას და ადამიანურ კაპიტალში ინვესტიციების გაზრდას.“ (სახელმძღვანელო მითითებების დანართი 1).

66 ევროპული სტრუქტურული და საინვესტიციო ფონდების ზოგადი საინვესტიციო პრიორიტეტები გამომდინარეობს რეგულაციიდან 1303/2013-ის მე-9 მუხლიდან. ამ ფარგლებში ცალკეული ფონდების განსაზღვრული რეგულაციები ითვალისწინებს სხვადასხვა ინსტიტუტის თემატურ აქცენტებს (რეგულაცია 1301/2013-ის მე-4 მუხლი რეგიონული განვითარების ევროპულ ფონდთან მიმართებით, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 347/289; რეგულაცია 1304/2013, ევროპული კავში-

რის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 347/ 470 და რეგულაცია 1300/2013, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, L 347/281).

სტრუქტურული ფონდების მეშვეობით ფინანსური ხელშეწყობა ეფუძნება „შევსებადობისა და თანამშრომლობის“ პრინციპს. ფონდები ახორციელებენ სახელმწიფოებრივი ღონისძიებების შემსვსებ ღონისძიებებს და ამ პროცესში ახდენენ ევროპული კავშირის პრიორიტეტების ინტეგრირებას. ცალკეული საინვესტიციო პრიორიტეტებისათვის თანხების გამოყოფა ხორციელდება თითოეულ ფონდთან მიმართებით განსხვავებულად და რეგულირდება შესაბამისი დადგენილებით.

თანხების გამოყოფა ხორციელდება კომისიასა და წევრ სახელმწიფოებს შორის „საერთო მენეჯმენტის“ ფარგლებში (კავშირის საერთო საბიუჯეტო გეგმის თაობაზე საბიუჯეტო დებულებების შესახებ დადგენილების 59-ე მუხლი, ევროპული კავშირის ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, 2012, L 298/1). კომისია და წევრი სახელმწიფოები, ამ თვალსაზრისით, თანამშრომლობენ ადმინისტრაციული კავშირის განსაკუთრებული ფორმატით. სახსრების სათანადო განაწილების უზრუნველყოფა და ბოროტად გამოყენების თავიდან აცილება წინაპირობაა წევრ სახელმწიფოებში არა მხოლოდ ფუნქციონირებადი მმართველობითი სტრუქტურების არსებობისათვის, არამედ – ფუნქციონირებადი ზედამხედველობისთვისაც. ევროპული კავშირის ბიუჯეტთან მიმართებით თაღლითობა სისხლისსამართლებრივად დასჯადია (სისხლის სამართლის კოდექსის 264-ე პარაგრაფი) (ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების 325-ე მუხლი; შეად. თაღლითობასთან ბრძოლის შესახებ კომისიის ანგარიში – ევროპული კომისია (2013) 548 საბოლოო).

VI. შეჯამება და სამომავლო პერსპექტივები

ევროპული ინტეგრაციის ხარისხის გამოვლინებაა ზოგადი და სექტორული ეკონომიკური პოლიტიკის ღონისძიებების გავრცელება წევრი სახელმწიფოების ეკონომიკური საქმიანობის ყველა სფეროზე. ევროპული კავშირის „პოლიტიკების“ მანიშნებელია ეკონომიკის საკონსტიტუციოსამართლებრივი პროფილის ბუნდოვანება. სანამ საერთო მიზნების მისაღწევად გაერთიანებულ სახელმწიფოთა კავშირისათვის ინტეგრაციული ფუნქციებით დატვირთული – კერძოდ, ლიბერალური – პოლიტიკური წესრიგის ნიშნები გამოკვეთილია, ამ ტიპის პოლიტიკური ინტეგრაციის იდეის მატარებელმა კავშირმა უნდა გაითვალისწინოს **კონკურენციაში მყოფი, ახლებურ რეგულირებას დაქვემდებარებული იდეებისა და ეკონომიკური ინტერესების მრავალფეროვნება**, უნდა მიიღოს ისინი და აქციოს კომპრომისებად. ეკონომიკურ-კონსტიტუციურსამართლებრივი სტრუქტურების ფრაგმენტულობა გარდაუვალია.

მნიშვნელოვანია, ყურადღება გამახვილდეს, ევროპული კავშირის პოლიტიკის შემდგომ განვითარებაზე. არ ჩანს გამორიცხული, რომ მიმდებარე კერძო ინტერესების ზეწოლისა და ევროპული კავშირის ინსტიტუტების საკუთარი ინტერესების ფონზე განხორციელდეს **ინტერვენციის პოლიტიკა**, რითაც დაზიანდება ლიბერალიზაციის შენაღ�ნავი მიღწევები შიდა ბაზარზე. ევროპული კავშირის გადაწყვეტილების მიმღები

სტრუქტურები აადვილებენ სპეციალური ინტერესების განხორციელებას, განსხვავებით სახელმწიფოებრივი კონტექსტისაგან. როგორც ჩანს, ევროპული კავშირის ყველა ოფიციალური წევრი არ არის დაცული მცდელობისგან, „სოციალური“ გადანაწილების ზომების მეშვეობით მოიპოვოს პოპულარობა და ინტეგრაციაში მხარდაჭერა. ცხადია, ევროპული კავშირის ორგანოებში არიან საკმარისად მოხელეები, რომლებმაც იციან ლიბერალური გარემოს თავისუფლებისა და კეთილდღეობის შედეგები და ფასი. არსებობს კრიტიკული ყურადღების საფუძველი, ბაზარსა და მასში ინტერვენციების საკითხის მომავალი განვითარების თემასთან დაკავშირებით.

§19. სავალუტო კავშირი

ლიტერატურა: Selmayr, Die Wirtschafts- und Währungsunion als Rechtsgemeinschaft, AöR 1999, 357; Zilioli/Selmayr, The Law of the ECB, 2001; Gaitanides, Das Recht der EZB, 2005; Tietmeyer, Herausforderung Euro, 2005; Townsend, The Euro and Economic and Monetary Union: An Historical, Institutional and Economic Description, 2007; Starbatty, Ist die Europäische Währungsunion eine einzige Erfolgsgeschichte?, in: Mestmäcker/Möschel/Nettesheim (Hrsg.), Verfassung und Politik im Prozess der europäischen Integration, 2008, 233; Häde, Die Europäische Währungsunion in der internationalen Finanzkrise, EuR 2010, 854; Everling, Wirtschaftspolitik und Finanzhilfe in der Währungsunion der EU, FS Scheuing, 2011, 526; Oppermann, Euro-Stabilisierung durch EU-Notrecht, FS Möschel, 2011, 909; Sester, Die Rolle der EZB in der europäischen Staatsschuldenkrise, EWS 2012, 80; James, Making the European Monetary Union, 2012; Siekmann (Hrsg.), Kommentar zur Europäischen Währungsunion, 2013; Möllers/Zeitler (Hrsg.), Europa als Rechtsgemeinschaft – Währungsunion und Schuldenkrise, 2013; De Grauwe, Economics of Monetary Union, 11. Aufl. 2016; Nettesheim, Krisenbewältigung in der Euro-Zone als Entscheidungstrilemma, in: Bitburger Gespräche – Jahrbuch 2015, 3; Schorkopf, Der Europäische Weg, 2. Aufl. 2015; Schwarzer, Die Europäische Währungsunion: Geschichte, Krise und Reform, 2015; Ohler, Bankenaufsicht und Geldpolitik in der Währungsunion, 2015; Grimm, Zur Reform der Wirtschafts- und Währungsunion nach der Krise: Eine rechtliche Analyse von ESM, Sixpack und Fiskalvertrag, 2016; Matthes/Iara/Busch, Die Zukunft der Europäischen Währungsunion: Ist mehr fiskalische Integration unverzichtbar?, 2016; Nettesheim, It's about legitimacy: Stärkung der EU-Governance in der europäischen Währungsunion, in: Kube/Reimer (Hrsg.), Europäisches Finanzrecht, 2017, 37.

ინტერნეტმისამართი: http://eurlex.europa.eu/summary/chapter/economic_and_monetary_affairs.html?root_default=SUM_1_CODED%3D14,SUM_2_CODED%3D1402&locale=de;
<https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/index.de.html>

I. სავალუტო კავშირის შანსები და რისკები

- 1 ეჭვგარეშეა, რომ ეს იყო „კვანტური ნახტომი“ ევროპული გაერთიანების პროცესში, როდესაც 1999 წლის პირველ იანვარს ძალაში შევიდა ევროპული სავალუტო კავშირი და მისი შექმნის პროცესი დასრულდა 2002 წლის პირველ იანვარს „ევროში“ დენომინირებული ბანკნოტებისა და მონეტების გამოშვებით. მანამდე, არცთუ ისე დიდი ხნის წინ, ბევრი დამკვირვებელი თვლიდა, რომ საერთო ვალუტის შემოღება აუცილებლად უკავშირდებოდა ევროპული სახელმწიფოს ჩამოყალიბების პროცესს – ასე ძლიერ იყო სახელმწიფოებრიობის იდეა დაკავშირებული სავალუტო სუვერენიტეტის არსებობასთან. მაასტრიხტის ხელშეკრულება მხარეებმა **გამბედავი ნაბიჯით** მაინც

გადაწყვიტეს, შეეცვალათ ხელშეკრულება, რომელმაც ისე დააკავშირა ევროპული კავშირის წევრი სახელმწიფოები ერთმანეთთან, როგორც არასდროს. მაასტრიხტის ხელშეკრულებაში თავდაპირველად ამას მხოლოდ პროგრამის ხასიათი ჰქონდა, რომელიც მიზნად ისახავდა „ევროს“ შემოღებას. 1998 წლის 3 მაისს საბჭომ (სახელმწიფოთა და მთავრობათა მეთაურების შემადგენლობით) თერთმეტი წევრი სახელმწიფო (ავსტრია, ბენელუქსის ქვეყნები, გერმანია, საფრანგეთი, იტალია, ირლანდია, პორტუგალია, შვედეთი, ესპანეთი) ევროპის სავალუტო კავშირის (EWU) წევრებად მიიღო. 2001 წელს მე-12 წევრი გახდა საბერძნეთი. მოგვიანებით „ევროს“ მონაწილე ქვეყნების წრე გაფართოვდა **19 წევრამდე** – სლოვენია („ევროს“ შემოღება 1.1.2007), მალტა და კვიპროსი (2008), სლოვაკეთი (2009), ესტონეთი (2011), ლატვია (2014) და ლიეტუვა (2015) შეუერთდნენ მას.

სავალუტო კავშირის მოქმედების სფერო („ევროზონა“) ახლა 500 მილიონზე მეტი კავშირის მოქალაქეებიდან 330 მილიონზე მეტს მოიცავს. ევროპის სავალუტო კავშირი (EWU) მოიცავს იმ სახელმწიფოების ჯგუფს, რომლებიც 28 წევრისგან შემდგარი ევროპული კავშირის მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ) $\frac{3}{4}$ -ზე მეტს შეადგენს. ევროპის სავალუტო კავშირში ოთხი დიდი ქვეყანა იკვეთება (გერმანია, საფრანგეთი, იტალია და ესპანეთი); ისინი ქმნიან ევროპის სავალუტო კავშირის მთლიანი შიდა პროდუქტის დაახლოებით 80%-ს. დოლარის ზონასთან ერთად, ევროზონა არის ეკონომიკურად ერთ-ერთი ყველაზე ძლიერი სავალუტო ზონა დედამიწაზე. მზარდ იუანთან ერთად „ევრო“ ამასობაში ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ვალუტა გახდა მსოფლიოში.

არცერთ სხვა ნაბიჯს, რომლითაც ევროპული კავშირი ცდილობდა საკუთარი თავის დამკვიდრებას (თვითრეალიზაციას) თავისი მოქალაქეების ცნობიერებაში, არ ჰქონია მსგავსი **შორსმომავალი და, ამავე დროს, სერიოზული შედეგები**. „ევროს“ უამრავი უპირატესობა მოაქვს ევროპული კავშირის მოქალაქეებისთვის და კავშირში მოქმედი სანარმოებისთვის. სამეწარმეო თვალსაზრისით, მოსალოდნელია, რომ საერთო სავალუტო ზონამ უზრუნველყოს მრავალფეროვანი დადებითი ასპექტები მოთხოვნილების განვითარებისა და საგარეო ვაჭრობისთვის. გამოირიცხება **ვალუტის გაცვლის** ხარჯები (გარიგების ხარჯების შემცირება). აქტივობები ნაკლებად სარისკოა გაცვლითი კურსის რყევების არარსებობის გამო (რისკების შემცირება). ფასების გამჭვირვალობა იზრდება; ეს ხელს უწყობს კონკურენციას და ზრდის რესურსების ეფექტიან გამოყენებას (ეფექტიანობის გაზრდა). ამავე დროს, ევროზონის წევრი სახელმწიფოები კარგავენ ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავების თავისუფლებას. (ეროვნული) ვალუტის დევალვაცია აღარ არის შესაძლებელი საერთაშორისო კონკურენტუნარიანობის დანაკარგების აღმოსაფხვრელად; კონკურენციის ზეწოლა შესამჩნევ გავლენას ახდენს სავალუტო კავშირზე. სავალუტო პოლიტიკის ცენტრალიზაციას (მე-3 მუხლი, AEUV: ევროკავშირის ექსკლუზიური კომპეტენცია) იგივე ეფექტი აქვს როგორც ოქროს ვალუტის შემოღებას, რომელსაც სახელმწიფოები ვერ განკარგავენ პოლიტიკურად. იგი უზრუნველყოფს დისციპლინას იმდენად, რამდენადაც ეს თავსებადია თანამედროვე, პოლიტიკის შემუშავებელი და ინტერვენციული სახელმწიფოს დემოკრატიული თვითგამორკვევის მოთხოვნასთან. 1) კაპიტალის ბაზრების გახსნის, 2) სავალუტო პოლიტიკის ინტეგრაციისა და 3) (ეკონომიკური) პოლიტიკის შემუშავების თავისუფლების

მიღების შესახებ მოთხოვნები დაძაბულობის გარეშე ვერ მოდიან ერთმანეთთან თანხვედრაში. აქ სახეზე გვაქვს **ტრილემა**.

4 ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება ემყარება **ასიმეტრიულ არქიტექტურას**, რომელშიც სავალუტო პოლიტიკის ინტეგრაცია წევრი სახელმწიფოების ეკონომიკურ-პოლიტიკური ხასიათის მოქმედების შორსმიმავალ თავისუფლებასთან არის დაკავშირებული. ამაში თავიდანვე გარკვეულ რისკს ხედავდნენ. **ფინანსური და ეკონომიკური კრიზისის** დროს, რომელიც **2008 წლიდან** დაიწყო, მოხდა ამ რისკის რეალიზაცია. 21-ე საუკუნის პირველ ათწლეულში ევროზონის სახალხო ეკონომიკები ერთმანეთს მნიშვნელოვნად დაშორდა. არ არსებობდა საკმარისი ეფექტიანი ეკონომიკურ-პოლიტიკური მართვის ინსტრუმენტები და გადარიცხვის სისტემები, რომლებიც ამის კომპენსაციას მოახდენდნენ. აგრეთვე ევროპის სავალუტო კავშირის წევრ სახელმწიფოებს ჯერ კიდევ არ გააჩნდათ შესაბამისი ფულადი კორექტირების მექანიზმები, რომლებიც წმინდა სახელმწიფოებრივ კონტექსტში გააადვილებდნენ და ხელს შეუწყობდნენ გარდაქმნის პროცესებს. სავალუტო კავშირში გაწევრებით სახელმწიფოები უარს ამბობენ **საპროცენტო განაკვეთების პოლიტიკის ავტონომიაზე**; ევროპის ცენტრალური ბანკი განსაზღვრავს სახელმძღვანელო საპროცენტო განაკვეთებს მთლიანი სავალუტო არეალისთვის, ისე, რომ არ არსებობს რეალური ეკონომიკური მოვლენების ინდივიდუალური განხილვის შესაძლებლობა ცალკეულ წევრ სახელმწიფოებში. ამასთან, **გაცვლითი კურსის კორექტირებას** აღარ შეუძლია დააბალანსოს სავალუტო კავშირის სახელმწიფოებში არსებული სხვადასხვა ეკონომიკური განვითარება. ეგრეთწოდებულმა „ასიმეტრიულმა შოკებმა“, რომლებიც სავალუტო კავშირში შემავალ მხოლოდ ცალკეულ სახელმწიფოებზე ახდენენ ზეგავლენას, შეიძლება წარმოქმნან მნიშვნელოვანი დაძაბულობები. თუ რეალურ ეკონომიკურ განვითარებაში ძალიან დიდი განსხვავებებია, განსაკუთრებით შრომის პროდუქტიულობის თვალსაზრისით, „სუსტი“ წევრი სახელმწიფოები კარგავენ კონკურენტუნარიანობას, თანაც ისე, რომ აღარ შესწევთ ძალა (როგორც ადრე), საკუთარი ვალუტის დევალვაციის მეშვეობით აღადგინონ იგი. ამან შეიძლება, სერიოზული საფრთხე შეუქმნას ქვეყნის ეკონომიკას და, საბოლოოდ, მისი ევროპის სავალუტო კავშირში წევრობა ეჭვქვეშ დააყენოს. ამასთან, გაურკვეველია, რამდენად ეფექტიანია სუვერენული კონტრლონისძიებები, რომლებიც მნიშვნელოვან რესურსებს მოითხოვს.

5 „ობტიმალური სავალუტო ზონის“ თეორია აწესებს კრიტერიუმებს იმის შესაფასებლად, თუ რამდენად მიზანშეწონილია ამასთან დაკავშირებული ხარჯები ქვეყნისათვის. რაც უფრო მაღალია ფასებისა და ხელფასების მოქნილობა ცალკეულ წევრ სახელმწიფოებში და რაც უფრო დიდია ფაქტორების (განსაკუთრებით სამუშაო ძალეების) მობილურობა, მით უფრო მაღალია ამგვარი „შოკებით“ გამოწვეული დაძაბულობის განონასწორების ალბათობა. მოქნილობის ეს ფორმა ხელს შეუწყობს ახალ ეკონომიკურ მდგომარეობასთან ადაპტაციას, რომელშიც ეს გამოიწვევს ფასების კორექტირებას და ზეგავლენას მოახდენს მიგრაციაზე. ამგვარი „შოკების“ აღმოფხვრა, აგრეთვე, გაადვილდება სახელმწიფოს წარმოების დივერსიფიკაციის მეშვეობით, ასევე ეკონომიკური გახსნილობითა და საგარეო ბაზრებზე ფართო მონაწილეობით. ეს პი-

რობები შეამცირებს დაძაბულობების ეფექტს. ეროვნული ეკონომისტები ამასთან დაკავშირებით რეგულარულად მიუთითებენ იმაზე, რომ სავალუტო კავშირის წარმატება ასევე დამოკიდებულია პოლიტიკური ნების ხარისხზე, რათა მოახდინოს იმ შექმნილი მდგომარეობის ხარჯების ანაზღაურება, რომელიც გამოწვეულია ადაპტაციის მექანიზმების დაკარგვით. ამ შემთხვევაში, გადარიცხვის გადახდის სისტემას შეუძლია, ხელი შეუწყოს აღნიშნული დატვირთვის დაბალანსებას.

2010 წლის შემდეგ განვითარებულმა მოვლენებმა მტკივნეულად აჩვენა, რომ ეს ურთიერთქმედებები საკმარისად არ იყო გათვალისწინებული 1998 წლის შემდეგ პერიოდში. ბევრ ადგილას გამოიყენებოდა ხელსაყრელი და ევროპული კავშირის მასშტაბით ერთნაირი დაბალი საპროცენტო განაკვეთის დონე, რომელიც წარმოიქმნა ევროპის სავალუტო კავშირის დაარსების შემდეგ მოხმარების გაზრდის მიზნით. ხელფასების ზრდამ გამოიწვია კონკურენტუნარიანობის დასუსტება. აგრეთვე ფისკალური პოლიტიკის თვალსაზრისით ყველა წევრ სახელმწიფოში არ არსებობდა პოლიტიკური ნება, რომ გაეთვალისწინებინათ ფუნქციური აუცილებელი მოთხოვნები, რომლებიც წარმოიშვა სავალუტო კავშირისგან. არ გადაიჭრა მაღალი კონკურენტული ზენოლის შედეგად წარმოქმნილი გამოწვევები, რომლებიც შიდა ბაზარმა და ევროპის სავალუტო კავშირმა შექმნეს შედარებით სუსტი ეკონომიკებისთვის. ამავე დროს, საკმაოდ არაეფექტიანი იყო სახელშეკრულებო რეგულაციები, რომელთა დახმარებითაც უნდა ყოფილიყო მიღწეული **სტაბილურობაზე ორიენტირებული ეკონომიკური და საბიუჯეტო პოლიტიკა**. ამ მოვლენებმა განაპირობა ის სიტუაცია, როდესაც სავალუტო კავშირის დაშლის საფრთხე წარმოსახვის მიღმა აღარ იყო.

იმავდროულად, ნათელი გახდა, რომ წევრი სახელმწიფოები (და ევროპული კავშირის ინსტიტუტები) **ევროპის სავალუტო კავშირის არსებობის გაგრძელებისა და შენარჩუნების უპირობო პოლიტიკური ნებით** არიან შთაგონებულნი. ცალკეული მოთხოვნები ზოგიერთი წევრი სახელმწიფოს გარიცხვის ან სავალუტო კავშირის სხვადასხვა ქვეზონად დაყოფის შესახებ არარეალისტური რჩება. უფრო მეტიც, ბოლო წლების განვითარებამ აჩვენა, რომ წევრი სახელმწიფოები მზად არიან, უზრუნველყონ მნიშვნელოვანი გარანტიები ევროპის სავალუტო კავშირის დასაცავად (*Heise, Emerging from the Euro Debt Crisis, 2013*). პოლიტიკური თვალსაზრისით, საქმე ეხება სავალუტო კავშირის გადარჩენას და არა მის დასრულებას. სავალუტო კავშირის წარუმატებლობა მნიშვნელოვნად უკან დააბრუნებს ევროპული გაერთიანების პროცესს. მონაწილე ქვეყნების ეკონომიკური ძალა საკმარისად დიდია არსებული კრიზისის დასაძლევად. რაც შეეხება, თუ როგორ უნდა გავუმკლავდეთ სავალუტო კავშირის არქიტექტურაში შექმნილ დაძაბულობებს, რომლებიც 2010 წლიდან წარმოიჩინა – ეს არის მხოლოდ **პოლიტიკურად გადასაწყვეტი საკითხი**, რომელზეც პასუხის გაცემა კავშირის სამართლის თვალსაზრისით (122-ე და 125-ე მუხლებში, AEUV), საბოლოოდ არ მომხდარა (ამ დისკუსიასთან დაკავშირებით: *Frenz/Ehlenz, EWS 2010, 65; Häde, EuZW 2009, 399; Herrmann, EuZW 2010, 413; Nettesheim, EuR 2011, 765*). აგრეთვე, არც გერმანიის კონსტიტუცია განსაზღვრავს, რომ დაუშვებელია სოლიდარული გარანტიები და გადარიცხვების მომსახურებები ევროზონის რომელიმე ერთი წევრის სასარგებლოდ (BVerfGE 132, 195). მისაღები გადაწყვეტილებების პოლიტიკური

ხარისხი ადრეც იმით იქცევდა ყურადღებას, რომ სტაბილურობაზე ორიენტირებული ხელშეკრულების რეგულირებები თავისუფლად გამოიყენებოდა სავალუტო კავშირში შესვლისთანავე და შემდეგ კი თანდათანობით სულ უფრო „მრუდე“ ხდებოდა. დაიკარგა ნორმატიულობა, რომელიც მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული დღევანდელი სამართლებრივი ფარგლების შეფასებისას და არ შეიძლება გაზვიადდეს „ახლა უფრო მეტი, ვიდრე ოდესმე“ დამოკიდებულებით.

- 8 გარდა ამისა, ევროპის სავალუტო კავშირი ხელშეკრულების მიხედვით შექმნილია როგორც **სტაბილურობის გაერთიანება** (127-ე მუხლი, AEUV). ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 136-ე მუხლის მე-3 პუნქტი ხელს უწყობს კრიზისთან დაკავშირებულ შემდგომ განვითარებას. გერმანიისთვის მხოლოდ სტაბილურობის გაერთიანების წევრობა არის კონსტიტუციასთან შესაბამისობაში (BVerfGE 89, 155, „Maastricht“; BVerfGE 97, 350, „EURO“; BVerfGE 132, 195, „ESM“). **წევრი სახელმწიფოების ფისკალურ და საბიუჯეტო პოლიტიკასთან დაკავშირებული საფრთხეების** წინააღმდეგ ბრძოლის მიზნით, შემუშავდა სტაბილურობისა და ზრდის პაქტი, აგრეთვე დამატებითი „Governance“-ინსტრუმენტები. ამის მიუხედავად, სავალუტო კავშირს ჯერ კიდევ არ აქვს რეალურად მძლავრი ინსტიტუციონალიზებული პასუხი იმ საფრთხეებზე, რომლებიც გამოწვეულია ევროზონაში რეალური ეკონომიკური პირობების განსხვავებებისგან. მას შემდეგ, რაც **ევროპის ცენტრალურმა ბანკმა ევროზონის სტაბილიზაცია** დაიწყო, მის მიერ გატარებული პოლიტიკაც საფრთხეს უქმნის ევროზონის განვითარებას (ინფლაციის რისკი, „ბუშტის“ რისკი).
- 9 დღემდე ბოლომდე დამუსტებული არ არის, თუ რამდენად შეიძლება გერმანიის წევრობა ევროზონაში შესაბამისობაში იყოს **ევროპის ცენტრალური ბანკის** მიერ მისი **როლის გააზრებასთან**.

ევროპულ კანონმდებლობაში საკამათოდ რჩება, დასაშვებია თუ არა **მონანაილე სახელმწიფოს შემდგომი გარიცხვა** „შუქცევადი“ სავალუტო კავშირიდან (ოქმი მესამე ეტაპზე გადასვლის შესახებ, 1999) (Meyer, Orientationen 2002, 18). ამ კითხვას დადებითი პასუხი უნდა გაეცეს: ხელშეკრულება, რომლის მიხედვითაც ევროპული კავშირის ქვეყნები შეთანხმდნენ, რომ გაათავისუფლონ რომელიმე სახელმწიფო, არ ეწინააღმდეგება ევროპული კავშირის სამართალს. ამისათვის აუცილებელი არ არის ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 50-ე მუხლით გათვალისწინებული გზის გავლა. გამოყოფის ცალმხრივი დეკლარაცია ან საკუთარი ვალუტის შემოღების გზით ფაქტობრივი გამოყოფა, აგრეთვე, არ იქნებოდა სამართალდარღვევა. ამის საპირისპიროდ დაუშვებელია გარიცხვა წევრი სახელმწიფოს ნების სანაღმდეგოდ. ამ ქმედების პრაქტიკული განხორციელების დროს ნებისმიერ შემთხვევაში წარმოიშობა დიდი სირთულეები.

II. გზა ევროპული სავალუტო კავშირისკენ (1999)

ლიტერატურა: *Louis*, From EMS to Monetary Union, 1990; *Gäckle*, Die Weiterentwicklung des EWS zur Europäischen Währungsunion, 1992; *Meyronneine*, Du serpent à l'UEM, RAE 1992, 65; *Krägenau/Wetter*, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Vom Werner-Plan zum Vertrag von Maastricht, 1993; *Starbatty*, Zur Entwicklung der EWU, FS Oppermann, 2001, 627; *Schorkopf*, Die Einführung des Euro: Der europäische und deutsche Rechtsrahmen, NJW 2001, 3734; *N. B. Wagner*, Von der Deutschen Mark zum Euro, NJW 2001, 3743; *Kilb*, Das Euro-Bargeld ist da, EuZW 2002, 5.

საქონლის, ადამიანების, გადახდისა და კაპიტალის თავისუფალ გადაადგილებასთან დაკავშირებული საერთო ბაზარი, როგორც ეს გათვალისწინებული იყო 1958 წელს მიღებული ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულებით, თავიდანვე საჭიროებდა წევრი სახელმწიფოების მხარდაჭერას სავალუტო პოლიტიკური თანამშრომლობის მეშვეობით. თავდაპირველი 104-ე მუხლი (EWGV) ფულადი თანამშრომლობის საკითხს არასწორად განიხილავდა, როგორც **წევრი სახელმწიფოების გადახდისუნარიანობის** (საგადამხდელო ბალანსის) პრობლემას.

1971/72 წლებში ფიქსირებული გაცვლითი კურსების მსოფლიოს მასშტაბით ჩამონგრევის შემდეგ, იმისთვის, რომ საერთო ბაზარი არ დაშლილიყო, ევროპის ეკონომიკურ გაერთიანებას ესაჭიროებოდა შეთანხმებული სავალუტო პოლიტიკური დისციპლინა (იხ. 1972 წლის 21 მარტის რეზოლუცია (ABJ. 1972, C 38/3): „ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის თანდათანობითი განხორციელება გაერთიანებაში“). მას შემდეგ, რაც **ევროპულმა გაცვლითი კურსის სისტემამ („სავალუტო გველი“)**, რომელიც 1972 წელს იქნა მიღებული, არ გაამართლა, 1978 წელს *ვალური ჟისკარ დ'ესტენისა და ჰელმუტ შმიდტის* ინიციატივით განხორციელდა ახალი მცდელობა **ევროპული სავალუტო სისტემის (EWS)** ფორმით. ამგვარად, ევროპული კავშირის უმეტეს სახელმწიფოებს შორის შეიქმნა სტაბილური სავალუტო ზონა, ძირითადად, ფიქსირებული გაცვლითი კურსით. ანგარიშსწორებისთვის გამოყენებულ იქნა **„ხელოვნური“ ევროპული სავალუტო ერთეული ECU**. მიუხედავად EWS-ის მხრიდან მაღალი საკრედიტო საშუალებების მეშვეობით სიტუაციის „შემსუბუქებისა“, კრიზისებმა სისტემა რამდენჯერმე შეარყია. 1992 წელს საქმე იქამდე მივიდა, რომ გაერთიანებულმა სამეფომ საბოლოოდ და იტალიამ დროებით დატოვეს სისტემა. გერმანიის ფედერაციული ბანკის ძლიერი პოზიცია, რომელიც მას **„ნამყვანი ვალუტის – გერმანული მარკის“** წყალობით ჰქონდა EWS-ის ფარგლებში, სხვა წევრი სახელმწიფოებისთვის გამოჩნდა როგორც მათი სავალუტო სუვერენიტეტის შემლუღვა, რაც გრძელვადიან პერსპექტივაში რთულად ასატანი იყო.

1980-იან წლებში შიდა ბაზრის სრულყოფის მცდელობამ (**დელორსის კომისიის თეთრი წიგნი, 12, 1985**) საბოლოოდ მიგვიყვანა იქამდე, რომ **1992 წელს მასტრიხტის კავშირის ხელშეკრულებაში** აისახა ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის პროექტი (მე-2, მე-4, 98-ე, 105-ე, 157-ე მუხლები, EGV). **გერმანიის გაერთიანებამ „1989/90 წლების გარდატეხის“ შემდეგ პოლიტიკური საფუძველი** ჩაუყარა უფრო დიდი და სუვერენული ერთიანი გერმანიის საბოლოო „მიზმას“ ევროპული კავშირთან სავალუტო სუვერენიტეტის ინტეგრაციის გზით. ამ განვითარებამ 1991/1992 წლებში მასტრიხტის კონფერენციაზე განაპირობა **სავალუტო კავშირის ეტაპობრივი გეგმის** შემუშავება და, ამრიგად, EWS-ის დასრულება 1998 წლის 31 დეკემბერს. დანიასა და დიდ ბრიტანეთს უფლება ჰქონდათ, დამოუკიდებლად მიეღოთ გადაწყვეტილება ევროპულ სავალუტო კავშირში მონაწილეობის შესახებ. მასტრიხტის გადაწყვეტილებებში საქმე ეხებოდა, ინტეგრაციული პოლიტიკის თვალსაზრისით, „რუბიკონის გადალახვას“ ევროპული კავშირისთვის ახალი ხარისხის შეძენის გზაზე (*Tietmeyer, Integr. 1992, 17*).

ევროპული სავალუტო კავშირის სასარგებლოდ მიღებული გადაწყვეტილება, პოლიტიკური და ეკონომიკური მექანიზმების თვალსაზრისით, **სხვადასხვა სახის კრიტიკას და წინააღმდეგობას** ნააწყდა, განსაკუთრებით გერმანიაში. ეს დამთავრდა 1990-იან წლებში ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოში ორი დიდი საქმის განხილვით (BVerfGE 89, 155 „Maastricht“ და BVerfGE 97, 350 „EURO“; *Hankel / Nölling / Schachtschneider / Starbatty, Die EURO-Klage, 1998*). შემდეგ, მასტრიხტის ეტაპობრივი გეგმა კონსტიტუციურად იქნა გამოცხადებული გარკვეული დათქმებით.

სავალუტო პოლიტიკის ინტეგრაცია ევროპის ეკონომიკური და მონეტარული კავშირის ფარგლებში 1990-2002 წლების პერიოდში განხორციელდა სამ ეტაპად, რაც 1999 წელს „ევროს“, როგორც საერთო ვალუტის შემოღებით და 2002 წელს 12 წევრ სახელმწიფოში გადახდის საშუალებების გამოცემით დასრულდა. ეკონომიკური პოლიტიკის უნიფიკაცია ასეთი მოცულობით ჯერ არ განხორციელებულა.

III. ევროპული სავალუტო კავშირი (EWU)

1. ევროპის ცენტრალური ბანკი (EZB)

ლიტერატურა: Zilioli/Selmayr, Recent Developments in the Law of the ECB, YEL 2006, 1; *dies.*, La Banca centrale europea, 2007; *dies.*, The Constitutional Status of the European Central Bank, CMLRev 2007, 355; Gruber, Privileges and Immunities of the European Central Bank, 2007; Heine/Herr, Die Europäische Zentralbank: Eine kritische Einführung in die Strategie und Politik der EZB und die Probleme in der EWU, 3. Aufl. 2008; Quaglia, Central Banking Governance in the European Union: a Comparative Analysis, 2008; Manger-Nestler, Par(s) inter pares? Die Bundesbank als nationale Zentralbank im Europäischen System der Zentralbanken, 2008; Thiele, Das Mandat der EZB und die Krise des Rechts, 2013; Görgens u. a., Europäische Geldpolitik, 6. Aufl. 2013; Selmayr, Das Recht der Europäischen Währungsunion, in: Müller-Graff (Hrsg.), Enzyklopädie des Europarechts, Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht, Bd. 4, 2015, § 23; Sander, BVerfG, EuGH und EZB im OMT-Verfahren – Wer bietet der Notenbank die Stirn?, EuZW 2016, 614; Grabowski, Die EZB als Aufsichtsbehörde: Stellung und Funktion der EZB im ESFS und SSM, 2016.

ინტერნეტმისამართი: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/index.de.html>

- 15** ინსტიტუციური თვალსაზრისით, სავალუტო კავშირი მოიცავს **ცენტრალური ბანკების ევროპულ სისტემას (ESZB)** და **ევროპის ცენტრალურ ბანკს (EZB)** (282-ე მუხლი, AEUV). ევროპის ეროვნული ბანკების სისტემა შედგება ევროპის ცენტრალური ბანკისა და ეროვნული (მათ შორის, ევროზონის საზღვრებს გარეთ არსებული წევრი სახელმწიფოების) ცენტრალური ბანკებისგან. იგი არ არის ევროპული კავშირის წევრი, რადგან მას არ გააჩნია სამართალსუბიექტობა; ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-13 მუხლი მას არც ევროპული კავშირის ორგანოებს მიაკუთვნებს. თუმცა მისი გადაწყვეტილებები ექვემდებარება ევროპულ კავშირს (და არა ევროპის ცენტრალურ ბანკს). ამის საპირისპიროდ ევროპის ცენტრალური ბანკის შემთხვევაში საქმე ეხება ინსტიტუტს, რომლის ადგილსამყოფელიც მდებარეობს მაინის ფრანკ-ფურტში და, რომელსაც დღეს ევროპული კავშირის ორგანოს უწოდებენ, მიუხედავად იმისა, რომ თავისი უფლებაუნარიანობის საფუძველზე იგი საკუთარი სახელით მოქმედებს და, შესაბამისად, სამართლებრივი თვალსაზრისით, წევრად უნდა მოიხსენიებოდეს (მე-13 მუხლი, EUV, 282-ე მუხლი, AEUV). ევროპის ცენტრალური ბანკის გადანაცვლებების მიმღები ორგანოები ხელმძღვანელობენ ევროპის ეროვნული ბანკების სისტემას. „**ევროსისტემა**“ შედგება ევროპის ცენტრალური ბანკისა და ევროზონის წევრთა ეროვნული ბანკებისგან. რეგულაციები ევროპის ეროვნული ბანკების სისტემისა და ევროპის ცენტრალური ბანკის შესახებ **რთული და საკმაოდ ბუნდოვანია** (ერთი მხრივ, 127-ე მუხლი, AEUV, მეორე მხრივ, 282-ე მუხლი, AEUV). არსებითი რეგულირებები **ორგანიზაციის, უფლებამოსილებისა და ამოცანების** შესახებ ჯერ კიდევ 1992 წელს მაასტრიხტის ხელშეკრულებაში იყო გათვალისწინებული (105–110, 112–113, 123-ე მუხლები, EGV ევროპის ეროვნული ბანკების სისტემისა და ევროპის ცენტრალური ბანკის წესდებებთან კავშირში; GeschO EZB ABl. 2004, L 80/33) და მას შემდეგ კიდევ განვითარდა (იხ. ABl. 2012, C 326/230).

ა) ევროპის ცენტრალური ბანკის ორგანოები

ევროპის ცენტრალური ბანკი არის ევროპული კავშირის სტრუქტურაში **ჩართული და-** **16**
მოუკიდებელი სპეციალური ორგანო, რომელსაც განსაკუთრებული უფლებამოსი-
 ლებები აქვს. მისი მნიშვნელობის ხაზგასმა ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრუ-
 ლების მე-13 მუხლში პროგრამულ მნიშვნელობას იძენს (ამასთან დაკავშირებით იხ.
Häde, EuR 2009, 200). ევროპის ცენტრალურ ბანკს აქვს **სამართალსუბიექტობა** და
 ხელმძღვანელობს ევროპის ეროვნული ბანკების სისტემას. 130-ე მუხლში (AEUV)
 პოსტულირებულია (უფრო მკვეთრად, ვიდრე გერმანიის ფედერალური ბანკის შემთხ-
 ვევაში) **ევროპული ცენტრალური ბანკის დამოუკიდებლობა წევრი სახელმწიფო-**
ებისა და ევროპული კავშირისაგან, აგრეთვე ეროვნული ცენტრალური ბანკების
 დამოუკიდებლობა ევროპის ეროვნული ბანკების სისტემის საკითხებში. ლოიალური
 თანამშრომლობის ვალდებულებამ (მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტი, EUV) არ უნდა გამოიწ-
 ვიოს დამოუკიდებლობის დარღვევა.

აა) საბჭო, დირექტორიუმი და პრეზიდენტი

ევროპული ცენტრალური ბანკის მთავარ ორგანოს მისი მმართველი საბჭო („EZB-Rat“) წარმოად- **17**
 გენს, რომელიც 25 წევრისაგან შედგება (ევროზონის ეროვნული ცენტრალური ბანკების 19 პრეზი-
 დენტი; დირექციის 6 წევრი, 283-ე მუხლი, AEUV). ევროპის ცენტრალური ბანკის მუდმივი აღმასრუ-
 ლებელი ორგანოა დირექტორთა საბჭო, რომელსაც ჰყავს 6 წევრი (პრეზიდენტი/ვიცეპრეზიდენტი და
 ოთხი სხვა წევრი). მათ ირჩევს ევროპული საბჭო ევროპული კავშირის საბჭოს რეკომენდაციით და
 ევროპულ პარლამენტსა და ევროპის ცენტრალური ბანკის საბჭოსთან კონსულტაციის შემდეგ 8 წლის
 ვადით (ხელახალი არჩევის გარეშე) სავალუტო და საბანკო სექტორებში აღიარებული და გამოცდილი
 პირებისგან. დირექტორთა საბჭოს წევრები სარგებლობენ დიპლომატიური სტატუსით (ნესდება D/EZB
 1998). **ევროპის ცენტრალური ბანკის პრეზიდენტები** აქამდე იყვნენ *ვიმ დუიზენბერგი* (ნიდერლან-
 დი, 1998–2003) და *ჟან-კლოდ ტრიშე* (საფრანგეთი, 2003–2011). 2011 წლიდან ამ თანამდებობას
მარიო დრაცი (იტალია) იკავებს.

მმართველ საბჭოს ხელმძღვანელობს ევროპის ცენტრალური ბანკის პრეზიდენტი; იგი გამოსცემს **სა-**
ხელმძღვანელო პრინციპებსა და გადაწყვეტილებებს „ევროს“ სისტემაში გადაცემული დავალე-
 ბების შესრულების შესახებ, კერძოდ, „ევროს“ **მონეტარული პოლიტიკის** შესახებ. დირექტორთა
 საბჭო ახორციელებს ამ პოლიტიკას საბჭოს სახელმძღვანელო პრინციპებისა და გადაწყვეტილებების
 ფარგლებში. მას ძლიერი პოზიცია უკავია საბჭოს გადაწყვეტილებების მომზადების პროცესში.

ევროპის ცენტრალური ბანკს **საკუთარი პერსონალი** ჰყავს (*C. Schmid*, Das Personalrecht der EZB, 2002).

ბბ) ხმის მიცემის უფლება ევროპის ცენტრალურ ბანკში

ევროპის ცენტრალურ ბანკში ხმის უფლების განაწილება განსაკუთრებით მნიშვ- **18**
ნელოვანი ასპექტია ევროპული პოლიტიკის თვალსაზრისით. 2014 წლის ბოლომდე
 მოქმედებდა პრინციპი „ერთი წევრი – ერთი ხმა“. 2015 წლის 1 იანვრის მდგომარე-
 ობით წესები მნიშვნელოვნად შეიცვალა. **როტაციის სისტემით** უზრუნველყოფილი
 უნდა იყოს საბჭოს ქმედითუნარიანობა, რომელიც წევრთა რაოდენობის ზრდის გამო
 საფრთხის ქვეშ დგას. მას შემდეგ ევროზონის წევრი სახელმწიფოები ეკონომიკური
 სიძლიერისა და ფინანსური სექტორის სიდიდის მიხედვით ორ ჯგუფად გაიყო. წევრი
 სახელმწიფოების ემისიური ბანკების პრეზიდენტებს, რომლებიც 1-ლ–მე-5 ადგილებს

იკავებენ, ოთხი ხმის მიცემის უფლება აქვთ (გერმანია, საფრანგეთი, იტალია, ესპანეთი და ნიდერლანდი). სხვა პრეზიდენტები ინაწილებენ 11 ხმის უფლებას (14 წევრი სახელმწიფო). ევროზონაში 22-ე სახელმწიფოს განწევრებით შეიქმნა სამი ჯგუფი. ცენტრალური ბანკის პრეზიდენტის ხმის მიცემის უფლება იცვლება ყოველთვიურად. **ევროპის ცენტრალური ბანკის საბჭო** (წესდების 10.2 მუხლი), ისევე, როგორც **დი-რექტორთა საბჭო** (წესდების 11.5 მუხლი), გადაწყვეტილებას, ძირითადად, უბრალო უმრავლესობით იღებენ. ხმების თანაბარი რაოდენობის დროს გადაწყვეტი პრეზიდენტის ხმაა. ევროპის ცენტრალური ბანკის კაპიტალისა და სავალუტო რეზერვების შესახებ დადგენილებები მიიღება ხმების შეწონვით, რომელიც გამოითვლება ეროვნულ კაპიტალში მონაწილეობის წილის მიხედვით (წესდების 10.3 მუხლი) ან კვალიფიციური უმრავლესობით. ამ გზით **წევრმა სახელმწიფოებმა საკუთარი სუვერენიტეტი ევროპულ კავშირს გადააბარეს.**

გგ) ეროვნული ცენტრალური ბანკები

- 19** ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 131-ე მუხლის თანახმად, ყველა ევროპის ეროვნული ბანკების სისტემაში მონაწილე **ეროვნულ ცენტრალურ ბანკს** უნდა ჰქონდეს **დამოუკიდებელი ორგანიზაციული სტრუქტურა**, რომელიც ევროპის ცენტრალური ბანკის მსგავსი უნდა იყოს. ისინი ევროპის ცენტრალური ბანკის შემადგენელ ნაწილს კი არ წარმოადგენენ, არამედ არსებობენ როგორც ეროვნული სამართლის ორგანოები (Seiler, EuR 2004, 52). **ევროპული კანონმდებლობის დაახლოების თვალსაზიროვნებით პროცესში** მთავრობაზე დამოკიდებულმა ცენტრალურმა ბანკებმა, როგორცაა, მაგალითად, Banque de France ან ესპანეთის ცენტრალური ბანკი, მხედველობაში მიიღეს ეს მოთხოვნები. ეროვნულ ბანკებს აღარ შეუძლიათ დამოუკიდებელი სავალუტო პოლიტიკის გატარება. ევროპის ცენტრალური ბანკის სახელმძღვანელო მითითებებსა და ინსტრუქციებს ევროზონის წევრი სახელმწიფოების ეროვნული ბანკებისთვის სავალდებულო ძალა აქვთ. 271-ე მუხლის „დ“ ქვეპუნქტი (AEUV) ითვალისწინებს გასაჩივრების შესაძლებლობას ამ ვალდებულების შესრულებისთვის. გარდა ამისა, ევროპის ცენტრალურ ბანკს შეუძლია, თავად განახორციელოს ეროვნული ბანკებისთვის გადანაწილებული საქმიანობა.

ბ) ევროპის ცენტრალური ბანკის დამოუკიდებლობა

- 20** ევროპის ცენტრალური ბანკი არის ევროპული კავშირის ინტეგრირებული ორგანო, რომლის **დამოუკიდებლობა** განსაკუთრებით არის უზრუნველყოფილი (130-ე მუხლი, AEUV). „ევროს“ სისტემის ამოცანების განხორციელების დროს ევროპის ცენტრალურ ბანკსა და ეროვნულ ცენტრალურ ბანკებს არ შეუძლიათ, მიიღონ და შეასრულონ მესამე მხარის ინსტრუქციები. დაუშვებელია ევროპული კავშირის ან წევრი სახელმწიფოების მხრიდან რაიმე სახის ზეგავლენის მოხდენა ევროპის ცენტრალურ ბანკზე. დამოუკიდებლობა ეხება ევროპის ცენტრალური ბანკის ინსტიტუციურ სტრუქტურას (მითითების მიცემის თავისუფლება, საკუთარი ბიუჯეტი, კრედიტის გაცემის აკრძალვა) და ოპერაციულ საქმიანობას; ასევე გარანტირებულია თანამდებობის პირთა პირადი დამოუკიდებლობა. ვინაიდან ევროპის ცენტრალური ბანკი, ყველანაირი დამოუკი-

დებლობის მიუხედავად, ევროპული კავშირის შემადგენელი ნაწილია, მისი **ურთიერთობები კავშირის სხვა ინსტიტუტებთან** საჭიროებენ რეგულირებას.

ევროპის ცენტრალური ბანკის ურთიერთობები ევროპული კავშირის სხვა ინსტიტუტებთან ნაწილობრივ 284-ე მუხლში (AEUV) არის ცალსახად დარეგულირებული. მეორე მხრივ, „ევროსთან“ დაკავშირებით წევრმა სახელმწიფოებმა არაფორმალურ შეთანხმებებს მიაღწიეს საბჭოში **ეკონომიკური პოლიტიკის კოორდინაციის** შესახებ. ამასთან ერთად, ხელშეუხებელია ევროპის ცენტრალური ბანკის დამოუკიდებლობა.

საბჭოს პრეზიდენტს და კომისიის წევრს შეუძლიათ, დაეხსრონ ევროპის ცენტრალური ბანკის საბჭოს სხდომებს, ხმის უფლების გარეშე და წარუდგინონ წინადადებები. ამის საპასუხოდ ევროპის ცენტრალური ბანკის პრეზიდენტის მიწვევა ხდება საბჭოს სხდომებზე სავალუტო პოლიტიკის საკითხებთან დაკავშირებით. თავისი საქმიანობის შესახებ ყოველწლიური ანგარიშის საფუძველზე ევროპის ცენტრალური ბანკი ასევე **მუდმივ დიალოგშია საბჭოსთან, ევროპულ საბჭოსთან, ევროპარლამენტსა და კომისიასთან.**

ევროპის ცენტრალური ბანკის მთავარი საქმიანი პარტნიორია **ეკონომიკისა და ფინანსთა მინისტრების საბჭო („Ecofin-საბჭო“)**. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 121-ე მუხლის თანახმად, იგი პასუხისმგებელია წევრი სახელმწიფოებისა და ევროპული კავშირის ეკონომიკური პოლიტიკის კოორდინირებაზე, მათი ფინანსური და საბიუჯეტო პოლიტიკის ჩათვლით. კერძოდ, საქმე ეხება 1997 წელს მიღებულ **სტაბილურობისა და ზრდის პაქტის** განხორციელებას, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს „ევროს სახელმწიფოების“ ეკონომიკურ-პოლიტიკური დაახლოების მდგრადობა. ამ პოლიტიკის წარმატებას არსებითი მნიშვნელობა აქვს ევროპის ცენტრალური ბანკის მონეტარული პოლიტიკისთვის. როლი, რომელსაც ახლა ევროპის ცენტრალური ბანკი ასრულებს ევროზონის სტაბილიზაციაში, ბადებს ეჭვს, რეალურად რამდენად დიდია მონეტარული პოლიტიკის დამოუკიდებლობა მრავალფეროვანი შემუდგვების ფონზე.

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების თანახმად, **Ecofin-საბჭო** ეკონომიკური კოორდინაციის **მთავარი გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოა**. ევროპის ცენტრალურ ბანკთან ურთიერთობაში იგი დიალოგის პარტნიორად რჩება ხელშეკრულების შესაბამისად. Ecofin-ის ყრილობებამდე „ევროს“ სახელმწიფოები განიხილავენ საერთო სავალუტო პოლიტიკასთან დაკავშირებულ განსაკუთრებულ საკითხებს **არაფორმალურ საკოორდინაციო ორგანოში („ევროჯგუფი“)**, სადაც შეიძლება მოიწვიონ კომისია და ევროპის ცენტრალური ბანკი. „საერთო ინტერესების საკითხებს“ განიხილავენ 28 წევრი სახელმწიფოების მინისტრები. ევროპული კავშირის საქმიანობის წესის შესახებ ხელშეკრულების თანახმად, გადაწყვეტილების მიღება შესაძლებელია მხოლოდ Ecofin-საბჭოში.

გ) ევროპის ცენტრალური ბანკის კაპიტალისა და ვალუტის რეზერვები

2010 წლის ბოლოდან ევროპის ცენტრალურ ბანკს აქვს საკუთარი თავდაპირველი კაპიტალი 10 825 მილიარდი ევროს ოდენობით და ფლობს ეროვნული ცენტრალური ბანკების ქონებას 50 მილიარდ ევრომდე სავალუტო რეზერვებით (ამჟამად დაახლოებით 40 მილიარდი ევრო). ამაში ჩართული ეროვნული ბანკების წილი გამოითვლება საკვანძო მაჩვენებლის საფუძველზე, რომელიც ემყარება მოსახლეობის 50%-იან წილსა და წევრი სახელმწიფოების მთლიანი შიდა პროდუქტის 50%-ს გაერთიანების

ფარგლებში (წესდების 28-ე მუხლი და ევროპის ცენტრალური ბანკის დადგენილება ABI. 1998, L 125/33). გერმანიის ფედერაციული ბანკის წილი დაახლოებით 19%-ს შეადგენს. კაპიტალის ზრდა რეგულირდება 1009/2000 რეგულაციით (ABI. L 115/1).

ევროპის ცენტრალური ბანკის მიერ მიღებული მოგება წილის პროპორციულად წლიურად ნაწილდება აქციონერებზე, ანუ წევრი სახელმწიფოების ეროვნულ ბანკებზე. ამასთან, 20%-ამდე გაედინება სარემერვო ფონდებში, საიდანაც ხდება ევროპის ცენტრალური ბანკის დანაკარგების დაფარვა. სხვა შემთხვევებში, მარალი ანაზღაურდება ეროვნული ბანკების შემოსავლებიდან. საჭიროების შემთხვევაში, წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა მოახდინონ დამატებითი კაპიტალის მობილიზება.

2. „ევროს“ სისტემის ამოცანები და მიზნები

- 26 ევროპის ეროვნული ბანკების სისტემის ამოცანები, რომლის ცენტრში დგას ევროპის ცენტრალურ ბანკი, მოცემულია ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 127-ე მუხლში. მისი ძირითადი მიზანი **ფასების სტაბილურობის უზრუნველყოფაა** (*Palm, Preisstabilität in der EWWU, 2000*). მხოლოდ იმდენად, რამდენადაც ეს შესაძლებელია ფასების სტაბილურობის შეუზღუდავად, ევროპის ეროვნული ბანკების სისტემა მხარს უჭერს ევროპულ კავშირში არსებულ **საერთო ეკონომიკურ პოლიტიკას**, იმ მიზნით, რომ წვლილი შეიტანოს ევროპული კავშირის საერთო მიზნების მიღწევაში, როგორც ეს განსაზღვრულია ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-3 მუხლში. ამასთან, „ევროს“ სისტემა მოქმედებს თავისუფალი კონკურენციის ღია საბაზრო ეკონომიკის პრინციპთან შეთანხმებით. ამ მიზნით, ევროპის ეროვნული ბანკების სისტემის „ძირითადი ამოცანებია“ ევროპული კავშირის **მონეტარული პოლიტიკის განხორციელება** და მესამე ქვეყნებთან სავალუტო ოპერაციების წარმოება, წევრი სახელმწიფოების ოფიციალური სავალუტო რეზერვების ადმინისტრირება და გადახდის სისტემების საქმიანობის წესის ხელშეწყობა.
- 27 თავისი ამოცანების განსახორციელებლად ევროპის ცენტრალურ ბანკს აქვს საკუთარი **კანონშემოქმედების უფლებამოსილება** (ევროპის ცენტრალური ბანკის რეგულაციები, სახელმძღვანელო მითითებები და ა.შ.), ასევე **ბანკნოტების გამოშვების** კომპეტენცია (128-ე მუხლი, AEUV). მისი პოზიციის გათვალისწინება ხდება ეროვნული და ევროპული სამართლებრივი აქტების მიღებისას (127-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, AEUV) და იგი მონაწილეობს საკრედიტო ინსტიტუტების ზედამხედველობაში (127-ე მუხლის მე-5 პუნქტი, AEUV). ევროპის ცენტრალურ ბანკს შეუძლია, სანარმოებს **სანქციები** დააკისროს (ევროპის ცენტრალური ბანკის რეგულაცია 2157/1999 (ABI. L 264/21) საბჭოს 2532/1998 რეგულაციასთან კავშირში (ABI. L 318/4)).
- 28 127-ე მუხლის მე-2 პუნქტი (AEUV) ევროპის ცენტრალური ბანკის ოთხ ძირითად ამოცანას განსაზღვრავს, ესენია: ა) ევროზონის სავალუტო პოლიტიკის განსაზღვრა და განხორციელება; ბ) სავალუტო ოპერაციების წარმოება; გ) წევრი სახელმწიფოების ოფიციალური სავალუტო რეზერვების მართვა (აქტივების პორტფელის კონტროლი და რეგულირება); და ბოლოს, დ) საგადასახადო სისტემების შეუფერხებელი ფუნქციონირების მხარდაჭერა.

ბანკნოტების გამოშვების უფლებამოსილება. ევროპის ცენტრალური ბანკის უფლება-
მოსილებებს შორის აღსანიშნავია **ევროპული კავშირის ფარგლებში ბანკნოტების** 29
გამოშვების ექსკლუზიური უფლება (128-ე მუხლი, AEUV, წესდების მე-16 მუხლი).
2002 წლიდან „ევრო“ არის ევროზონის ერთადერთი კანონიერი გადახდის საშუალებ-
ა. გარდა ამისა, ზოგიერთმა მესამე ქვეყანამ „ევრო“ გადახდის საშუალებად მიიღო,
ან საკუთარი ვალუტა მიაბა მას.

ევროზონის მონეტარული პოლიტიკა. „ევროს“ სისტემის ერთ-ერთი ამოცანაა **ევრო-** 30
ზონის მონეტარული პოლიტიკის განსაზღვრა და განხორციელება, რომლის ფარ-
გლებშიც მთავარი პრიორიტეტი **ფასების სტაბილურობის** უზრუნველყოფაა. თუ ამ
მიზანს ზიანი არ ადგება, „ევროს“ სისტემა მხარს უჭერს ევროპულ კავშირში ზოგად
ეკონომიკურ პოლიტიკას (127-ე მუხლი, AEUV, წესდების მე-2 მუხლი). ევროპის ცენტ-
რალურმა ბანკმა ინფლაციის წინააღმდეგ საბრძოლველად **„ორი სვეტის სტრატე-**
გია“ შეიმუშავა. საპროცენტო განაკვეთების ზრდასთან დაკავშირებით გადანყვები-
ლების მისაღებად იგი აანალიზებს, ერთი მხრივ, ფულის რაოდენობის დინამიკას და,
მეორე მხრივ, არამონეტარული ფაქტორების მთელ რიგს, როგორებიცაა: ეკონომი-
კის ზრდა, უმუშევრობა, სახელფასო ანგარიშსწორება და, განსაკუთრებით, სახელმ-
წიფო ბიუჯეტის დეფიციტები.

ერთიანი ევროპული მონეტარული პოლიტიკა მოითხოვს **ცალკეული მონეტარული პოლიტიკის ინს-** 31
ტრუმენტებისა და პროცედურების სტანდარტიზაციას „ევროს“ სისტემაში, რაც ევროპის ცენტ-
რალურმა ბანკმა ვრცელი და რეგულარულად განახლებული სახელმძღვანელო მითითებებით (იხ.,
მაგალითად, ABI. L 310/1; ცვლილებები) განახორციელა. ამასთან, ყურადღება გამახვილებულია ღია
საბაზრო გარიგებებზე, მუდმივ შეღავათებზე (მათ შორის, ფინანსურ მხარდაჭერაზე წევრი სახელმწი-
ფოებისთვის საგადახდელო ბალანსის დასადგენად), მინიმალურ რეზერვებზე და ა.შ. (მონეტარული
პოლიტიკის ფარგლებში ევროპის ცენტრალური ბანკის კანონშემოქმედების შესახებ იხილეთ ევროპუ-
ლი კავშირის მოქმედი სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 10.20).

ფინანსური კრიზისის შედეგად **ევროზონის სტაბილიზაციის** პასუხისმგებლობა ევრო- 32
პის ცენტრალურმა ბანკმა საკუთარ თავზე აიღო. მან ეს იმით ახსნა, რომ გაურკვევლო-
ბა ევროზონის არსებობის გაგრძელებისა და მომავალთან დაკავშირებით მრავალ პე-
რიფერიულ ქვეყანაში ობიექტურად დაუსაბუთებელი ფორმით გააუარესებდა მონეტა-
რული პოლიტიკის მდგომარეობას. ამავე დროს, შეფერხდებოდა მათი მონეტარული
პოლიტიკის „გადაცემა“. შედეგად, 2012 წლის 6 სექტემბერს ევროპის ცენტრალურმა
ბანკმა განაცხადა, რომ ის შეიძენდა სახელმწიფო ობლიგაციებს გარკვეული პირობე-
ბით (**Outright Monetary Program**). ამავე დროს, ის ადგენს წინაპირობებს (დახ-
მარების საჭიროების მქონე ქვეყნის ვალდებულება, განცხადებით მიმართოს ევროპის
სტაბილიზაციის მექანიზმს ან ევროპის ფინანსური სტაბილურობის ფონდს). ევროპუ-
ლი კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ამ პროცესის საკავშირო სამართ-
ლებრივი ლეგიტიმურობა წინასწარი გადანყვების პროცედურაში აღიარა, რომელიც,
თავის მხრივ, გერმანიის ფედერაციულმა საკონსტიტუციო სასამართლომ წამოიწყო
(EuGH, 16.6.2015, საქმე: C-62/ 14, „Gauweiler“). გერმანიის ფედერაციულმა საკონ-
სტიტუციო სასამართლომ შემდეგ გადანყვითა, რომ ევროპის ცენტრალურმა ბანკმა
არ უნდა დაარღვიოს ძირითადი კანონით დადგენილი საზღვრები (**კომპეტენციების**
გადამეტების აკრძალვა („ultra vires“), **კონსტიტუციური იდენტურობის შელახ-**

ვის აკრძალვა) (BVerfGE 142, 123; oben Rz. 9; დისკუსიის შესახებ იხ.: Mayer, EuR 2014, 473; Müller-Franken, NVwZ 2014, 514; Heun, JZ 2014, 331; Siekmann, The Legality of Outright Monetary Transactions, 2015). კონსტიტუციური სასამართლოს თანახმად, გერმანიის ფედერაციული ეროვნული მონაწილეობა პროგრამის მომავალ განხორციელებაში მხოლოდ იმ შემთხვევაში არის შესაძლებელი, „თუ და რამდენადაც შესრულებული იქნება ევროპული კავშირის სასამართლოს მიერ დადგენილი მოთხოვნები“ (BVerfGE 142, 123 LS 4). ამასობაში ევროპის ცენტრალურმა ბანკმა წამოიწყო „asset backed securities purchase program“, რომელიც ითვალისწინებს ყოველთვიურად დაახლოებით 60 მილიარდი ევროს ღირებულების ფასიანი ქაღალდების შესყიდვას. იმავდროულად, გერმანიის ფედერაციულმა საკონსტიტუციო სასამართლომ მართლმსაჯულების სასამართლოს განსახილველად წარუდგინა სამართლებრივი შეკითხვები ევროპის ცენტრალური ბანკის შემდგომი პროგრამების მოქმედებისა და განმარტების შესახებ (BVerfG, დადგენილება, 18.7.2017). ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილების მიხედვით, საკონსტიტუციო სასამართლომ საბოლოო გადაწყვეტილება ძირითადი კანონის საფუძველზე უნდა მიიღოს; მოსალოდნელი არ არის, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო კონსტიტუციის დარღვევას დაადგენს. ევროპული კავშირის სასამართლომ უარყო თავდასხმები იმასთან დაკავშირებით, რომ ევროპის ცენტრალური ბანკი მოქმედებს „ultra vires“, გამომდინარე იქიდან, რომ 263-ე მუხლის მე-4 პუნქტის (AEUV) შესაბამისად, განმცხადებლებს არ აქვთ განცხადების წარდგენის უფლებამოსილება (EuG, დადგენილება, 10.12.2013, Rs.: T-492/12, „von Storch“).

- 33 ევროზონის საგარეო წარმომადგენლობა.** მაშინ, როცა ევროპის ცენტრალური ბანკი არსებითად პასუხისმგებელია ევროპული კავშირის მონეტარული პოლიტიკის „სამინაო ამოცანებზე“, მისი უფლებამოსილებები „ევროს“ სისტემის საგარეო პოლიტიკასთან“ მიმართებით საკმაოდ შეზღუდულია. 138-ე მუხლის (AEUV) თანახმად, საბჭო უფლებამოსილია, გამოთქვას საკუთარი მოსაზრებები საერთაშორისო სავალუტო სისტემაში „ევროს“ პოზიციის გასამყარებლად. 219-ე მუხლის (AEUV) თანახმად, **საბჭო ასევეა პასუხისმგებელი სავალუტო და გაცვლითი კურსის პოლიტიკაზე მესამე ქვეყნებთან მიმართებით** (Oppermann, FS K. Vogel, 2000, 529). მას შეუძლია, გააფორმოს ხელშეკრულებები და გაცვლითი კურსის პოლიტიკისთვის ჩამოაყალიბოს „ზოგადი ორიენტაციები“ მესამე ქვეყნების ვალუტებთან მიმართებით. ამ პროცესში კომისიისა და ევროპის ცენტრალური ბანკის მონაწილეობას მხოლოდ რეკომენდაციული ხასიათი აქვს. საბჭო პასუხისმგებელია, რომ უზრუნველყოს ევროპის ეროვნული ბანკების სისტემის მთავარი მიზანი, რაც ფასების სტაბილურობას მოიაზრებს. ევროპის ცენტრალურ ბანკს აქვს ასევე მნიშვნელოვანი ფუნქციები საგარეო წარმომადგენლობაში. მაგალითად, იგი ახორციელებს მიმდინარე **სავალუტო ოპერაციებს** (127-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV). მას შეუძლია, გავლენა მოახდინოს მიმდინარე გაცვლითი კურსის თანაფარდობაზე, მაგალითად, ევრო/აშშ დოლარზე.

- 34 ანგარიშსწორების მხარდაჭერა.** ევროპის ცენტრალური ბანკი ორგანიზებას უწევს ანგარიშსწორებას წევრ სახელმწიფოებს შორის. ამ კონტექსტში განსაკუთრებით მნიშვნელობა მოიპოვა „TARGET 2“ სისტემამ, სადაც რეგულარული დაბალანსების არარ-

სებობის პირობებში წევრ სახელმწიფოებს შორის ვაჭრობასთან დაკავშირებული დის-
ბალანსები აისახება. ევროზონის დაშლის შემთხვევაში უნდა განხორციელდეს დადე-
ბითი ნაშთების ჩამოწერა (კრიტიკის თაობაზე: *Sinn, Die Target-Fall*, 2012).

ევროპის ცენტრალური ბანკი მნიშვნელოვან საზედამხებდველო როლს ასრულებს **სა- 35**
ბანკო კავშირის ფარგლებში. იგი დაახლოებით 120 ბანკზე ახორციელებს ზედამ-
ხედველობას ე.წ. „single supervisory mechanism“-ის ფარგლებში.

„ევროს“ სისტემის ფუნქციური სტრუქტურა ითვალისწინებს **ამოცანების დეცენტრალიზებული მოგ- 36**
ვარების პრინციპს. საოპერაციო ამოცანების განხორციელება ხდება თითქმის ექსკლუზიურად მხო-
ლოდ ეროვნული ცენტრალური ბანკების მიერ. მათი პირდაპირი მოვალეობაა ევროპის ცენტრალური
ბანკის საბჭოს გადაწყვეტილებების შესრულება. ეროვნული ცენტრალური ბანკების კომპეტენციების
მაგალითებია: მონეტარული პოლიტიკის ტრანსაქციების განხორციელება, მაგალითად, კომერციული
ბანკებისთვის ეროვნული ბანკის ფულადი სახსრების მიწოდება; ევროპის ცენტრალური ბანკის სა-
ვალუტო რეზერვების შექმნა; ანგარიშსწორების სისტემებისა და ფასიანი ქაღალდების დამუშავების/
ლიკვიდაციის სისტემების მონიტორინგი ან ბანკნოტების დაშლადების დაკვეთა, მათი გამოშვება და
არსებული რაოდენობის კონტროლი.

IV. მიმოხილვა

1999 წლიდან მოყოლებული, „ევროს“ სისტემა თანმიმდევრულად ასრულებს ევ- 37
როზონაში ფასების სტაბილურობის შენარჩუნების ამოცანას. ზოგადად დასათვალისწი-
ებელია ევროპის ცენტრალური ბანკის მართვა პირველი პრეზიდენტის, *ჰიმ დუიზენბერ-*
გის, ხელმძღვანელობით 1998–2003 წლებში; იგივე ეხება შემდგომი პრეზიდენტის,
ჟან-კლოდ ტრიშეს, მუშაობას. აშშ-ის დოლარის გაცვლით კურსთან მიმართებით საწ-
ყისი ზარალის შემდეგ „ევრო“ მკვეთრად მოძლიერდა. 2004 წელს მან პირველად
გადააჭარბა აშშ-ის დოლარის პარიტეტს. „ევრო“, როგორც საერთაშორისო სავაჭრო
და საინვესტიციო ვალუტა, კვლავ ძალიან მოთხოვნილია.

ამავე დროს, ევროზონა **უზარმაზარი გამოწვევების** წინაშე დგას. გაუგებარია, შე- 38
საძლებელია თუ არა ასიმეტრიული არქიტექტურის (ვალუტის ინტეგრაცია, წევრი სა-
ხელმწიფოების შეფარდებითი ეკონომიკურ-პოლიტიკური ავტონომია) შენარჩუნება ამ
გზით. ზოგიერთი წევრი სახელმწიფო იმგვარ **ფისკალურ და საბიუჯეტო პოლიტი-**
კას ატარებს, რაც საფრთხეს უქმნის ევროპის ცენტრალური ბანკის სტაბილურობის
პოლიტიკას. სტაბილურობის პაქტის გამოყენებასთან დაკავშირებით დღემდე მიღე-
ბული გამოცდილებები პრობლემურია. ევროპის ცენტრალური ბანკი იძულებული გახ-
და, საკუთარი მანდატის ზღვარზე ემოქმედა (ზოგიერთის აზრით, გასცდა კიდეც მათ).
სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების მეორეულ ბაზარზე ყიდვა ინფლაციის რისკს
იწვევს; **დაბალი საპროცენტო განაკვეთის პოლიტიკის** (უძრავი ქონება და სხვა)
გატარებას შეუძლია „ბუშტები“ წარმოშვას და გაანადგუროს დაზოგილი კაპიტალი.
ჯერჯერობით გაურკვეველია, შეუძლია თუ არა ევროპის ცენტრალური ბანკს ამასთან
დაკავშირებული საფრთხეების გაკონტროლება.

§20. კონკურენციის სამართალი და კომპანიები

ლიტერატურა: ამომწურავი ლიტერატურული ნუსხის შეჯამება: *Jones/Sufrin*, EU Competition Law, 2014; *Langen/Bunte* (Hrsg.), Komm. zum deutschen und europäischen Kartellrecht, 12.Aufl. 2014; *Mestmäcker/Schweitzer*, Europäisches Wettbewerbsrecht, 3.Aufl. 2014; *Schröter/Jakob/Klotz/Mederer* (Hrsg.), Europäisches Wettbewerbsrecht, 2.Aufl. 2014; *Frenz*, Handbuch Europarecht. Bd. 2: Kartellrecht, 2.Aufl. 2015; *Bellamy/Child*, Materials on European Union Law of Competition, 7.Aufl. 2013 mit Nachtragsband 2016; *Loewenheim* u. a. (Hrsg.), Kartellrecht, 3.Aufl. 2016; *Bellis*, Droit européen de la concurrence, 2. Aufl. 2017.

ძირითადი ლიტერატურა: *Schmidtchen* u. a. (Hrsg.), The more economic approach to European competition law, 2007; *Künzler*, Effizienz oder Wettbewerbsfreiheit?, 2009; *Hertfelder*, Die consumer welfare im europäischen Wettbewerbsrecht: eine Analyse der Rechtspraxis der Kommission und der europäischen Gerichte, 2010; *McGowan*, The Anti-Trust Revolution in Europe, 2010; *Basedow/Wurmnst* (Hrsg.), Structure and Effects in EU Competition Law, 2011; *Behrens*, Abschied vom more economic approach?, FS Möschel, 2011, 115; *Nowak*, Wettbewerb und soziale Marktwirtschaft in den Regeln des Lissabonner Vertrages, in: *Schwarze/Müller-Graff* (Hrsg.), Neues Europäisches Wirtschafts- und Wettbewerbsrecht, 2011, 21; *Thomas*, Der Schutz des Wettbewerbs in Europa, JZ 2011, 485; *Brinker*, Der Effektivitätsgrundsatz und seine Grenzen – dargestellt am Beispiel des europäischen Wettbewerbsrechts, FS Schwarze, 2014, 536; *Müller*, Wettbewerb und Unionsverfassung, 2014; *Klement*, Wettbewerbsfreiheit, 2015; *Wolters*, Die rechtsstaatlichen Grenzen des ‚more economic approach‘ im Lichte der europäischen Rechtsprechung, 2015; *Ibáñez Colomo*, Beyond the „more economics based approach“, CMLRev 2016, 709; *Behrens*, Europäisches Marktöffnungs- und Wettbewerbsrecht, 2017.

ინტერნეტმისამართი: https://ec.europa.eu/comm/competition/index_en.html

I. საფუძვლები

1. კონკურენცია როგორც შიდა ბაზრის ელემენტი

- 1 „ღია საბაზრო ეკონომიკა თავისუფალი კონკურენციით“ (ნიცის ხელშეკრულების მე-4 მუხლი) წარსულში კავშირის სამართლის ძირითადი და მკაფიო გამოხატულება იყო. ამჟამად, კონკურენციის მიზნის ნახვა, ისიც საფრანგეთის დაჟინებული მოთხოვნით, მხოლოდ დამატებით ოქმში შეიძლება, სადაც იგი სამართლიანად განისაზღვრა, როგორც ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-3 მუხლში გათვალისწინებული შიდა ბაზრის ნაწილი. ამავდროულად, მე-3 მუხლი (EUV) ხაზს უსვამს ადრე არცთუ კვალიფიციურ „კონკურენტული სოციალური საბაზრო ეკონომიკის“ მიზანს (*Müller-Graff*, FS Scheuing, 2011, 600ff), რომელსაც თან სდევს სოციალურ-პოლიტიკური ჰორიზონტალური დათქმა (მე-9 მუხლი, AEUV). საპირისპიროდ, ხელშეკრულების გარკვეულ მონაკვეთებში, კერძოდ, 119-ე (AEUV) და, ანალოგიურად, 173-ე მუხლებში (AEUV), შეიძლება მოიძებნოს თავისუფალი საბაზრო ეკონომიკის უფრო ადრეული შეფარული განმარტება, რომელსაც ახასიათებს თავისუფალი კონკურენცია.
- 2 უფრო კონკრეტულად, საუბარია იმაზე, რომ შიდა ბაზარზე თავისუფალი ვაჭრობის უზრუნველსაყოფად, ევროკავშირმა უნდა გაითვალისწინოს შემდეგი ფაქტი: წევრ სახელმწიფოებს შორის, უპირველეს ყოვლისა, ძირითადი თავისუფლებების გამო (§§ 22, 25, 27, 28 და 30) გაუქმებული საზღვრები ვეღარ აღდგება პირადი შეთანხმე-

ბების საფუძველზე, ან რაიმე სხვა გზით (EuGH, 13.7.1966, verb. Rs. 56 u. 58/64, „Consten und Grundig“). სხვა წვერი სახელმწიფოების ეროვნული ბაზრების გახსნა საქონლის, მომსახურებისა და სხვა მიმართულებებით იწვევს **კონკურენციის წევრ სახელმწიფოებს შორის ვაჭრობაში**. ამრიგად, კავშირმა შიდა ბაზარზე კონკურენცია უნდა დაიცვას, განსაკუთრებით, **კერძო ჩარევის** შედეგად დამახინჯებისგან (EuGH, 21.9.1989, verb. Rs. 46/87 und 227/88, „Hoechst“). ამის უზრუნველსაყოფად, საჭიროა ზომების მიღება კომპანიების წინააღმდეგ (101-ე მუხლი, AEUV). თუმცა, მხოლოდ ბაზრის გახსნა არ კმარა სამართლიანი კონკურენციის უზრუნველსაყოფად. თავად ხელშეკრულება შეიცავს სახელმწიფო სუბსიდიების კონტროლის წესებს იმ კომპანიებისთვის, რომლებმაც შეიძლება გავლენა მოახდინონ კონკურენციაზე (107-ე მუხლი, AEUV); მასში საუბარია სახელმწიფო კომპანიების სტატუსზეც (მე-14, 106-ე მუხლები, AEUV). გარდა ამისა, საჭიროა კანონმდებლობების დაახლოება ისეთ სფეროებში, სადაც, ბაზრის გახსნის მიუხედავად, სახელმწიფოს მაინც შეუძლია კონკურენციის ხელშეშლა. ამის ყველაზე საგულისხმო მაგალითია კანონმდებლობა სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ.

თავის სანყისებში ევროკავშირის კონკურენციის სამართალი, შესაბამისი ეროვნული რეგულაციების მსგავსად, მიჰყვება **ლიბერალური ეკონომიკური პოლიტიკის ფილოსოფიას**. ხელშეკრულებაში გათვალისწინებული კონკურენციის დებულებები ემყარება მოსაზრებას, რომ ყველა ეკონომიკურმა მოთამაშემ დამოუკიდებლად უნდა განსაზღვროს, თუ როგორ იმოქმედებს შიდა ბაზარზე (EuGH, 4.6.2009, Rs. C-8/08, „T-Mobile Netherlands“). ამ პრინციპის თანახმად, ეკონომიკის კეთილდღეობას (მათ შორის, მომხმარებლებისაც) საუკეთესოდ უწყობს ხელს „დაუმახინჯებელი“ ანუ კერძო თუ სახელმწიფო შემლუდებისა და ჩარევებისგან რაც შეიძლება თავისუფალი კონკურენცია (*Böhm, Wettbewerb und Monopolkampf*, 1933). ეს ეჭვქვეშ არ აყენებს სახელმწიფოს აუცილებელ როლს ამ თავისუფლების (ორდოლიბერალური გაგებით) უზრუნველსაყოფად. სათანადოდ არის შერწყმული ინდივიდუალური და **სამეწარმეო თავისუფლების** გარანტიები, ისევე, როგორც კონკურენციის სამართლის თანამედროვე კონცეფციის უფრო დიდი და, რაც მთავარია, მზარდი მნიშვნელობის მქონე ინსტიტუციური ასპექტები: ერთი მხრივ, **ეკონომიკური ეფექტიანობის უზრუნველყოფა** რესურსების საუკეთესო გამოყოფის თვალსაზრისით და, მეორე მხრივ, იმის გაცნობიერება, რომ ეკონომიკური პროცესების მართვისთვის აუცილებელი ცოდნის ცენტრალიზებულად შენარჩუნება რთულია (*v. Hayek, Die Anmaßung von Wissen*, 1974, კრიტიკული მოსაზრებები „workable competition“-ის შესახებ, რაზეც ამჟამად, პირველ რიგში, აშშ-ში მიმდინარეობს დისკუსიები). ამასთან, კომპანიებს შორის ეკონომიკური თანამშრომლობის გარკვეული ფორმები, რომლებიც ხელს უწყობს ტექნოლოგიურ ან ეკონომიკურ განვითარებას (101-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, AEUV), ლეგიტიმურად მიიჩნევა.

ეკონომიკურმა ასპექტებმა, **more economic approach**-ის (*Schmidtchen u. a. (Hrsg.), The more economic approach to European Competition Law*, 2008; *Möschel, JZ* 2009, 1040; *Immenga/Mestmäcker, in: dies. (Hrsg.), Wettbewerbsrecht I/1*, 2012, Einl. EU D)) გაგებით, ბოლო წლებში სულ უფრო მეტი მნიშვნელობა შე-

იძინა. სამოდელო მოსაზრებებისა და სიმულაციების დახმარებით, კონკურენციის სამართლის ინსტრუმენტები უფრო მიზანმიმართულად უნდა გამოიყენებოდეს. ლიბერალური ბაზრის ორგანიზების (საკმაოდ აბსტრაქტული) იდეების ნაცვლად, მეტი **ფუნქციური** დატვირთვა უნდა მიენიჭოს **ტექნოლოგიური პროგრესისა** თუ **მომხმარებელთა კეთილდღეობის ხელშეწყობ ფაქტორთა დადგენას**. ნაწილობრივ ეს მიდგომა **კრიტიკას** აწყდება, რადგან ეს ნიშნავს, რომ კონკურენციის თავისუფლების უზრუნველყოფა ნაკლებად მნიშვნელოვანია, ვიდრე გარკვეული (მეცნიერებაში ისედაც სადავო) წარმოდგენები კონკურენციის ფუნქციაზე, უზრუნველყოს გარკვეული საერთო კეთილდღეობა. ამასთან, კონკურენციის სამართალი, თავის მხრივ, ზღუდავს თავისუფლებას და მისი გამოყენება ძნელად გასამართლებელია, თუკი ხელს უშლის ეკონომიკურ წინსვლას. აღიარების ღირსია კრიტიკული შეხედულება, რომ აღწერილმა ფუნქციურმა მოსაზრებებმა არ უნდა გამოორიცხოს კონკურენციის აუცილებელი თავისუფლება, განსაკუთრებით, იმის გამო, რომ შესაბამისი სარწმუნო პროგნოზები ხშირად შეუძლებელი ხდება. ასევე ნაკლებად განსაზღვრულია სუვერენული ჩარევის ფაქტობრივი პირობები. შესაბამისად, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ფრთხილად მოქმედებს ფუნქციურ ასპექტებთან მიმართებით (EuGH, 4.6.2009, Rs. C-8/08, „T-Mobile Netherlands“). კერძოდ, ეს მოსაზრებები მიიღება მაშინ, როდესაც პასუხი გაეცემა კითხვებს, პირველ რიგში, **კარტელების აკრძალვისგან გათავისუფლების** (101-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, AEUV), დომინანტური პოზიციის **ბოროტად გამოყენებისა** (102-ე მუხლი, AEUV) და კომპანიათა **შერწყმის** გადანეცილების შესახებ. სხვადასხვა ეკონომიკურ სექტორში არსებულ პრაქტიკაზე იხილეთ კომისიასთან არსებული კონკურენციის გენერალური დირექტორატის ყოველწლიური მოხსენებები – „ანგარიში ევროკავშირის კონკურენციის პოლიტიკის შესახებ“.

- 5 მიუხედავად ამ შინაგანი წინააღმდეგობებისა, კონკურენციის ნორმატიული კონცეფცია მიღებულია მხოლოდ შეზღუდულად და **მრავალრიცხოვანი კომპრომისის** საფუძველზე. ასე, მაგალითად, გათვალისწინებულია გამონაკლისები, განსაკუთრებით, „სპეციალურ“ სფეროებში (მაგ.: სოფლის მეურნეობა, §24). ბოლო წლების განმავლობაში **მომსახურების** ტრადიციული **სახელმწიფო მონოპოლიები** (მაგ.: ტელეკომუნიკაციების სფეროში) სულ უფრო მეტად დაემორჩილა კონკურენციულ სტრუქტურებს. მეორე მხრივ, განსაკუთრებით მაასტრიხტის ხელშეკრულების შემდეგ, **კონკურენციის პოლიტიკის** გარდა, განსაკუთრებული მნიშვნელობა შეიძინა სხვა ასპექტებმა: სამრეწველო, კვლევითი და რეგიონული პოლიტიკა, სოციალური პოლიტიკა და ადამიანის არსებობისათვის აუცილებელი პირობების უზრუნველყოფა, აგრეთვე, სავაჭრო პოლიტიკა (ზოგიერთ შემთხვევაში, გარკვეული პროტექციონისტული ტენდენციებით). ამით დასუსტდა ევროპულ დონეზე საბაზრო ეკონომიკის სტრუქტურების შექმნისა და შენარჩუნების ტრადიციულად ძალზე მნიშვნელოვანი სახელშეკრულებო მიზანი.
- 6 უფრო კონკრეტულად, იმისათვის, რომ კონკურენცია დაიცვას კომპანიათა მხრიდან დაზიანებისგან, კავშირის სამართალი შეიცავს არსებით ინსტრუმენტებს, ესენია: **კარტელების აკრძალვა** (101-ე მუხლი, AEUV); **ბაზარზე დომინანტური მდგომარეობის** ბოროტად გამოყენების აკრძალვა (102-ე მუხლი, AEUV); და კომპანიების **შერწყმის**

კონტროლი, რაც მხოლოდ მეორეული სამართლით რეგულირდება. ამასთან, ეს ინსტრუმენტები, ფაქტობრივად, მხოლოდ რეაგირებენ კონკურენციის დარღვევებზე – მართო შერწყმის კონტროლს აქვს პრევენციული ეფექტი. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 103-ე მუხლი შეიცავს სათანადო კომპეტენციებს **შესაბამისი მეორეულსამართლებრივი ნორმების დასადგენად**.

2002 წელს **ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების** შესახებ ხელშეკრულების გადის ამოწურვით ძალა დაკარგა ამ გაერთიანების კონკურენციის სპეციალურმა რეჟიმმა; ამჟამად მოქმედებს ხელშეკრულება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ. ევრატიმის ხელშეკრულება არ შეიცავს კონკურენციის წესებს. მისი ძირითადი სისტემა მნიშვნელოვნად განსხვავდება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებისგან (განსაკუთრებით, სააგენტოს მიერ ნედლეულის მიწოდება 52-ე მუხლის (EAGV) მიხედვით, ძლიერი კორპორატიული თანამშრომლობა ბირთვული ენერგიის ინდუსტრიაში და ა.შ.). ამ თავისებურებების გათვალისწინებით, ევროკავშირის კონკურენციის წესები **უნდა გამოიყენებოდეს ევრატიმის სფეროში**, როგორც დამხმარე *lex generalis*, მსგავსად 106-ე მუხლისა (EAGV), რომელიც ამას პირდაპირ ითვალისწინებს ინსტიტუციური სამართლის შემთხვევაში. ევროპული ეკონომიკური სივრცის შესახებ ხელშეკრულების 53-ე მუხლი 101-ე მუხლს (AEUV) ფართოდ იყენებს **ევროპული ეკონომიკური სივრცისათვის** (*Diem, DB 1994, 823*).

2. ევროპული კონკურენციის სამართლის განვითარების შესახებ

ლიტერატურა: *Gerbler*, The European Competition Law Story: Some German Roles, FS Fikentscher, 1998, 666; *Gith*, Die Entstehung des europäischen Kartellrechts, 2003; *Hambloch*, Europäische Integration und Wettbewerbspolitik: die Frühphase der EWG, 2009; *Möschel* (Hrsg.), 50 Jahre Wettbewerbsgesetz in Deutschland und in Europa, 2010; *Patel/Schweitzer* (Hrsg.), The historical foundations of EU competition law, 2013.

წარმოშობის თვალსაზრისით, აღსანიშნავია ევროპული კონკურენციის რეჟიმის შექმნა 1950-იან წლებში. შესაბამისი საერთო ევროპული ტრადიცია არ არსებობდა. 1951-53 წლებში, ევროპის **ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების** დაარსებისას, ხელშეკრულების 65-67 მუხლებით შეიქმნა დეტალური და „მკვეთრი“ კონკურენციის სამართალი. ეს იყო კიდევ ერთი შედეგი მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ გერმანიის ეკონომიკის დეკარტელიზაციისა მოკავშირეთა მხრიდან, ასევე, იმ დროის გამოძახილიც, რომელიც ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შექმნისას აღარ არსებობდა. **ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების კონკურენციის პოლიტიკის** იმდროინდელი კონცეფციის შექმნა გახლდათ გერმანიის დელეგაციის ისტორიული წვლილი რომის ხელშეკრულებებში (*Ludwig Erhard/Alfred Müller-Armack*). წინააღმდეგობების მიუხედავად, გერმანიაში, „ფრაიბურგის სკოლის“ (*Walter Eucken/Franz Böhm/Wilhelm Röpkke*) გავლენით, პარალელურად შემუშავდა კანონი კონკურენციის შემზღუდვის წინააღმდეგ (GWB), რომელიც, ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების ხელშეკრულების 85-ე მუხლის მსგავსად, ძალაში შევიდა 1958 წლის 1 იანვარს. საგულისხმოა, რომ ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების დანარჩენმა ხუთმა თანადამფუძნებელმაც მიიღო ეს რეჟიმი, თუმცა არც ერთ მათგანს არ გააჩნდა მსგავსი მკვეთრად გამოსატყუი ანტიკარტელური კანონმდებლობა ეროვნულ დონეზე.

ევროპულმა სასამართლომ განმარტა (თავდაპირველად საკამათო) ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების კონკურენციის წესების **სამართლებრივად სავალდებულო ხასიათი** (EuGH, 6.4.1962, Rs. 13/61, „De Geus/Bosch“). ევროპული გამოცდილების წყალობით, დღესდღეობით, სამართლებრივად დასაბუთებულმა სახელმწიფოებრივი მოქმედებების იდეამ ანტიმონოპოლიური პოლიტიკის სფეროში, **ფესვი გაიდგა ევროკავშირის სხვა წევრ სახელმწიფოებშიც**.

მოგვიანებით, საბჭომ და კომისიამ ფართოდ გამოიყენეს 103-ე მუხლით (AEUV) მინიჭებული საკანონმდებლო კომპეტენცია (ევროპული კავშირის მოქმედი სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 08.10). საკმაოდ დიდხანს ძირითადი აქცენტი კეთდებოდა 1962 წლის „კარტელის №17 რეგულაციაზე“, რომელიც მიიღეს ევროპის სოფლის მეურნეობის ბაზრის შექმნის პარალელურად (*Stockenhuber*,

Europäisches Kartellrecht, 1998). 2004 წლის 1 მაისს (ამ მოვლენას უწოდეს ევროპული კონკურენციის სამართლის „ნაზი რეგულაცია“ (*Mario Monti*)). იგი მნიშვნელოვანი ცვლილებებით ჩაანაცვლა **ახალმა „კარტელის რეგულაციამ“ 1/2003 (ABl. L 1/1)**. 1989 წელს კომპანიების შერწყმის კონტროლის რეგულაციით (რეგულაცია 4064/89) დამატებით შეიქმნა ახალი ინსტრუმენტი, რომელიც ახალი კარტელის რეგულაციის პარალელურად, ასევე შესაბამისი მეგვიდრით შეიცვალა (რეგულაცია 139/2004, ABl. L 24/1). ამასთან, კომისია, განსაკუთრებით, აშუაშინდელი 105-ე მუხლის (AEUV) საფუძველზე, ყოველწლიურად უამრავ ინდივიდუალურ **გადაწყვეტილებას** იღებს კომპანიებთან დაკავშირებით (ევროკავშირის მოქმედი კონკურენციის სამართლის მიმოხილვა: ევროპული კავშირის მოქმედი სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 08.10 – 08.90). თუ გავითვალისწინებთ წევრ სახელმწიფოთა **განსხვავებულ „ეკონომიკურ ფილოსოფიას“**, პრაგმატული მიდგომის გაგებით, ევროკავშირის **კონკურენტული „რეალობიტიკა“** ბევრი მიმართულებით იყო და არის გარდაუვალი. კომპრომისულობის მიუხედავად, ევროკავშირის კონკურენციის პოლიტიკამ **მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა ევროკავშირის ეკონომიკურ წარმატებებში**: კერძოდ, ის ცდილობდა, შეემცირებინა გადაჭარბებული კერძო და სახელმწიფო ეკონომიკური ძალაუფლება, რათა დაეცვა ბაზრის მოქალაქეთა ინტერესები და ევროპული ეკონომიკის კეთილდღეობა. თუმცა, უკანასკნელ პერიოდში **კონკურენციის ევროპული ფილოსოფია** გარკვეულწილად დაშორდა ტრადიციულ ფესვებს და იხრება მოქნილი, როგორც ზემოთ აღინიშნა, უფრო ეკონომიკური, ვიდრე იურიდიული მიდგომისკენ (მაგ.: აკრძალვის სისტემიდან ლეგალური გამონაკლისის სისტემაზე გადასვლა ახალი კარტელის რეგულაციით 1/2003; კომპანიების შერწყმის კონტროლის ახალი სტანდარტების განსაზღვრა 139/2004 რეგულაციით). ამასთან, სულ უფრო პრიორიტეტული ხდება გარკვეული მიმართულებები, მაგალითად, **საჯაროდ რეგულირებული ბაზრების** (ტელეკომუნიკაციები, ფოსტა, ტრანსპორტი, ენერგეტიკა და ა.შ.) **ლიბერალიზაციის** კუთხით.

3. ევროპული კონკურენციის სამართლის ძირითადი ცნებები

ლიტერატურა: *Degen*, Die Zwischenstaatsklausel des europäischen und deutschen Kartellrechts, 2004; *Terhechte*, Die ungeschriebenen Tatbestandsmerkmale des europäischen Wettbewerbsrechts, 2004; *Müller*, Abschied vom Bedarfsmarktkonzept bei der Marktabgrenzung?, 2007; *Frenz/Ehlenz*, Die Verhältnismäßigkeit im Wettbewerbsrecht – „Alrosa“, EWS2010, 305; *Krispenz*, Das Merkmal der wirtschaftlichen Tätigkeit im Unternehmensbegriff des Europäischen Kartellrechts, 2010; *Heinichen*, Unternehmensbegriff und Haftungsnachfolge im Europäischen Kartellrecht, 2011; *Hoffmann*, Art. 101 und 102 AEUV im Überblick, in: *Dauses/Ludwigs* (Hrsg.) HB EU-WirtschaftsR, H, 2015; *de Bronett*, „Unternehmen“ als „wirtschaftliche Einheiten“ – Das neue EU-Kartellrecht nach der Rechtsprechung des EuGH in der Rs. C-97/08 P – „Akzo Nobel“, EWS2012, 113; *Weiß*, Der Unternehmensbegriff im europäischen und deutschen Kartellrecht, 2012.

ა) კონკურენციის სამართლის ადრესატები

- 9 ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 101-ე მუხლის ადრესატები, ძირითადად, **კომპანიები და ბიზნესასოციაციები** არიან. კავშირის სამართლით გათვალისწინებული კომპანიის განსაზღვრება, ფუნქციურობის შედეგად, საკმაოდ ფართოდ უნდა იყოს გაგებული: იგი მოიცავს „ნებისმიერ **იურიდიულ პირს**, რომელიც **ეკონომიკურად საქმიანობს**, მიუხედავად მისი იურიდიული ფორმისა და დაფინანსების სახისა“ (EuGH, 17.2.1993, verb. Rs. C-159f./91, „Poucet“). ეს, ძირითადად, გულისხმობს ანაზღაურების სანაცვლო ნებისმიერ საქმიანობას; მოგების მიღების განზრახვა არ არის აუცილებელი. გამოირიცხება ისეთი საქმიანობა, რომელიც შეიძლება სუვერენული იყოს მხოლოდ კავშირის სამართლის გაგებით (EuGH, 19.1.1994, Rs. C-364/92, „SAT Fluggesellschaft“). შედეგად, კონკურენციის სამართალი ვრცელდება სახელმწი-

ფოს ისეთ საქმიანობებზე, როგორიცაა დასაქმების სააგენტოები (EuGH, 23.4.1991, Rs. C-41/90, „Höfner und Elser“) ან არაკომერციული კომპანიები (EuGH, 21.9.1999, Rs. C-67/96, „Albany“), ასევე, კანონით განწესებული კვალიფიკაციის ამაღლება (EuGH, 28.2.2013, Rs. C-1/12, „Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas“). შესაბამისად, **იურიდიული პირის** არსებობა დამოკიდებული არ არის მის სამართლებრივ ფორმაზე. აქედან გამომდინარე, მშობელი და შვილობილი კომპანიებიც ასეთ იურიდიული პირებად უნდა განიხილებოდნენ, თუკი ეს უკანასკნელნი ვერ შეძლებენ საკუთარი საბაზრო ქცევის დამოუკიდებლად განსაზღვრას. საკუთრების შემთხვევაში ეს 100%-ით სავარაუდოა (EuGH, 10.9.2009, Rs. 97/08 P, „Akzo Nobel“; ვარაუდის უარყოფის იშვიათ შემთხვევებთან დაკავშირებით იხ. EuGH, 5.12.2013, Rs. C-446/11 P, „KOM/Edison“; ამ შერაცხვის სხვადასხვა შედეგებზე დეტალურად იხ. 17.9.2015, Rs. C-597/13 P, „Toral“; v. 27.4.2017, Rs. C-516/15 P, „Akzo Nobel“). ბიზნესასოციაციები არიან ეკონომიკურად დამოუკიდებელი კომპანიების ასოციაციები, ანუ პოტენციური კონკურენტები. ამ შემთხვევაშიც არ აქვს მნიშვნელობა იურიდიულ ფორმას ან საფუძველს.

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 101-ე და მომდევნო მუხლები უშუალოდ ვრცელდება სახელმწიფო კომპანიებზეც (102-ე მუხლთან (AEUV) დაკავშირებით, იხ. EuGH, 8.6.2000, Rs. C-258/98, „Carra u. a.“), თუმცა გასათვალისწინებელია იმავე ხელშეკრულების 106-ე მუხლის სპეციალური დებულება. ამის სანაწიადმდეგოდ, ინსტიტუტები, რომლებიც ყიდულობენ ეკონომიკურ საქონელს (თუნდაც დიდი რაოდენობით), მაგრამ მხოლოდ არაეკონომიკური მიზნებით იყენებენ, არ წარმოადგენენ კომპანიებს (EuGH, 11.7.2006, Rs. C-205/03 P, „FENIN“) და, ცხადია, არც **კერძო საბოლოო მომხმარებლებს**.

სპეციალური ანტიმონოპოლიური კითხვები წარმოიშობა იმ ჯგუფების შემთხვევაში, რომლებიც შედეგადად რამდენიმე კომპანიისგან; ან ერთობლივი საწარმოს შემთხვევაში (კომპანიის გაგებით), რომელსაც ერთობლივად აკონტროლებს ორი ან მეტი კომპანია (განსაკუთრებულად იგულისხმება შვილობილი კომპანიები: დაწვრილებით იხ. *Kurz, WuW* 1986, 765). როგორც წესი, მათ შორის კონკურენცია არ არსებობს, ასე რომ, ამგვარი საქმიანობა არ უნდა შეიზღუდოს.

საერთაშორისო სამართლის მიხედვით დადგენილ ფარგლებში, საკავშირო ინსტიტუტებს ზომების მიღება შეუძლიათ იმ კომპანიების მიმართაც, რომელთა რეგისტრირებული ადგილმდებარეობა მესამე ქვეყანაშია, თუ შეთანხმებების შედეგები და ა.შ. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მოქმედების სფეროში ხვდება.

101-ე მუხლის (AEUV) თანახმად (მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტთან (EUV) კავშირში), **წევრი 10 სახელმწიფოები** ვალდებული არიან, არ მიიღონ ზომები, რომლებიც ხელს შეუწყობს კარტელის (ან დომინანტური პოზიციის, რომლის ბოროტად გამოყენებაც შეიძლება) შექმნას (EuGH, 1.10.1987, Rs. 311/85, „Vlaamse Reisbureaus“). ეს ეხება **კერძო ასოციაციებსაც**, რომლებსაც გარკვეულ სფეროებში სპეციფიკური რეგულირების უფლებამოსილება აქვთ. წევრი სახელმწიფოებისა ან კერძო ასოციაციების მიერ საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში მიღებული ზოგადი რეგულაციები კავშირის სამართლის შესაბამისი იქნება მხოლოდ მაშინ, როცა ეს დოკუმენტები იძენს საერთო ლეგიტიმურ ინტერესს და ამ ინტერესის პროპორციულია, თუნდაც კავშირის სამართალი არ ცნობდეს 101-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მიღმა (AEUV) არსებულ „rule of reason“-ის ზოგად დოქტრინას (EuGH, 19.2.2002, Rs. C-309/99, „Wouters“).

ბ) შესაბამისი ბაზარი

- 11** კონკურენციის სამართლის ინსტრუმენტების გამოყენება შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მოცემულ ბაზარზე ეს პროცესი დამახინჯებულია (ან ემუქრება დამახინჯება). კომპანიები კონკურენციას უწევენ ერთმანეთს არა აბსტრაქტულ, არამედ **კონკრეტულ ბაზრებზე**. ეს უკანასკნელი გულისხმობს, რომ სხვადასხვა სავაჭრო **პროდუქტი** (საქონელი, მომსახურება) მიიჩნევა ფაქტობრივი ბაზრის ვითარების **იდენტურად ან ფუნქციურად ეკვივალენტურად**, მათი მახასიათებლების, ფასისა და მიზნის გათვალისწინებით. შედეგად, მათ შეიძლება ჩაანაცვლონ ერთმანეთი („საბაზრო მოთხოვნილებების კონცეფცია“). კომპანიის ცნების მასშტაბის შესაბამისად, აქ განიხილება მთლიანი სავაჭრო მიმოქცევა (EuGH, 22.1.1987, Rs. 45/85, „Verband der Sachversicherer“).

ბოლო დროს ამ კონცეფციის სულ უფრო მეტი დეტალიზება ეყრდნობა იმ არგუმენტს, რომ გასარკვევია, რამდენად უნდა **გაითვალისწინოს** ამა თუ იმ **კომპანიამ** სხვა კომპანიები; ამ მხრივ, საბაზრო მოთხოვნილებათა კონცეფციას მხოლოდ დამხმარე ფუნქცია აქვს. შესაბამისად, კარტელების კონტროლის დროს ჩნდება კითხვა, რა შედეგები შეიძლება მოჰყვეს ამას სხვა კომპანიებისათვის; ხოლო დომინანტური პოზიციის ბოროტად გამოყენებასა და კომპანიათა შერწყმაზე მეთვალყურეობისას, უნდა გაირკვეს, არიან თუ არა თავად ეს კომპანიები საკმარისი კონკურენტული ზეწოლის ქვეშ. პრაქტიკაში, ეს საკითხი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მაშინ, როცა სწავლობენ, რამდენად თვალშისაცემია კონკურენციის დამახინჯება.

ბაზრები არსებობს არა მხოლოდ მიმწოდებლების, არამედ მომხმარებლებისთვისაც. განაწილების სხვადასხვა დონე (საბითუმო, საცალო) ასევე ქმნის სხვადასხვა ბაზარს. ერთგვარი ტესტია იმის გარკვევა, ახდენს თუ არა გავლენას ერთ სფეროში ფასების ზრდა მეორე სფეროზე. საერთო ჯამში, პრეცედენტული სამართალი საკმაოდ მცირე დაკვირვების საშუალებას იძლევა (etwa EuGH, 14.2.1978, Rs. 27/76, „United Brands“ – ბანანები ქმნის საკუთარ ბაზარს – ან EuGH, 13.2.1979, Rs. 85/76, „Hoffmann-La Roche“ – თითოეული ვიტამინის ჯგუფი ქმნის საკუთარ ბაზარს; დაწვრილებით, იხ: კომისიის შეტყობინება შესაბამისი ბაზრის განსაზღვრების შესახებ, გაერთიანების კონკურენციის სამართლის შესაბამისად, ABl. 1997, C 372/5).

ტერიტორიული თვალსაზრისით, კონკურენცია **კავშირის** ფარგლებში, ან, სულ მცირე, მის **მნიშვნელოვან ნაწილებში**, უნდა შემოიფარგლოს (= საქმიანობა ერთ ან რამდენიმე წევრ სახელმწიფოში, ან ცალკეულ დიდ რეგიონებსა თუ კავშირის მნიშვნელოვან პორტებში, იხ. EuGH, 27.3.1974, Rs. 127/73, „BRT-II“; KOM, ABl. 1994, L 15/8: „Sea Containers“). თუ შესაბამისი ბაზარი სცილდება კავშირის ტერიტორიას, ეს, სავარაუდოდ, რეგულარულად იმოქმედებს კონკურენციაზე კავშირის შიგნით.

გ) სახელმწიფოთაშორისი დათქმა

- 12** საბოლოოდ, კარტელებს, როგორცაა, მაგალითად, დომინანტური პოზიციის ბოროტად გამოყენება, კრძალავს 101-ე მუხლი (AEUV), თუკი მათ შეიძლება შემლდონ **ვაჭრობა წევრ სახელმწიფოებს შორის**. ამგვარად, ზომები, რომლებიც მოქმედებს მხოლოდ ეროვნულ დონეზე, ან მხოლოდ მესამე ქვეყნების მიმართ, განიხილება ეროვნული კონკურენციის სამართლის შესაბამისად. ამასთან, 101-ე მუხლი (AEUV) არ მოით-

ხოვს მონაწილე მხარეთა მდებარეობას სხვადასხვა წევრ სახელმწიფოში. კავშირის შიგნით გავლენათა შეფასებისას, ევროპული სასამართლო განსაკუთრებულად ითვალისწინებს მოსალოდნელ უარყოფით ზეგავლენას ერთიანი ბაზრის მიზნებზე (EuGH, 9.7.1969, Rs. 5/69, „Völk/Vervaecke“). ამრიგად, პრეცედენტული სამართალი ასევე მოიცავს სხვა მსგავს შეთანხმებებსაც (მაგ.: ხელშეკრულებები ლუდის ექსკლუზიურად შეძენის შესახებ), რომლებიც „ფართოდ არის გავრცელებული“ ეროვნულ დონეზე (EuGH, 12.12.1967, Rs. 23/67, „Brasserie de Haecht“). კომისიის შესაბამისი დირექტივების მიხედვით (ABl. 2004 C 101/81), ეს კრიტერიუმი არ სრულდება მხოლოდ მაშინ, თუ მხარეთა მთლიანი საბაზრო წილი არ აღემატება 5%-ს, შესაბამისი პროდუქტებით ვაჭრობის წლიური ბრუნვა კი – 40 მილიონ ევროს.

დ) დარგობრივი წესები

განსაკუთრებული წესები ვრცელდება გარკვეულ ეკონომიკურ სექტორებსა და სფეროებში. **სახელმწიფო კომპანიების** გამონაკლისის გარდა (106-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV), აღსანიშნავია ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 42-ე მუხლის **სოფლის მეურნეობასთან** დაკავშირებით. 101-ე მუხლის (AEUV) სპეციფიკური გავლენა **ინტელექტუალური საკუთრების** უფლებებზე განიმარტება ამ კონტექსტში. 13

II. კარტელის აკრძალვა და მისი გამონაკლისები (101-ე მუხლი, AEUV)

ლიტერატურა: *Bechtold*, Theorie und Praxis des europäischen Kartellverbots, FS Scheuing, 2011, 467; *Mäger* (Hrsg.), Europäisches Kartellrecht, 2. Aufl. 2011; *Bailey*, Restrictions of competition by object under Article 101 TFEU, CMLRev 2012, 559; *Liebscher* u. a. (Hrsg.), Handbuch der EU-Gruppenfreistellungsverordnungen, 2. Aufl. 2012; *Petzold*, Die Kosten-Preis-Schere im EU-Kartellrecht, 2012; *Breuer*, Das EUKartellrecht im Kraftfeld der Unionsziele, 2013; *van Cleyenbreugel*, Article 101 TFEU and the EU Courts, CMLRev 2014, 1381; *Emmerich/Hoffmann*, Art. 101 AEUV – Kartellverbot, in: Dausen/Ludwigs (Hrsg.), HB EU-WirtschR, H I § 2, 2015; *Bornkamm/Montag/Säcker* (Hrsg.), Münchener Kommentar: Europäisches und Deutsches Wettbewerbsrecht I, 2. Aufl. 2015; *Frenz*, Zusagen in der Fusionskontrolle, EWS2015, 79; *Schweitzer*, Das binnenmarktliche Kartellverbot und Freistellungsrecht, in: Müller-Graff (Hrsg.), EnzEuR IV, 2015, § 8; *Ibáñez Colomo*, Restrictions on Innovation in EU Competition Law, ELRev 2016, 201; *Kaeding*, Ungeschriebene Ausnahmen vom Verbot wettbewerbsbeschränkender Verhaltenskoordinierungen?, 2017; *Meyring/Gerard/Merola* (Hrsg.), The Notion of Restriction of Competition, 2017; *Witt*, The enforcement of Article 101 TFEU, CMLRev 2018, 417.

1. ძირითადი სტრუქტურა

ხელშეკრულება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ, კერძოდ, 101-ე მუხლის პირველი პუნქტი, **პრინციპულად კრძალავს** გარკვეულ შეთანხმებებს, გადაწყვეტილებებსა და შეთანხმებულ პრაქტიკას საწარმოებს ან საწარმოთა ასოციაციებს შორის („**კარტელის აკრძალვა**“). ამ მუხლში „ა“-„ე“ ქვეპუნქტებით დეტალურად არის აღწერილი ასეთი შეთანხმებების **მნიშვნელოვანი ტიპები** (მაგ.: ფასების ფიქსაცია, ბაზრის განაწილება) („მაგალითების კატალოგი“ იხ. *Zimmer*, in: Immenga/

Mestmäcker (Hrsg.), Wettbewerbsrecht, Band 1 – EU, 2012, Art. 101 Abs. 1 Rn. 232ff.). ვინაიდან კარტელების აკრძალვა **უშუალოდ მოქმედებს**, მისი საწინააღმდეგო შეთანხმებები და სხვა სახის გარიგებები **ბათილია** (101-ე მუხლის მე-2 პუნქტი (AEUV) და EuGH, 6.4.1962, Rs. 13/61, „De Geus/Bosch“), თუკი არ არსებობს რაიმე გამონაკლისი. კარტელების აკრძალვას პროცედურულად და უფრო დეტალურად არეგულირებს 1/2003 რეგულაცია (ABl. L 1/1 = Sart. II Ziff. 165) და სხვა დებულებები, მიღებული 103-ე მუხლის (AEUV) საფუძველზე.

- 15** უფრო კონკრეტულად, კარტელი გულისხმობს შეთანხმებასა და სხვა სახის გარიგებებს საწარმოებსა და საწარმოთა ასოციაციებს შორის. ეს ზღუდავს კონკურენციას შესაბამის ბაზარზე, რითაც მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს წევრ სახელმწიფოთა შორის ვაჭრობაზე. ათწლეულების განმავლობაში 101-ე მუხლის (AEUV) შემადგენლობის ნიშნებთან დაკავშირებით, პრაქტიკაში შემუშავდა **დეტალური სამართლებრივი დოგმატიკა**. შეგვიძლია, აქ წარმოგიდგინოთ მისი მხოლოდ რამდენიმე ფუნდამენტური საკითხი.

ა) კარტელის ცნება

- 16** კონკურენციის რაც შეიძლება ეფექტიანად დაცვისთვის, შეთანხმებები, გადანყვებილებები და შეთანხმებული პრაქტიკა **ფართოდ არის გაგებული** უფრო ეკონომიკური, და არა მკაცრად იურიდიული კუთხით. გარდა ოფიციალური ხელშეკრულებებისა, ნორმა ასევე მოიცავს (უფრო მარტივად დასამოწმებელ) ფაქტობრივ ქცევას, „მორალურ“ ჯენტლმენურ თანხმობას, ან შეთანხმებულ პრაქტიკას („meeting of the minds“) (იხ. მაგ.: EuG, 10.3.1992 Rs. T-13/89, „Polypropylen“). ამ მხრივ, წარმოიშობა უბრალო (ბაზრის მიერ იძულებული) **პარალელური ქცევისგან** გამიჯვნის რთული საკითხები, განსაკუთრებით, ოლიგოპოლიტურ ბაზრებზე (იხ. მაგ.: EuGH, 14.6.1972, Rs. 49/69 „BASF“; 31.3.1993, verb. Rs. C-89/85, u. a. „Ahlström“; დაწვრილებით კარტელის ცნებაზე იხ. *Dörr/Haus*, JuS 2001, 313). კარტელების აკრძალვის „სასიკვდილო ცოდვებად“ მიიჩნევა ე.წ. **„სასტიკი კარტელები“** – შეთანხმებები ფასების, რაოდენობებისა და ტერიტორიების შესახებ (*Terhechte*, ZaöRV 2008 689). რეგულარული დარღვევაა საწარმოებს შორის ინფორმაციის გაცვლაც კონკურენტულ მოქმედებებზე (EuGH, 4.6.2009, Rs. C-8/08, „T-Mobile Netherlands“).

ბ) კონკურენციის შეზღუდვა

- 17** აკრძალულია მხოლოდ ისეთი შეთანხმებები, რომლებიც **„მიზნად ისახავს ან იწვევს“** კონკურენციის ხელშეშლას ან შეზღუდვას კავშირის შესაბამის ბაზარზე, ანუ მის დამახინჯებას. ამრიგად, კონკურენციის დამახინჯების განზრახვა, მიუხედავად ეფექტისა, იკრძალება, თუმცა ეს შეიძლება მოხდეს უნებლიე ობიექტური „მიზეზითაც“ (დაწვრილებით იხ. EuGH, 20.11.2008, Rs. C-209/07, „Beef Industry Development Society“). დაბარალებული ბაზრის დეტალური ანალიზი საჭიროა მხოლოდ მაშინ, როცა კონკურენცია უკვე დამახინჯებულია (EuGH, 11.9.2014, Rs. C-67/13, „Groupement Carte Bancaire“). ამ თვალსაზრისით, საკმარისია ზომის ობიექტური მიზანშეწონილობა,

კონკურენციის შეზღუდვა არ არის საჭირო (EuGH, 23.11.2006, Rs. C-238/05, „Asnef-Equifax“). ხელშეკრულების ტექსტი არ წარმოგვიდგენს ამომწურავ მაგალითებს. კონკურენცია სრულად არის დაცული, როგორც სუბიექტური, ასევე ქმედითი საფრთხეებისგან. ის უკვე შეზღუდულად მიიჩნევა, თუ იზღუდება ცალკეულ ეკონომიკურ მოთამაშეთა გადანაწილების მიღების თავისუფლება; დასაწყისში ნახსენები ფუნქციური მოსაზრებები მოქმედებს მხოლოდ მე-3 პუნქტის გამოყენებისას. პირველი პუნქტი აღარ ითვალისწინებს მხოლოდ იმ ქცევებს, რომლებიც, ეკონომიკური თვალსაზრისით, აუცილებელია კონკრეტული ბაზრის შესაქმნელად, ან კომპანიებისთვის მასზე წვდომის უზრუნველსაყოფად. როგორც წესი, კორპორაციის შიდა რეგულაცია, კონკურენციის არარსებობის გამო, არ წარმოადგენს შეზღუდვას.

გ) შესამჩნევობის დათქმა

ალიარებულია, რომ კონკურენციის შელახვა დაუშვებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, **18** თუ ის „**შესამჩნევია**“ (EuGH, 9.7.1969, Rs. 5/69, „Völk/Vervaecke“; st. Rspr.). ე.წ. „**ბაგატელურ კარტელებზე**“ არ ვრცელდება აკრძალვა. კომისიამ დაადგინა მონაწილე მხარეთა საბაზრო წილის „შესამჩნევობის ზღვარი“ შიდა ბაზარზე: 10% – ჰორიზონტალური, და 15% – ვერტიკალური შეთანხმებებისათვის (ნაკლებმნიშვნელოვანი ხელშეკრულებების შეტყობინებაზე იხ. ABI. 2014, C 291/1, sog. „De-minimis-Bekanntmachung“). ეს არ ეხება შემთხვევებს, როდესაც კონკურენციის შელახვა გამიზნულია. ამასთან, ეს შეტყობინება ეროვნული ორგანოებისთვის სავალდებულო არ არის, თუნდაც ევროპული სამართლის გამოყენებისას (ორივე შემთხვევისთვის EuGH, 13.12.2012, Rs. C-226/11, „Expedia“).

დ) გამონაკლისი მე-3 პუნქტის შესაბამისად

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 101-ე მუხლის მე-3 **19** პუნქტი აწესებს გამონაკლისს კარტელების აკრძალვიდან, იმ საფუძველით, რომ, ეკონომიკური თვალსაზრისით, კომპანიებს შორის თანამშრომლობის სხვადასხვა ფორმა სინამდვილეში შეიძლება სასარგებლო იყოს. ამ დებულების თანახმად, შეთანხმებები და სხვა სახის გარიგებები, რომლებიც თავისთავად აკრძალულია 1 პუნქტით, თავისუფლდება აღნიშნული დანაწესისგან, თუკი ხელს უწყობს ტექნოლოგიურ ან ეკონომიკურ პროგრესს (მაგ.: გარემოს დაცვის სფეროში) და, ამგვარად, აუმჯობესებს კვლევას, წარმოებას ან გაყიდვებს. შესაბამის ბაზარზე მიღებული **უპირატესობები/შეღავათები** უნდა იყოს **კუმულაციური**, ასევე, სარგებლიანი, როგორც **საწარმოების**, ასევე **მომხმარებლებისთვის** (EuGH, 13.7.1966, verb. Rs. 56 und 58/64, „Consten und Grundig“). გარდა ამისა, დაცული უნდა იყოს პროპორციულობა: კონკურენცია უნდა შემოიფარგლებოდეს მხოლოდ საჭიროებით და შენარჩუნდეს მნიშვნელოვან ნაწილებში (EuGH, 23.1.2006, Rs. C-238/05, „Asnef-Equifax“); კონკურენციის შეზღუდვა მოგებიანი უნდა იყოს ეკონომიკისთვისაც.

საპროცესო თვალსაზრისით, ამ გამონაკლისით სარგებლობა 2003 წლამდე დამოკიდებული იყო **20** **კომისიის** შესაბამის (წინამორბედ) **გადაწყვეტილებაზე**: მას შეეძლო გამონაკლისის მინიჭება ინდივიდუალურ საფუძველზე, ან შეთანხმებების კატეგორიის მიხედვით („ჯგუფური გათავისუფლება“).

ჯგუფური გათავისუფლების შესაძლებლობა დღესაც ფართოდ გამოიყენება. ამასთან, 101-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, 1/2003 რეგულაციის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, **უშუალოდ გამოყენებადი ლეგალური გამონაკლისია** პირველი პუნქტით გათვალისწინებული აკრძალვიდან. შესაბამისად, აკრძალული არ არის შეთანხმებები, რომლებიც რეგულირდება მე-3 პუნქტით, თანაც ეს არ საჭიროებს რაიმე სპეციალურ გადანაცვტილებას. ამ შემთხვევაში, კომისია, ეროვნული ორგანოები ან სასამართლოები ახორციელებენ მხოლოდ ex post კონტროლს. ამასთან დაკავშირებული სამართლებრივი გაურკვევლობის შესამსუბუქებლად, კომისიამ გამოსცა შესაბამისი დირექტივაც (ABl. 2004, C 101/97). გარდა ამისა, კომისიას, სამართლებრივი აქტების საშუალებით (ეროვნული ხელისუფლებისა და სასამართლოებისთვის სავალდებულო მოქმედებით, რაც შეიძლება გააუქმოს ევროპულმა სასამართლომ 267-ე მუხლის (AEUV) შესაბამისად, იხ. 1/2003 რეგულაციის მე-16 მუხლი) კვლავინდებურად შეუძლია დამატებითი გამონაკლისების დაშვება გარკვეული დაჯგუფებებისთვის. ჯგუფური გათავისუფლების 1/2003 რეგულაციის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, ამით (დეკლარაციულად) აიხსნება კარტელის აკრძალვის გამოყენებლობა.

ამრიგად, 1/2003 რეგულაციამ **შეცვალა სისტემა**, რომელიც ჩამოყალიბებული იყო 1962 წელს მიღებული წინამორბედი რეგულაციით (№17). ეს ნაბიჯი, რომელიც, თავისი მოცულობიდან გამომდინარე, გარდაუვალი იყო 2004 წლის გაფართოების რაუნდის წინ, განსაკუთრებულად გააკრიტიკა გერმანულმა მხარემ: იგი მიუთითებდა 101-ე მუხლის მე-3 პუნქტის ფორმულირებაზე, ასევე, ევროპული კარტელების კონტროლის ეფექტიანობის სავარაუდო შემცირებაზე (*Koenigs*, DB 2003, 755; *Möschel*, FS K. Nörr, 2003, 609; *K. Schmidt*, BB 2003, 1237). თუმცა, მართლმსაჯულების სასამართლომ აღნიშნული ცვლილება ირიბად მიიჩნია მართლზომიერად (EuGH, 23.11.2006, Rs. C-238/05, „Asnef-Equifax“).

- 21** ჯგუფური გათავისუფლების ძირითად სამართლებრივ საფუძველს ქმნის **19/65** (ABl. 1965, S. 533) და **2821/71** (ABl. 1971, L 285/46) **რეგულაციები**. ეს დოკუმენტები **კომისიას ანიჭებს უფლებამოსილებას**, რომ მიიღოს დარგობრივი ჯგუფური გათავისუფლების რეგულაციები, რომლებიც ამ სფეროში ძლიერი პოზიციის დაკავების შესაძლებლობას უქმნიან. აღსანიშნავია გამონაკლისები შემდეგი მიმართულებებით: **კვლევა და განვითარება** (რეგულაცია 1217/2010, ABl. L 335/36), **სპეციალიზაციის შეთანხმებები** (რეგულაცია 1218/2010, ABl. L 335/43) და **ტექნოლოგიების გადაცემა** (რეგულაცია 316/2014, ABl. L 93/17). **გარემოს დაცვა** ასევე შეიძლება იყოს აკრძალვისგან გათავისუფლების მიზეზი, მთელ რიგ დარგობრივ გამონაკლისებთან ერთად.

კარტელის აკრძალვის კიდევ ერთი შორსმიმავალი გამონაკლისი ღია „**rule of reason**“-ის გაგებით, რომელსაც ითვალისწინებს აშშ-ის ანტიმონოპოლიური კანონმდებლობა (მაგ.: ლეგითიმური საერთო ინტერესების სასარგებლოდ), არ არსებობს. თუმცა, პრაქტიკა ნაწილობრივ აქეთ იხრება. ამასთან, სახელმწიფოს ან ასოციაციების მიერ გატარებული ზომები შეიძლება დასაშვები იყოს, თუ ისინი გამართლებულია საერთო ინტერესებით.

ე) კარტელის აკრძალვის სამართლებრივი შედეგები

- 22** ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 101-ე მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული შეთანხმებები, რომლებიც დაუშვებელია მე-3 პუნქტით, ipso iure ბათილია მე-2 პუნქტის შესაბამისად. ამ ბათილობას თან სდევს **სამოქალაქო და საჯარო სამართლებრივი შედეგები**. სამოქალაქო სამართლის შესაბამისად, კონკურენტებმა შეიძლება მოითხოვონ გარკვეული მოქმედებისაგან თავშეკავება და ზიანის ანაზღაურება. საჯარო სამართლის თანახმად, აკრძალვამ შეიძლება გამოიწვიოს **ადმინისტრაციულსამართლებრივი სანქციები** კომისიის (გაუქმების ბრძანება, საურავები, ჯარიმები) ან ეროვნული ხელისუფლების ორგანოების მხრიდან.

2. პორიზონტალური და ვერტიკალური შეთანხმებების დეტალები

ლიტერატურა: *Pampel*, Rechtsnatur und Rechtswirkungen horizontaler und vertikaler Leitlinien im reformierten europäischen Wettbewerbsrecht, 2004; *Deselaers/Seeliger*, Die Leitlinien der Kommission zur Bewertung nicht-horizontaler Zusammenschlüsse, EWS2008, 57; *Lianos*, Collusion in vertical relations under Article 81 EC, CMLRev 2008, 1027; *Sosnitzer/Hoffmann*, Die Zukunft der vertikalen Preisbindung im Europäischen Kartellrecht, AG 2008, 107; *Simon*, Die neue Kartellrechtsverordnung (EU) Nr. 330/2010 für Vertriebs- und Lieferverträge, EWS2010, 497; *Wish/Bailey*, Regulation 330/2010: The Commission's new block exemption for vertical agreements, CMLRev 2010, 1757; *Gheur/Petit* (Hrsg.), Vertical Restraints and Distribution Agreements under EU Competition Law, 2011; *Schultze/Pautke/Wagener*, Die Gruppenfreistellungsverordnung für vertikale Vereinbarungen, 3. Aufl. 2011; *Burgstaller/Lettner* (Hrsg.), EU-Kartellrecht: Die Gruppenfreistellungsverordnungen, 2014.

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 101-ე მუხლით გათვალისწინებული კარტელების აკრძალვა ტრადიციულად განასხვავებს „**პორიზონტალურ**“ შეთანხმებებს რეალურ ან პოტენციურ კონკურენტებს შორის და „**ვერტიკალურ**“ შეთანხმებებს – პროდუქტების განაწილების სხვადასხვა დონეზე მყოფ საწარმოებს შორის. მეორე შემთხვევაში, პრაქტიკაში განსაკუთრებულ როლს ასრულებენ **სპეციფიკური და შერჩევითი განაწილების სისტემების** ერთობლიობა.

ა) პორიზონტალური შეთანხმებები

პორიზონტალური შეთანხმებები გულისხმობს კონკურენტულ შეთანხმებებს **წარმოების ან ვაჭრობის თანაბარ დონეზე** მყოფ კომპანიებს შორის. ამის პრაქტიკული მაგალითებია (ხშირად კომბინირებული) შეთანხმებები ფასისა და რაოდენობის შესახებ (იხ. მაგ.: შეთანხმებები PVC-თან (EuGH, 15.10.2002, Rs. 238/99 P, „Limburgse Vinyl Maatschappij“), Lysin-სა (EuGH, 18.5.2006, Rs. C-397/03 P, „Acher Daniels Midland“) და ვიტამინებთან დაკავშირებით (EuG, 15.3.2006, Rs. T-15/02, „BASF“ u. a.)). მათ განეკუთვნება ის შეთანხმებებიც, რომლებიც შეეხება რეგიონული კრიტერიუმებით **ბაზრის დანაწილებას** (EuGH, 7.1.2004, verb. Rs. C-204/00 P, „Aalborg Portland“, მათ შორის, ცემენტის სფეროში). განსაკუთრებული საფრთხე ექმნება შიდა ბაზარს, როცა ეს დოკუმენტები უკავშირდება წევრი სახელმწიფოების ეროვნულ სამღვრებს. არსებითად დაუშვებელია ბაზრების სხვა კრიტერიუმებზე დაყრდნობით დაყოფაც (იხ. EuG, Urt. v. 6.12.2005, II-5259, Rs. T-48/02, „Brouwerij Haacht“ მომხმარებლის ბაზრების მიხედვით დიფერენციაციის შესახებ; EuG, 18.7.2005, Rs. T-241/01, „Scandinavian Airlines System“ ფრენის მარშრუტების შესახებ). სხვა მაგალითებია ჯგუფური ბოიკოტი, ასევე, დისკრიმინაციული შეთანხმებები, შეერთების ხელშეკრულებები, ან თუნდაც მედიატორული შეთანხმებები (სახელმწიფო შესყიდვებისას). საპირისპიროდ, მაგალითად, კვლევების სფეროში თანამშრომლობა შეიძლება გამართლდეს 101-ე მუხლის მე-3 პუნქტით (AEUV).

კომისიამ გამოაქვეყნა **დირექტივები** 101-ე მუხლის (AEUV) პორიზონტალური შეთანხმებების გამოყენების შესახებ (ამჟამად ABL, 2011, C 11/1). ოფიციალურად, ისინი სავალდებულო არ არის, მაგრამ პრაქტიკული თვალსაზრისით მნიშვნელოვან **მიმართულებებს** აძლევს კომისიას, საიდანაც გადახრა საფუძვლიანი მიზეზის გარეშე დაუშვებელია. მათი მთავარი იდეაა, რომ შეთანხმებები არ ჩაითვალოს დაუშვებლად, თუკი შეიძლება გამართლდეს ეკონომიკური თვალსაზრისით („**Rule of Reason**“ მიდგომა).

ბ) ვერტიკალური შეთანხმებები

25 კონკურენციის ვერტიკალური შეთანხმებები მიიღება **ეკონომიკური პროცესის სხვადასხვა ეტაპზე** მყოფ საწარმოებს შორის. ხშირად საუბარი ეხება სავაჭრო დონეზე დადებულ შეთანხმებებს მწარმოებლებსა და მომხმარებლებს შორის (*Ackermann, EuZW 1997, 271*). არსებითად, ეს შეთანხმებებიც ექვემდებარება 101-ე მუხლს (AEUV) (EuGH, 13.7.1966, verb. Rs. 56 u. 58/64, „Consten und Grundig“). შიდა ბაზარზე **კონკურენციას** ისინი მაშინ **აბრკოლებენ სერიოზულად**, როდესაც მიზნად ისახავენ წევრი სახელმწიფოების მთლიანი ტერიტორიის იზოლირებას სხვა წევრ სახელმწიფოთა პარალელური იმპორტისგან.

26 ვერტიკალური შეთანხმებები ზოგადად ეხება გარკვეული საქონლის **ექსკლუზიურ განაწილებას ან შეძენას** ეკონომიკის სხვადასხვა დონეზე მყოფ საწარმოებს შორის, აგრეთვე, **ექსკლუზიური მიწოდების ვალდებულებებს**. „**შერჩევითი განაწილების სისტემებში**“ გადამყიდველები შერჩეულნი არიან ერთგვაროვანი და არადისკრიმინაციული გზით, ასევე, თვისებრივ ობიექტურ ფაქტორებზე დაყრდნობით, როდესაც პროდუქტის სპეციფიკაციები მოითხოვს ამას (EuGH, 6.12.2017, Rs. C-230/16, „Coty“; 22.10.1986, Rs. 75/84, „Metro“). **ფრანშიზის განაწილების სისტემები**, რომლებითაც კომპანია, ანაზღაურების სანაცვლოდ, დამოუკიდებელ გამყიდველებს თავისი სახელისა და ბიზნესმეთოდების გამოყენების საშუალებას აძლევს, ნებადართულია გარკვეულ ფარგლებში (EuGH, 28.1.1986, Rs. 161/84, „Pronuptia“). ევროკავშირის კონკურენციის პრაქტიკა პარალელური იმპორტის ზემოხსენებულ პრევენციას, უპირველეს ყოვლისა, ტერიტორიული დაცვით ებრძვის (მაგ.: EuGH, 14.12.1983, Rs. 319/82, „Kerpen u. Kerpen“). შეიძლება ასევე პრობლემური იყოს ლუდის გაყიდვებთან დაკავშირებული ხელშეკრულებები (EuGH, 21.2.1991, Rs. C-234/89, „Delimitis“; *Jehle, EuZW 1991, 372*).

330/2010 რეგულაციის (ABl. L 102/1) ზოგადი მნიშვნელობა აქვს: ეს არის „**ჯგუფური შეთანხმებების ქოლგა რეგულაცია**“ (კომისიის შესაბამის დირექტივებთან ერთად, ABl. 2010, C 130/1), რომელიც არბილებს ვერტიკალური შეთანხმებების აკრძალვას („ნებადართულია ის, რაც პირდაპირ არ არის აკრძალული“); ამასთანავე, ადგენს ზოგად წესებს, რომლებიც აკრძალვის წინაპირობად განსაზღვრავს მიმწოდებლის საბაზრო წილს, არანაკლებ 30%-ისა. 2010 წელს მიმწველოვნად შეიზღუდა ავტოსატრანსპორტო სექტორში ტრადიციულად არსებული სპეციალური რეგულაციები, რომელთა საშუალებითაც შესაძლებელი იყო მრავალი ექსკლუზიური გარიგების დადება მწარმოებლებსა და გამყიდველებს შორის, განსაკუთრებით, სათადარიგო ნაწილებსა და ავტოტექნიკის სახურებასთან დაკავშირებით (ამჟამად რეგულაცია 461/2010, ABl. L 129/52; იხ. *Wegner, BB 2010, 1803, 1867*). ასევე დაუშვებელია „კაბალური ხელშეკრულებების“ გაფორმება, რითიც თავიდან უნდა იაცილონ ავტოსატრანსპორტო საშუალების **რეიმპორტი** მწარმოებელ ქვეყანაში (EuGH, 18.9.2003, Rs. C-338/00 P, „Volkswagen“; *Vogel, GPR 2004, 40*).

III. ბაზარზე დომინანტური პოზიციის ბოროტად გამოყენება (102-ე მუხლი, AEUV)

ლიტერატურა: *Dezobry*, La théorie des facilités essentielles, 2009; *Gauß*, Die Anwendung des kartellrechtlichen Missbrauchsverbots nach Art. 82 EG (Art. 102 AEUV) in innovativen Märkten, 2010; *Witt*, The Commission's Guidance Paper on Abusive Exclusionary Conduct – More Radical than it Appears?, *ELRev* 2010, 214; *Kirchner*, Das Missbrauchsverbot des Art. 102 AEUV: Sinnfälligkeit eines stärker ökonomischen Ansatzes?, in: *Schwarze/Müller-Graff* (Hrsg.), Neues Europäisches Wirtschafts- und Wettbewerbsrecht, 2011, 103; *Pace*, European Competition Law, 2011; *König*, Vertrauensschutz in der europäischen Fusionskontrolle, 2012; *Krah*, Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung: Kampfpreise – selektive Preissenkungen – Quersubventionen, *EuZW* 2012, 207; *Temple Lang*, How Can the Problems of Exclusionary Abuses under Article

102 TFEU be Resolved?, ELRev 2012, 136; *Wurmnest*, *Marktmacht und Verdrängungsmissbrauch*, 2. Aufl. 2012; *Emmerich*, Art. 102 AEUV – Missbrauchsverbot, in: Dausen/Ludwigs (Hrsg.) *HB EU-WirtschaftsR*, H I § 3, 2014; *Ibáñez Colomo*, *Exclusionary discrimination under Article 102*, CMLRev 2014, 141; *Eilmannsberger*, *Das binnenmarktliche Verbot des Missbrauchs marktbeherrschender Stellungen*, in: Müller-Graff (Hrsg.), *EnzEuR IV*, 2015, § 9.

101-ე მუხლით (AEUV) გათვალისწინებული კარტელების აკრძალვის გარდა, „ევრო- 27
პული კონკურენციის სამართლის მეორე მთავარი საყრდენია“ საწარმოების მიერ **დომინანტური პოზიციის ბოროტად გამოყენების** პირდაპირი აკრძალვა შიდა ბაზარზე, ან მის მნიშვნელოვან ნაწილში, რასაც ითვალისწინებს 102-ე მუხლი (AEUV). ეს აკრძალვა ვრცელდება მხოლოდ მაშინ, თუ ბოროტად გამოყენებამ შეიძლება („გამოსადევობა“ და არა „შესამჩნევობა“, EuGH, 23.4.1991, Rs. C-41/90, „Höfner und Elser“) **გავლენა მოახდინოს წევრ სახელმწიფოთა შორის ვაჭრობაზე**. 102-ე მუხლის (AEUV) მიზანია შიდა ბაზარზე კონკურენციის დაცვა **მონოპოლიებისა და ოლიგოპოლიების მიერ უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებასთან საბრძოლველად**. 101-ე და 102-ე მუხლები (AEUV), სიტუაციიდან გამომდინარე, შეიძლება გამოყენებული იყოს კუმულაციურად, ან ალტერნატიულად (EuGH, 14.7.1972, Rs. 48/69 „Imperial Chemical Industries“; EuGH, 16.7.1975, verb. Rs. 40-48/73 u. a., „Suiker“).

1. დომინანტური პოზიცია

102-ე მუხლის (AEUV) მთავარი ობიექტური მახასიათებელია **„დომინანტური პოზი- 28
ცია შიდა ბაზარზე ან მის მნიშვნელოვან ნაწილში“**, რომელსაც იკავებს ერთი (მონოპოლია) ან რამდენიმე (ოლიგოპოლია) საწარმო. ტერმინები „საწარმო“ და „ბაზარი“ არსებითად 101-ე მუხლის (AEUV) გაგებით არის წარმოდგენილი ამ თავშიც; ევროპული სასამართლო საუბრობს **„დომინანტურობაზე“**, განსაკუთრებით, თუ კომპანიას/კომპანიებს ობიექტურად შეუძლია/შეუძლიათ ეფექტიანი კონკურენციის ხელშეშლა შესაბამისი პროდუქციის ბაზარზე. ამ თვალსაზრისით, კონკურენციის დასაზიანებლად, საკმარისია ლატენტური შესაძლებლობაც კი (EuGH, 9.7.1971, Rs. 78/70, „Deutsche Grammophon/Metro“; EuGH, 18.4.1973, Rs. 6/72, „Continental Can“; EuGH, 5.10.1988, Rs. 247/86, „Alsatec“; st. Rsp). საბოლოო ჯამში, გადამწყვეტი ფაქტორია კომპანიის შესაძლებლობა, იმოქმედოს საკუთარი **კონკურენტებისგან დამოუკიდებლად** (EuGH, 9.11.1983, Rs. 322/81, „Michelin“). კომპანიის **საბაზრო წილი**, რომელიც შეადგენს 50%-ზე მეტს, „გარდა განსაკუთრებული გარემოებებისა, შემდგომი დადასტურების გარეშე ასაბუთებს დომინანტური პოზიციის არსებობას“ (EuGH, 3.7.1991, Rs. C-62/86, „AKZO“). სიტუაციიდან გამომდინარე, ყოველივე ამას შეიძლება, სხვა ელემენტებიც დაემატოს. საერთო ჯამში, ამის დადგენა ხშირად რთული ამოცანაა, რადგან, ჩვეულებრივ, დამოკიდებულია ზოგად შეფასებაზე, რომელიც ითვალისწინებს უამრავ გარემოებას (ბაზრების გამიჯვნა, ბაზრის წილი, კონკურენტების რაოდენობა, ბაზარზე მოქცევა და ა.შ.).

2. ბაზარზე დომინანტური პოზიციის ბოროტად გამოყენება

29 მხოლოდ დომინანტური პოზიციის დაკავება ჯერ კიდევ არ იწვევს აკრძალვას 102-ე მუხლის (AEUV) მნიშვნელობით – უნდა იკვეთებოდეს ამ პოზიციის „**ბოროტად გამოყენების**“ ფაქტი. ამასთან, საუბარი არ არის ბაზარზე მოქცევის მორალურ დაგმობაზე. 102-ე მუხლი (AEUV) არ ითვალისწინებს დაუშვებელი ქმედების ნორმირებას ან რაიმე სახის ბრალს. წარმატებული კონკურენცია დაფუძნებულია სამეწარმეო საქმიანობის ეფექტიანობის გაზრდაზე, რაც აუცილებლად ამყარებს ძალაუფლების პოზიციებს და არ უნდა შეფერხდეს (EuGH, 6.9.2017, Rs. C-413/14 P, „Intel“). ერთადერთი პრობლემა დომინანტურ მდგომარეობასთან დაკავშირებული შესაძლო „ბაზრის დახურვის“ ან „ბაზრიდან გაძევების ძალაუფლება“ იმ კომპანიებთან მიმართებით, რომლებიც, ეკონომიკური ანალიზის თანახმად, ისევე ეფექტიანად მუშაობენ, როგორც სამიზნე კომპანიები (EuGH, 27.3.2012, Rs. C-209/10, „Post Danmark“). ამასთან, ზოგიერთ ეროვნულ სამართლებრივ სისტემაში განიხილება ის, თუ როგორ უნდა ებრძოლონ ბაზრის ზომას, კომპანიათა განცალკევების ზომების ბოროტად გამოყენების მიუხედავად (= კომპანიების განადგურება) (*Nettesheim/Thomas, Entflechtung im deutschen Kartellrecht*, 2011).

30 102-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“-„დ“ ქვეპუნქტები (AEUV) განსაზღვრავს ბოროტად გამოყენების მნიშვნელოვან შემთხვევებს (მაგ.: არაგონივრული ფასების დანესება, წარმოების შეზღუდვა მომხმარებლების საზიანოდ, ერთგულების ფასდაკლება, კომპანიების შერწყმის გარიგებები და ა.შ.) ამასთან, ჩამონათვალი ამომწურავი არ არის. გამორიცხულია გამონაკლისი 102-ე მუხლით (AEUV) გათვალისწინებული აკრძალვიდან, რადგან ნორმის შემადგენლობა სრულდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა იკვეთება ბოროტად გამოყენება; 101-ე მუხლის მე-3 პუნქტის (AEUV) გამონაკლისი არ ეხება 102-ე მუხლსაც (AEUV) (EuG, 10.7.1990, Rs. T-51/89, „Tetra Pak“). ამასთან, ბოროტად გამოყენებასთან არ გვაქვს საქმე, თუ კონკურენციის დამაზიანებელი ბაზრიდან განდევნის უარყოფითი გავლენა ეფექტიანობის უპირატესობების მეშვეობით გათანაბრდება, ან თუნდაც აღემატება, რაც ასევე სარგებელს მოუტანს მომხმარებლებს (EuGH, 15.3.2007, Rs. C-95/04 P, „British Airways“). ამრიგად, 101-ე მუხლის მე-3 პუნქტის (AEUV) შეფასებები ცალკეულ შემთხვევებში შეიძლება მნიშვნელოვანი გახდეს 102-ე მუხლის (AEUV) კონტექსტში. 2009 წლის შეტყობინებაში კომისიამ თავისი პრინციპები და პრიორიტეტები დაადგინა 102-ე მუხლის (AEUV) გამოყენებასთან მიმართებით.

აუცილებელი არ არის, კონკურენციის ხელშეშლა განსაკუთრებულად შესამჩნევი იყოს, რადგან ეს ყოველთვის ნიშნავს ბაზარზე ვინმეს დომინირებას. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ბოროტად გამოყენება გავლენას უნდა ახდენდეს **სახელმწიფოებს შორის ვაჭრობაზეც**.

31 განასხვავებენ **ექსპლუატაციას** (მაგ.: ფასები ან პირობები) და **ხელშეშლასთან დაკავშირებულ ბოროტად გამოყენებას** (მაგ.: მკაცრი კონკურენტული ფასების მეშვეობით; იხ. EuGH, 3.7.1991, Rs. C-62/86, „Akzo“; ექსკლუზიური ვალდებულებების შესრულებაზე უარის თქმით; ინდუსტრიული საკუთრების უფლების გამოყენების მიზანმიმართულად შეფერხებით); ბაზრის სტრუქტურის ბოროტად გამოყენება ხშირად განხილულია კომპანიების შერწყმის კონტროლის რეგულაციით. სანარმო, რომელიც

ფლობს „essential facilities“-ს (საქონლის მიტანის ან სხვა ბაზარზე მომსახურების მიწოდებისთვის აუცილებელი საშუალებები – მაგ.: ქვეყნის მასშტაბით გაზეთების მიწოდების სისტემა), ობიექტური მიზეზების გარეშე, არ შეუძლია კონკურენტი სანარმოებისთვის უარის თქმა ამ ობიექტებზე დაშვებაზე. ამასთან, Essential Facilities დოქტრინა შეზღუდულად განიმარტება; ეს ნიშნავს იმას, რომ ბოროტად გამოყენება სახეზეა მხოლოდ მაშინ, თუ შეუძლებელია სისტემის პოტენციური ჩანაცვლება (EuGH, 26.11.1998, Rs. C-7/97, „Bronner“; Scheuffele, Die Essential-Facilities-Doktrin, 2003). ეს მოსაზრება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ინტელექტუალური საკუთრების სფეროში. საერთო ჯამში, კომისიისა და ევროპული სასამართლოს მიერ ბაზარზე დომინანტური პოზიციის მქონე კომპანიების **მთელი რიგი სხვადასხვა ტიპის ქცევა** ჩაითვალა, როგორც ბოროტად გამოყენება (მაგ.: დაუსაბუთებელი უარი მიწოდებაზე; მომარაგებაზე უარის თქმა საბითუმო მოვჭრეებისათვის, რომლებიც პარალელური ექსპორტით არიან დაკავებული [იხ. EuGH, 16.9.2008, verb. Rs. C-468/06 u. a., „Sot. Léllos kai Sia“ u. a.]; ზედმეტი და არათანაბარი ფასების დაწესება, მომსახურებისა და პირობების არასათანადო შეთავსება; საავტორო უფლებების ზედმეტი გამოყენება და სხვა; იხ. ევროპული კავშირის მოქმედი სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 08.30).

3. დომინანტური პოზიციის ბოროტად გამოყენების შედეგები

101-ე მუხლის (AEUV) მსგავსად, 102-ე მუხლიც (AEUV) შეიცავს **უშუალოდ მოქმედ აკრძალვას** (იხ.1/2003 რეგულაციის 32-ე მუხლი, აგრეთვე პირველი მუხლის მე-3 პუნქტი). ამრიგად, კომისიის განკარგულებები აკრძალვის შესახებ დეკლარაციულია. კომისიას ასევე შეუძლია დადებითი მითითებების გაცემა, მაგალითად, ნორმალურ პირობებში მიწოდების ვალდებულებაზე. 102-ე მუხლის (AEUV) **დარღვევის** შემთხვევაში, კომისიამ და ეროვნულმა ორგანოებმა შეიძლება დააწესონ **ჯარიმები, რომლებიც ასეთ შემთხვევებში ძალიან მაღალია**. გარდა ამისა, გასათვალისწინებელია **სამოქალაქო სამართლებრივი ზიანის ანაზღაურება**.

IV. კომპანიების შერწყმის კონტროლი

ლიტერატურა: ამომწურავი ნუსხა: bei Körber, in: Immenga/Mestmäcker (Hrsg.), Wettbewerbsrecht, Band 1 – EU, Teil 2 (2012), Abschnitt VI; Montag/Kacholdt, Fusionskontrolle, in: Dausen/Ludwigs (Hrsg.), HB EU-WirtschR, H I § 4, 2012.

სხვა ლიტერატურა: Witt, From Airtours to Ryanair: Is the more economic approach to EU merger law really about more economics?, CMLRev 2012, 217; Kokkoris, EU Merger Control, 2013; Pitsos, Die erhebliche Behinderung des wirksamen Wettbewerbs (SIEC-Test) im Fusionskontrollrecht, 2013; Vorster, Oligopole in der Fusionskontrolle, 2013; Frenz, Prognosesicherung in der Fusionskontrolle, EWS2014, 16; Holterhus, Beweisführung in der europäischen Fusionskontrolle, 2014; Berg, 10 Jahre SEIC-Test in der FKVO, FS Müller-Graff, 2015, 595; Fuchs, Perspektiven für die Fortentwicklung der europäischen Fusionskontrolle, FS Müller-Graff, 2015, 604; Kuoppamäki/Torstila, Is there am Future for an Efficiency Defence in EU Merger Control?, ELRev 2016, 687; Vallindas, Droit européen des concentrations, 2017.

კონკურენციის სამართლის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია (მაგ.: გერმანიაში § 35 f GWB) კომპანიების **შერწყმის (= შეერთების) კონტროლი**. იგი ეფუძნება მოსაზრებას, რომ დამოუკიდებელი სანარმოების შერწყმა შეიძლება რაციონალური და მოგებიანი იყოს კონკურენციისათვის; თუმცა, არსებობს **მონოპოლიების, ოლიგოპოლიების** ან სხვა დომინანტური სტრუქტურების წარმოქმნის რისკი, რაც ძალას აცლის კონკურენციას.

1. ევროპული შერწყმის კონტროლის წარმოქმნა და განვითარება

ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების ხელშეკრულება **პირდაპირ არ არეგულირებდა** შერწყმის კონტროლს; ნახშირისა და ფოლადის სექტორებში ამგვარი კონტროლი, რომელსაც აწესებდა ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების 66-ე მუხლი, შენყნდა 2002 წლის შუა პერიოდში – ამ ხელშეკრულების მოქმედების დასრულების შემდეგ. ამასთან, რაკი ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების ხელშეკრულების მე-3 მუხლი მოითხოვდა ისეთი სისტემის შექმნას, რომელიც ზოგადად დაცავდა კონკურენციას დამახინჯებისაგან, შეერთების კონტროლთან მიმართებით სასამართლო მოითხოვა (EuGH, 21.2.1973, Rs. 6/72, „Continental Can“; EuGH, 17.11.1987, verb. Rs. 142 და 154/84, „Philip Morris“) მაშინდელი 85-ე მუხლის (EWGV) გამოყენება (= 101-ე მუხლი, AEUV), რომელიც არსებითად არ მოიცავდა **პრევენციული შერწყმის კონტროლს** (დადგენილი შეერთებისათვის). შემდეგი წლების განმავლობაში განიხილებოდა საკითხი, ეს კონტროლი არსებითად უნდა მიემართებოდა მხოლოდ კონკურენციის დაცვას, თუ გათვალისწინებული უნდა იყოს სამრეწველო პოლიტიკის ასპექტებიც, ანუ უზრუნველყოფილი უნდა იყოს თუ არა სუვერენული კონტროლი ბაზრის საქმიანობაზე. 1989 წელს, 87-ე და 235-ე მუხლების (EWGV) საფუძველზე (დღევანდელი 103-ე და 352-ე მუხლები, AEUV), მიიღეს რეგულაცია 4064/89 კომპანიების შეერთების კონტროლის შესახებ, რომელიც ფუნდამენტურად განახლდა 1997 წელს (მაგ.: ჩარევის წინაპირობების გაფართოვებითა და საპროცესო ნორმების პრაქტიკულ გამოცდილებაზე მორგებით). მას შემდეგ, რაც ევროკავშირის სასამართლომ და ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ კომისიის მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებები შერწყმის აკრძალვებზე (Airtours/Tetra, Laval/Schneider-LeGrand, MCI/Sprint) გააუქმეს მტკიცებულებათა უკმარისობისა და არაადეკვატური შეფასების, ასევე, ნაჩქარევი დასკვნების გამო, საკარტელო სამართლის ცვლილებათა პარალელურად, ხელახლა შემუშავდა **შერწყმის კონტროლის რეგულაცია (რეგულაცია 139/2004 = FusK-ის რეგულაცია, ABL. L 24/1 = Sart. II Ziff. 170; Staebe/Denzel, EWS2004, 194).** 1/2003 რეგულაციის მსგავსად, იგი ძალაში შევიდა 2004 წლის 1 მაისს და გავრცობილია 802/2004 განხორციელების რეგულაციით (ABL. L 133/1).

- 34** ევროპულ და საერთაშორისო ეკონომიკაში კონცენტრაციის ტენდენციების შედეგად, პრევენციული შერწყმის კონტროლი (აღრე 4064/89 რეგულაციის და ამჟამად 139/2004 რეგულაციის შესაბამისად) **ევროკავშირის კონკურენციის სამართლის მნიშვნელოვან ინსტრუმენტად** ჩამოყალიბდა (კომისიის თავსებადობისა ან შეუთავსებლობის გადაწყვეტილებებზე იხ. ევროპული კავშირის მოქმედი სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 08.40). კომისიის ხშირად მსჯელობდა **ეკონომიკურ-პოლიტიკურად მნიშვნელოვან ფართომასშტაბიან შერწყმებზე** და ზოგ შემთხვევაში არ ერიდებოდა მათ არასათანადოდ გამოცხადებას (მაგ.: Bertelsmann/Kirch 1998, General Electric/Honeywell 2001; მეორე მხრივ, იხ. თავსებადობის დეკლარაციები VEBA/VIAG 2000-ის სასარგებლოდ, AOL/Time Warner 2001). სადავოდ რჩება სხვადასხვა ბრალდება კომისიის მისამართით, რომ იგი ინდუსტრიული პოლიტიკის მოსაზრებებს უფრო დიდ ადგილს უთმობს, ვიდრე **კონკურენციის პოლიტიკის პრიმატს**, რასაც ითხოვს შერწყმის კონტროლის რეგულაცია და ევროკავშირის ხელშეკრულება (Kerber, Die europäische Fusionskontrollpraxis und die Wettbewerbskonzeption der EG, 1994).

საერთო ჯამში, შერწყმის კონტროლი უფრო მნიშვნელოვანი გახდა 1990 წლიდან. 1/2003 რეგულაციისთან ერთად, იგი იქცა ევროპული კონკურენციის პოლიტიკის **მეორე საყრდენ წერტილად** კომპანიებთან მიმართებით.

2. შერწყმის კონტროლის საგანი: საკავშირო მნიშვნელობის შეერთებები (პირველი და მე-3 მუხლები, FusK-ის რეგულაცია)

- 35** შერწყმის კონტროლი ხორციელდება **საკავშირო მნიშვნელობის კომპანიების შეერთების** შემთხვევაში. „შეერთება“ არის შერწყმა ან კონტროლის მოპოვება კომპანიაზე, რის შედეგადაც, სულ მცირე, ერთი საწარმო კარგავს თავის დამოუკიდებლობას (დანვრილებით იხ. FusK რეგულაციის მე-3 მუხლი; აგრეთვე EuGH, 31.5.2018, Rs.

C-633/18, „Ernst & Young P/S“ შერწყმის განხორციელების ცნების შესახებ, FusK რეგულაციის მე-7 მუხლის შესაბამისად). შერწყმა საკავშირო მნიშვნელობას იძენს, თუ ბრუნვის ორი ზღვრიდან ერთ-ერთი გადაილახება ისე, რომ შესაბამისი საწარმოები თავიანთი ბრუნვის 2/3-ზე მეტს ერთ წევრ სახელმწიფოში არ ქმნიან:

- **პირველი ჯგუფი** (FusK რეგულაციის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტი): დაინტერესებული კომპანიების **გლობალური** ბრუნვა 5 მილიარდ ევროზე მეტია („მთლიანი ბრუნვის დათქმა“), ხოლო **კავშირის მასშტაბით**, მთლიანი ბრუნვა, სულ მცირე, ორი კომპანიიდან თითოეულის შემთხვევაში 250 მილიონ ევროს აჭარბებს („ბაგატელური დათქმა“).
- **მეორე ჯგუფი** (FusK რეგულაციის პირველი მუხლის მე-3 პუნქტი): დაინტერესებული საწარმოების მთლიანი **გლობალური** ბრუნვა 2.5 მილიარდ ევროზე მეტია, აქედან, სულ მცირე, სამ წევრ სახელმწიფოში – 100 მილიონ ევროზე მეტი; ამასთან, ის უნდა აკმაყოფილებდეს **საკავშირო მასშტაბის** ბრუნვის ზოგიერთ სხვა კრიტერიუმსაც.

ბრუნვის დაანგარიშებაზე იხ. კომისიის შესაბამისი შეტყობინება (ABI. 1998, C 66/25).

3. შერწყმის აკრძალვის წინაპირობები

შიდა ბაზართან შეუთავსებელია და **იკრძალება** შერწყმები, რომლებიც **მნიშვნელოვანად აფერხებს ეფექტიან კონკურენციას** შიდა ბაზარზე, ან მის მნიშვნელოვან ნაწილში – კერძოდ, დომინანტური პოზიციის შექმნით ან გაძლიერებით (FusK რეგულაციის მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი: „Significant impediment of effective competition“, SIEC-Test).

ამ „მატერიალური ტესტის“ მეშვეობით რეგულაცია 139/2004 გასცდა თავისი წინამორბედი რეგულაციის 4064/89 კრიტერიუმებს, რომელიც, ძირითადად, „დომინანტური პოზიციის“ არსებობას ეფუძნებოდა. ახალი რეგულირება აშშ-ის „**SLC ტესტის**“ მსგავსია („Significant lessening of competition“; *Böge*, WuW 2004, 138; *Roth*, ZHR 2008, 670).

კონკურენციის შემაფერხებელი ეფექტის არსებობა პროგნოზულად განისაზღვრება **ზოგად ეკონომიკურ მიმოხილვაში**, გარკვეული კრიტერიუმების შესაბამისად, რომლებიც ეყრდნობა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტულ სამართალს 102 მუხლის შესახებ (AEUV) და გათვალისწინებულია FusK რეგულაციის მე-2 მუხლის პირველ პუნქტში. ამ კუთხით, შეიძლება **ბაზარზე ოლიგოპოლური („კოლექტიური“) ბატონობაც** მნიშვნელოვანი იყოს (EuG, 6.7.2002, Rs. T-342/99, „*Airtours*“; *Bartosch*, EuZW 2002, 645). 102-ე მუხლის (AEUV) მსგავსად, პრობლემა აქ არის არა დომინანტური პოზიცია ბაზარზე, არამედ მისი (მოსალოდნელი) ბოროტად გამოყენება; ამასთან, ბაზრის აკრძალული შეფერხება შესაძლებელია ბაზარზე დომინირების გარეშეც. ამრიგად, საბოლოო ჯამში, შერწყმა და ბაზარზე მიღწეული პოზიცია გადამწყვეტი ფაქტორი არ არის: აქ ძირითადი მნიშვნელობა ენიჭება საკითხს, თუ როგორ განვითარდება შესაბამის ბაზარზე კონკურენცია შერწყმის შემდეგ. აქედან გამომდინარე, ამ სფეროში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს „more economic approach“. 101-ე მუხლის მე-3 პუნქტის (AEUV) მსგავსად, მომხმარებელთა ინტერესების შესაბამისი გადანაცვტილების მიღებისას, ითვალისწინებენ ტექნოლოგიური/ეკონომიკური წინსვლის პერსპექტივებსაც, რომლებიც წარმოიქმნება შერწყმის შედეგად. საკითხის განხილვისას, კომისიას შეუძლია იმოქმედოს საკუთარი შეხედულებისამებრ, თუმცა მისი პროგნოზები დამაჯერებლად უნდა დასაბუთდეს (EuGH, 15.2.2005, Rs. C-12/03

P, „Tetra Laval“). FusK რეგულაციის საფუძველზე, კომისიამ მიიღო **სახელმძღვა-ნელო მითითებები პორიზონტალურ** (ABI. 2004, C 31/5) და **არაპორიზონტალურ** (ABI. 2008, C 265/6) შერწყმათა შესაფასებლად. ეს მითითებები მოიცავს შემონმების სტანდარტებს, რომლებიც ეფუძნება წინანდელ პრაქტიკასა და ევროპული მართლმ-საჯულების პრეცედენტულ სამართალს. აკრძალვის კრიტერიუმთა შეუსრულებლობის შემთხვევაში, შერწყმა **დასაშვებია**, რასაც კომისია აღნიშნავს თავსებადობის გადანყ-ვეტილებაში. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მიიღება **გადანყვეტილება შეუთავსებლო-ბის შესახებ** (FusK რეგულაციის მე-8 მუხლი).

კომპლექსური კითხვები ჩნდება ე.წ. „კონგლომერატების“, ე.ი. უაღრესად პეტეროგენური სტრუქტუ-რირებული კომპანიების შერწყმის შესახებ. ამ მხრივ, შესაბამისი გამოძიება უნდა ჩატარდეს ყველა ბაზრისთვის, რომლებიც დაკავშირებულია აღნიშნულ საკითხთან (EuG, 14.12.2005, Rs. T-210/01, „General Electric“; Weidenbach/Leupold, EWS2006, 158).

4. შერწყმის კონტროლის პროცედურა (FusK რეგულაციის მე-4 მუხლი, 802/2004 რეგულაციასთან კავშირში) და სამართლებრივი დაცვა

38 საკავშირო მნიშვნელობის შერწყმის შესახებ კომისიას უნდა ეცნობოს (FusK რეგუ-ლაციის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტი; დეტალები იხ. რეგულაცია 802/2004, ABI. L 133/1) მის განხორციელებამდე (*Bosch/Marquier*, EWS 2010, 113); შერწყმა ვერ გან-ხორციელდება თავსებადობის დეკლარაციის მიღებამდე (FusK რეგულაციის მე-7 მუხ-ლის პირველი პუნქტი. ამ მოთხოვნის უგულებელყოფა იწვევს სანქციებს, მაგრამ გავ-ლენა არ აქვს დამტკიცების შესახებ გადანყვეტილების მიღებაზე: EuG, 13.9.2010, Rs. T-279/04, დადასტურებულია გადანყვეტილებით: EuGH, 6.11.2012, Rs. C-551/10, „Éditions Odile Jacob“). შერწყმის კონტროლის პროცედურა **რამდენიმე ეტაპს** მო-იცავს; შესაბამისი ვადების გადაცილება იწვევს სანქციის ფიქციას/ფიქციურ სანქციას (FusK რეგულაციის მე-10 მუხლის მე-6 პუნქტი):

- **წინასწარი შემონმება (FusK რეგულაციის მე-6 მუხლი):** კომისია იღებს გადანყვეტილებას (როგორც წესი, 25 სამუშაო დღის განმავლობაში) განცხადების შესაბამისობაზე FusK რეგულა-ციასთან, ასევე, ამონმებს, არსებობს თუ არა სერიოზული ეჭვი შიდა ბაზართან თავსებადობასთან დაკავშირებით (FusK რეგულაციის მე-6, მე-10 მუხლები); პრაქტიკაში, განცხადებების უმეტესობა მტკიცდება ამ ეტაპზე, ნაწილობრივ კომპანიების **თანხმობით**.
- **მთავარი შემონმება (FusK რეგულაციის მე-8, მე-10 მუხლები):** სერიოზული ეჭვის შემთხ-ვევაში, კომისია გარკვეულ ვადაში (FusK რეგულაციის მე-10 მუხლი) ამონმებს შერწყმის აკრ-ძალვის წინაპირობების არსებობას. ამ ეტაპზე (90 სამუშაო დღე), კომისია ითხოვს დამატებით ინფორმაციას და აგრძელებს ფაქტების შესწავლას. დაინტერესებული კომპანიებისთვის უზრუნ-ველყოფილია სასამართლო მოსმენის უფლება. განხილვა მიმდინარეობს წევრ სახელმწიფოთა საკონსულტაციო კომიტეტთან ერთად (FusK რეგულაციის მე-19 მუხლი).
- **გადანყვეტილების მიღება:** შემდგომში, FusK რეგულაციის მე-8 მუხლის შესაბამისად, კომისია იღებს **გადანყვეტილებას თავსებადობის ან შეუთავსებლობის (ე.ი. აკრძალვის) შესახებ**. ამ უკანასკნელმა, გარკვეული გარემოებების არსებობისას, შეიძლება წარმოშვას პირვანდელი მდგომარეობის აღდგენის ვალდებულებები (FusK რეგულაციის მე-8 მუხლის მე-4 პუნქტი). თუ კომისია დადგენილ ვადაში არ მიიღებს გადანყვეტილებას, შერწყმა ჩაითვლება დამტკიცებუ-ლად (FusK რეგულაციის მე-10 მუხლის მე-6 პუნქტი).
- პრაქტიკაში დღემდე დამტკიცებულია განცხადებების უმეტესი ნაწილი, რომლებმაც ძირითადი შემონმების ეტაპამდე მიაღწიეს. თუმცა, ისინი ხშირად დაკავშირებულია გარკვეულ **ვალდებუ-ლებებთან**.

- **სამართლებრივი დაცვა:** კომისიის გადაწყვეტილების წინააღმდეგ (ფიქციური გადაწყვეტილების ჩათვლით) ბათილობის სარჩელის შეტანა შესაძლებელია **ევროპული კავშირის სასამართლოშიც**, რასაც ახლავს ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოში გასაჩივრების შესაძლებლობაც.

უშუალო კონკურენტები, 263-ე მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად (AEUV), ითვლებიან უშუალოდ და ინდივიდუალურად დაინტერესებულ მხარეებად (იხ. EuG, 3.4.2003, Rs. T-114/02, „BaByliss“). წარუმატებელი საჩივრის შემთხვევაში, სარჩელი ადმინისტრაციული ორგანოების უმოქმედების წინააღმდეგ უნდა შეიტანონ გონივრულ ვადაში (EuGH, 25.9.2003, Rs. C-170/02 P, „Schlüsselverlag J.S. Moser“).

გარკვეული წინაპირობების შემთხვევაში, კომისიას შეუძლია, განცხადება შერწყმის შესახებ ეროვნულ საკარტელო უწყებას (გერმანიაში: ფედერალური საკარტელო სამსახური) **გადასცეს განსახილველად** (Fusk რეგულაციის მე-9 მუხლი). ასევე შესაძლებელია საპირისპირო გადამისამართებაც კომისიაზე (Fusk რეგულაციის 22-ე მუხლი, კომპანიებისთვის შესაბამისი განაცხადის შეტანის შესაძლებლობებზე იხ. Fusk რეგულაციის მე-4 მუხლის მე-4 პუნქტი და მე-5 მუხლი). ვინაიდან საკავშირო მნიშვნელობის შერწყმის შედეგები ხშირად მსოფლიო ეკონომიკაზეც აისახება, კომისია თანამშრომლობს საერთაშორისო დონეზე, განსაკუთრებით, ამერიკის შეერთებულ შტატებთან (შეთანხმება ევროკავშირსა და აშშ-ს შორის კონკურენციის წესების გამოყენებაზე, ABl. 1995 L 95/4), ასევე, „კონკურენციის საერთაშორისო ქსელის“ ფარგლებში (ICN;Rz. 20/42).

V. ეროვნული, ევროპული და საერთაშორისო კონკურენციის სამართალი

1. ევროპული კონკურენციის სამართლის ექსტერიტორიული მოქმედება

ლიტერატურა: *Pallek*, Wettbewerbschutz im Zeitalter der Globalisierung – Zur Kooperation der amerikanischen und europäischen Wettbewerbsbehörden, AVR 2000, 169; *Schwarze*, Die extraterritoriale Anwendbarkeit des EG-Wettbewerbsrechts – vom Durchführungsprinzip zum Prinzip der qualifizierten Auswirkung, WuW 2001, 1190; *Schwarze* (Hrsg.), Europäisches Wettbewerbsrecht im Zeichen der Globalisierung, 2002; *Höder*, Die kollisionsrechtliche Behandlung unteilbarer Multistate-Verstöße, 2004; *I. Meyer*, Die extraterritoriale Anwendbarkeit der EG-Fusionskontrollverordnung, 2004; *Meessen*, Schadensersatz bei weltweiten Kartellen, WuW 2005, 599; *Hilbig*, Das gemeinschaftsrechtliche Kartellverbot im internationalen Handelsschiedsverfahren, 2006; *Terhechte* (Hrsg.), Internationales Kartell- und Fusionskontrollverfahrensrecht, 2008; *Behrens*, Der extraterritoriale Schutz des Systems unverfälschten Wettbewerbs, FS Müller-Graff, 2015, 542; *Cardon*, „Intel missa est!“, RTDE 2018, 115.

დღევანდელი **გლობალური ეკონომიკური ურთიერთდამოკიდებულებების** გათვალისწინებით, კონკურენციის პოლიტიკის ზომებს ხშირად **ექსტერიტორიული გავლენა** აქვთ. ტერიტორიული მოქმედების სფეროს თვალსაზრისით, ევროპული სამართალი ექვემდებარება საერთაშორისო სამართლის ზოგად მოთხოვნებს (EuGH, 12.12.1972, verb. Rs. 21-24/72, „Fruit Company“ – ევროკავშირის საერთაშორისო სამართლით შებოჭვის თაობაზე). ამ მოთხოვნათა თანახმად, კონკურენციის სამართლის ზომები ასევე დასაშვებია მესამე ქვეყნების კომპანიებთან მიმართებით, თუ რაიმე ქცევის კვალიფიციური ფორმით აკრძალვას გავლენა აქვს შიდა ბაზარზე („**ზემოქმე-**

დების პრინციპი“; EuGH, 6.9.2017, Rs. C-413/14 P, „Intel“; ადრინდელი სწორება კარტელის (ასევე) შიდა ბაზარზე „განხორციელებაზე“ [EuGH, 25.12.1971, Rs. 22/71, „Béguelin“; st. Rspr.] შეცდომაში შემყვანი იყო). ანალოგიურად, მესამე ქვეყნებში დაფუძნებულ კომპანიათა შერწყმას უკვე დიდი ხანია, კომისია აკონტროლებს (მაგ.: 2001 წელს General Electric-ის მიერ Honeywell-ის ხელში ჩაგდების აკრძალვა; იხ. EuG, 14.12.2005, Rs. T-210/01, „General Electric“). ზემოქმედების ეს პრინციპი შესაბამება საერთაშორისო სამართალს, რადგან ევროკავშირის სუვერენული აქტები მხოლოდ საზღვარგარეთთან დაკავშირებულ მოქმედებებს/ვაჭრობას ეხება, მაგრამ ევროკავშირი ცალმხრივად არ ახორციელებს სუვერენულ აქტებს (მაგ.: ჯარიმის იძულებითი აღსრულება) მესამე ქვეყნის ტერიტორიაზე.

- 41** კიდევ უფრო ნაკლები პრობლემები წარმოიქმნება, როდესაც **ევროკავშირში მდებარე შვილობილ კომპანიათა** ქცევა შეიძლება მიეკუთვნოს მესამე ქვეყანაში მდებარე მშობელ კომპანიას, რადგან ეს უკანასკნელი აკონტროლებს მათ (EuGH, 14.7.1972, 619, Rs. 48/69, „Imperial Chemical“).

ევროკავშირის კონკურენციის სამართლის ტერიტორიული გამოყენების რთული საკითხები წარმოიქმნება ევროკავშირის ავიაკომპანიების მიერ აშშ-ის ავიახაზებთან გაფორმებულ „**სტრატეგიულ ალიანსებთან**“ დაკავშირებით (*Fiebig, Strategische Allianzen und ihre Herausforderungen an das Wettbewerbsrecht der EU*, 1996).

დღეისათვის ეს პრინციპები პრაქტიკაში საკმაოდ უდავოა, თუმცა ევროპული კონკურენციის სამართლის ექსტერიტორიული გამოყენება ცალკეულ შემთხვევებში (დაკავშირების პრინციპები, კომპანიების ერთიანობა, პროცედურები მესამე ქვეყნების დარღვევებთან დაკავშირებით და ა.შ.) გამოყენების რთულ კითხვებს წარმოშობს (*Rehbin-der*, in: Immenga/Mestmäcker (Hrsg.), *WettbR 1 – EU*, 2012, II. Abschnitt A: Int-WBR).

- 42** ევროპული კონკურენციის სამართლის აღწერილმა გამოყენებამ ექსტერიტორიული მნიშვნელობის შემთხვევებში შეიძლება კონფლიქტი წარმოშვას უცხო ქვეყნის სახელისუფლო ორგანოებთან. შესაბამისად, კომისია ამ კუთხით თანამშრომლობს კონკურენციის უცხოურ უწყებებსა და საერთაშორისო ორგანოებთან, ორმხრივ და მრავალმხრივ დონეზე.

ორმხრივ დონეზე, მნიშვნელოვანია თანამშრომლობა აშშ-ის კონკურენციის ორგანოებთან, რომელიც ემყარება შემდეგ დოკუმენტებს: **ევროკავშირსა და აშშ-ს შორის 1991 წელს გაფორმებული ხელშეკრულება კონკურენტულ უფლებათა ორმხრივი გამოყენების შესახებ** (ABl. 1995, L 95/45; Pallek, AVR 2000, 169); და 1998 წლის შეთანხმება შემხვედრი ქმედებების შესახებ („Positive Comity“, ABl. 1998, L 173/28) (მათ შორისაა: შეთანხმებები კონკურენციის კონტროლის ზომების შესახებ; და ორმხრივი შეტყობინებისა და ამგვარი ზომების „enforcement“-ის დროს დახმარების შესახებ). თუმცა, ეს არ გამოირიცხავს ინტერესების შემთხვევით კონფლიქტებს. 1999 წლიდან ანალოგიური ხელშეკრულება არსებობს **კანადასთან** (ABl. 1999, L 175/1). რეგულარული კონსულტაციები ტარდება **იაპონიასა** და OECD-ის სხვა ქვეყნებთან, ხოლო 2004 წლიდან – **ჩინეთთანაც** (*Font Galarza, Competition Policy Newsletter 2/2004*, 27).

მრავალმხრივ დონეზე, კომისია მონაწილეობს **მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის** ვაჭრობისა და გარემოსდაცვითი საშუაო ჯგუფის, ასევე, **OECD-ის** კონკურენციის კომიტეტის საქმიანობაში; იგი ჩართულია **საკარტელო ორგანოების საერთაშორისო ქსელის** შექმნაში მსოფლიოს მასშტაბით (ICN) (*Roebbling, Competition Policy Newsletter 2/2004*, 28).

2. ევროპული და ეროვნული კონკურენციის სამართალი

ლიტერატურა: Schwarz, Konvergenz des nationalen und europäischen Kartellrechts, EWS2001, 564; Ellger, Das Verhältnis der Wettbewerbsregeln des EGv zu den Gesetzen gegen Wettbewerbsbeschränkungen in den Mitgliedstaaten der EG. Vom Vorrangprinzip zur Exklusivitätsregel, in: Aufbruch nach Europa, FS MPI f. PrivR, 2002, 265; Streinz, „Ne bis in idem“ bei Sanktionen nach deutschem und europäischem Kartellrecht, Jura 2009, 412; Brammer, Ne bis in idem im europäischen Kartellrecht, EuZW 2013, 617; Raffaelli (Hrsg.), Antitrust between EU law and national law, 2013; Frenz, Ne bis in idem im Kartellrecht, EWS2014, 129; Schröter, Nationale Fusionskontrolle in der Europäischen Union, FS T. Stein, 2015, 856; Raffaelli (Hrsg.), Antitrust between EU Law and National Law, 2017.

როგორც აღინიშნა, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებით **43** გათვალისწინებული ევროპული კონკურენციის სამართლის პარალელურად, არსებობს **ეროვნული კონკურენციის სამართალიც** (გერმანიაში – GWB). შესაბამისად, ჩნდება კითხვა, თუ რა **ურთიერთდამოკიდებულებაა** ამ ორ წესთა ერთობლიობას შორის, განსაკუთრებით, თუ ერთსა და იმავე სიტუაციაში გამოიყენება როგორც ეროვნული, ისე ევროპული ნორმები. გასათვალისწინებელია ის, რომ ევროკავშირის სამართალი მხოლოდ **სახელმწიფოებს შორის ვაჭრობას** მოიცავს („სახელმწიფოთაშორისი დათქმა“), მაშინ, როცა ეროვნული სამართალი არეგულირებს **შიდასახელმწიფოებრივ ვაჭრობას**; თუმცა, ასევე შესაძლებელია, მოქმედების მოთხოვნის შესაბამისად, გარკვეული გარემოებების შემთხვევაში, ეროვნული სამართალი მოიცავდეს სახელმწიფოთაშორის სიტუაციებსაც. მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტში (AEUV) კონკურენციის წესების განსაზღვრა აღწერილია, როგორც ექსკლუზიურად ევროპული კომპეტენცია; ამასთან, სადავოა, რამდენად გულისხმობს ის უფრო მეტ საკანონმდებლო უფლებამოსილებას, ვიდრე 103-ე მუხლი, 106-ე მუხლის მე-3 პუნქტი და 109-ე მუხლი (AEUV), რომელთა გამოყენებაც, მოქმედი პრეცედენტული სამართლის თანახმად, აჩერებს ეროვნული სამართლის მოქმედებას. ამასთან, პრაქტიკაში შესაძლებელია მრავალი პრობლემის თავიდან აცილება (მათ შორის, გერმანიაშიც), როდესაც ეროვნული კანონმდებლობის შინაარსი, სულ მცირე, არსებითად ემთხვევა კავშირის სამართლის შინაარსს.

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის **44** თანახმად (EuGH, 13.2.1969, Rs. 14/68, „Walt Wilhelm“; EuGH, 13.1.1994, Rs. C-376/92, „Metro/Cartier“; st. Rspr.), იერარქიის საკითხი კონკურენციის სამართალში კავშირის სამართალსა და ეროვნულ სამართალს შორის **ზოგადი ურთიერთდამოკიდებულების ქვესაკითხია**. შესაბამისად, ამ სფეროში ასევე უზრუნველყოფილი უნდა იყოს **კავშირის სამართლის** უპირობო **პრიმატი**. წინააღმდეგ შემთხვევაში, განსხვავებული ეროვნული ნორმები ეკონომიკური და სამართლებრივი თვალსაზრისით საფრთხეს შეუქმნის ევროპული კონკურენციის სამართლის ერთიან გამოყენებას ყველა წევრ სახელმწიფოში. შესაბამისი პრინციპები ამჟამად **კოდიფიცირებულია 1/2003 რეგულაციის მე-3 მუხლში**. ამ დებულების თანახმად, შეთანხმებები და სხვა სახის გარიგებები საწარმოებს შორის, რომლებიც დასაშვებია 101-ე მუხლის მე-3 პუნქტით (AEUV), არ უნდა აიკრძალოს ეროვნული კანონმდებლობით, თუნდაც ისინი აფერხებდეს წევრ სახელმწიფოთა შორის ვაჭრობას. სხვა მხრივ, წევრ სახელმწი-

ფოებს უფლება აქვთ, თავიანთ ტერიტორიაზე მიიღონ ან გამოიყენონ უფრო მაკაცრი შიდასახელმწიფოებრივი რეგულაციები კომპანიათა ცალმხრივი ქმედებების საწინააღმდეგოდ, ან შერწყმის გასაკონტროლებლად (*Koenigs*, DB 2003, 755). შესაბამისი კონფლიქტის თავიდან ასაცილებლად გერმანიის საკარტელო სამართალი მეტწილად დაუახლოვდა ევროპულ სამართალს.

ტრადიციული პრეცედენტული სამართლის მიხედვით, **ეროვნული და ევროპული სამართლის დარღვევის** შემთხვევაში, ერთისთვის დაწესებული სანქცია არ გამოიყენება მეორის გამო სანქციის დაწესებას; ამასთან, სამართლიანობა მოითხოვს, რომ ერთი სანქციის არსებობის შემთხვევაში, მეორე გაიქვითოს (*EuGH*, 13.2.1969, Rs. 14/68, „*Walt Wilhelm*“). ეს უწინააღმდეგება „*ne bis in idem*“ პრინციპის (50-ე მუხლი *GrCh*, *EMRK*-ს დამატებითი პროტოკოლის მე-4 და მე-7 მუხლები) ბევრად ფართო გაგებას შენგენის განხორციელების ხელშეკრულების ფარგლებში; არგუმენტი, რომ ევროპული და ეროვნული სამართალი იცავს სხვადასხვა სამართლებრივ სიკეთეს, არ არის დამაჯერებელი, განსაკუთრებით, ზემოხსენებული გარანტიების გათვალისწინებით. მეორე მხრივ, ევროპული სასამართლოს ბოლოდროინდელი გადანაცვებებით (17.2.2012, Rs. C-17/10, „*Toshiba u. a.*“) შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ იგი ახლა შექმნილ ვითარებას სხვანაირად ხედავს: ეროვნული და ევროპული ხელისუფლების პარალელური სანქციები დასაშვებად (მხოლოდ იმიტომ?) იქნა ცნობილი, რადგან ეს ეხებოდა დროის სხვადასხვა პერიოდს – შესაბამისი სახელმწიფოს ევროკავშირში გაწევრიანებამდე და მას შემდეგ.

VI. კონკურენციის სამართლის აღსრულება

ლიტერატურა: *Sauter*, Verfahren in Kartellsachen, in: Dausen/Ludwigs (Hrsg.), HB EU-WirtschR, H I § 5, 2012; *Wagner-von Papp*, Best and even better practices in commitment procedures after Alrosa: The dangers of abandoning the „struggle for competition law“, CMLRev 2012, 929; *Nascimben*, Fair Trial and the Rights of the Defence in Antitrust Proceedings, ELRev 2013, 573; *Ortiz Blanco*, EU Competition Procedure, 3. Aufl. 2013; *Seifert*, Die einheitliche und fortgesetzte Zuwiderhandlung: komplexe Kartelle im europäischen Kartellrecht, 2013; *Vilsmeier*, Tatsachenkontrolle und Beweisführung im EU-Kartellrecht auf dem Prüfstand der EMRK, 2013; *Galokho*, Preuves indirectes de l'existence d'une entente et sécurité juridique en droit européen de la concurrence, RTDE 2014, 727; *Heltemes*, Settlements im europäischen und deutschen Kartellbußenverfahren, 2014; *Kellerbauer*, Limits on EU antitrust investigative measures under recent case-law, EuZW 2014, 407; *Sauter*, Die Kronzeugenregelung auf dem Prüfstand, FS Dausen, 2014, 351; *Widmer*, Verwaltungsmessen im Recht der Europäischen Union – veranschaulicht anhand des europäischen Kartell- und Gemeinschaftsmarkenrechts, 2014, *Kallmeyer*, Die Bindungswirkungen von Kommissionsmitteilungen im EU-Wettbewerbsrecht, FS T. Stein, 2015, 662; *Köster*, Das Kartellvergleichsverfahren der Europäischen Kommission, EuZW 2015, 575; *Schwartz*, Kartellgehilfen im europäischen Kartellrecht, 2015; *Thanos*, Die Reichweite der Grundrechte im EU-Kartellverfahrensrecht, 2015.

1. კონკურენციის სამართლის ადმინისტრაციული განხორციელება

ა) კომისიის ადმინისტრაციული უფლებამოსილებები

- 45** კონკურენციის სამართალი ერთ-ერთია იმ რამდენიმე სფეროს შორის, რომლებშიც კომისია პირდაპირ ახორციელებს კავშირის სამართალს. 1/2003 რეგულაციის შესაბამისად, კონკურენციის საკითხებში ეროვნული ხელისუფლებისა და სასამართლოების უფლებამოსილება გაიზარდა, თუმცა კომისიას, კერძოდ, **კონკურენციის გენერალურ დირექტორატს**, კვლავაც მნიშვნელოვანი ადმინისტრაციული უფლებამოსი-

ლება აქვს. ეს უკანასკნელი რეგულარულად განმარტავს თავის მიდგომას შესაბამის პუბლიკაციებში.

მას შემდეგ, რაც 101-ე მუხლის მე-3 პუნქტი (AEUV) 1/2003 რეგულაციით კვალიფიცირებულია, როგორც ლეგალური გამონაკლისი, კომისიის საქმიანობის ძირითადი ყურადღება მიემართება კონკურენციის შემზღუდველ ქცევათა **შემდგომ კონტროლს**. დარღვევების შემთხვევაში, მის ხელთ არსებულ ინსტრუმენტებს განეკუთვნება მსგავსი ქცევების იდენტიფიკაცია, კლასიფიკაცია და აღმოფხვრა (მათ შორის, პერიოდული ჯარიმის გადახდა, 1/2003 რეგულაციის 24-ე მუხლი); ასევე, დროებითი ზომების მიღება და იმის დადგენა, რომ 101-ე მუხლი (AEUV) არ ვრცელდება გარკვეულ შეთანხმებებზე (1/2003 რეგულაციის მე-7 მუხლი). ამ მიზნით, **კომისიას** აქვს მთელი რიგი **საგამომიებო უფლებამოსილებები** (იხ. 1/2003 რეგულაციის მე-17 მუხლი: ინფორმაციის მიღების უფლება; მოთხოვნილი ინფორმაციის საჭირო სიმუსტესთან დაკავშირებით იხ. EuGH, 18.3.2016, Rs. C-247/14 P, „HeidelbergCement AG“; და კერძო ობიექტების განხრეკის შესახებ იხ. რეგულაცია 773/2004, ABl. L 123/18).

მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია ვალდებულებებზე თანხმობის **სავალდებულობა** (1/2003 რეგულაციის მე-9 მუხლი), რომლითაც კომპანიები ნებაყოფლობით კისრულობენ ვალდებულებას კონკრეტულ ქცევაზე. შედეგად, გარიგება, რომელიც თავდაპირველად სადავო იყო კონკურენციის სამართლის თვალსაზრისით, ისე იცვლება, რომ შეიძლება დასაშვებად ჩაითვალოს (მაგ.: გარკვეული შვილობილი კომპანიების გამოყვანის დომინანტური პოზიციის თავიდან ასაცილებლად; შემზღუდული სასამართლო კონტროლის შესახებ იხ. EuGH, 29.6.2010, Rs. C-441/07 P, „Alrosa“; კრიტიკულად კომისიის მაღალ მოთხოვნებზე იხ. *Frenz*, EWS2015, 79). ამასთან, კომისიის ასეთი დეკლარაცია აუცილებლად არ ნიშნავს, რომ ხელშეკრულება უდავოა კონკურენციის სამართლის კუთხით, ე.ი. ეს განსაკუთრებით არ უშლის ხელს ეროვნულ სასამართლოებს, რომ მსგავსი ხელშეკრულება მართლსაწინააღმდეგოდ განიხილონ (EuGH, 23.11.2017, Rs. C-547/16, „Gasorba u. a.“).

ევროპულმა სასამართლომ ზოგადი სამართლებრივი პრინციპები შეიმუშავა მრავალ-**46** ნლიან სასამართლო პრაქტიკაში საწარმოთა **დაცვის უფლებებზე** (*Weiβ, Die Verteidigungsrechte im EG-Kartellverfahren*, 1996), რომლებიც ამჟამად მოცემულია 1/2003 რეგულაციის 27-ე მუხლში და დამატებით პროცედურულ რეგულაციაში 773/2004 (ABl. 2004, L 123/18ff.). ესენია: მოსმენის უფლება (EuGH, 9.7.2009, Rs. C-511/06 P, „Archer Midlands“); საქმის მასალებზე წვდომა და სავაჭრო საიდუმლოების დაცვა; უდანაშაულობის პრეზუმფცია; და ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს თანახმად (EGMR, 16.12.1992, 13710/88, „Niemiets“), საწარმოს ობიექტების დაცვა (EuGH, 22.10.2002, Rs. 94/00, „Roquette Frères“; განსხვავებული მოსაზრებები: 21.9.1989, verb. Rs. 46/87 და 227/88, „Hoechst“; vgl. Rz. 17/53); ამასთან, არ არსებობს ზოგადი დათქმები ჩხრეკის იურისდიქციასთან დაკავშირებით (EuGH, 18.6.2015, Rs. C-583/13 P, „Deutsche Bahn“, და ამ პროცედურაში კომისიის შემზღუდული უფლებების გათვალისწინებით). ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ (EGMR, 5.11.2002, 48539/99, „Allan“, Rz. 17/88) ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლიდან ნაწარმოები თვითბრალდების ვალდებულების საზღვრები არ წარმოშობს ჩვენების მიცემაზე უარის თქმის ზოგადად უფლებას, მაგრამ თავად დარღვევის აღიარების მოთხოვნა დაუშვებელია (EuG, 29.2.2004, ver.b. Rs. T-236/01 u. a., „Tokai“). ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასა-

მართლო მონაცემთა დაცვას დიდ მნიშვნელობას ანიჭებს, თუმცა ეროვნული ორგანოების მიერ კომისიისთვის წარდგენილი დოკუმენტების გამოყენებას ზოგადად დასაშვებად მიიჩნევს, მაშინაც კი, თუ ეს ინფორმაცია თავდაპირველად სხვა მიზნებისთვის გამოითხოვეს (EuGH, 17.4.2017, Rs. C-468/15 P, „FSL Holdings NVu. a.“). კომისია სულ უფრო ხშირად ცდილობს მეგობრული გადაწყვეტილებების მოძიებას იმ კომპანიებთან მიმართებით, რომლებსაც კონკურენციის პროცედურები შეეხო („settlements“, მათ შორის, ჯარიმების დაკისრებისას; საკარტელო სამართლის სფეროსთან დაკავშირებით იხ. კომისიის შეტყობინება, ABl. 2008 C 167/1).

ბ) კომისიის მიერ სანქციების დაკისრების უფლებამოსილებები

ლიტერატურა: *Möschel*, Geldbußen im europäischen Kartellrecht, DB 2010, 2377; *Yomere*, Die Problematik der Mehrfachsanktionierung von Unternehmen im EG-Kartellrecht, 2010; *Henn*, Strafrechtliche Verfahrensgarantien im europäischen Kartellrecht, 2018.

- 47** ბრალეული დარღვევების შემთხვევაში, კომისიას მნიშვნელოვანი **სანქციების** დაკისრება შეუძლია, მნიშვნელოვანი ჯარიმების სახით (1/2003 რეგულაციის 23-ე მუხლი). 1/2003 რეგულაციის 23-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, მატერიალური დარღვევებისათვის ჯარიმის ზედა ზღვარი შეიძლება იყოს შესაბამისი სანარმოის წლიური ბრუნვის 10%, ხოლო საპროცესო ვალდებულებების დარღვევისათვის (1/2003 რეგულაციის 23-ე მუხლის პირველი პუნქტი) – 1% (მაგ.: EuGH, 22.11.2012, Rs. C-89/11 P, „E.ON“).

1998 წლიდან, ჯარიმები ანგარიშდება **დირექტივების** შესაბამისად, რომლებსაც კომისია კომპანიებისთვის გამოსცემს საორიენტაციოდ, თუმცა ასევე სავალდებულოა თავად კომისიისთვისაც (ახალი ვერსია 2006, ABl. 2006, C 210/2). კერძოდ, ძირითადი ღირებულება დგინდება შესაბამის ბრუნვასთან მიმართებით, ხოლო გარკვეული საპროცენტო განაკვეთი განისაზღვრება ისეთი გარემოებების გათვალისწინებით, როგორიცაა დარღვევის ხასიათი, მისი გავლენა ბაზარზე და (მოცულობითი და სივრცითი) მასშტაბები. დამამძიმებელმა გარემოებებმა შეიძლება გაზარდოს ჯარიმა, შემამსუბუქებელმა გარემოებებმა კი – შეამციროს (გაანგარიშებასთან დაკავშირებით, იხ. მაგ.: EuGH, 8.12.2011, Rs. C-389/10 P, „KME“; 7.9.2016, Rs. C-101/15 P, „Pilkington“).

კომისია ამცირებს ან აუქმებს ჯარიმებს, თუკი სანარმოები თანამშრომლობენ მასთან გამოძიების მიმდინარეობისას. ლიტერატურა ნაწილობრივ აკრიტიკებს ამ დირექტივების სამართლებრივი ფორმის გაურკვევლობას და უფრო ზუსტ ნორმატიულ დებულებებს მოითხოვს. 2006 წელს „**შემწყალებლობის რეგულაცია**“ კიდევ უფრო გულუხვად ჩამოყალიბდა (ABl. 2006 C 298/17). ამასთან, 773/2004 რეგულაციაში შეტანილი ცვლილებით გათვალისწინებულია მორიგების გაფორმება (10ა მუხლი; აგრეთვე კომისიის შეტყობინება, ABl. 2008, C 167/1, რომელიც მოიცავს ამ შემთხვევაში დაკისრებული ჯარიმის 10%-იან შემცირებას, ასევე EuG, 20.5.2015, Rs. T-456/10, „Timab Industries“). მნიშვნელოვან საკითხთან დაკავშირებით (მაგ.: ზემოხსენებული ჯარიმის ზედა ზღვარის გამომანგარიშება, ან მუხლის 1/2003 რეგულაციის 25-ე მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული ხანდაზმულობის ვადა), თუ რა არის „დანაშაული“, იხილეთ, მაგალითად, EuG, 12.12.2007, verb. Rs. T-101/05 u. a., „BASF und UCB“.

კანონის უზენაესობით მოტივირებული **კრიტიკული შენიშვნები** ხშირად გამოითქმება 1/2003 რეგულაციის დებულებათა ბუნდოვანებაზე, ასევე, კომისიის, როგორც ადმინისტრაციული და სანქციების დამკისრებელი ორგანოს ორმაგ როლზე. ამასთან, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ იტალიურ სამართალთან დაკავშირებით განაცხადა, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საკარტელო სამართლებრივი სანქციის დაკისრება ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლს მხოლოდ იმ პირობით შეესაბამება, თუ იგი ექვემდებარება საქმის სრულ სასამართლო განხილვას (27.9.2011, 43509/08, „Menarini“; EuGH, 28.7.2013, Rs. C-501/11 P, „Schindler Holding“; ამის შესახებ *Bueren*, EWS2012, 363; *Abenheim*, RTDE 2012, 117).

გ) ეროვნული ორგანოების ამოცანები და უფლებამოსილებები

101-ე მუხლის მე-3 პუნქტის (AEUV) პირდაპირმა გამოყენებამ, როგორც ამას 1/2003 **48** რეგულაცია ითვალისწინებს, გააძლიერა ეროვნული კონკურენციის ორგანოების როლი. მათ სრულად უნდა **გამოიყენონ** 101-ე და 102-ე მუხლები (AEUV) **ეროვნულ სამართალწარმოებაში** (1/2003 რეგულაციის მე-5 მუხლი); ასევე შეუძლიათ, მიიღონ ამ მუხლებით გათვალისწინებული გადანაცვები, კერძოდ, განსაზღვრონ **გათავისუფლების** წინაპირობები 101-ე მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად და დაანესონ **სანქციები** დარღვევების შემთხვევაში (დანვრილებით იხ. *Kallfaß*, EuR 2018, 175). პასუხისმგებლობა არ არის მკაფიოდ დაყოფილი კომისიასა და სხვადასხვა ეროვნულ სახელისუფლო ორგანოებს შორის; არსებითად, რამდენიმე ორგანოს შეუძლია პარალელურად იმოქმედოს, მაგრამ თუ ეროვნული ორგანო რაიმე სახის ქცევას დასაშვებად მიიჩნევს, მას შეუძლია, მხოლოდ ის გადანაცვით, რომ არ განახორციელოს რაიმე მოქმედება ამ მხრივ; შესასრულებლად სავალდებულო გადანაცვებების მიღების უფლებამოსილება კი მხოლოდ კომისიას აქვს (EuGH, 3.5.2011, Rs. C-375/09, „Tele 2 Polska“). თუ რომელიმე ეროვნული ორგანო განახორციელებს რაიმე ქმედებას, სხვა ეროვნულ ორგანოს ამ პროცედურაზე მითითებით შეუძლია, უარი თქვას ზომების მიღებაზე (1/2003 რეგულაციის მე-13 მუხლი). ეროვნულ ორგანოებს უფლება არ აქვთ, უგულებელყონ კომისიის გადანაცვები. მთელი კავშირის მასშტაბით სამართლის ეფექტიან და ერთგვაროვან გამოყენებას უზრუნველყოფს კომისიასა და **ეროვნულ ხელისუფლებას** შორის **თანამშრომლობის** დეტალური წესები (1/2003 რეგულაციის 11-13 მუხლები), ასევე, European Competition Network (ECN). საკარტელო და მონოპოლურ საკითხებზე მომუშავე შერეული (ეროვნული/ევროპული) მრჩეველთა კომიტეტი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია დეცენტრალიზებულ სისტემაში. კომისია აპირებს, გააძლიეროს ეროვნული კონკურენციის ორგანოთა პოზიცია და, განსაკუთრებით, დამოუკიდებლობა (KOM (2017) 142 end.).

დარღვევების შემთხვევაში, ეროვნულმა ხელისუფლებამ რეგულარულად უნდა დაანესონ შესაბამისი სანქციები (EuGH, 18.6.2013, Rs. C-681/11, „Schenker“). **„Ne bis in idem“** პრინციპი (აღმძიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტი და ძირითადი უფლებების ქარტიის 50-ე მუხლი) გამორიცხავს ამის გაკეთებას სხვა ეროვნული ორგანოს ან კომისიის მიერ (და პირიქით), რადგანაც აღმძიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის მიხედვით, იგი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების მიმართაც გამოიყენება (*Böse*, EWS2007, 202).

2. სამართლებრივი დაცვა კონკურენციის სამართალში

ლიტერატურა: *Vogel*, Kollektiver Rechtsschutz im Kartellrecht, 2010; *Gerard*, Breaking the EU Antitrust Enforcement Deadlock: Re-empowering the Courts?, ELRev 2011, 457; *Saam*, Kollektive Rechtsbehelfe zur Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen im europäischen Wettbewerbs- und Verbraucherrecht, 2011; *de Bronett*, Die Unwirksamkeit der Befugnis des Gerichtshofs der EU zu unbeschränkter Nachprüfung von Geldbußenbeschlüssen der Kommission in Kartellsachen, EWS2013, 449 und 2014, 5; *Hjelmeng*, Competition law remedies: Striving for coherence or fin-

ding new ways?, CMLRev 2013, 1007; *Divivier*, Die Reichweite der Befugnis mitgliedstaatlicher Gerichte und Wettbewerbsbehörden zur Anwendung des EU-Kartellrechts, 2014; *Gärditz*, Die gerichtliche Kontrolle behördlicher Tatsachenermittlung im europäischen Wettbewerbsrecht zwischen Untersuchungsmaxime und Effektivitätsgebot, AöR 2014, 329; *Seitz*, Der Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes und die Nachprüfungsbefugnis im System der gerichtlichen Kontrolle, EuZW 2014, 774; *Marquis/Cisotta*, Litigation and Arbitration in EU Competition Law, 2015; *Nazzini*, Judicial Review after KME, ELR 2015, 490; *Bernardeau/Thomas*, Principes généraux du droit et contrôle juridictionnel en droit de la concurrence, CDE 2016, 365.

ა) სამართლებრივი დაცვა ევროპული სასამართლოების წინაშე

49 კომისიის საკარტელო სამართალწარმოების გადანყვეტილებები კომპანიებმა შეიძლება გაასაჩივრონ 263-ე მუხლის (AUEV) ზოგადი წესების შესაბამისად. **ევროპული კავშირის სასამართლო** არის პირველი ინსტანცია, რომელიც უფლებამოსილია, განიხილოს სარჩელი ადმინისტრაციული აქტის გაუქმების მოთხოვნის შესახებ (და ადმინისტრაციული ორგანოების უმოქმედების წინააღმდეგ) (263-ე და 265-ე მუხლები, AEUV), ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსთვის მიმართვის შესაძლებლობა კი სამართლებრივი საკითხებით შემოიფარგლება (*Weitbrecht*, EuR Beih. 1/2003, 115). კონკურენციის საკითხების სირთულის გათვალისწინებით, სასამართლო ზედამხედველობა აღიქმება **სასამართლო კონტროლის** ფორმად, რომელიც ბოლო წლებში უფრო გამკაცრდა. შესაბამისად, სასამართლოს არ ევალება „საკუთარი ეკონომიკური შეფასების წარმოდგენა, კომისიის შეფასების ნაცვლად, რომელიც ამ საკითხში ინსტიტუციურ კომპეტენციას ფლობს“. ამასთან, „კავშირის მოსამართლემ არა მხოლოდ მტკიცებულებათა ფაქტობრივი სიზუსტე, საიმედოობა და თანმიმდევრულობა უნდა შეამოწმოს... არამედ აგრეთვე... გააკონტროლოს... წარმოგვიდგენს თუ არა ეს მტკიცებულებები ყველა საჭირო მონაცემს, რომლებიც გასათვალისწინებელია რთული სიტუაციის შეფასებისას, და რამდენად შეძლებს იგი, დაეყრდნოს მათ საფუძველზე მიღებულ დასკვნებს“ EuGH, 10.7.2008, Rs. C-413/06, „Bertelsmann und Sony“). შერწყმის კონტროლის შემთხვევაში, ასევე გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს შესაბამისი პროგნოზების საიმედოობას (EuGH, 20.5.2005, Rs. C-12/03 P, „Tetra Laval“).

კომისიის გადანყვეტილებები ჯარიმების ან საურავების დაკისრებაზე შეიძლება (და უნდა) განიხილებოდეს **შეუზღუდავად**, 261-ე მუხლისა (AEUV) და 1/2003 რეგულაციის 31-ე მუხლის შესაბამისად (სასამართლოს მოვალეობაზე, გააკეთოს დამოუკიდებელი დასკვნები, იხ. EuGH, 30.4.2014, Rs. C-238/12 P, „FLSmidth & Co. A/S“; იხ. აგრეთვე *Frenz*, Grundrechtlich geprägte Kontrolldichte im EU-Wettbewerbsrecht, EWS 2013, 123). საჭიროების შემთხვევაში, ჯარიმები შეიძლება შემცირდეს ან გაიზარდოს (EuG, 12.12.2007, verb. Rs. T-101/05 u. a., „BASF und UCB“). მართლსაწინააღმდეგოდ კვალიფიცირებული გადანყვეტილებებისთვის პასუხისმგებლობა შეიძლება კავშირსაც დაეკისროს (EuG, 11.7.2007, Rs. T-351/03, „Schneider Electric“; ეს კონკრეტული განაჩენი გაუქმდა, რადგან ზიანის მიზეზი არ დადასტურდა; იხ. EuGH, 16.7.2009, Rs. C-440/07 P, „Schneider Electric“).

ბ) სამართლებრივი დაცვა ეროვნული ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების წინააღმდეგ

ეროვნული ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების გასაჩივრება **ეროვნულ სასამართლოებში** შესაძლებელი უნდა იყოს მხოლოდ სამართლებრივი დაცვის ევროპული პრინციპის საფუძველზე. 1/2003 რეგულაციის თანახმად, ეროვნულ სასამართლოებს ასევე მოეთხოვებათ, ითანამშრომლონ კომისიასთან და გადაუგზავნონ საკუთარი გადაწყვეტილებები შესაბამის საკითხზე (მე-15 მუხლი). ვინაიდან ეროვნულ სასამართლოებს არ შეუძლიათ, უგულებელყონ კომისიის მიერ უკვე მიღებული შესაბამისი გადაწყვეტილება, ამ უკანასკნელის სისწორეში დაეჭვებისას, 267-ე მუხლის (AEUV) თანახმად, ვალდებული არიან, საკითხი განსახილველად გადასცენ **ევროპულ სასამართლოს**. კომისიაში მიმდინარე პროცესის შემთხვევაში, ეროვნული სასამართლო წარმოება უნდა შეჩერდეს (1/2003 რეგულაციის მე-16 მუხლი). საბოლოო ჯამში, ყველაფერი ევროპული იურისდიქციის კონტროლქვეშაა. შესაბამისად, კანონის უზენაესობის კუთხით შემამოფთოებელიც არაფერია.

გ) კერძო სამართლებრივი დაცვა ეროვნული სასამართლოების წინაშე

ლიტერატურა: *Böni*, Europäische Richtlinie zur privaten Kartellrechtsdurchsetzung – Maß aller Dinge für Privatgeschädigte?, EWS2014, 324; *Haus/Serafimova*, Neues Schadensersatzrecht für Kartellverstöße, BB 2014, 2883; *Becker/Berg/Bulst*, Die privatrechtliche Durchsetzung des binnenmarktlichen Kartellrechts, in: Müller-Graff (Hrsg.), EnzEuR IV, § 10, 2015; *Makatsch/Mir*, Die neue EU-Richtlinie zu Kartellschadensersatzklagen, EuZW 2015, 7; *Roth*, Privatrechtliche Kartellrechtsdurchsetzung, ZHR 2015, 668; *Weitbrecht*, Entwicklungslinien der europäischen Integration im Kartellprivatrecht, FS Müller-Graff, 2015, 511; *Brinker*, Private Rechtsdurchsetzung und kollektiver Rechtsschutz im europäischen Wettbewerbsrecht, in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), XXVII. FIDE-Kongress, 2017, 39; *Motyka-Mojkowski*, Das Verhältnis zwischen privater und behördlicher Durchsetzung des EU-Kartellrechts, 2017.

ეროვნულ **სასამართლოებს** ასევე მოეთხოვებათ, უზრუნველყონ სამართლებრივი დაცვა საწარმოთა **კონკურენტებისათვის**, რომლებიც არღვევენ ევროპულ კონკურენციის კანონმდებლობას, და **ევროპული კონკურენციის სამართალი გამოიყენონ** (1/2003 რეგულაციის მე-6 მუხლი), მაგალითად, ისეთი სარჩელების განხილვისას, რომლებიც ეხება 101-ე მუხლთან (AEUV) შეუთავსებელ ხელშეკრულებებს (EuGH, 22.9.2001, Rs. C-453/99, „Courage“; vgl. აგრეთვე § 33a GWB). კონკურენტებს შეუძლიათ, მოითხოვონ მოქმედებისაგან თავშეკავება, ხოლო დაზარალებულ მხარეებს შეუძლიათ მოითხოვონ ზიანის ანაზღაურება, მათ შორის, ისეთი საწარმოებისგან, რომლებმაც კარტელი გამოიყენეს ფასების დასადგენად, მათი მონაწილეობის გარეშე (EuGH, 5.6.2014, Rs. C-557/12, „Kone“; იხ. *Schwarze*, FS Müller-Graff, 2015, 567). მოქმედებისგან თავშეკავების მოთხოვნა შეუძლიათ შესაბამის ასოციაციებსაც. გარდა ამისა, მიღებული უპირატესობა შეიძლება ჩამოერთვათ სახელისუფლებო ორგანოების მხრიდან ან კონკურენტის მოთხოვნით (§§ 34, 34a GWB). და ბოლოს, გერმანიის ფედერალური უზენაესი სასამართლოს შეფასებით, ყველას, ვინც კარტელში ჩაბმულ კომპანიასთან გააფორმებს ხელშეკრულებას, უნდა შეეძლოს მისი შეცილება (იხ. *Palzer/Preisendanz*, EWS

2010, 215). ამრიგად, **კერძო პირებსაც** შეუძლიათ, **აღასრულონ** ევროპული კონკურენციის სამართალი.

ამასთან, სხვა ლეგიტიმური ინტერესების დასაცავად შეიძლება დაწესდეს **შეზღუდვებიც**, თუმცა მხოლოდ პროპორციულობის ფარგლებში (დაზარალებული მხარის მცდელობაზე, ეროვნული ორგანოებისგან მოიპოვოს ინფორმაცია შეწყალების შესახებ იხ. EuGH, 14.7.2011, Rs. C-360/09, „Pfleiderer“; გამჭვირვალობის რეგულაციასთან 1049/2001 [ABI. L 145/43, Rz. 12/18f.] მიმართებით, 1/2003 და 774/2004 რეგულაციების სპეციფიკური წესების ტენდენციური პრიმატის შესახებ იხ. EuGH, 27.2.2014, Rs. C-365/12 P, „EnBW“; იხ. *Palzer*, EuZW 2015, 416). ზოგიერთი საკითხი, განსაკუთრებით **სასამართლო განხილვასთან** დაკავშირებით, რეგულირდება **შესაბამისი დირექტივით** (2014/104, ABI. L 349/1; იხ. *Schweitzer*, Schadensersatz im Europäischen Kartellrecht, 2013). კარტელში ჩართული რამდენიმე კომპანიის წინააღმდეგ სარჩელის შეტანა შესაძლებელია სასამართლოში, რომელიც ფლობს განსჯის შესაბამის იურისდიქციას (EuGVVO-ს მე-8 მუხლი; EuGH, 21.5.2015, Rs. C-352/13, „Cartel Damage Claims“; იხ. *Stadler*, Schadensersatzklagen im Kartellrecht – forum shopping welcome, JZ 2015, 1138). ამ პროცედურული გამარტივების მიუხედავად, მხედველობიდან არ უნდა გამოგვრჩეს შესაბამისი პრეტენზიების რეალიზაციის სირთულეები, განსაკუთრებით, ზარალის ოდენობის გამოანგარიშებისას.

VII. მიმოხილვა: ევროპული კონკურენციის პოლიტიკის წარმატებები და მომავალი

52 მიუხედავად მრავალი ნაკლოვანებისა, 1950-იანი წლების ევროპული კონკურენციის პოლიტიკა **გაბედული და შორსმჭვრეტელი ექსპერიმენტი** იყო. ეს „European antitrust experience“, რომლის მეშვეობითაც არაერთი წევრი სახელმწიფო გახდა იძულებული, ზეეროვნულ დონეზე სერიოზული ძალისხმევა გაეღო რეგულირების პოლიტიკაზე დაფუძნებული საბაზრო ეკონომიკის შექმნისთვის, თავისი განზომილებით შეიძლება მხოლოდ ამერიკულ ანტიმონოპოლიურ პოლიტიკას შევადაროთ (*Amato*, EurZÖffR 1998, 1067). საბჭომ (და ახლა უკვე პარლამენტმა), როგორც კანონმდებელმა კონკურენციის სამართლის სფეროში, კომისიამ, როგორც ევროკავშირის ანტიმონოპოლიურმა ორგანომ, ასევე, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ და ევროპული კავშირის სასამართლომ, როგორც ზედამხედველმა ორგანოებმა, მეორეული სამართლისა და გადაწყვეტილებების პრაქტიკის მეშვეობით, ეფექტიანად შეიმუშავეს კავშირის ხელშეკრულებების კონკურენციის წესები. ეს ყველაფერი კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია, რადგან თავისუფალი კონკურენციის მქონე ღია საბაზრო ეკონომიკის პრინციპის გაგებით, არის **ევროკავშირის ეკონომიკური კონსტიტუციის მთავარი ელემენტი**, გარანტირებული 119-ე მუხლით (AEUV).

53 თუმცა, ლისაბონის ხელშეკრულებით, AEUV-ს მთავარი დებულებებიდან კონკურენციის დამატებით ოქმში გადასროლა აჩვენებს, რომ ეს მიზანი ჯერ კიდევ სრულად არ არის აღიარებული. მეტიც, ევროკავშირის **კონკურენტული „რეაღპოლიტიკა“** იყო და რჩება გარდაუვალი, თუ გავითვალისწინებთ წევრ სახელმწიფოთა **განსხვავებულ**

„ეკონომიკურ ფილოსოფიებს“, რომლებიც ასახავს ეროვნული პოლიტიკის აშკარა განსხვავებებს შემდეგ საკითხებთან მიმართებით: კარტელები, ეკონომიკის კერძო და საჯარო სექტორებს შორის დამოკიდებულება, სახელმწიფო საწარმოებისადმი მიდგომა და სუბსიდირების პოლიტიკა. ამასთანავე, **ეკონომიკურ პოლიტიკაში განხორციელებულმა** ისეთმა **ცვლილებებმა**, როგორიცაა ევროკავშირის სამრეწველო, რეგიონული და ტექნოლოგიური პოლიტიკის შემოღება ან დარგობრივი გამონაკლისების დანერგვა (მაგ.: სოფლის მეურნეობის სფეროში), დიდი წვლილი შეიტანა ნეოლიბერალური მარეგულირებელი პოლიტიკის „სუფთა დოქტრინის“ პრაქტიკის დაყვანაში ჭრელ წესი-გამონაკლისი ურთიერთობებამდე (Ehlermann, EuZW 1994, 647). ყველა ამ პრობლემური გავლენის მიუხედავად, ევროკავშირის კონკურენციის პოლიტიკამ, მთლიანობაში, **მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა ევროკავშირის ეკონომიკურ წარმატებებში**, ცდილობდა რა, გადაჭარბებული კერძო და საზოგადოებრივი ეკონომიკური ძალაუფლება შეემცირებინა ბაზრის მოქალაქეთა ინტერესებისა და ევროპული ეკონომიკის კეთილდღეობის დასაცავად.

§21. კონკურენციის სამართალი და სახელმწიფო: სუბსიდიები, სახელმწიფო მომსახურება და სახელმწიფო შესყიდვები

I. საფუძვლები: სახელმწიფოს ეკონომიკური ჩართულობა შიდა ბაზარზე

შიდა ბაზარზე კონკურენცია შეიძლება სხვადასხვა ზომამ შეაფერხოს. კომპანიათა კარტელებისა და ეკონომიკური ძალაუფლების კონცენტრაციის (იხ. § 20), აგრეთვე ვაჭრობის პროტექციონისტული სახელმწიფო რეგულაციების (§§ 22, 25) გარდა, სახელმწიფოს მონაწილეობა ეკონომიკაში არის მესამე კატეგორიის ზომა, რამაც შეიძლება გავლენა მოახდინოს კონკურენციაზე შიდა ბაზარზე. კერძოდ, სახელმწიფოს შეუძლია, უსასყიდლოდ მიაღებინოს კომპანიას ფულადი სარგებელი. საუბარია საკითხზე (შემდგომში ქვემოთ განვიხილავთ), რომ **ცალკეულ** (პრაქტიკაში, ძირითადად, საშინაო) **კომპანიებს არ მიენიჭოთ კონკურენციის დამაზიანებელი სახელმწიფო დახმარება (სუბსიდია) სახელისუფლებო სახსრების მეშვეობით (107-ე მუხლი, AEUV)**. გარდა ამისა, კონკურენციის საწინააღმდეგოდ, შესაძლოა სახელმწიფომ საწარმოებს უპირატესობა მიანიჭოს **სახელმწიფო შესყიდვების** ფარგლებში. ამასთან დაკავშირებით, კავშირის კანონმდებელმა მიიღო შესაბამისი მეორეულსამართლებრივი (პირველადი სამართლის თვალსაზრისით, უპირველეს ყოვლისა, ძირითადი თავისუფლებების კონტექსტში) რეგულაციები, რომელთა მეშვეობითაც შიდა ბაზარზე ყველა კომპანიას უნდა ჰქონდეს გამჭვირვალე და არადისკრიმინაციული წვდომა სახელმწიფო შესყიდვებისა და მომსახურების კონცესიებზე (დირექტივა 2014/24, ABl. L 94/65; დირექტივა 2014/25, ABl. L 94/243, აგრეთვე დირექტივა 2014/23, ABl. L 94/1). და ბოლოს, მას თავად შეუძლია, ჩაერთოს ეკონომიკურ საქმიანობაში და მოახდინოს გავლენა კონკურენციაზე. არცთუ იშვიათად ეს კეთდება იმ სერვისების უზრუნველყოფის განზრახვით, რომლებიც ზოგად ეკონომიკურ ინტერესებს ემსახურება. ამ კუთხით, სათანადო სამართლებრივი რეჟიმის უზრუნველყოფა ევალება ევროპული კავშირის

ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების სხვადასხვა სპეციალურ დებულებას (მე-14 და 106-ე მუხლები და შესაბამისი პროტოკოლი).

II. სახელმწიფო სუბსიდიების აკრძალვა და მისი გამონაკლისები

ლიტერატურა: ამომწურავი ლიტერატურული ნუსხის შეჯამება: bei Götz/Thiele/Ludwigs, in: Dausies/Ludwigs (Hrsg.), HB EUWirtschR, H III, 2017.

სხვა ლიტერატურა: Siebert, More Economic Approach in der Europäischen Beihilfenaufsicht, 2012; Bacon, European Union Law of State Aid, 2. Aufl. 2013; Birnstiel/Bungenberg/Heinrich (Hrsg.), Europäisches Beihilfenrecht, 2013; Bungenberg, Die Praxis des Subventions- und Beihilfenrechts in Deutschland, 2013; v. Carnap-Bornheim, Einführung in das Europäische Beihilfenrecht, JuS 2013, 215; Ehlermann, Modernisierung des Beihilferechts – Institutionelle Überlegungen, FS Schwarze, 2014, 577; Leippe, EU-Beihilferecht in der kommunalen Praxis, 2014; Ruthig, Aktuelle Reformen des Beihilfenrechts, ZG 2014, 136; Nicolaidis, State Aid Uncovered, 2015; Weck/Reinhold, Europäische Beihilfenpolitik und völkerrechtliche Verträge, EuZW 2015, 376; Bartosch, EU-Beihilfenrecht, 2. Aufl. 2016; Gundel, Der prozessuale Status der Beihilferichtlinien, EuZW 2016, 606; Sacker/Montag (Hrsg.), European State Aid Law, 2. Aufl. 2016; Sacker (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, Band 5: Beihilfenrecht, 2. Aufl. 2018.

ინტერნეტმისამართი: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html

1. საფუძვლები: სუბსიდიები შიდა ბაზარზე

- 2 ფუნქციონირებადი კონკურენციის უზრუნველსაყოფად, საჭიროა **სუბსიდიების** თავიდან აცილება ან, სულ მცირე, **გაკონტროლება**, როდესაც ადგილობრივ ბაზარზე ისინი გავლენას ახდენს სახელმწიფოებს შორის ვაჭრობაზე. ეს საფრთხე მომდინარეობს ეროვნული დახმარების ზომებიდან, რომლებიც ადგილობრივ კომპანიებს ეკონომიკურ სარგებელს უქმნის, სხვა წევრი სახელმწიფოებიდან მომდინარე კონკურენციის საზიანოდ. ამასთან, ეროვნული დახმარებები შეიძლება იყოს **წევრ სახელმწიფოთა საერთო ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკის ლეგიტიმური** ნაწილი, ან ახორციელებდეს მიზნებს, რომლებიც, ევროპული თვალსაზრისით, ლეგიტიმურად მიიჩნევა (მაგ.: მსოფლიო ბაზარზე ევროპული ინდუსტრიების კონკურენტუნარიანობის გაზრდა, ან ევროკავშირის ზოგიერთი ღარიბი რეგიონის ეკონომიკური განვითარება). ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება არ იცავს ნეოლიბერალურ სიმკაცრეს, რაც სუბსიდიებს per se მარეგულირებელ პოლიტიკის ეჭვქვეშ აყენებს (Möschel, FS Oppermann, 2001, 583). მაგალითად, გერმანიაში, აღმოსავლეთ გერმანიის ეკონომიკური რეკონსტრუქცია 1990 წლის გაერთიანების შემდეგ, მრავალი წლის განმავლობაში სახელმწიფო დახმარებების გაცემის მიზეზი გახდა, ძირითადად, ასეულობით მილიარდი გერმანული მარკის/ევროს სახით. ამჟამად გერმანია ევროკავშირის ქვეყნებს შორის მესამე ადგილზეა მშპ-სთან მიმართებით გაცემული დახმარებებით. აქ კავშირის კონტროლი კვლავაც **შიდა ბაზარზე კონკურენციის დაცვით** შემოიფარგლება (EuGH, 24.2.1987, Rs. 304/85, „Falck“).

3 სახელმწიფოების გარდა, სუბსიდიებს ევროკავშირიც გასცემს. ეს ხდება საერთოევროპული პერსპექტივის საფუძველზე და დაკავშირებულია ხელშეკრულებაში დასა-

ხული მიზნებისა და ამოცანების შესრულებასთან. კერძოდ, 173-ე მუხლის (AEUV) თანახმად, ინდუსტრიული პოლიტიკა უნდა შესაბამებოდეს კონკურენციის პრინციპს, ე.ი. არ გახდეს საფუძველი იმ ზომებისა, რომლებიც არღვევს კონკურენციას. ამრიგად, ევროპულ ინტეგრაციისთვის შექმნილი საფრთხეების გათვალისწინებით, ასეთი ზომები ეროვნული დახმარებებისგან განსხვავებულად უნდა შეფასდეს. შესაბამისად, **თავად კავშირის მიერ** (და, შესაბამისად, არა სახელმწიფო რესურსებიდან) გაცემული სუბსიდიები არ ექვემდებარება ევროკავშირის სახელმწიფო დახმარების რეჟიმს. ეს ეხება ევროპული ზომების სავალდებულო ეროვნულ თანადაფინანსებასაც, და არ ეხება ევროპულ ფინანსურ დახმარებას, რომლის შემთხვევაშიც, სახელმწიფო ინარჩუნებს გადაწყვეტილების მიღების თავისუფლებას. ამის მაგალითებია ნებაყოფლობითი თანადაფინანსება, ან სტრუქტურული ფონდის მხარდაჭერის ფარგლებში გათვალისწინებული ზომები, იმ პირობით, რომ დაფინანსების პროგრამებს ამტკიცებს კომისია, ხოლო ინდივიდუალური პროექტები საბოლოოდ შერჩეულია წევრი სახელმწიფოების მიერ. ასეთ შემთხვევებში გამოიყენება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლი (რეგულაცია 1828/2006, ABl. L 371/1). ამასთან, მაშინაც კი, როდესაც სახელმწიფო დახმარების დებულებები არ გამოიყენება, **პრობლემა კონკურენტების საკმარისი დაცვა** და კონკურენციის ზოგადი დამახინჯება (*Cichy, Wettbewerbsverfälschung durch Gemeinschaftsbeihilfen*, 2002). შესაბამისად, ევროპული სახსრების უკან დაბრუნების მოთხოვნა შესაძლებელია, თუ შესყიდვების შესაბამისი პროცედურების განხორციელებისას არ იქნება დაცული ევროკავშირის სამართალი (EuGH, 21.12.2011, Rs. C-465/10, „Ministre de l'intérieur“).

კომპანიების სუბსიდირება **უშუალოდ კავშირის მიერ** გამონაკლის შემთხვევებს მიეკუთვნება. ევროკავშირის შესაბამისი ფონდების არაპირდაპირი სუბსიდიები (სრულდება წევრი სახელმწიფოების მეშვეობით) ძირითადად გაიცემა სოფლის მეურნეობის, კვლევებისა და რეგიონული განვითარების სფეროებში (დანვრილებით იხ. *Götz/Martínez-Soria*, Subv. Recht, in: Dausies/Ludwigs (Hrsg.), HB EU-WirtschR, H III, 2006, Rn. 30). დამხმარე ზომები მეტწილად ხორციელდება „სტრუქტურული ფონდების“ საშუალებით (175-ე მუხლი, AEUV: სოფლის მეურნეობის, სოციალური, რეგიონული და ერთიანობის ფონდები, EIB), ხოლო კავშირის დახმარება, როგორც წესი, შემოიფარგლება გრანტებით ეროვნული დახმარების ზომებისათვის.

სპეციფიკური რეგულაციების გათვალისწინებით, 107-ე მუხლი (AEUV) განსაზღვრავს **4** მატერიალურ პირობებს ეროვნული დახმარების შესაძლო დასაშვებობისათვის: პირველ პუნქტში იგი განმარტავს, რომ **სუბსიდიები, რომლებიც ამახინჯებს კონკურენციას, როგორც წესი, შეუთავსებელია შიდა ბაზართან** (EuGH, 2.2.1988, verb. Rs. 67ff./85, „van der Kooy“), თუმცა მომდევნო ორ პუნქტში იგი უამრავ გამონაკლისს განსაზღვრავს. ეს საშუალებას იძლევა, რომ სუბსიდიები **განხილული, კოორდინირებული და შეზღუდული იყოს კავშირის ინტერესების** გათვალისწინებით. მე-2 პუნქტში მოცემულია ზოგიერთი **ლეგალური გამონაკლისი** სახელმწიფო დახმარების აკრძალვიდან, მე-3 პუნქტის თანახმად კი შეიძლება გარკვეული ტიპის სხვა დახმარებები ჩაითვალოს შიდა ბაზართან თავსებადად. ასეთი გახსნილობის გამო, ნორმა **ვერ** აკმაყოფილებს აბსოლუტურობისა და აუცილებლობის მოთხოვნებს, რაც **უშუალო მოქმედების** განხორციელებისა და ინდივიდუალურ უფლებათა დასაბუთების წინაპირობაა (EuGH, 22.3.1977, Rs. 78/76, „Steinike“). ამრიგად, 107-ე მუხლის პირველი

პუნქტი (AEUV) წევრ სახელმწიფოთა სამართლებრივ სისტემებში მოქმედების ძალას იძენს მხოლოდ მას შემდეგ, რაც ის დაკონკრეტდება განხორციელების რეგულაციებში, ან სასამართლოს ინდივიდუალურ გადაწყვეტილებებში (EuGH, 19.6.1973, Rs. 77/72, „Capolongo“; st. Rspr.).

- 5 დასაშვებობის შესახებ მსგავსი კონკრეტული გადაწყვეტილების მიღებაზე პასუხისმგებლობა, ძირითადად, კომისიას ეკისრება. ამ მიზნით, 108-ე მუხლი (AEUV) ითვალისწინებს **სახელმწიფო დახმარებებზე ზედამხედველობის რეჟიმს**, რომელიც უფრო დეტალურად არის აღწერილი „პროცედურულ რეგულაციაში“ **2015/1589** (ABl. L 248/9). ეს კომისიის საქმიანობის ერთ-ერთი ყველაზე **შრომატევადი სფეროა**. შესაბამისად, არსებობს მეორეულსამართლებრივი აქტების ფართო სპექტრი, ძირითადად, არაფორმალური **„გაერთიანების/კავშირის ჩარჩოები“** ან **„სახელმძღვანელო მითითებები“** (ევროპული კავშირის მოქმედი სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 08.60). ამასთან, **108-ე მუხლის მე-3 პუნქტით (AEUV)** გათვალისწინებული ეროვნული სუბსიდიების შემოღების აკრძალვა **მოქმედებს დაუყოვნებლივ**, კომისიის მიერ დამტკიცებამდე. ეს დაზარალებულ მესამე მხარეებს საშუალებას აძლევს, რომ **„კონკურენტების სარჩელი“** წარადგინონ ეროვნულ ან ევროპულ სასამართლოებში.

2. 107-ე მუხლის პირველი პუნქტის (AEUV) შეუთავსებლობის დათქმა

ლიტერატურა: Jaeger, Fehlstellungen im Verhältnis von Steuer- und Beihilferecht, EuZW 2012, 92; Sauter/Vedder, State Aid and Selectivity in the Context of Emissions Trading, ELRev 2012, 327; Germelmann, Beihilferechtliche Rahmenvorgaben für staatliche Umlagesysteme, EWS2013, 161; Reese, Der enge Zusammenhang zwischen Vorteil und Last als Zurechnungsproblem, EuR 2013, 572; Rust, Regionale Steuerautonomie vor dem europäischen Beihilferecht, 2013; Koenig/Hellstern, Das materielle binnenmarktliche Beihilfenaufsichtsrecht, in: Müller-Graff (Hrsg.), EnzEuR IV, 2015, § 14; Micheau, Tax Selectivity in European State Aid, ELR 2015, 323; Schroeder, EU-Beihilfenverbot und Staatlichkeit der Mittel, EuZW 2015, 207; Gayger, Infrastrukturförderung zwischen EU-Behilferecht und mitgliedstaatlicher Wirtschaftspolitik, 2016; Richelle/Schön/Traversa (Hrsg.), State aid law and business taxation, 2016; Bartosch, (Neu-) Entwicklungen in der materiellen Selektivität, EuZW 2017, 756; Lowe, The Commission's Power to Enforce the Law, ELRev 2017, 909.

ა) ეკონომიკური უპირატესობის მინიჭება („უპირატესობა“)

- 6 „ნებისმიერი სახის დახმარების“ განსაზღვრება მოცემულია 107-ე მუხლის პირველ პუნქტში (AEUV). კონცეფციური თვალსაზრისით, სახელმწიფო დახმარებასთან გვაქვს საქმე, როდესაც საწარმო მოიპოვებს **ეკონომიკურ უპირატესობას**, რომელსაც ნორმალურ საბაზრო პირობებში ვერ მიიღებდა (EuGH, 29.4.1999, Rs. C-342/96, „Spanien/KOM“), ე.ი. როდესაც ამ უპირატესობას არ ახლავს **სათანადო სამაგიერო შესრულება ბაზარზე** (მაგ.: საბაზრო პირობები სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ გაცემული სესხისთვის). ფინანსური სუბვენციები/შეღავათები აკრძალულია ყველაზე ფართო გაგებით (კლასიკური მნიშვნელობით: ფული და უსასყიდლო მომსახურებები, საგადასახადო შეღავათები, თავდებობები, გარანტიები, პასუხიმგებლობის ვალდებულებები, კომპანიების წილები, თუ ისინი საბაზრო პირობებში არ ხორციელდება). სუბვენცია შეიძლება გაიცეს ინდივიდუალურად, ან ბენეფიციართა განსაზღვრული

კგუფისთვის – სისტემატურად („დახმარების სისტემა“). თუ საქმე არ ეხება სახელმწიფოს ჭეშმარიტად სუვერენულ ქცევას, მაშინ საკითხავია, იმოქმედებდა თუ არა ჰიპოთეტური კერძო პირი სახელისუფლებო ორგანოების ანალოგიურად („კერძო ინვესტორის ტესტი“). ეს განსაკუთრებულად ეხება სახელმწიფოს **მონაწილეობას** რომელიმე პოლიტიკურ კომპანიაში, რა დროსაც ის უნდა იქცეოდეს **საბაზრო პირობების შესაბამისად** (EuGH, 21.3.1991, Rs. C-305/89, „Italien/KOM – Alfa Romeo“); თუმცა საკითხი შეიძლება ასევე აქტუალური იყოს დახმარებაზე უარის თქმის დროს, მაგალითად, გადასახადების ჩამოწერისას, ან მსგავს შემთხვევებში (EuGH, 20.9.2017, Rs. C-300/16 P, „Frucona Košice“). 2016 წელს კომისიამ გამოაქვეყნა შეტყობინება სახელმწიფო დახმარების კონცეფციის შესახებ, 107-ე მუხლის (AEUV) შესაბამისად, რომელიც ეფუძნება საკავშირო სასამართლოების პრეცედენტულ სამართალს (ABl. C 262/1; იხ. *Stöbener de Mora*, EuZW2016, 685).

პრიციპიტება ყოველთვის უნდა განხორციელდეს ყველაზე მაღალ გონივრულ ფასად (EuG, 28.2.2012, verb. Rs. T-268/08 u. a., „Burgenland“ u. a., gebilligt von EuGH, 24.10.2013, verb. Rs. C-214/12, P u. a., mit im konkreten Fall allerdings zweifelhafter Subsumtion), და პირიქით, კომპანიების ყიდვისას გადაჭარბებული ფასი არ უნდა გადაუხადონ გამყიდველს. ამ პრინციპს აქვს თავისი საზღვრები, რამდენადაც (მაგ.: სოფლის მეურნეობის ინტერესებიდან გამომდინარე) აუცილებელია იმის უზრუნველყოფა, რომ ფასი მაქსიმალურად ახლოს იყოს გასაყიდი ნივთის საბაზრო ღირებულებასთან (EuGH, 16.7.2015, Rs. C-39/15, „BVVG“). თუ რა შედეგებს მოუტანს შესყიდვის (მოყვანილი მიზეზებიდან გამომდინარე) კანონსაწინააღმდეგო ფასი ნასყიდობის ხელშეკრულებას, ჯერჯერობით არ არის შესწავლილი.

ბ) მინიჭება სახელმწიფოს მხრიდან

107-ე მუხლის პირველი პუნქტი (AEUV) კრძალავს მხოლოდ „**სახელმწიფოს მიერ ან სახელმწიფო სახსრებიდან** გაწეულ დახმარებას“. მაშასადამე, უპირატესობის მინიჭებაზე გადანაცვეტილება მატერიალურად უნდა **მიეკუთვნოს სახელმწიფოს**. არსებითად, დახმარება უნდა დააფინანსოს სახელმწიფომ, რის გამოც სუბვენცია უნდა იყოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესაბამისი. ამ გაგებით საჯარო ყველა უწყება, რომლებიც არის სახელმწიფოს მიერ განსაზღვრული ან შექმნილი (EuGH, 7.3.1998, verb. Rs. C-52-54/97, „Viscido“; *Kruse*, ZHR 2001, 576). პარაფისკალური გადასახადებით დაფინანსებული საჯარო უწყების მომსახურებები ასევე ექვემდებარება 107-ე მუხლს (AEUV) EuGH, 19.12.2013, Rs. C-262/12, „Vent de Colère!“). საპირისპიროდ, სახელმწიფო ფასების ან დაფინანსების სხვა რეგულაციები არ წარმოადგენს დახმარებას, მაგალითად, როდესაც ელექტროენერგიის კომპანიებს ავალდებულებენ „მწვანე ელექტროენერგიის“ შეძენას მინიმალურ ფასებში, ვინაიდან ხარჯები უნდა დაეკისროთ კერძო პირებს (EuGH, 13.3.2001, Rs. C-379/98, „Preußen-Elektra“; ანალოგიურად, EuGH, 22.11.2001, Rs. C-53/00, „Ferring/ACOSS“); ან როდესაც (ყველა) მაუწყებლებმა თავიანთი საოპერაციო შემოსავლის ნაწილი უნდა გამოიყენონ ევროპული მხატვრული და სატელევიზიო ფილმების წინასწარი დაფინანსებისათვის (EuGH, 5.3.2009, Rs. C-222/07, „UTECA“). თუმცა, პრეცედენტული სამართალი ამ კუთხით ყოველთვის ერთმნიშვნელოვანი არ არის (მაგ.: კრიტიკული მოსაზრებები იხ. *Frenz*, EWS2014, 247; *Nettesheim*, NJW2014, 1847).

ზოგიერთ შემთხვევაში, საბოლოო ჯამში აბონენტის მიერ გადასახდელი **მაუწყებლობის გადასახადი**, როგორც ეს გერმანიაში არსებობს, არ განიხილება „სახელმწიფო“ დახმარებად. იგივე უნდა ექებოდეს ახლად მიღებულ საბიუჯეტო შენატანებს/გადასახადებს. ამას ეწინააღმდეგება გადასახადების განსაზღვრის და აკრფის სუვერენული უფლება, რაც იმას ნიშნავს, რომ სახელმწიფო ორგანოს – საგადასახადო სამსახურს – განკარგულებაში აქვს სახსრები. ამიტომ ისინი უნდა განიხილებოდეს სახელმწიფო რესურსად (იხ. აგრეთვე EuG, 22.10.2008, verb. Rs. T-309/04 u. a., „TV 2“; EuGH, 13.12.2007, Rs. C-337/06, „Bayerischer Rundfunk“). ამასთან, ეს მოსაკრებელი ერიცხება არა შესაბამისი მაუწყებლობის მიღებისთვის, არამედ შესაბამისი მიმღები მონწყობილობის ფლობისთვის; ამჟამად არსებულ საბიუჯეტო შენატანებს ყველაზე მეტად აკლია სამაგიერო შესრულების ხასიათი.

ისეთი ზომები, როგორიცაა, მაგალითად, საგადასახადო შეღავათები, რომლებიც კავშირის სამართლის აღსრულებიდან გამომდინარეობს, არ განისაზღვრება სახელმწიფო დახმარებად (EuG, 5.4.2006, Rs. T-351/02, „Deutsche Bahn“). ამასთან, ეს წინაპირობა აღარ არსებობს, როდესაც ეროვნულ ზომებს თუნდაც მხოლოდ საბჭო ამტკიცებს მეორეულსამართლებრივი დებულებების შესაბამისად (EuGH, 10.12.2013, Rs. C-272/12 P, „KOM/Irland u. a.“).

- 8** რამდენადაც სახელმწიფო, როგორც **მესაკუთრე**, ეხმარება **სახელმწიფო სანარმოებს**, სუბსიდიის შემადგენლობის დასადგენად გამოიყენება ზემოთ მოყვანილი „კერძო ინვესტორის ტესტი“. ამგვარი ზომების აუცილებლობა შეიძლება **გამართლებული** იყოს ზოგადი დებულებების საფუძველზე, კერძოდ, 106-ე მუხლის მე-2 პუნქტის (AEUV) შესაბამისად. თუ კომპანიები, რომლებსაც ამ ნორმით მიენიჭათ განსაკუთრებული უფლებები, აქედან მიღებული მოგებიდან აწვდიან სუბსიდიებს საბაზრო ეკონომიკაში ჩართულ შვილობილ კომპანიას, ასევე დახმარებად მიიჩნევა. შესაბამისად, ეს მოიცავს „**ჯვარედინ სუბსიდიებსაც**“ (EuGH, 11.7.1996, Rs. C-39/94, „SFEI“). ამას ნათელი უნდა მოჰყინოს დირექტივამ (2006/111, ABl. L 318/17). მეტიც, სახელმწიფო სანარმოს მიერ გაცემული დახმარება მხოლოდ იმ შემთხვევაში ექვემდებარება 107-ე მუხლის პირველ პუნქტს (AEUV), თუ სახელმწიფო გავლენას ახდენს გადაწყვეტილების მიღებაზე (EuGH, 17.9.2014, Rs. C-242/13, „Commerz Nederland“).

გ) ბენეფიციარი: სანარმო

- 9** სახელმწიფო დახმარება ექვემდებარება 107-ე მუხლს (AEUV), თუ მას სარგებელი მოაქვს ერთი (ან რამდენიმე) **სანარმოსთვის**. „სანარმოს“ ცნება კონკურენციის სამართლის ანალოგიით უნდა განისაზღვროს. აქედან გამომდინარე, გადამწყვეტი ფაქტორია ეკონომიკური საქმიანობა. შესაბამისად, სახელმწიფო დაწესებულებათა მომსახურებები (მაგ.: კომერციულად მართული სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურა) შეიძლება ასევე განიხილებოდეს სუბსიდიად. აუცილებელი არ არის, უპირატესობა პირდაპირ მიენიჭოს კომპანიას. 107-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტიდან (AEUV) გამომდინარე, სანარმოს მომხმარებლებისთვის მიცემული გრანტები ასევე ექვემდებარება სახელმწიფო დახმარების რეჟიმს, თუ დაკმაყოფილებულია სხვადასხვა წინაპირობა (EuGH, 28.7.2011, I-117*, Rs. C-403/10 P, „Mediaset SpA“).

დ) სუბვენციების არჩევითობა

- 10** დახმარება 107-ე მუხლის გაგებით არსებობს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ უპირატესობა ენიჭება **გარკვეულ სანარმოებს** ან სანარმოთა ჯგუფებს (სუბვენციების „არჩევითობა“, EuGH, 8.11.2001, Rs. C-143/99, „Adria-Wien Pipeline u. a.“). ამრიგად, დახმარება არ არის რაიმე **საგადასახადო** ზომა, რომელსაც განურჩევლად მოაქვს სარგებელი ბაზარზე მოქმედი ყველა სანარმოსთვის (მაგ.: საკორპორაციო გადასახადის

ზოგადი შემცირება; EuGH, 29.7.1999, Rs. C-256/97, „DMT“; st. Rspr.). **დიფერენცირების** რეგულაციები ძირითადად შერჩევითია, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც სარგებლის ან შეღავათის მისაღებად, შექმნილ საწარმოებს შორის განსხვავება ეფუძნება მოქმედი ზოგადი სისტემის ბუნებას ან სტრუქტურას (EuGH, 15.11.2011, verb. Rs. C-106/09 P u. a., „KOM und Spanien/Gibraltar und Vereinigtes Königreich“). სახელმწიფო დახმარების კონტროლის მიზანია ბრძოლა საწარმოთა შორის კონკურენციის დამახინჯებასთან; მეორე მხრივ, 107-ე მუხლი (AEUV) არ ითვალისწინებს ეროვნული ეკონომიკური ან ფისკალური პოლიტიკის საერთო ზედამხედველობის მასშტაბს – იმ პირობით, რომ პოლიტიკა შინაგანად კონსისტენციალურია/თანმიმდევრულია. განზრახ დიფერენცირებული სახელმძღვანელო გადასახადების შემთხვევაში, საჭიროა რეგულაციის დისკრიმინაციულობის გამორკვევა (EuGH, 21.12.2016, Rs. C-20/15 P, „World Duty Free Group“), თუმცა, ამ შემთხვევაში არჩევითობის შემონმუშება შეიძლება დაემსგავსოს წრისთვის კვადრატული ფორმის მიცემას (*Soltész*, EuZW 2018, 305; EuGH, 28.6.2018, Rs. C-219/16, „Lowell Financier Systems GmbH“).

ცოტა ხნის წინათ, ზოგიერთი წევრი სახელმწიფოს საგადასახადო პოლიტიკა სამართლიანად მოექცა კომისიის ყურადღების ცენტრში, რადგან ისინი არამართო დაბალ საგადასახადო პოლიტიკას ატარებდნენ, არამედ გარკვეული საგადასახადო უპირატესობებითაც უზრუნველყოფდნენ კონკრეტულ კომპანიებს. ამის ნათელი მაგალითია 2016 წლის 30 აგვისტოს ირლანდიის წინააღმდეგ მიღებული გადაწყვეტილება *Apple-ის* საქმეზე (K (2016) 5605, რომლის საპასუხოდაც ირლანდიამ სარჩელი ევროპული კავშირის სასამართლოში შეიტანა [Rs. T-778/16]). **რეგიონულად შემზღუდელი საგადასახადო სტიმულები** ამ თვალსაზრისით შერჩევითია. შესაბამისად, ისინი ექცევა დახმარების ცნების განმარტებაში, თუკი მიღებულია ცენტრალური ან რეგიონული ინსტანციის მიერ, რომელსაც შესაბამისი ტვირთის გარეშე შეუძლია გადაწყვეტილების მიღება გადახრაზე ზოგადად დაწესებული საგადასახადო განაკვეთებიდან (მაგ.: იმის გამო, რომ ფინანსური ბალანსის სისტემით გამოწვეულ საგადასახადო დეფიციტს შედეგი არ აქვს; დანვრილებით იხ. EuGH, 6.9.2006, Rs. C-88/03, „Portugal/KOM“; *Arhold*, EuZW 2006, 717). მეორე მხრივ, ინსტიტუციურად, პროცედურულად, ეკონომიკურად და ფინანსურად ავტონომიურ რეგიონებს თავისუფლად შეუძლიათ საკუთარი საგადასახადო პოლიტიკის გატარება (EuGH, 11.9.2008, verb. Rs. C-428/06 u. a., „UGT-Rioja“).

ვ) კონკურენციის დამახინჯება

დახმარებამ გავლენა უნდა მოახდინოს საწარმოებს შორის კონკურენციაზე და **შეცვა-** **11**
ლოს კონკურენტული ვითარება სუბსიდირებული საწარმოს სასარგებლოდ („დამახინჯოს“ იგი; EuGH, 17.9.1980, Rs. 730/79, „Philip Morris“). შეფასების მასშტაბს განსაზღვრავს სახელმწიფოს მიერ ზომების მიღებამდე შექმნილი მდგომარეობა. შედეგად, მართალია, ამკარაა, რომ ნებისმიერი დახმარება კონკურენციას ამახინჯებს, მაგრამ ეს არ ნიშნავს, რომ „ახალი დახმარებისთვის“ აუცილებელი პროგნოზული (EuGH, 29.4.2004, Rs. C-298/00 P, „Italien/KOM“) დასკვნების (განსაკუთრებით შესაბამის ბაზრებთან მიმართებით; ამ საკითხისადმი თავშეკავებულია EuG, 8.7.2004, Rs. T-198/01, „Technische Glaswerke Ilmenau“) გაკეთება საჭირო არ არის (EuGH, 13.3.1985, verb. Rs. 296 und 318/82, „Leeuwarder Papierwarenfabriek“). ფაქტი, რომ დახმარება მიზნად ისახავს სხვადასხვა ღირებულების გამსაზღვრელი ფაქტორების გათანაბრებას/დაბალანსებას (მაგ.: გეოგრაფიული ადგილმდებარეობასთან დაკავშირებული უარყოფითი მხარეები), არ გამორიცხავს დახმარების შემადგენლობას,

მაგრამ შეიძლება გამოიწვიოს მისი დასაშვებობა მე-3 პუნქტის შესაბამისად („რეგიონული დახმარება“). და ბოლოს, საკმარისია, იკვეთებოდეს დახმარების ზეგავლენა, რომელიც **ობიექტურად** ამახინჯებს კონკურენციას, აუცილებელი არ არის, ის განზრახული ჰქონდეს დახმარების გამცემს (EuGH, 8.9.2011, Rs. C-279/08 P, „KOM/Niederlande“).

როდესაც სანარმოებს შორის კონკურენცია „დამახინჯებულია“, განსაკუთრებული „შესამწევობის“ მოთხოვნა არ არსებობს. დახმარების ოდენობა სამართლებრივად მნიშვნელოვანი არ არის დახმარების კრიტერიუმების დასაკმაყოფილებლად (მცირე ოდენობის დახმარების აკრძალვის დასაშვებობაზე იხ. EuGH, 17.9.1980, Rs. 730/79, „Philip Morris“). ამასთან, პრაქტიკული მიზანშეწონილობიდან გამომდინარე, კომისია სისტემატურად ვარაუდობს, რომ მცირე ოდენობის დახმარება გავლენას არ ახდენს სახელმწიფოებს შორის ვაჭრობაზე.

ვ) ნევრ სახელმწიფოებს შორის ვაჭრობის დაზარალება

- 12** კონკურენციის შემლუდვამ გავლენა უნდა მოახდინოს შიდა ბაზარზე არსებულ ვაჭრობაზეც. საჭიროების შემთხვევაში, აქაც უნდა გაკეთდეს შესაბამისი პროგნოზი. ამგვარი დაზარალება მხოლოდ ექსპორტზე ორიენტირებული კომპანიების შემთხვევაში არ არის შესაძლებელი. დახმარების მეშვეობით საბაზრო პოზიციების გაძლიერება შეიძლება მომდინარეობდეს მისი ზეგავლენებიდან, რომლებსაც ახდენს კონკურენტი იმპორტიორებსა ან უცხოური მომსახურების მიმწოდებლებთან ურთიერთობებზე (EuGH, 24.7.2003, Rs. C-280/00, „Altmark Trans“; უკანასკნელი წლების სასამართლო პრაქტიკის შესახებ *Soltész/Pflock*, EuZW 2017, 207). კონკურენციის ამგვარი დამახინჯება, როგორც წესი, ამა თუ იმ გზით გავლენას ახდენს სახელმწიფოებს შორის ვაჭრობაზე.

ივარაუდება, რომ (შედარებით) მცირე ოდენობის დახმარება არ ამახინჯებს კონკურენციას ან, ყოველ შემთხვევაში, გავლენას არ ახდენს სახელმწიფოებს შორის ვაჭრობაზე. შესაბამისად, რეგულაციის მეშვეობით, კომისიამ ე.წ. „**De-minimis-დახმარება**“, რომელიც ჯამში 200,000 ევროზე ნაკლებია (დარგობრივი სპეციფიკური გამონაკლისებით, მაგალითად, საექსპორტო სუბსიდიებისთვის, რომლებიც გავლენას ახდენს კავშირის ფარგლებში საქონლით ვაჭრობაზე და არ შეესაბამება 35-ე მუხლს (AEUV); იხ. EuGH, 28.2.2018, Rs. C-6518/16, „ZPD AT“), სამწლიან პერიოდში გაათავისუფლა 108-ე მუხლით გათვალისწინებული დამტკიცების მოთხოვნიდან („გათავისუფლების რეგულაცია“ 1407/2013, ABL. L 352/1).

3. ლეგალური და დისკრეციული გამონაკლისები

ლიტერატურა: *Nentwig*, Kulturelle Daseinsvorsorge in Europa, 2008; *Darinke*, Der neue Gemeinschaftsrahmen für Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsbeihilfen, 2010; *Gilliams*, Stress Testing the Regulator: Review of State Aid to Financial Institutions after the Collapse of Lehman, ELRev 2011, 3; *Klaffki*, Der vorübergehende Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen der EU-Kommission in der Wirtschafts- und Finanzkrise, seine Umsetzung in den MSen und Schlussfolgerungen aus seiner Anwendung, EWS2011, 497; *Michaelis*, Das EU-Beihilferecht: Die Anwendung des EU-Beihilferechts in der Finanzkrise, 2011; *Soltész*, Das Beihilferecht im Härtezeit der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise, in: Schwarze/Müller-Graff (Hrsg.), Neues Europäisches Wirtschafts- und Wettbewerbsrecht, 2011, 119; *Ritzenhoff*, Das Beihilfe- und Vergaberecht in der Krise, 2012; *Vischer-Wagner*, Die Rechtmäßigkeit der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung im Beihilfenrecht (VO (EG) Nr. 800/2008), 2014; *Peiffert*, L'application du droit des aides d'État aux mesures de protection de l'environnement, 2015.

107-ე მუხლის პირველი პუნქტის (AEUV) თანახმად, სახელმწიფო დახმარება შიდა **13** ბაზართან შეუთავსებელია მხოლოდ იმ პირობით, თუ ხელშეკრულებით „სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული“. ხელშეკრულებაში მოცემულია არაერთი შორსმომავალი **გამონაკლისი**, რითაც იგი ითვალისწინებს ნევრ სახელმწიფოთა კომპეტენციებს ეკონომიკური პოლიტიკის სფეროში. ცალკეულ შემთხვევებში, ხელშეკრულების სისტემა განასხვავებს: **ლეგალურ გამონაკლისებს**, რომლებიც ზოგჯერ ავტომატურად ამართლებს გადახრას (მე-2 პუნქტი); და **ფაკულტატურ გამონაკლისებს** (მე-3 პუნქტი), რომლებიც ზოგიერთ დირექტივაში მოცემული პირობების არსებობისას საშუალებას აძლევს საკავშირო ინსტიტუტებს, რომ საკუთარი შეხედულებისამებრ მიიღონ გადაწყვეტილება ცალკეული დახმარების შიდა ბაზართან თავსებადობაზე. შემდგომი გამონაკლისები განისაზღვრება სხვა სახელშეკრულებო დებულებებით.

ლეგალური და ფაკულტატური გამონაკლისების განსხვავება მნიშვნელოვანია იმისათვის, რომ განისაზღვროს **კომისიის საზედამოვნებლო უფლებამოსილების მასშტაბი**, რომელიც, 108-ე მუხლის (AEUV) თანახმად, ორივე შემთხვევაში წარმოეშობა. თუ სახეზეა **ლეგალური გამონაკლისი** 107-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად (მაგ.: სტიქიური უბედურებებით გამოწვეული ზიანი), კომისიამ უნდა გასცეს **ნებართვა**; მეორე მხრივ, **სახელმწიფო დახმარების აკრძალვის ფაკულტატური გამონაკლისის** შემთხვევაში (107 მუხლის მე-3 პუნქტი, AEUV), კომისიას აქვს **ფართო დისკრეციული უფლებამოსილება**, რომელიც შეიძლება ეფუძნებოდეს ეკონომიკური, სოციალური ან კულტურული პოლიტიკის მოსაზრებებს.

ა) **ლეგალური გამონაკლისები (107 მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV)**

107-ე მუხლის მე-2 პუნქტი (AEUV) შეიცავს რამდენიმე ფაქტობრივ შემადგენლობას, **14** რომელთა წინაპირობები შეიძლება ფორმალურად შესრულებული იყოს, მაგრამ მატერიალური შეფასებისას კონკურენციის ფაქტობრივი დამახინჯება არ ვლინდებოდეს. სწორედ ამიტომ, ისინი per se თავისუფლებიან სახელმწიფო დახმარების აკრძალვისგან. დღესდღეობით ისინი პრაქტიკაში არანაირ როლს არ ასრულებენ.

უფრო კონკრეტულად, „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, ნებადართულია მომხმარებელთა **სოციალური დახმარება** **15** თუ არ იკვეთება რაიმე სახის დისკრიმინაცია პროდუქტის წარმოშობის საფუძველზე. ამ შემთხვევაში, გავლენა შიდა ბაზარზე არსებულ კონკურენციაზე, როგორც წესი, უმნიშვნელოა.

„ბ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, ნებადართულია დახმარებები **ბუნებრივი კატასტროფებით** მიყენებული ზიანის ასანაზღაურებლად (მაგ.: მიწისძვრით დაზარალებული რეგიონებისთვის) ან სხვა **განსაკუთრებული მოვლენების** დროს (მაგ.: ომი ან ტერორისტული აქტები, მაგრამ არა ეკონომიკური რეცესია). ეს დებულება შემოიფარგლება დახმარებით, რომელიც მიზნად ისახავს უშუალო ზიანის ანაზღაურებას (EuGH, 28.4.1993, Rs. C-364/90, „Italien/KOM“) და, ამგვარად, მოიცავს კომპენსაციას განსაკუთრებული შემთხვევებისთვის, რომლებიც კონკურენციას არ უკავშირდება (იხ. აგრეთვე, 651/2014 რეგულაციის [ABl. L 187/1] 50-ე მუხლი).

„გ“ ქვეპუნქტში განწერილი გამყოფი დათქმა (1958), უპირველეს ყოვლისა, ეხებოდა გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ე.წ. „**სასაზღვრო ზონას**“, მაგრამ ასევე მოიცავდა ზაარლანდის ინტეგრაციას. გერმანიის ერთიანობის აღდგენის შემდეგ, დავის საგანი იყო ის, თუ სად უნდა გამოეყენებინათ აღნიშნული დებულება: ახალი ფედერაციული მხარეების მთელ ტერიტორიაზე, თუ მხოლოდ **გერმანიის ყოფილი შიდა საზღვრის ორივე მხარეს**. ევროპულმა სასამართლო სისტემამ (EuG, 15.12.1999, verb. Rs. T-132/96 და 143/96, აგრეთვე EuGH, 30.9.2003, verb. Rs. C-57/00 P და C 61/00 P, ორივე „Freistaat Sachsen“; კრიტიკულად, იხ. *Oppermann*, FS Götz, 2005, 211) არჩევანი მეორე პოზიციაზე გააკეთა. შესაბამისად, მან თავი აარიდა აღმოსავლეთ გერმანიის მიმართ განსა-

კუთრებული დამოკიდებულების ჩამოყალიბებას, კავშირის სხვა “პრობლემურ რეგიონებთან” შედარებით. დღესდღეობით ეს დებულება არანაირ როლს არ ასრულებს. ლისაბონის ხელშეკრულების შესაბამისად, მისი გაუქმება შესაძლებელია საბჭოს გადაწყვეტილებით (107-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის ბოლო წინადადება, AEUV). გარდა ამისა, აღმოსავლეთ გერმანიის ეკონომიკური განვითარების დახმარება შესაძლებელია (მხოლოდ) რეგიონული დახმარების ჩვეულებრივი პრინციპების შესაბამისად.

ბ) დისკრეციული გამონაკლისები (107 მუხლის მე-3 პუნქტი, AEUV)

აა) ზოგადი მიმოხილვა

- 17** ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებაში მოყვანილი სახელმწიფო დახმარების სისტემისთვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს 107-ე მუხლის პირველი პუნქტით (AEUV) გათვალისწინებული **დახმარების ფუნდამენტური აკრძალვისგან გათავისუფლების** შესაძლებლობას, ამ მუხლის მე-3 ქვეპუნქტის შესაბამისად. აღნიშნული დებულების თანახმად, ეროვნული დახმარება, მასში მითითებული პირობების შესაბამისად, „შეიძლება“ ჩაითვალოს შიდა ბაზართან თავსებადად. კონკრეტულად, საუბარი ეხება შემდეგ საკითხებს:

„ა“ ქვეპუნქტი: დახმარება იმ ტერიტორიების ეკონომიკური განვითარების ხელშესაწყობად („**რეგიონული დახმარება**“), სადაც ცხოვრების ღირებულება **განსაკუთრებულად დაბალია**, ან ფიქსირდება **უმუშევრობის მაღალი დონე**. შეფასების მასშტაბში აქ მთლიანი კავშირი ექცევა (EuGH, 14.10.1987, Rs. 248/84, „Deutschland/KOM“). პრაქტიკაში, ევროპული რეგიონული პოლიტიკის კრიტერიუმების შესაბამისად, მხოლოდ ის ტერიტორიები განიხილება, რომელთა მშპ-ც ევროკავშირის საშუალო მაჩვენებლის 75%-ზე ნაკლებია. ამ გამონაკლისის მიზანია კავშირის შიგნით არსებული ეკონომიკური უთანასწორობის აღმოფხვრა და კონკურენციის თანაბარი წინაპირობების შექმნა, რათა „შემცირდეს ჩამორჩენა ცალკეულ ტერიტორიებსა და ნაკლებად განვითარებულ ტერიტორიებს შორის“ (პრეამბულა, AEUV);

„ბ“ ქვეპუნქტი: დახმარება, რომ განხორციელდეს საერთოევროპული ინტერესის მქონე **მნიშვნელოვანი პროექტი**, ან აღმოიფხვრას **სერიოზული დარღვევები** რომელიმე წევრი სახელმწიფოს ეკონომიკაში;

„გ“ ქვეპუნქტი: დახმარება ეკონომიკის გარკვეული ინდუსტრიებისა („**დარგობრივი დახმარება**“) ან ცალკეული ეკონომიკური ზონებისთვის („**რეგიონული დახმარება**“), იმ პირობით, რომ ეს არ ეწინააღმდეგება სავაჭრო პირობების საერთო ინტერესს კავშირის ფარგლებში. მაშინ როცა, ნორმის სხვა ნაწილებში დახმარების ლეგიტიმურობა აშკარად აღიარებულია ევროპულ დონეზე, აქ ერთადერთი უარყოფითი მოთხოვნაა, რომ ამან გავლენა არ იქონიოს ინტეგრაციაზე. აქედან გამომდინარე, აღნიშნული ვარიანტი ძალზე ღიადა არის ფორმულირებული. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იმ რეგიონების დახმარებასთან მიმართებით, რომლებშიც საკმაოდ ცუდი მდგომარეობაა, შესაბამისი წევრი სახელმწიფოს სხვა ნაწილებთან შედარებით;

„დ“ ქვეპუნქტი: **კულტურის დახმარება**, რომელიც საერთო ინტერესს არ ეწინააღმდეგება;

„ე“ ქვეპუნქტი: სხვა სახის დახმარებები, დადგენილი საბჭოს გადაწყვეტილებით, რომელიც მან მიიღო ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობით, კომისიის წინადადების საფუძველზე.

პრაქტიკაში ყველაზე ხშირად „ა“ და „გ“ ქვეპუნქტები გამოიყენება. საბოლოო ჯამში, გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს იმას, რომ დახმარება ასრულებს **კავშირისთვის პერსპექტიულ მნიშვნელოვან მიზანს**. ამას არა მხოლოდ გავლენა აქვს კონკურენციაზე სხვა წევრ სახელმწიფოთა ზოგიერთი კომპანიის საზიანოდ, არამედ მნიშვნელოვანი წვლილი შეაქვს რეგიონულ ან მსგავსი ტიპის განვითარებაშიც. კონკურენციის სამართლის მსგავსად, თავისი შეფასებისას კომისია ბოლო პერიოდში უფრო მეტად ეკონომიკური ასპექტებით ხელმძღვანელობს და განსაკუთრებულად ამოწმებს დახმარებათა მიზანშეწონილობას (KOM [2005] 107 endg.). საერთო ჯამში, კომისიას აქვს მნიშვნელოვანი შესაძლებლობები, რომ გავლენა მოახდინოს წევრი სახელმწიფოების ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ პოლიტიკაზე. მათ იგი იყენებს შეხედულებისამებრ, რასაც სასამართლო ამოწმებს მხოლოდ შებენიერ ფარგლებში, კერძოდ, „შეფასებისას დაშვებული აშკარა შეცდომების“ დროს (EuGH, 21.3.1991, Rs. C-303/88, „Italien/KOM“; st. Rspr.). ეს განსაკუთრებით ეხება იმ შემთხვევებს, როდესაც გადაწყვეტილებისთვის მნიშვნელოვანი ასპექტები არ მიიღება მხედველობაში (EuGH, 22.12.2008, Rs. C-333/07, „Regie Networks“).

სამართლებრივი უსაფრთხოებისა და საკუთარი მოქმედებების გაკონტროლების ინტერესთა გათვალისწინებით, სახელმწიფო დახმარების სფეროში კომისიამ შეიმუშავა სამოქმედო **პრინციპები** (მაგ.: კომპანიის პოზიციის გათვალისწინება საკუთარ გარემოცვაში, დახმარების აუცილებლობის შეფასება, უვადო/შეუზღუდავი დახმარების თავიდან აცილება და ა.შ.). მიღებულია ადმინისტრაციული დებულებები **„სახელმძღვანელო მითითებების“, „გაერთიანების/კავშირის ჩარჩოების“, „შეტყობინებების“** და ა.შ. სახით. მთლიანობაში ისინი ქმნიან **ზოგად დისკრეციულ დირექტივებს** და არა შესასრულებლად სავალდებულო რეგულაციებს (შესაბამისად, ისინი ქვეყნდება ABL-ის C ნაწილში). **თუმცა, სინამდვილეში**, ადრესატების ნდობის თვალსაზრისით, ისინი კომისიისთვის სავალდებულოა. ამრიგად, კომისიამ გადაწყვეტილების მიღების პრაქტიკა უნდა ჩამოაყალიბოს ამ სახელმძღვანელო პრინციპებზე დაყრდნობით და მითითებები არ შეცვალოს შემდგომი ინდივიდუალური გადაწყვეტილებების საფუძველზე (EuGH, 24.3.1993, Rs. C-313/90, „CIRFS“).

მეორეული სამართლის საფუძველზე შემუშავებული პრაქტიკის შემდგომი განვითარებისთვის, ლისაბონის ხელშეკრულებამ კომისიას პირველადი სამართლის დონეზე განუსაზღვრა უფლებამოსილება, რომ საბჭოს მიერ წარმოდგენილი პირობების ფარგლებში მიიღოს კვლევური გათავისუფლების რეგულაციები (108-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, AEUV. ეს უფლებამოსილება მან 2014 წელს გამოიყენა და გამოსცა რეგულაცია 651/2014 (ABL. L 187/1).

ბბ) დახმარებების კატეგორიზაცია 107 მუხლის მე-3 პუნქტის (AEUV) ფარგლებში

- 21** 107-ე მუხლის მე-3 პუნქტის „ა“-„გ“ ქვეპუნქტების საფუძველზე პრაქტიკაში შემუშავდა **დახმარების სხვადასხვა კატეგორიები**, რომლებსაც ასევე რეგულარულად ეხება ზემოხსენებული ნორმატიული აქტები.

(1) პორიზონტალური დახმარებები

პორიზონტალური დახმარებები მორგებულია ისეთ სპეციფიკურ სიტუაციებზე, რომლებიც შეიძლება წარმოიშვას ეკონომიკის **ნებისმიერ** სექტორსა ან რეგიონში. ეს განსაკუთრებულად ეხება შემდეგ საკითხებს: დახმარება **განათლების** (31-ე მუხლი, GVO), **კვლევისა და განვითარების** სფეროებში (25-ე მუხლი, GVO); სამოგადოებრივი პასუხისმგებლობის ვალდებულებები და გარანტიები (ამ უკანასკნელის თაობაზე იხ. EuGH, 5.10.2000, Rs. C-288/96, „Deutschland/KOM“ და R. Fischer, WM2001, 217); კაპიტალის რისკით დაბანდება (შეტყობინება: ABl. 2001, C235/3; ამასთან დაკავშირებით *Koenig*, ZIP 2001, 629); საწარმოების შევლა და რესტრუქტურზაცია (ABl. 2004, C 244/2; *Kilb*, EWS2004, 55); საჯარო ქონების რეალიზაცია (*Koenig/Kühling*, NZBau 2001, 409); და პირდაპირი შემოსავლის დაბეგვრა (*Götz*, FS *Vogel*, 2000, 579). სპეციალური დახმარების მიღება მცირე და საშუალო საწარმოებსაც შეუძლიათ (მე-17 მუხლი, GVO). გასათვალისწინებელია მიღებული სხვადასხვა პორიზონტალური დათქმა. შესაბამისად, ჯგუფური გათავისუფლების ზოგადი რეგულაცია ასევე შეიცავს დებულებებს **გარემოს დაცვის** შესახებ, მე-11 მუხლის (AEUV) შესაბამისად (36-ე მუხლი; იხილეთ აგრეთვე კომისიის სახელმძღვანელო პრინციპები, ABl. 2008, C 82/1). ამ მუხლში, ხარჯების თვალსაზრისით, განსაკუთრებულ როლს ასრულებს პრინციპი „დამაბინძურებელი იხდის“ (*Rydelski*, EuZW2001, 458). 2008/09 წლის ფინანსური კრიზისის პირობებში მიიღეს „შუალედური ჩარჩო პროგრამა“ (ABl. 2009, C 83/1, რომლის ვადაც უკვე ამოიწურა). ამან შესაძლებელი გახადა, რომ დახმარების მოცულობა გარკვეულწილად გაზრდილიყო.

(2) რეგიონული დახმარებები

- 22** ისინი, უპირველეს ყოვლისა, ემსახურება **ცალკეული ტერიტორიების** ეკონომიკურ და სოციალურ განვითარებას და ამჟამად ძირითადად რეგულირდება ჯგუფური გათავისუფლების ზოგადი რეგულაციის მე-13 მუხლით. ნამდვილად თავისუფალია იმ ტერიტორიების მხარდაჭერა, რომლებიც გათვალისწინებულია 107-ე მუხლის მე-3 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტში. ევროკავშირის 2004 წლის გაფართოების რაუნდამდე, აღმოსავლეთ გერმანია მთლიანად მათ მიეკუთვნებოდა, შემდეგ კი – მხოლოდ ნაწილობრივ. სხვა ტერიტორიების დაფინანსება შესაძლებელია მხოლოდ „გ“ ქვეპუნქტის საფუძველზე და, შესაბამისად, უნდა შემოიფარგლოს რომელიმე **წვერი სახელმწიფოს იმ ნაწილებით**, რომლებიც შეირჩევა წვერი სახელმწიფოების მიერ დადგენილი კრიტერიუმების შესაბამისად. დახმარება არსებითად უნდა შემოიფარგლოს მომგებიანი საწყისი ინვესტიციების ხელშეწყობით, ხოლო ოპერატიული დახმარება, ძირითადად, დაუშვებელია. რეგიონული დახმარების შესახებ კომისიამ გამოისცა დეტალური სახელმძღვანელო მითითება (ABl. 2013, C 209/1).

(3) დარგობრივი დახმარებები

- 23** ესენია დიდი რაოდენობით ე.წ. **„მგრძნობიარე დარგების“** სუბსიდიები, რომელთა მხარდაჭერის საჭიროება ხშირად აღიარებულია სხვადასხვა სტრუქტურული ან კონიუნქტურული მიზეზების გამო: ქვანახშირი (იხ. საბჭოს გადაწყვეტილება 2010/787, ABl. L 336/24), ენერგიის სხვა წყაროები (*Kühling*, RdE 2001, 93), ფოლადი, ტრანსპორტი (მაგ.: გარკვეული ფორმის მოსაკრებლები ავტომაგისტრალებზე), საფეიქრო ინდუსტრია, სოფლის მეურნეობა, თევზაობა, აკვაკულტურა და ა.შ. გარდა ამისა 2008/09 წლების ფინანსური კრიზისის კონტექსტში, კომისიამ რამდენიმე შეტყობინება მიიღო ფინანსური ინსტიტუტების დახმარებაზე (ამჟამად ABl. 2013, C 216/1; ამასთან დაკავშირებით EuGH, 19.7.2016, Rs. C-526/14, „Kotnik u. a.“).

(4) კულტურის სფეროს დახმარებები

დახმარება, რომელიც ეფუძნება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მე-3 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტს (**კულტურა**), 651/2014 რეგულაციის (ABl. L 187/1) 53-ე მუხლის თანახმად, დასაშვებად მიიჩნევა. ეს უკანასკნელი ითვალისწინებს კულტურული მემკვიდრეობის შენარჩუნებისა და კინოს განვითარების ზომებს (ნიგნების ბაზართან დაკავშირებით იხ. EuG, 28.2.2002, Rs. T-155/98, „SIDE“; Koenig/Kühling, EuZW 2000, 197).

4. ურთიერთობა ევროპული კავშირის სამართლის სხვა რეგულაციებთან

ა) სახელმწიფო დახმარებასა და სხვა სახელშეკრულებო დებულებებს შორის ურთიერთობა

სპეციალური წესები არსებობს სხვადასხვა პოლიტიკის სფეროში, როგორიცაა ენერ- 24 გეტიკა, სოფლის მეურნეობა და ტრანსპორტი. ამასთან, 107-ე მუხლის (AEUV) ჭრელი შემადგენლობიდან გამომდინარე, ჩნდება კითხვა, თუ რა **განასხვავებს მას ეკვივალენტური ეფექტის მქონე ზომების აკრძალვისაგან** (34-ე მუხლი, AEUV), ასევე, **ხელშეკრულების საგადასახადო და საბაჟო დებულებებისაგან** (110, 28, 30 მუხლები, AEUV). არსებითად, **დახმარების ტიპურ მიზანს** მართოდენ 107-ე მუხლის დებულებები განსაზღვრავს; ეს ასევე ეხება საგადასახადო სუბსიდიებს. ამასთან, დახმარების ცალკეული მოდალობები, რომლებიც აუცილებელი არ არის დახმარების მიზნის მისაღწევად, ან სათანადო ფუნქციონირებისთვის, შეიძლება ცალკე იყოს გათვალისწინებული ხელშეკრულების **განსაკუთრებული ამკრძალავი ნორმების** შესაბამისად (EuGH, 20.3.1990, Rs. C-21/88, „Du Pont de Nemours“ 34-ე მუხლთან (AEUV) დაკავშირებით; იხ. აგრეთვე EuGH, 13.3.1979, Rs. 91/78, „Handen“ 37-ე მუხლთან (AEUV), როგორც განსაკუთრებულ დებულებასთან დაკავშირებით). კერძოდ, როდესაც შიდა კომპანიების სუბსიდიების რეგულირება გაერთიანებული ზოგად საგადასახადო რეგულირებასთან, სუბსიდიების დასაფინანსებლად გამოყენებული საგადასახადო სისტემა უნდა შემოწმდეს არა მხოლოდ 107-ე მუხლის (AEUV) მასშტაბით: ის უნდა შეფასდეს საგადასახადო დისკრიმინაციის აკრძალვათა გათვალისწინებითაც (EuGH, 25.6.1970, Rs. 47/69, „Französische Textilabgabe“; st. Rspr.).

დახმარებები, რომლებიც საგადასახადო სტიმულირების სახით ექსკლუზიურად სამი- 25 ნაო კომპანიებს მიეწოდებათ, არღვევს 110-ე მუხლში (AEUV) მოცემულ სავალდებულო აკრძალვას, თუნდაც მხოლოდ უცხოელ მომწოდებლებზე დისკრიმინაციული ზემოქმედების გამო. მათი გამართლება შეუძლებელია სახელმწიფო დახმარების გამონაკლისების ან გათავისუფლების დებულებებითაც (EuGH, 27.5.1981, verb. Rs. 142 u. 143/80, „Amministrazione delle Finanze). აქედან გამომდინარეობს **დისკრიმინაციის დაუყოვნებლივი ეფექტიანი აკრძალვის გარკვეული პრიორიტეტული** გამოყენება. არ შეიძლება დამტკიცდეს დახმარების ისეთი სქემა, რომელიც არღვევს **მე-18 მუხლით (AEUV) გათვალისწინებულ დისკრიმინაციის ზოგად აკრძალვას**, (KOM-E ABl. 1989, L 208/38 „Filmbeihilfen“). უსაფუძვლოდ გადახდილი მოსაკრებლების უკან დაბრუნება არ გახლავთ დახმარება (EuGH, 27.3.1980, Rs. 61/79, „Amministrazione delle Finanze“). თუ რეგულირება წარმოადგენს როგორც დახმარებას

ისე შეთანხმებას 101-ე მუხლის (AUEV) გაგებით, შესაძლებელია პარალელური შეფასება ორივე ნორმის შესაბამისად (EuGH, 15.3.1993, Rs. C-225/91, „Matra“).

ბ) დახმარების რეჟიმი და მესამე ქვეყნები

- 26 ტერიტორიული** თვალსაზრისით, ევროპული დახმარების რეჟიმი ვრცელდება მხოლოდ იმ სუბსიდიებზე, რომლებიც გაიცემა ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მოქმედების ფარგლებში. (EuGH, 14.7.1988, Rs. 188/85, „Fediol“) კავშირის საწარმოებს შორის კონკურენციაზე დამახინჯებული ეფექტის გამო, **მესამე ქვეყნებში ექსპორტისთვის** დახმარების გაცემა ადრე გათვალისწინებული იყო სპეციალური დებულებით (132-ე მუხლი, EGV). ამასთან, რადგანაც ევროკავშირისა და მისი წევრი სახელმწიფოების ფუნდამენტურად ლეგიტიმური პოლიტიკა, რომელსაც ატარებენ მესამე ქვეყნებში ექსპორტის მხარდასაჭერად, საბოლოოდ ზოგადი საგაქრო პოლიტიკის ნაწილია (207-ე მუხლი, AEUV), ეს დებულება გაუქმდა ლისაბონის ხელშეკრულებით. შეზღუდვები წარმოიქმნება საერთაშორისო შეთანხმებების საფუძველზე (GATTWTO/ OECD; Rydelski, EG- und WTO-Antisubventionsrecht, 2001). გარდა ამისა, აუცილებელია, თითოეულ შემთხვევაში გაირკვეს, თუ რამდენად ახდენს გავლენას ექსპორტის სტიმულირების ღონისძიებები შიდა ბაზარზე და, შესაბამისად, გამოიყენება თუ არა 107-ე მუხლი (AEUV) (EuGH, 30.4.2009, Rs. C-494/06 P, „KOM/Italian“).

თავისუფალი ვაჭრობის ევროპული ასოციაციის სამეთვალყურეო ორგანო თავის **წევრ ქვეყნებში**, რომლებიც **ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების** წევრებიც არიან (ისლანდია, ლიხტენშტეინი, ნორვეგია), ასევე აკონტროლებს **დახმარებებს** იმ დებულებათა შესაბამისად, რომლებიც არსებითად კავშირის სამართლის იდენტურია. ევროკავშირს, როგორც **GATT/WTO**-ს წევრს, მსოფლიო საგაქრო ორგანიზაციის ანტისუბსიდიური კანონმდებლობის შესაბამისად, შეუძლია გავლენა იქონიოს **მესამე ქვეყნების დახმარებებზე**, ან ცალმხრივად ებრძოლოს მათ **საგაქრო პოლიტიკის ზომებით**. საერთაშორისო დონეზე, განსაკუთრებით, ევროკავშირის ურთიერთობებში აშშ-სა და კორეასთან, ძალისხმევა მიემართება **თვითმფრინავებისა და გემთმშენებლობის**, აგრეთვე, **ფოლადის წარმოების** სუბსიდიების სახელშეკრულებო კონტროლს.

5. დახმარების ევროპული პროცედურა

ლიტერატურა: *Bungenberg*, Europäisches Subventionsverwaltungsrecht, in: Terhechte (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 2011, § 21; *Raab*, Das EU-Beihilfenverbot und seine verfahrensrechtlichen Auswirkungen. Eine Analyse anhand der Ertragsbesteuerung der Körperschaften öffentlichen Rechts, 2011; *Plappert*, Die neue Beihilfenverfahrensordnung unter besonderer Beachtung der Auskunftersuchen an Marktteilnehmer, EuZW 2014, 216; *Soltész*, Das neue europäische Beihilfeverfahren, NJW 2014, 3128; *ders.*, Das prozedurale binnenmarktliche Beihilfenaufsichtsrecht, in: Müller-Graff (Hrsg.), EnzEuR IV, 2015, § 15; *van der Hout*, Die Stellung des Beihilfenempfängers im europäischen Beihilfeprüfverfahren, FS T. Stein, 2015, 645; *Kerkmann/Proelß*, Der Schutz von Geschäftsgeheimnissen im Beihilferecht, VA 2017, 52.

ა) საფუძვლები

- 27 საკარტელო პროცედურების** მსგავსად, სახელმწიფო დახმარების ევროპული კონტროლი ერთ-ერთი ყველაზე **რთული და შრომატევადი სფეროა**. ამ სფეროში ევროკავშირს, კომისიის სახით, უშუალო კავშირი აქვს წევრ სახელმწიფოებსა და მათ ქვედანაყოფებთან (როგორც სახელმწიფო დახმარების გამცემებთან), კომპანიებთან (როგორც ამ დახმარების მიმღებებთან), ან მათ კონკურენტებთან (როგორც პოტენციურად დაზარალებულ მხარეებთან), და იღებს შესაბამის გადაწყვეტილებებს. კომისია ცდილობს, შეამციროს „განცხადებების ნაკადი“, განპირობებული დახმარების ცნების

ფართო განმარტებით, და საკავშირო მასშტაბით კონცენტრირდეს ისეთ შემთხვევებზე, რომლებიც განსაკუთრებით აქტუალურია. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების **108-ე მუხლი** არეგულირებს სახელმწიფო დახმარების პროცედურის მხოლოდ გარკვეულ ძირითად სტრუქტურებს. ძირითადი ვალდებულებაა დახმარების შესახებ განაცხადის გაკეთება მის განხორციელებამდე (107-ე მუხლის მე-3 პუნქტის პირველი წინადადება, AEUV). დეტალები კომისიის პრაქტიკისა და ევროპული სასამართლოს პრეცედენტულ სამართალში დიდხანს მუშავდებოდა და ეს სტანდარტები პირველად კოდიფიცირებულია 1999 წელს. დღესდღეობით მოქმედებს **რეგულაცია 2015/1589** (ABl. L 248/9; იხ. *Gambaro/Mazzocchi*, CMLR 2016, 385).

განხორციელების რეგულაცია 794/2004 (ABl. L 140/1) განსაზღვრავს ამ პროცედურის დეტალებს (განცხადების ფორმულარები, მისი გადაცემა, წევრი სახელმწიფოების წლიური ანგარიშები დახმარების პროგრამებზე, გადასახადის დაწესება მართლსაწინააღმდეგო დახმარების უკან მოთხოვნაზე და ა.შ.) საერთო ჯამში, კომისია ცდილობს სამართლის გამოყენების უფრო მეტ რაციონალიზაციას და დახმარების ცნების ფართო განმარტებით გამოწვეული სამუშაო დატვირთვის შემცირებას. ამას კომისია ახორციელებს იმ შემთხვევებზე კონცენტრირებით, რომლებსაც უფრო დიდი გავლენის მოხდენა შეუძლიათ შიდა ბაზარზე. ამგვარად, მეორეული სამართლის მეშვეობით, იგი გაცილებით მნიშვნელოვან დახმარებებს ათავისუფლებს წინასწარი განცხადების ვალდებულებისაგან. თუმცა, ex-post კონტროლი მაინც შესაძლებელი უნდა იყოს (KOM [2012]209 საბოლოო).

ევროპულ დონეზე სახელმწიფო დახმარების საკანონმდებლო უფლებამოსილებებს **28** არსებითად **საბჭო** ფლობს (109-ე მუხლი, AEUV), მაშინ, როცა სახელმწიფო დახმარების კონტროლი პრინციპულად კომისიის პასუხისმგებლობაა (რასაც იგი **ევროპული სასამართლო სისტემის იურისდიქციის** ეკიდით ახორციელებს). განმახორციელებელი რეგულაციების მიღებამდე, კომისია კონსულტაციებს გადის **საკონსულტაციო კომიტეტთან**, რომელიც დაკომპლექტებულია წევრი სახელმწიფოების წარმომადგენლებით (მე-7 მუხლი, რეგულაცია 2015/1588, ABl. 248/1). კონტროლის განხორციელებისთვის კომისიას აქვს **სამედიამხედველო უფლებები** (26-ე მუხლი, რეგულაცია 2015/1589). მას შეუძლია, შევიდეს საწარმოთა ნაკვეთებში, შენობა-ნაგებობებში, შეამოწმოს შესაბამისი დოკუმენტაცია და ა.შ. („ადგილზე შემოწმება“, 27-ე მუხლი, რეგულაცია 2015/1589).

სახელმწიფო დახმარების პროცედურის **მონაწილეები** არიან წევრი სახელმწიფოები, მათი ქვედანაყოფების ჩათვლით (მაგ.: გერმანიის ფედერაციული მხარეები), როგორც დახმარების მიმწოდებლები, გარდა ამისა, დახმარების მიმღებები და, საჭიროების შემთხვევაში, მათი კონკურენტები და საწარმოების ასოციაციები, ფიზიკური პირები და შესაბამისი პროფესიული გაერთიანებები (პირველი მუხლის „თ“ ქვეპუნქტი, რეგულაცია 2015/1588).

გამონაკლის შემთხვევებში, საბჭოს შეუძლია, ერთხმად დაამტკიცოს დახმარება (108-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მე-3 ქვეპუნქტი, AEUV), რა დროსაც კომისიაში მიმდინარე პროცედურა ჩერდება საბჭოს მიერ გადანაცვტილების მიღებამდე. თუმცა არაუმეტეს სამი თვით. ამ უფლებამოსილების შეზღუდვის, კერძოდ, კომისიის მიერ უკვე მიღებულ გადანაცვტილებათა გაუქმების აკრძალვაზე, იხ. EuGH, 4.12.2013, Rs. C-111/10, „KOM/Rat“.

ბ) მიმდინარე დახმარებების კონტროლი („რეპრესიული“ კონტროლი)

- 29 მიმდინარე დახმარების** შემთხვევებში (108-ე მუხლის პირველი პუნქტი, AEUV, ანუ 1958 წელს ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების ხელშეკრულების ძალაში შესვლამდე ან ქვეყნის განუვრიაანებადმი მიღებული, აგრეთვე, შემდგომში კომისიის მიერ დამტკიცებული დახმარებები, პირველი მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტი, რეგულაცია 2015/1588; ახალი დახმარებების გამიჯვნაზე 2015/1588 რეგულაციის პირველი მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად იხ. EuGH, 25.10.2017, Rs. C-467/15 P, „KOM/Italien“), კომისია წევრ სახელმწიფოებთან თანამშრომლობით **სწავლობს ფაქტობრივ გარემოებებს და რეგულარულად ამონმებს** (Art. 108 Abs. 1-2 AEUV, Art. 21ff. VO 2015/1588) მის შესაბამისობას ხელშეკრულებასთან, ანუ აქვს თუ არა რაიმე დამაბიანებელი გავლენა შიდა ბაზარზე. შედეგად, წარედგინება წინადადებები „სათანადო ზომების მიღებაზე“. შესაბამისად, შემოთავამებული იქნება ცვლილებები (რომლებიც მომავალში შევა ძალაში) ან შენარჩუნდება სტატუს კვო. საჭიროების შემთხვევაში, კომისიას შეუძლია, ჩაატაროს მთავარი განხილვის პროცედურა და (თუ საჭირო იქნება) საკითხი განსახილველად გადასცეს ევროპულ სასამართლოს (108-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV).

გ) ახალი დახმარების კონტროლი (პრევენციული კონტროლი)

- 30 108-ე მუხლის მე-3 პუნქტის (AEUV) 2015/1588 რეგულაციის მე-2 მუხლის თანახმად,** წევრი სახელმწიფოები ვალდებული არიან, **დაარეგისტრირონ (შეტყობინება) ახალი** დახმარების შემოღება (ანუ, ნებისმიერი დახმარება, რომელიც არ ექვემდებარება 108-ე მუხლის პირველ პუნქტს, AEUV; 2015/1588 რეგულაციის პირველი მუხლის „გ“ ქვეპუნქტი), ან არსებული დახმარების რეორგანიზაცია, თუკი არ არსებობს ჯგუფური გამონაკლისი. კომისიის საბოლოო გადაწყვეტილებამდე, წევრ სახელმწიფოს შეუძლია, არ გაატაროს გათვალისწინებული ზომა (108-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მე-3 წინადადება, AEUV, 2015/1588 რეგულაციის მე-3 მუხლი: „Sperrwirkung“). სინამდვილეში, უნდა გაკეთდეს პროგნოზი შიდა ბაზარზე მავნე ზემოქმედების შესახებ.

თუ წევრი სახელმწიფო ვერ შეძლებს დახმარების დარეგისტრირებას ან გასცემს მას კომისიის მიერ დამტკიცებამდე, ასეთი „**შეტყობინებელი**“ **დახმარებისთვის** გამოიყენება სპეციალური პროცედურა.

აა) წინასწარი შემონმების პროცედურა

- 31 თუ კომისია ამონმებს დახმარებას, ის პირველ რიგში გადის წინასწარი შემონმების პროცედურას** (Art. 4 VO 2015/1588). ორი თვის განმავლობაში (2015/1588 რეგულაციის მე-4 მუხლის მე-5 პუნქტი; გაგრძელების შესაძლებლობა; EuGH, 15.2.2001, Rs. C-99/98, „Österreich/KOM“) იგი ამტკიცებს პროექტს გამოქვეყნებული გადაწყვეტილების საშუალებით, თუკი მისი შეფასებით, სახეზე არ არის დახმარება 107-ე მუხლის პირველი პუნქტის (AEUV) ან, გამონაკლის შემთხვევაში, 107-ე მუხლის მე-2 ან მე-3 პუნქტების შესაბამისად (AEUV). თუ ვადა უშედეგოდ ამოიწურება, ნებართვა განიხილება გაცემულად (2015/1588 რეგულაციის მე-4 მუხლის მე-6 პუნქტი), მაგრამ ეს არ გამოორიცხავს განხილვას 108-ე მუხლის პირველი მუხლის შესაბამისად.

ბბ) მთავარი შემონმების პროცედურა

თუ წინასწარი შემონმების დროს კომისია დაადგენს, რომ „რეგისტრირებული ზომა 32 ინვესტს ექვს შიდა ბაზართან თავსებადობაზე“ (2015/1588 რეგულაციის მე-4 მუხლის მე-4 პუნქტი, 108-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV), იგი იღებს გადაწყვეტილებას **მთავარი შემონმების პროცედურის** გახსნაზე (**„ფორმალური შემონმების პროცედურა“**, 2015/1588 რეგულაციის მე-6 მუხლი). ამავდროულად, კომისია აწარმოებს მოსმენის პროცედურას დახმარების გამცემ წევრ სახელმწიფოებსა (ინფორმაციის მიწოდების ვალდებულების შესახებ 2015/1588 რეგულაციის მე-5 მუხლი) და „სხვა დაინტერესებული მხარეებთან“, განსაკუთრებით, კონკურენტ კომპანიებთან (2015/1588 რეგულაციის მე-7 მუხლი). იქ გათვალისწინებული მონაწილეობის შესაძლებლობები შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში. მიუხედავად ამისა, თვით დახმარების მიმღები კომპანიებისთვისაც კი, მონაწილეობის უფლებები „droits de la défense“-ის გაგებით, რომლებიც სცილდება დასაბუთების ზოგად ვალდებულებას, არ უკავშირდება ამ საკითხს. პროცედურის მიზანია კომისიისათვის ინფორმაციის მოპოვება და არა იმ გადაწყვეტილებისგან თავშეკავება, რომელიც კონკურენტებს არამართლზომიერად არახელსაყრელ მდგომარეობაში აყენებს (EuG, 8.7.2004, Rs. T-198/01, „Technische Glaswerke Ilmenau“). თავის მხრივ, მთავარი შემონმების პროცედურა მთავრდება თანმხლები გადაწყვეტილებით (2015/1588 რეგულაციის მე-9 მუხლი). ამ ეტაპზე კომისიამ შეიძლება დაადგინოს, რომ რეგისტრირებული ზომა **არ არის დახმარება** (იშვიათად) და, საჭიროების შემთხვევაში, შესაბამისი პირობებით და მოვალეობებით (ხშირად), თავსებადია (**„დადებითი გადაწყვეტილება“**) ან, პირიქით, შეუთავსებელია შიდა ბაზართან (**„უარყოფითი გადაწყვეტილება“**).

კომისიის გადაწყვეტილებები ქვეყნდება ოფიციალურ საუწყებო მაცნეში (2015/1588 რეგულაციის 32-ე მუხლი). გამჭვირვალობის რეგულაციის მიუხედავად (1049/2001, ABl. L 145/43), კონკურენტებს შეიძლება უარი ეთქვას ამ პროცედურათა აქტების წვდომაზე იმავე რეგულაციის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად (EuGH, 29.6.2010, Rs. C-139/07 P, „Technische Glaswerke Ilmenau“). აუცილებლობის შემთხვევაში, წევრ სახელმწიფოს შეუძლია, ამ გადაწყვეტილების საწინააღმდეგოდ **სარჩელი** შეიტანოს ევროპულ სასამართლოში. საპირისპიროდ, თუ წევრი სახელმწიფო დადგენილ ვადაში არ შეასრულებს კომისიის გადაწყვეტილებას, ამ უკანასკნელს შეუძლია, პირდაპირ (წინასწარი წარმოების გარეშე) მიმართოს ევროპულ სასამართლოს (108-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მე-2 ქვეპუნქტი, AEUV).

დ) კანონსაწინააღმდეგო დახმარებები და მათი კონტროლი

დახმარებები, რომლებიც უკვე ხორციელდება ან რომელთა მიღებაზეც ნებართვა გა- 33 იცემა 108-ე მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებული რეგისტრაციის (შეტყობინების) გარეშე, ოფიციალურად **კანონსაწინააღმდეგოა** (2015/1588 რეგულაციის პირველი მუხლის „ვ“ ქვეპუნქტი). ეს ეხება იმ დახმარებებსაც, რომლებიც განხორციელდა შეტყობინებების შემდეგ, მაგრამ კომისიის გადაწყვეტილებამდე. შესაბამისი თავდებობის ხელშეკრულებები გერმანიაში ბათილად მიიჩნევა (§ 134 BGB; იხ. BGH, EuZW 2003,

444). ამ შემთხვევაში, კომისიას შეუძლია, წევრი სახელმწიფოს წინააღმდეგ დაიწყოს **ინფორმაციის მოთხოვნის პროცედურა**, საჭიროების შემთხვევაში კი, გადაწყვეტილების სახით გამოსცეს „ინფორმაციის მიწოდების განკარგულება“. ამ პროცედურის ფარგლებში მან შეიძლება წევრ სახელმწიფოს მოსთხოვოს დახმარების **შენერება ან დროებით უკან გამოთხოვა** და, საჭიროების შემთხვევაში, საქმე გადაუგზავნოს ევროპულ სასამართლოს. თუ კომისია საკმარისად იქნება ინფორმირებული, შეუძლია, არ გამოხატოს პრეტენზიები, ან გახსნას **მთავარი შემონმების პროცედურა**, როგორც დახმარების შეტყობინების შემთხვევაში (2015/1588 რეგულაციის მე-12 მუხლი); ამასთან, შემონმების სტანდარტებიც იგივეა, რაც შეტყობინებული დახმარებისთვის (EuGH, 14.2.1990, Rs. 301/87, „Frankreich/KOM“). უარყოფითი გადაწყვეტილების მიღებისას, კომისია წევრ სახელმწიფოს ავალებს, რომ ბენეფიციარისგან გაცემული დახმარების უკან დაბრუნება მოითხოვოს (**„გადაწყვეტილება რეგრესული მოთხოვნის შესახებ“**). მეორე მხრივ, თუ კომისია ჩათვლის, რომ დახმარება შეესაბამება ხელშეკრულებას, წინასწარი გადახდის შედეგად მიღებული საპროცენტო შემოსავალი მაინც უნდა ანაზღაურდეს (EuGH, 12.2.2008, Rs. C-199/06, „CELF“).

ე) კანონსაწინააღმდეგო დახმარებების უკუმოთხოვნა

ლიტერატურა: *Hermann/Kruis*, Die Rückforderung vertraglich gewährter gemeinschaftsrechtswidriger Beihilfen unter Beachtung des Gesetzesvorbehalts, EuR 2007, 141; *Beysen*, Theorie und Praxis der Rückforderung vertraglicher Finanzhilfen durch die Europäische Kommission, EWS 2008, 120; *Gundel*, Die Rückabwicklung von nicht notifizierten, aber schließlich genehmigten Beihilfen vor den nationalen Gerichten, EWS 2008, 161; *Eckhardt*, Die Rückforderung unionsrechtswidriger Beihilfen in der Insolvenz, FS Schröder, 2012, 181; *Micheau*, Récupération des aides d'États illégaux et incompatibles sous forme fiscale, RTDE 2014, 343.

- 34** კანონსაწინააღმდეგო დახმარების უკან მოთხოვნა, არსებითად, დახმარების არამართლობიერების **ლოგიკური შედეგია** (EuGH, 14.1.1997, Rs. C-169/95, „Spanien/KOM“). კომისიის შესაბამისი დადგენილება (2015/1588 რეგულაციის მე-16 მუხლი) გამომდინარეობს წევრი სახელმწიფოსთვის, რომელმაც უნდა მოითხოვოს დახმარების უკან დაბრუნება ბენეფიციარი კომპანიებისგან. ეს კეთდება ეროვნული კანონმდებლობის შესაბამისად, თუმცა ამ უკანასკნელის მიხედვით, უკუმოთხოვნა არ უნდა იყოს „პრაქტიკულად შეუძლებელი“ (EuGH, 27.6.2000, Rs. C-404/97, „KOM/Portugal“). გამო-
ნაკლის შემთხვევებში, უკუმოთხოვნა გამოირიცხება, თუ ეს ეწინააღმდეგება **კავშირის სამართლის რომელიმე ზოგად პრინციპს** (2015/1588 რეგულაციის მე-16 მუხლის პირველი პუნქტი). ამასთან, იშვიათად გამოიყენება **კანონიერი ნდობის პრინციპი**. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის მიხედვით, დახმარების მიმღებს არსებითად აქვს იმის გადამოწმების ფაქულტატური ვალდებულება, რომ გაცემულ დახმარებაზე ნამდვილად ეცნობა კომისიას (EuGH, 20.3.1997, Rs. C-24/95, „Alcan“). ეს ასევე ეხება შემთხვევებს, როდესაც დახმარება პრაქტიკულად დიდი ხანია არსებობს და სარგებელი მოაქვს მცირე საწარმოებისთვის. კანონიერი ნდობის პრინციპი მოქმედებს მხოლოდ მაშინ, თუ კომისია დაუსაბუთებლად დიდხანს (მას შემდეგ, რაც ეცნობა დახმარების შესახებ) აჭიანურებს გადაწყვეტილებას (EuGH, 29.4.2004, Rs. C-298/00 P, „Italien/KOM“).

ბენეფიციარი კომპანიის გასხვისების შემთხვევაში, მყიდველს მხოლოდ იმ შემთხვევაში ევალება დახმარების დაბრუნება, თუ დახმარებამ იმოქმედა შესყიდვის ფასზე (EuGH, 29.4.2004, Rs. C-277/00, „Deutschland/KOM“). გარანტიების შემთხვევაში, აუცილებელია იმ საკითხის დეტალურად შესწავლა, მიიღო თუ არა (საჭიროების შემთხვევაში, უკან დასაბრუნებელი) უპირატესობა, უზრუნველყოფილი კომპანიის გარდა, გარანტორმა ორგანომაც (EuGH, 8.12.2011, Rs. C-275/10, „Residex“). (dazu Zelhöfer/Solek, EuZW 2015, 622). ამის საპირისპირო მხარეს დგას „უკუმოთხოვნის აბსოლუტური სამართლებრივი შეუძლებლობა“, თუმცა, ევროპული სასამართლო ამ საკითხის მიმართ საკმაოდ მკაცრია; **დახმარების მიმღების გადახდის უზნარობაც** (რაც არცთუ იშვიათია) არ იწვევს ასეთ მდგომარეობას (იხ. Koenig, BB 2000, 573). უკუმოთხოვნის ხანდაზმულობის ვადა შეადგენს 10 წელს დახმარების მიღებიდან (2015/1588 რეგულაციის მე-17 მუხლი). **დახმარების ბოროტად გამოყენების** ანალოგიური პროცედურა ასევე ექვევება უკანონო დახმარების კონტროლის კონტექსტში (2015/1588 რეგულაციის მე-20 მუხლი).

ზოგჯერ უკუმოთხოვნა იწვევს გარკვეულ უთანხმოებას ეროვნულ კანონმდებლობასთან თუკი: ის აღემატება გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 48-ე მუხლის მე-4 პუნქტით გათვალისწინებულ ერთწლიან ვადას (EuGH, 20.3.1997, Rs. C-24/95 „Alcan“, კრიტიკული შეფასებებით *Classen*, JZ 1997, 724); კერძოსამართლებრივად უზრუნველყოფილი დახმარება გამოთხოვილია ადმინისტრაციული აქტის მეშვეობით, რომლისთვისაც არ არსებობს სამართლებრივი საფუძველი (მაგ.: OVG Brandenburg, NVwZ 2006, 104; კრიტიკულად, იხ. *Uwer/Wodarz*, DÖV 2007, 989); ანდა დახმარება გაცემულია ეროვნული სასამართლოს კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილების შესაბამისად (EuGH, 18.7.2007, Rs. C-119/05, „Lucchini“). მის საპირისპირო მოთხოვნებთან შედარებით, უკუმოთხოვნის განსაკუთრებული წონადობა (რაც არაერთგზის დაადასტურა ევროპულმა სასამართლომ), პირველ რიგში, აიხსნება იმით, რომ სხვაგვარად, ეროვნულ სახელისუფლებო ორგანოებს ადვილად შეუძლიათ კავშირის სამართლის შელახვა ევროკავშირის სხვა ქვეყნების **კონკურენტ კომპანიათა** საზიანოდ.

6. სამართლებრივი დაცვა

ლიტერატურა: *Gundel*, Der Schutz des Wettbewerbers im EU-Beihilfenrecht, WiVerw 2011, 242; *Koenig/Hellstern*, Der EU-beihilferechtliche Effektivitätsgrundsatz im nationalen Prozessrecht, EuZW 2011, 702; *Martin-Ehlers*, Drittschutz im Beihilfenrecht, EuZW 2011, 583; *Rennert*, Beihilferechtliche Konkurrentenklagen vor deutschen Verwaltungsgerichten, EuZW 2011, 576; *Schwendinger*, Rechtsschutz für begünstigte Unternehmen im Zusammenhang mit rechtswidrigen multi-sektoralen Beihilferegelungen, EuZW 2011, 746; *Becker*, Die parallele Prüfung beihilferechtlicher Sachverhalte durch Kommission und nationale Gerichte, EuZW 2012, 725; *Soltész*, Ryanair und Tierkörperbeseitigung – Wendepunkt für beihilferechtliche Konkurrentenklagen, EuR 2012, 60; *Fronczak*, 50 Jahre gerichtliche Durchsetzung des Beihilfenrechts, EuR 2014, 576; *Schroeder/Sild*, Kontrolldichte im EU-Beihilfenrecht, EuZW 2014, 12; *Weiß*, Rechtsschutz von Unternehmen im EU-Beihilfenrecht, ZHR 2016, 80.

ა) სამართლებრივი დაცვა დახმარების მიმღებთათვის

კომისიის უარყოფითი, მათ შორის, პირობითი **გადაწყვეტილებები ბენეფიციართა** საზიანოდ, თუნდაც წევრ სახელმწიფოთა საწინააღმდეგოდ იყოს მიღებული, დახმარების მიმღებზე უშუალოდ და ინდივიდუალურად ახდენს გავლენას; ამრიგად, 263-ე მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, ისინი შეიძლება გასაჩივრდეს **ევროპული კავშირის სასამართლოში**. ეს ეხება არა მხოლოდ ინდივიდუალურად მინიჭებულ, არამედ სისტემურ დახმარებებს (EuGH, 9.6.2011, verb. Rs. C-71/09 P u. a., „Comitato Venezia vuole vivere“ u. a.). კომისიის მიერ წინასწარი შემოწმების დროს მიღებული გადაწყვეტილებები, ჩვეულებრივ, ჯერ არ გულისხმობს სამართლებრივად არასაბარ-

ბიელო ან წამგებიან პირობებს დახმარების გამცემის ან ბენეფიციარისთვის, რადგან ეს პროცედურები ან მთავრდება დახურვით, ან გადადის მთავარი შემოსემების პროცედურაში. **ეროვნულმა სასამართლოებმა** უნდა უზრუნველყონ სამართლებრივი დაცვის უფლება **უკუმოთხოვნის ეროვნული გადაწყვეტილების** (მიღებული კომისიის ინიციატივით) წინააღმდეგ. ამ გზით კომისიის გადაწყვეტილების მართებულობა/საფუძვლიანობა შეიძლება გადაიხედოს 267-ე მუხლით (AEUV) გათვალისწინებული წინასწარი გადაწყვეტილების გამოტანის პროცედურით. ამასთან, თუ ბენეფიციარი მისთვის ცნობილ და სასამართლოს წინაშე შეცლილად გადაწყვეტილებას არ გაასაჩივრებს, მისი ძალაში შესვლის შემდეგ ეს შეუძლებელი ხდება. გადაწყვეტილების ასეთი ძალმოსილება არ შეიძლება ეჭვქვეშ დააყენოს ეროვნულმა სასამართლომ, 267-ე მუხლის შესაბამისად მისი ევროპულ სასამართლოში წარდგინებით (EuGH, 9.3.1994, Rs. C-188/92, „TWD“). დროებითი სამართლებრივი დაცვის შემთხვევაში დაცული უნდა იყოს კავშირის სამართლის შესაბამისი საზღვრები (EuGH, 11.9.2014, Rs. C-527/12, „KOM/Deutschland“).

ბ) სამართლებრივი დაცვა წევრი სახელმწიფოებისა და კომისიისთვის

- 37** თუ კომისია (ან საბჭო) აკრძალავს **განზრახულ დახმარებას, წევრ სახელმწიფოს**, 263-ე მუხლის მე-2 პუნქტის (AEUV) თანახმად, შეუძლია, სარჩელი შეიტანოს ევროპული კავშირის სასამართლოში. დახმარების გამცემა ქვედანაყოფები (მაგ.: **გერმანიის ფედერაციული მხარეები**), როგორც იურიდიული პირები 263-ე მუხლის მე-4 პუნქტის (AEUV) გაგებით, უფლებამოსილნი არიან, წარადგინონ საჩივრები და სარჩელები (EuG, 15.12.1999, verb. Rs. T-132/96 და T-143/96, „Freistaat Sachsen“).

როგორც ზემოთ აღინიშნა, **კომისიას** შეუძლია, წევრი სახელმწიფოს წინააღმდეგ სარჩელის შეტანა ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოში, თუ ეს უკანასკნელი კომისიის გადაწყვეტილებას დადგენილ ვადაში არ შეასრულებს (108-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მე-2 ქვეპუნქტი).

გ) სამართლებრივი დაცვა კონკურენტებისთვის

- 38** სუბსიდიები, 263-ე მუხლის მე-4 პუნქტის (AEUV) მნიშვნელობით, უშუალოდ და ინდივიდუალურად მოქმედებს დახმარების მიმღებთა **კონკურენტებზე**. შესაბამისად, თუ კომისია უარყოფს დახმარებას, ან ჩათვლის, რომ იგი შიდა ბაზართან შეუთავსებელია და დახმარების გაცემა მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს მოსარჩელეთა საბაზრო პოზიციაზე, ამ უკანასკნელთ შეუძლიათ სარჩელის შეტანა **ევროპული კავშირის სასამართლოში** (EuGH, 13.12.2005, Rs. C-78/03 P, „Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum“; EuG, 7.11.2012, Rs. T-137/10, „Coordination bruxelloise d’institutions sociales et de santé“). ამასთან, სისტემური დახმარებების შემთხვევაში, ეს წინაპირობები ყოველთვის არ სრულდება (EuGH, 29.4.2004, Rs. C-298/00 P, „Italien/KOM“). გარდა ამისა, პრეცედენტული სამართალი საკმაოდ გულუხვია, როდესაც საქმე ეხება კომისიის მიერ საპროცესო გარანტიების დარღვევის შესახებ საჩივრების მიღებას 263-ე მუხლის მე-4 პუნქტის (AEUV) შესაბამისად (EuGH, 24.3.1993, Rs. C-313/90,

„CIRFS“). მთავარი შემონმებისას მიღებული საბოლოო გადაწყვეტილების გასაჩივრება შეუძლიათ მხოლოდ ფაქტობრივ კონკურენტებს (EuGH, 11.9.2008, verb. Rs. C-75 და 80/05 P, „Glunz“). თუ კომისია არ უპასუხებს (საკმარისად სპეციფიკურ) პრეტენზიებს ეროვნული დახმარების შესახებ, შემდეგი სარჩელი შეიძლება აღიძვრას უმოქმედობის წინააღმდეგ (EuG, 29.9.2011, Rs. T-442/07, „Ryanair“).

ეროვნული სამართლებრივი დაცვა, უპირველეს ყოვლისა, არსებობს იმ საწარმოს **კონკურენტებისთვის**, რომელმაც დახმარება მიიღო 108-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მე-3 წინადადებით გათვალისწინებული **აკრძალვის** დარღვევით. მათ უნდა შეეძლოთ ეროვნული სასამართლოში სარჩელის შეტანა დახმარების გაცემის წინააღმდეგ (EuGH, 21.11.1991, Rs. C-354/90, „FNCE“) და, მათ შორის, დროებითი სამართლებრივი დაცვის მოთხოვნა (EuGH, 11.3.2010, Rs. C-1/09, „CELF“). შეტყობინების ვალდებულების დარღვევის უკუქცევითი გამოსწორება შეუძლებელია, თუნდაც კომისიის მიერ (შემდგომში) მიღებული დადებითი გადაწყვეტილების შემთხვევაში (EuGH, 5.10.2006, Rs. C-368/04, „Transalpine Ölleitung“). შესაბამისად, 108-ე მუხლის მე-3 პუნქტი (AEUV) ადგენს კონკურენტთა სუბიექტურ უფლებებს, გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის გაგებით. ეს გულისხმობს სარჩელის შეტანას იმ სახელმწიფო ორგანოს წინააღმდეგ, რომელიც აფინანსებს სუბსიდიას (BVerwG, EuZW 2011, 269). ამავდროულად, სტანდარტი არის დამცავი კანონი გერმანიის სამოქალაქო კოდექსის § 823-ის მე-2 პუნქტისა და არაკეთილსინდისიერი კონკურენციის შესახებ კანონის § 4(11)-ის მნიშვნელობით (BGH, EuZW 2011, 440). თუ დახმარება უკვე გაცემულია, კონკურენტებმა შეიძლება მოითხოვონ დახმარების პროცენტული უკუდაფარვა (იხ. *Arhold*, EWS2011, 209; *Fiebelkorn/Petzold*, EuZW 2011, 447). როცა გაურკვეველია, არის თუ არა განხორციელებული ქმედება დახმარება, ამაზე გადაწყვეტილება ეროვნულმა სასამართლომ უნდა მიიღოს და, საჭიროების შემთხვევაში, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიმართოს, 267-ე მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად. მეორე მხრივ, თუ კომისიამ უკვე მიიღო გადაწყვეტილება, იგი სავალდებულოა ეროვნული სასამართლოებისთვის. თუმცა, ზემოხსენებული წინასწარი გადაწყვეტილების მიღების პროცედურის გავლით, მისი მართებულობა ექვემდებარება გადახედვას. ეს ეხება წინასწარი შემონმების პროცედურის დასრულებისას წინასწარი გადაწყვეტილების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებას (EuGH, 21.11.2013, Rs. C-284/12, „Deutsche Lufthansa“), რადგან სხვაგვარად არსებობს მისი დარღვევის რისკი (იხ. *Sonder*, ZEuS 2014, 377; კრიტიკული მოსაზრებები იხ. *Rennert*, DVBl. 2014, 669; *Traupel/Jennert*, EWS 2014, 1).

III. სახელმწიფო საწარმოები, სახელმწიფო მომსახურება და კონკურენციის კანონმდებლობა

ლიტერატურა: ამომწურავი ლიტერატურული ნუსხის შეჯამება: *Wernicke*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, 58. EL 2016, Art. 106 AEUV; *Mestmäcker/Schweitzer*, in: Immenga/Mestmäcker (Hrsg.), Wettbewerbsrecht, Band 1 – EU, Teil 1, 5. Aufl. 2012, Art. 106.

სხვა ლიტერატურა: *Martin-Ehlers*, Konvergenzen von Kartell- und Beihilferecht, EuZW 2010, 287; *Cremona* (Hrsg.), Market Integration and Public Services in the EU, 2011; *Krajewski*, Grundstruk-

turen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen, 2011; *Szyszak/Davies/Andenas/Bekkedal* (Hrsg.), *Developments in Services of General Interest*, 2011; *Weiß*, Das Verhältnis von Wettbewerb und Daseinsvorsorge nach Lissabon, in: *Schwarze/Müller-Graff* (Hrsg.), *Neues Europäisches Wirtschafts- und Wettbewerbsrecht*, 2011, 47; *Fiedzuk*, Putting services of general interest up for tender, *CMLRev* 2013, 87; *Meng*, Die „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ – ein Problem der Normenklarheit im EU-Recht, *FS E. Klein*, 2013, 569; *Weiß*, Öffentliche Daseinsvorsorge und soziale Dienstleistungen: Europarechtliche Perspektiven, *EuR* 2013, 669; *Kling*, Staatliches Handeln, Daseinsvorsorge und Kartellrecht, 2014; *Schnabel*, Öffentliche Unternehmen in der Europäischen Union, 2014; v. *Komorowski*, Der allgemeine Daseinsvorsorgevorbehalt des Art. 106 Abs. 2 AEUV, *EuR* 2015, 310; *Slautsky*, Financement du service universel des communications électroniques et autonomie nationale, *CDE* 2016, 881; *Burgi*, Die Handlungsformkategorie des Betrauungsaktes im EU-Beihilferecht, *EuZW* 2017, 90; *Badenhausen-Fähle*, Die Betrauung, 2017.

1. ძირითადი პრობლემა

40 კითხვა, თუ რა როლი უნდა შეასრულოს სახელმწიფომ ეკონომიკაში, განსაკუთრებით სახელმწიფო მომსახურების სფეროში, ბოლოხანს პოლიტიკური დებატების საგნად იქცა ევროპული დონეზე. 106-ე მუხლის (AEUV) შესაბამისად, ამ თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია ხელშეკრულებები, განსაკუთრებით, 101-109 მუხლების (AEUV) კონკურენციის წესები, ანუ დებულებები საწარმოებისა და სახელმწიფო დახმარების შესახებ; აგრეთვე მე-18 მუხლის (AEUV) დისკრიმინაციის აკრძალვა, რომელიც ვრცელდება სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ საწარმოებსა და იმ კომპანიებზე, რომლებისთვისაც წევრ სახელმწიფოებს მინიჭებული აქვთ **სპეციალური ან ექსკლუზიური უფლებები**. 106-ე მუხლს (AEUV) აქვს **უშუალო მოქმედების ძალა** (EuGH, 30.4.1974, Rs. 155/73, „*Sacchi*“). ამავდროულად, კომისია **უფლებამოსილია, მიიღოს დირექტივები და გადაწყვეტილებები** წევრ სახელმწიფოებთან მიმართებით (106-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, AEUV). კომისიას შეუძლია უშუალოდაც დაუკავშირდეს სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ საწარმოს, რომელიც ეწევა ანტიკონკურენციულ საქმიანობას, ზოგადი ანტიმონოპოლიური პროცედურების თვალსაზრისით.

106-ე მუხლით (AEUV) გათვალისწინებული უფლებამოსილებების შესასრულებლად, კომისიამ 1980 წელს გამოსცა დირექტივა წევრ სახელმწიფოებსა და სახელმწიფო კომპანიებს შორის ფინანსური ურთიერთობების გამჭვირვალობაზე (დღეს **გამჭვირვალობის დირექტივა** 2006/111, *ABl.* L 318/17). იგი საშუალებას აძლევს კომისიას, მიიღოს ინფორმაცია წევრ სახელმწიფოებსა და „მათ“ კომპანიებს შორის კაპიტალის განაწილებისა და სხვა ფინანსური ურთიერთობების შესახებ. სახელმწიფო დახმარებების შესამოწმებლად, კომპანიებმა განცალკევებული ჩანაწერები უნდა აწარმოონ: მომსახურებებზე, რომლებიც განახორციელებს ზოგადი ეკონომიკური ინტერესებიდან გამომდინარე, „*Altmark*“-ის პრეცედენტული სამართლის გაგებით, ანდა 106-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად (AEUV); და ბაზარზე ორიენტირებული საქმიანობის შესახებ.

41 ამ კუთხით, ევროკავშირს არაერთი ინიციატივა აქვს აღებული კონკურენტული სტრუქტურების შექმნაზე ისეთ სფეროებში, სადაც სახელმწიფო მომსახურებას თითქმის ყველა წევრ სახელმწიფოში, ტრადიციულად, ახორციელებენ სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ან სახელმწიფოსთან დაახლოებული კომპანიები (მაგ.: რკინიგზა, ფოსტა, ტელეკომუნიკაცია, ენერგეტიკა და ა.შ.). **ლიბერალიზაციის ამ ზენოლამ**, რომელიც, პირველ რიგში, კომისიამ განახორციელა, **ზოგიერთი წევრი სახელმწიფოს** მხრიდან **წინააღმდეგობა** გამოიწვია. განსაკუთრებული როლი ამ კუთხით **საფრანგეთმა**

შეასრულა, სადაც ეროვნულ დონეზე „service public“ ანუ სახელმწიფო მომსახურება (ტერმინის შესახებ *Bullinger*, JZ 2003, 597) ტრადიციულად დიდ როლს ასრულებს. ევროპული პოლიტიკის საბაზრო ეკონომიკაზე ორიენტაციის საკითხი საფრანგეთში დიდხანს ისეთი მნიშვნელოვანი განხილვის საგანი იყო (იხ. *Flauss*, in: *Schwarze* (Hrsg.), *Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss*, 1996, 31, 56ff.), როგორც გერმანიაში გამართული დისკუსია ევროკავშირის „ძირითადი უფლებების არსებითად მსგავსი დაცვის“ შესახებ.

ამ მცდელობათა **კონკრეტული შედეგები** აისახა ამსტერდამის ხელშეკრულებაში, **42** რომლის მე-16 მუხლი (დღევანდელი მე-14 მუხლი, AEUV) ხაზს უსვამს საერთო ეკონომიკური ინტერესების მომსახურებათა როლს (რაც, თავდაპირველად, უფრო მეტად სიმბოლური გახლდათ); მათზე საუბარია ადამიანის უფლებათა ქარტიის 36-ე მუხლშიც. ხელშეკრულებათა მთავარი მიზნების კატალოგიდან კონკურენციის უკვე ნახსენები „გარიცხვის“ პარალელურად, უპირველეს ყოვლისა, ლისაბონის ხელშეკრულება შეიცავს 119-ე მუხლსა (AEUV) და დამატებით ოქმში დებულებებს, რომლებიც, კავშირის სამართლის თვალსაზრისით, ზოგადი ინტერესის სახელმწიფო მომსახურებებს პირველად ანიჭებს დადებით მნიშვნელობას. ლისაბონის ხელშეკრულებით მოდიფიცირებული ამჟამინდელი მე-14 მუხლის (AEUV) №26 დამატებითი ოქმი განსაკუთრებულად უსვამს ხაზს „ეროვნული, რეგიონული და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოთა მნიშვნელოვან როლს და **ფართო დისკრეციულ უფლებამოსილებებს**“; მეორე მხრივ, თავად მე-14 მუხლი (AEUV) გამოკვეთს **წევრ სახელმწიფოთა პასუხისმგებლობას**, რომ ხელშეკრულებების შესაბამისად უზრუნველყონ ასეთი მომსახურებების მიწოდება, დაკვეთა და დაფინანსება. მიუხედავად იმისა, რომ ეს უკანასკნელი განცხადება გაკეთდა კავშირის ახლად ჩამოყალიბებული კომპეტენციის კონტექსტში, მე-14 მუხლის (AEUV) ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურის გავლით კონკრეტიზებასთან მიმართებით, იგი ზღუდავს, სულ მცირე, ფაქტობრივად არსებულ საზედამხებდევლო უფლებამოსილებას, რომელსაც, 106-ე მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად, მხოლოდ კომისია ახორციელებს. ამ ფონზე, კომისია აღარ არის დაინტერესებული სახელმწიფოსა და მისი კომპანიების გაძევებით სახელმწიფო მომსახურებების ტრადიციული სფეროებიდან და ისეთი ბაზრების შექმნით, სადაც მხოლოდ კერძო პირები ოპერირებენ. საქმე უფრო მეტად ეხება გამჭვირვალობას და კონკურენტულ თანასწორობას: სახელმწიფო მომსახურების რეალური ხარჯები უნდა იყოს გამჭვირვალე; სახელმწიფო დაფინანსება არ უნდა აღემატებოდეს იმ თანხას, რომელიც საჭიროა კონკრეტული მომსახურების კონკრეტული საჯარო პოლიტიკური მიზნის მისაღწევად. კითხვა, ნამდვილად სჯობს თუ არა სახელმწიფო მომსახურება კერძო უზრუნველყოფას, ევროკავშირის მხრიდან მხოლოდ რუდუნებით წამოიჭრება ხოლმე.

2. ძირითადი პრინციპები

ა) საზოგადოებრივ და კერძო კომპანიათა თანასწორი მოპყრობა

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 106-ე მუხლის პირველი პუნქტიდან **43** გამომდინარე, საწარმოს სახელმწიფოებრივი ბუნება კავშირის სამართლის თვალსაზრისით არანაირ გავლენას არ ახდენს ბაზარზე მის პოზიციაზე. ამრიგად, 106-ე მუხლის თანახმად, სახელმწიფო და

კერძო საწარმოებისთვის **არსებითად თანასწორი მოპყრობა** უნდა იყოს უზრუნველყოფილი **კონკურენციის (სამართლის)** თვალსაზრისით. ეს, გარკვეულწილად, 345-ე მუხლის შედეგია (AEUV), რომლის თანახმადაც **საკუთრების უფლების რეგულირება** ეროვნულ საკითხად რჩება. წევრმა სახელმწიფოებმა არ უნდა გამოიყენონ თავიანთი განსაკუთრებული გავლენა სახელმწიფო კომპანიებზე, რათა აიძულონ კონკურენციის სანინაღმდეგოდ მოქმედება (მაგ.: ფინანსური წახალისების გზით). კავშირის სამართლის თანახმად, სახელმწიფო თავისუფალია სახელმწიფო საწარმოების შექმნაზე გადაწყვეტილების მიღებაში, თუმცა, ისინი მხოლოდ ბაზრის პირობების შესაბამისად უნდა იქცეოდნენ. ამასთან, რამდენადაც ეროვნული სამართლებრივი სისტემები მხოლოდ სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ კომპანიებს აძლევენ საშუალებას, რომ შეასრულონ კონკრეტული მიზნები (მაგ.: იხ. გერმანიის § 65 BHO), გარკვეული კონფლიქტი არსებობს პრინციპებს შორის.

44 ამ კონტექსტში, „საწარმოს“ ცნება უნდა გავიგოთ 101-ე მუხლის (AEUV) მნიშვნელობით. სახელმწიფოებრივი ხასიათისთვის გადამწყვეტია არა სამართლებრივი ფორმა, არამედ **სახელმწიფოს ფაქტობრივი გავლენა კომპანიაზე**. აღსანიშნავია ის შემლუდებიც, რომლებსაც კაპიტალის გადაადგილების თავისუფლება აწესებს კომპანიებში სახელმწიფოს განსაკუთრებულ როლთან მიმართებით. შედეგად, როგორც საჯარო სამართლის იურიდიული პირები (გერმანიაში: კომუნალური საწარმოები, სპეციალური საინვესტიციო ფონდები, კორპორაციები, ინსტიტუტები და საჯარო სამართლის ფონდები (მაგ.: სამხარეო ბანკები ან სამაუწყებლო კორპორაციები), ისე კერძო სამართლის კომპანიები (მაგ.: Deutsche Bahn AG) არიან გაბატონებული საზოგადოებრივი ინტერესების გავლენის ქვეშ, 106-ე მუხლის (AEUV) გაგებით. როგორც 101-ე მუხლის (AEUV) შემთხვევაში, (სახელმწიფო) საწარმოდ ორგანიზაცია ითვლება მხოლოდ მაშინ, თუ იგი **მონაწილეობს ეკონომიკურ გარიგებებში** (EuGH, 16.6.1987, Rs. 118/85, „KOM/Italien“).

45 პრეცედენტული სამართლის თანახმად (EuGH, 19.3.1991, Rs. C-202/88, „Endgeräte“; st. Rspr.), „სახელმწიფო კომპანიის“ ცნება, რომელიც ფუნქციურად გამართლებულია, ასევე მოიცავს კომპანიებს რეალური მონოპოლიური უფლებებით (**„ექსკლუზიური უფლებები“**), მაგ.: პორტის მუშაობის ორგანიზებისთვის) ან/და საწარმოებს, რომლებიც, სახელმწიფო სუვერენიტეტის ძალით ან განსაკუთრებული სახელმწიფო გავლენის შედეგად, სარგებლობენ პრივილეგირებული პოზიციით. **„განსაკუთრებული უფლებებით“** აღჭურვილი ეს ჯგუფი მეტწილად 106-ე მუხლის მე-2 პუნქტით (AEUV) გათვალისწინებული საწარმოების იდენტურია.

ბ) ზოგადი ეკონომიკური ინტერესის მომსახურებები (სახელმწიფო მომსახურება/Service Public)

46 კომპანიის საკუთრების ფორმალური სტრუქტურა, როგორც ასეთი, არ ამართლებს განსაკუთრებულ პოზიციას შიდა ბაზარზე, 106-ე მუხლის მე-2 პუნქტისა და მე-14 მუხლის (AEUV) შესაბამისად, თუმცა ეს მხოლოდ შემლუდული ფორმით ეხება **საწარმოებს**, რომელთაც **მინდობილი აქვთ ზოგადი ეკონომიკური ინტერესის მომსახურებები** ან აქვთ **ფინანსური მონოპოლიის** სახე. ეს **ფუნქციური გამონაკლისი უშუალოდ გამოიყენება** (EuG, 18.11.1992, Rs. T-16/91, „Rendo“). მომსახურებები, რომლებიც მოცემულია 106-ე მუხლის მე-2 პუნქტსა და მე-14 მუხლში (AEUV), უნდა გავიგოთ, როგორც **„ბაზართან დაკავშირებული საქმიანობა, რომელიც ხორციელდება ზოგადი ინტერესებიდან გამომდინარე და, შესაბამისად, ასოცირდება წევრ სახელმწიფოთა მიერ საზოგადოებრივი კეთილდღეობის უზრუნველყოფის ვალდებულებებთან“** (კომისიის შეტყობინება „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“, ABl. 2001, C 17/4). ამ სახელმწიფოებს აქვთ გარკვეული შეფასების თავისუფლება, თუ რა უნდა ჩაითვალოს საზოგადოებრივი ინტერესის მომსახურებად, თუმცა ყველაფერი, რაც გერმანიაში „სახელმწიფო მომსახურებად“ (EuGH, 18.2.2016, Rs. C-446/14 P,

„D/KOM“) და საფრანგეთში „Service public“-ად არის აღქმული, ავტომატურად არ ექვემდებარება სხენებული ნორმის მოქმედებას. მათში კონკურენტუნარიანი მომსახურებები შეიძლება შედიოდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მჭიდრო ურთიერთობის გამო, შესაძლებელს გახდის ამ სერვისის უფრო ეკონომიურად მიწოდებას (EuGH, 25.10.2001, Rs. C-475/99, „Glöckner“). კომპანიები, რომლებსაც არ აქვთ მიწოდებითი ეკონომიკური მომსახურების მიწოდება, არ ექვემდებარებიან ამ ნორმას, თუმცა, თავის მხრივ, ისინი არც რაიმე სახის პრობლემებს წარმოქმნიან შიდა ბაზრის თვალსაზრისით; შესაბამისად, მათზე არ ვრცელდება არც ერთი ნორმა, საიდანაც უნდა გაეთედეს გამონაკლისი.

მომსახურება ევროპული გაგებით მოიცავს რკინიგზის, ფოსტის, ტელეკომუნიკაციის, ელექტროენერგიის, გაზისა და წყალმომარაგების სფეროებს. ანალოგიურად, პირწმინდად კულტურული სერვისებისგან განსხვავებით, სამუწყებლო ორგანიზაციები და კომპანიები მათი **ეკონომიკური კომპონენტებიდან** გამომდინარე ეწევიან მომსახურებას 106-ე მუხლის (AEUV) მნიშვნელობით. საგულისხმო როლს ასრულებენ ე.წ. „**უნივერსალური მომსახურებები**“, რომლებზეც მე-14 მუხლში (AEUV) არაპირდაპირ არის საუბარი, მათი კავშირში სოციალური და ტერიტორიული ერთიანობის დანიშნულებამე მითითებით. საქმე ეხება გარკვეული ხარისხის მომსახურების მინიმალურ შემოთავაზებას (მაგ.: ფოსტა და ტელეკომუნიკაცია, აგრეთვე, საბანკო მომსახურება), რომელიც ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ყველა მომხმარებლისთვის გონივრულ ფასად (მაგ.: გერმანიაში პრივატიზებულმა ფოსტამ უნდა უზრუნველყოს საფოსტო ყუთების 1 კილომეტრის დაშორებით განლაგება). კომპანიებს მომსახურების უფლება ცალსახად უნდა „**მიანდოს**“ სახელმწიფო ხელისუფლებამ. ეს გულისხმობს სახელმწიფოს მიერ სუვერენული აქტის მეშვეობით ცალმხრივად ან ხელშეკრულებით გათვალისწინებული **ვალდებულების შესრულებას** საკმარისად მკაფიოდ განსაზღვრული მომსახურების უზრუნველყოფასთან დაკავშირებით. და ბოლოს, ფინანსური მონოპოლიები ასევე ექვემდებარება 106-ე მუხლის მე-2 პუნქტის (AEUV) მოქმედებას. ესენი არიან სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სანარმოები, რომლებმაც, მონოპოლიის გადაცემის შედეგად, უნდა უზრუნველყონ გარკვეულის **შემოსავლების სახელმწიფო ბიუჯეტში** აკუმულირება (მაგ.: თამბაქო, ალკოჰოლი, მარილი და აალებადი პროდუქტების მონოპოლიები).

ამ მოთხოვნების დაკმაყოფილების შემთხვევაში, კონკურენციის სამართალი მოქმედებს მხოლოდ იმდენად, რამდენადაც **არ აფერხებს** სანარმოსთვის **მინდობილი დაჯალბების** ფაქტობრივ ან ლეგალურ **შესრულებას**; კონკურენციის დამახინჯება არ კმარა. გარდა ამისა, დაცული უნდა იყოს პროპორციულობის პრინციპი; წევრი სახელმწიფო ვერ უზრუნველყოფს „**გადაჭარბებულ კომპენსაციის**“ ანაზღაურებას. შეფასება დამოკიდებულია კონკრეტულ მომსახურებაზე. სახელმწიფო კომპანიების კერძო კონკურენტებს, რომლებიც საერთო კეთილდღეობის მიზნებიდან გამომდინარე, ვალდებული არიან, წამგებიანი მომსახურებები განახორციელონ („**უნივერსალური მომსახურება**“, მაგ.: რკინიგზა/ფოსტა), თავისუფლად ფუნქციონირება ეკრძალებათ მხოლოდ მომგებიან სექტორში („**საუკეთესო ნაჭრების არჩევის**“ (*cherry picking*) **აკრძალვა**, EuGH, 19.5.1993, Rs. C-320/91, „Corbeau“; EuGH, 17.5.2001, Rs. C-340/99, „TNT Traco“). კონკრეტულ შედეგებთან მიმართებით, ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ სახელისუფლებო ზომას დასაბუთება სჭირდება არა მხოლოდ დომინანტური პოზიციის ბოროტად გამოყენებისას, 102-ე მუხლის (AEUV) მნიშვნელობით: უფრო მეტად შესაძლოა, ნორმის პრაქტიკულმა ეფექტიანობამ დააყენოს ეჭვეშ ზომის პოტენციური ან ფაქტობრივი კონკურენციის საწინააღმდეგო მოქმედება (EuGH, 17.7.2014, Rs. C-553/12 P, „KOM/Griechenland“). კომისიამ შეიმუშავა საერთო ინტერესთა მომსახურების ხარისხის ჩარჩო პირობები ევროპაში (KOM [2011] 900 საბოლოო). ცალკეული სფეროებისთვის არსებობს სპეციალური რეგულაციები (მაგ.: რეგულაცია 2018/644 (ABl. L 112/19) შეფუთვის წესების შესახებ).

გ) განსაკუთრებით სახელმწიფო დახმარებასთან დაკავშირებული საკითხები

ლიტერატურა: Berger, Die staatliche Finanzierung der kirchlichen Wohlfahrtspflege und das europäische Beihilfeverbot, 2007; Boysen/Neukirchen, Europäisches Beihilferecht und mitgliedstaatli-

che Daseinsvorsorge, 2007; Frenz, Grenzen der Quersubventionierung durch Gemeinschaftsrecht, EWS2007, 211; Bauer, Die mitgliedstaatliche Finanzierung von Aufgaben der Daseinsvorsorge und das Beihilfeverbot des EG-Vertrages, 2008; Koenig/Vorbeck, Europäische Beihilfenkontrolle in der Daseinsvorsorge, ZEuS 2008, 207; Kreutz, Soziale Dienstleistungen durch gemeinnützige Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege, 2010; Pauly/Jedlitschka, Die Reform der EU-Beihilferegeln für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und ihre Auswirkungen auf die kommunale Praxis, DVBl. 2012, 1269.

49 კომპლექსურ კითხვებს ბადებს იმ ფინანსურ უპირატესობათა კლასიფიკაცია, რომლებსაც სახელმწიფო ანიჭებს კომპანიებს, როგორც **საზოგადოებრივი მომსახურების ვალდებულებების შესრულების** ანაზღაურებას, კერძოდ, **ზოგადი ეკონომიკური ინტერესების მომსახურებისთვის**, მე-14 მუხლის და 106-ე მუხლის მე-2 პუნქტის (AEUV) მნიშვნელობით. ისინი, ლისაბონის ხელშეკრულებიდან მოყოლებული, ასევე ცალსახად არის ნახსენები პირველად დასახელებულ ნორმაში. ამ შემთხვევაში გამოიყენება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლი (სუვერენული მომხმარებლისთვის „private investor“ შემომწმების გამოყენებაზე EuGH, 5.6.2012, Rs. C-124/10 P, „EDF“ და Melcher, EuZW 2012, 576). ამასთან, სუბვენციის მახასიათებელთა არარსებობისას, სახელმწიფო მხარდაჭერა ვერ ხვდება 107-ე მუხლის პირველი პუნქტის (AEUV) შემადგენლობაში, თუ ეს აუცილებელია ზემოაღნიშნული სარგებლის უზრუნველსაყოფად, ისე, რომ არ ჩნდებოდეს კითხვები 106-ე მუხლის მე-2 პუნქტის გამოყენებაზე.

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ **ოთხი კრიტერიუმი** შეიმუშავა იმის დასადგენად, შეზღუდულია თუ არა სახელმწიფო მხარდაჭერა **საჭირო ოდენობით** (EuGH, 24.7.2003, Rs. C-280/00, „Altmark Trans“):

(1) ბენეფიციარისთვის მკაფიოდ განსაზღვრული სახელმწიფო მომსახურების ვალდებულებების მინდობა;

(2) გამჭვირვალე და ობიექტური პარამეტრი კომპენსაციის ანაზღაურების გამოსაანგარიშებლად შეკვეთის/ტენდერის გამოქვეყნებამდე;

(3) ფაქტობრივი ხარჯების ანაზღაურების შეზღუდვა დაკვეთის შესრულებიდან გამომდინარე შემოსავლის გამოკლებით;

(4) მომსახურების მიმწოდებლის შერჩევა ტენდერის გზით ან/და კომპენსაციის განსაზღვრა სხვაგვარად, „კარგად მართული კომპანიის“ ხარჯების შესაბამისად, რომელსაც შეუძლია შეასრულოს სახელმწიფო დაკვეთა.

ამ კრიტერიუმების გამოყენებისას, წევრ სახელმწიფოებს აქვთ გარკვეული თავისუფლება, რომ იმოქმედონ საკუთარი შეხედულებისამებრ (EuG, 12.2.2008, Rs. T-289/03, „BUPA“).

ასეთი საზოგადოებრივი კეთილდღეობისთვის განკუთვნილი სუბვენციების მაგალითებია გრანტები ადგილობრივი სატრანსპორტო კომპანიების, მუნიციპალური საავადმყოფოებისა ან საცურაო აუზებისთვის. მაუწყებლობის გადასახადი, რომელსაც აწვებს გერმანიის საზოგადოებრივი მაუწყებელი პირველადი აუცილებლობის დაკვეთის შესასრულებლად, გარკვეული წინაპირობების გათვალისწინებით, შეიძლება განიხილებოდეს ამავე კონტექსტში. იგივე შეიძლება ითქვას (აღრუულ) რეგულაციებზე სახელმწიფო ბანკების, კერძოდ, შემნახველი ბანკების ინსტიტუციურ ტვირთსა და საზოგადოებრივი გარანტიების პასუხისმგებლობაზეც.

სახელმწიფო გრანტები, რომლებიც არ აკმაყოფილებს ყველა ზემოთ ჩამოთვლილ **50** კრიტერიუმს და, შესაბამისად, წარმოადგენს დახმარებას, შეიძლება **გამართლდეს 106-ე მუხლის მე-2 პუნქტითაც (AEUV)** (EuG, 11.3.2009, Rs. T-354/05, „TF 1“), თუმცა, ეს ნორმაც ემყარება ზემოთ მოყვანილ (1) და (3) პუნქტებში მითითებულ კრიტერიუმებს. ამ მოთხოვნათა შესასრულებლად, კომისიამ, 106-ე მუხლის მე-3 პუნქტის (AEUV) საფუძველზე, მიიღო წესების რამდენიმე ერთობლიობა; ამჟამად გამოიყენება „Almunia-Paket“ (KOM-B 2012/21, ABL. L 7/3 აგრეთვე შეტყობინებებიც ABL. 2012, C 8/4 და 15). ეს უკანასკნელი სუბვენციებს ხელმისაწვდომს მხოლოდ იმ შემთხვევაში ხდის, თუ „Altmark“-ის პირველი სამი კრიტერიუმი შესრულებულია (გარკვეულ კონსტელაციებში მეოთხე კრიტერიუმის შეზღუდულ გამოსადეგობაზე – ამ შემთხვევაში, ფინანსური ანაზღაურება ირლანდიის ჯანმრთელობის დაზღვევის სისტემაში – იხ. EuG, 12.2.2008, Rs. T-289/03, „BUPA“). ასევე მიიღეს სპეციფიკური De-minimis-რეგულაცია, რომლის მოქმედების ვადა გრძელდებოდა 2018 წლის ბოლომდე (რეგულაცია 360/2012, ABL. L 114/8): კომპანიებს, რომლებიც მომსახურებას ეწევიან 106-ე მუხლის მე-2 პუნქტის (AEUV) მნიშვნელობით, შეიძლება მიენდოს ჯამური 500,000 ევრო სამი წლის განმავლობაში. გარდა ამისა, იმ საწარმოების შემთხვევაში, რომელთა პარალელურ საქმიანობასაც არ ითვალისწინებს 106-ე მუხლის მე-2 პუნქტი (AEUV), ამ მუხლით გამართლება (AEUV) მოითხოვს საბუღალტრო აღრიცხვის ცალსახა **გაცალკევებას საქმიანობის ორივე სფეროსთვის**; ჯვარედინი სუბსიდიების მიღება აკრძალულია (EuGH, 3.7.2003, Rs. C-83/01 P, „Ufex“).

3. ევროპული ლიბერალიზაციის პრაქტიკა ზოგადი ეკონომიკური ინტერესების მომსახურების სფეროში

ლიტერატურა: Dietrich, Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, 2012; *Fatur*, EU Competition Law and the Information and Communication Technology Network Industries, 2012; Görisch, Netzneutralität – ein Grundsatz des europäischen Regulierungsrechts?, EuZW 2012, 494; Lagunda da Paz, What to keep and what to change in European electronic communications policy?, CMLRev 2012, 1951; Oster/Wagner, Kommunikation und Medien, in: Dausen/Ludwigs (Hrsg.) HB EU-Wirtschaft, E V., 2012; Sluijs, Network neutrality and internal market fragmentation, CMLRev 2012, 1647; Buendia Sierra, State Intervention and EU Competition Law, 2. Aufl. 2014; Eufinger, Das sparkassenrechtliche Regionalprinzip aus europarechtlicher Sicht, EWS2014, 253; Bien/Ludwigs (Hrsg.), Das europäische Kartell und Regulierungsrecht der Netzindustrien, 2015; Kühling, Regulierungsrecht im Binnenmarkt, in: Müller-Graff (Hrsg.), EnzEuR IV, 2015, § 18; Melcher, Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im europäischen Privatrecht, 2016; Osing, Die Netzneutralität im Binnenmarkt, 2017; Rößner, Zur Unionsrechtswidrigkeit der Vorratsdatenspeicherung in Deutschland, K&R 2017, 560.

პრაქტიკაში, 106-ე მუხლი (AEUV) ჩამოყალიბდა ნორმად, რომლსაც აქვს **საკავშირო 51 მასშტაბის ლიბერალიზაციის მხარდი ძალა** (ევროპული კავშირის მოქმედი სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 08.50). კავშირის ინსტიტუტები იყენებენ 106-ე მუხლის მე-3 პუნქტიდან (101-ე და 114-ე მუხლებთან ერთად კავშირში) (AEUV) გამომდინარე უფლებამოსილებებს კავშირის ფარგლებში კონკურენციის გასაძლიერებლად სხვადასხვა ბაზარზე, რომლებზეც წევრ სახელმწიფოებში დომინირებენ სახელმწიფო საწარმოები. ამ მხრივ ისინი წინააღმდეგობას აწყდებიან წევრ სახელმწიფოებში და-

ნერგილ სახელმწიფო მომსახურებათა უწყებებისგან. ხშირად ძნელია, განასხვავო კონკურენციის საწინააღმდეგო, სუბსიდირებული პროტექციონიზმი და სახელმწიფო მომსახურების მართლზომიერი დაკვეთა. სხვადასხვა ბაზარზე ლიბერალიზაციის პროგრესი შესაბამისად განსხვავდება.

ა) ტელეკომუნიკაცია

- 52** ევროკავშირის სატელეკომუნიკაციო პოლიტიკის მიზანია **კავშირის მასშტაბით კონკურენციის** მაქსიმალური ხარისხის მიღწევა ელექტრონული ტელეკომუნიკაციების **ლიბერალიზაციის, დერეგულირებისა და პრივატიზაციის** გზით. 1990 წელს ლიბერალიზაციის პირველი ძალისხმევის შემდეგ, 2002 წელს (დღევანდელი 114 TFEU მუხლის საფუძველზე) მიიღეს „**დირექტივების პაკეტი**“ (ABJ. 2002, L 108/7ff.: დაშვების დირექტივა 2002/19; ნებართვების დირექტივა 2002/20; ჩარჩო დირექტივა 2002/21 და უნივერსალური მომსახურებების დირექტივა 2002/22; 106-ე მუხლის მე-3 პუნქტის (AEUV) საფუძველზე მათ დამატად დირექტივა 2002/77, ABJ. L 249/21), რომლითაც ევროკავშირმა მოახდინა შესაბამისი სამეწარმეო საქმიანობის ლიბერალიზაცია (სატელეფონო და სატელევიზიო საკაბელო ქსელების ხელმისაწვდომობა) და ცდილობდა, გამოეყო სუვერენული უფლებამოსილებები-საგან (როგორიცაა მონოპოლიზაციის დაშვება და მონიტორინგი), 106-ე მუხლის გაგებით.

ეფექტიანი კონკურენციისთვის, **ქსელები თანასწორი მოპყრობისა და გამჭვირვალობის** კრიტერიუმების საფუძველზე, არსებითად, **ხელმისაწვდომი** უნდა იყოს მესამე პირებისთვის; ის ასევე მოითხოვს სტანდარტიზაციის გარკვეულ პირობებს. ამ მიზნით, გათვალისწინებული იყო დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შექმნა. მათ ვვალებათ შესაბამისი ბაზრების იდენტიფიცირება და ანალიზი და, შესაბამისი მოთხოვნისას, მათი რეგულირება და დაცვა „ყველა ცალკეულ შემთხვევაში“ (კომისიისა და სხვა ნევრი სახელმწიფოს შესაბამისი ორგანოების მონაწილეობით) (კანონმდებლის წინაშე მარეგულირებელი ორგანოს უფლებამოსილებების უზრუნველყოფის შესახებ იხ. EuGH, 3.12.2009, Rs. C-424/07, „KOM/Deutschland“). კერძოდ, თუ ბაზრისთვის დამახასიათებელია შესვლის გრძელვადიანი სტრუქტურული ან სამართლებრივი ბარიერები, რომლებიც ვერ აღმოიფხვრება კონკურენციის სამართლის საერთო ინსტრუმენტებით, აუცილებელია დამხმარე ზომების მიღება. ამასთან, უნდა მოწესრიგდეს ანაზღაურების საკითხი და, საჭიროების შემთხვევაში, მწირი რესურსების მართვა. გამომდინარე იქიდან, რომ დირექტივები შესაბამის უფლებებს ანიჭებს ყველა დაინტერესებულ კომპანიას, მათთვისაც უზრუნველსაყოფია სამართლებრივი დაცვა (EuGH, 21.2.2008, Rs. C-426/05, „Tele 2 Telekommunikation“).

- 53** სპეციალური რეგულაციები ეხება ძირითადი სატელეკომუნიკაციო სერვისების უზრუნველყოფას („**უნივერსალური მომსახურებები**“: დირექტივა 2002/22, ABJ. L 108/51, იხ. EuGH, 19.6.2008, Rs. C-220/07, „KOM/Frankreich“) და ეროვნული საკომუნიკაციო სისტემების პარამონიზაციას, საერთო სამართლებრივ ჩარჩოზე დაყრდნობით. ამ ზომებს თან ახლდა **მონაცემთა დაცვისა** (დირექტივა 2002/58, ABJ. L 201/37) და **მონაცემთა შენახვის** სპეციალური დირექტივები (RL 2006/24, ABJ. L 105/54). თუმცა, ეს უკანასკნელი ევროპულმა სასამართლომ გააუქმა მონაცემთა დაცვის არასაკმარისი გარანტიების გამო (EuGH, 8.4.2014, verb. Rs. C-293/12 u. a., „Digital Rights“; იხ. *Bäcker*, Jura 2014, 1263; *Classen*, EuR 2014, 441; *Lynskey*, CMLRev 2014, 1789; ადმინისტრაციულ სამართლებრივი საზღვრების შესახებ იხ. BVerfGE 125, 260). იმავდროულად, ეროვნულ დონეზე მოწესრიგებული პაუშალურ მონაცემთა შენახვა, დამაჯერებელი კომპეტენციის არქონის გამო, სასამართლომ 2002/58 დირექტივასთან შეუთავსებლად მიიჩნია (21.12.2016, verb. Rs. C-203/15 და 698/15, „Tele2 Sverige“; იხ. *Priebe*, EuZW 2017, 136; *Roßnagel*, NJW 2017, 696). სწორედ ამიტომ, მიუნსტერის უზენაესი ადმინისტრაციული სასამართლო მიიჩნევს, რომ გერმანული რეგულირება (ტელეკომუნიკაციების შესახებ კანონის § 113b), რომელიც მას შემდეგ შეჩერებულია, ეწინააღმდეგება კავშირის სამართალს, მნიშვნელოვანი/საყურადღებო მიზეზების გამო (22.6.2017, 13 B 238/17).

ლიბერალიზაციამ შესაძენვეი **სარგებელი** მოუტანა სატელეკომუნიკაციო ინფრასტრუქტურის **მომხმარებლებს**. სახელმწიფოთაშორისი მობილური კომუნიკაციების გადაჭარბებული ფასების თავიდან ასაცილებლად, 2007 წელს მიიღეს სპეციალური რეგულაცია (თავდაპირველად – რეგულაცია

717/2007, ABl. 171/32; მოქმედების შესახებ EuGH, 8.6.2010, Rs. C-58/08, „Vodafone u. a.“; ამჟამად შეიცვალა რეგულაციით 531/2012, ABl. L 172/10). 2017 წლის ივნისიდან შიდა ბაზარზე ამოქმედდა ერთიანი ტარიფები (რეგულაცია 2015/2120, ABl. L 310/1).

სატელეკომუნიკაციო ინფრასტრუქტურებზე მხარდი შეტევების ფონზე, ევროკავშირმა ბოლო პერიოდში ყურადღება გაამახვილა **ქსელის უსაფრთხოებაზე** (დირექტივა 2016/1148, ABl. L 194/1).

ბ) ფოსტა

ეროვნული საფოსტო მომსახურების ექსკლუზიური ან განსაკუთრებული უფლებები ამოიწურა 2010 წლის 31 დეკემბერს (2013 წლამდე ვადით 2004/2007 წლებში განვრვიანებული სახელმწიფოებისთვის; დირექტივა 97/67, ABl. 1998, L 15/14). მაგრამ მას შემდეგ სახელმწიფოს შეუძლია (გარკვეულ ფარგლებში), ფინანსურად წაახალისოს განსაკუთრებული უნივერსალური მომსახურებების ვალდებულებათა შესრულება. ძნელია ფეხის აწყობა ძლიერი ეროვნული საფოსტო სამსახურის კერძო კონკურენტებისთვის. „Remailing“-ის შემთხვევაში (გერმანიაში განლაგებული კომპანიების მიერ ფოსტის ფიზიკური ან ელექტრონული გაგზავნა ევროკავშირის ქვეყნებიდან, რომლებსაც აქვთ უფრო დაბალი საფოსტო განაკვეთები), ევროპულმა სასამართლომ (EuGH, 10.2.2000, verb. Rs. C-147 und 148/97, „Deutsche Post AG“), გერმანიის ფოსტის უნივერსალური მომსახურების ვალდებულებებს, 106-ე მუხლის (AEUV) მნიშვნელობით, უპირატესობა მიანიჭა ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების კონკურენციის წესებსა და მომსახურების მიწოდების თავისუფლებასთან მიმართებით (კრიტიკული შეხედულებებით *Bartosch*, CMLRev 2001, 195). ასევე, შემოღებულია უნივერსალური საფოსტო მომსახურების სექტორიდან კონკურენციისთვის გახსნილ სფეროთა ჯვარედინი სუბსიდირების აკრძალვა.

გ) შემნახველი ბანკები და სამხარეო ბანკები

2002 წელს მოხერხდა კომპრომისის მიღწევა კომისიასა და გერმანიის ფედერალურ მთავრობას შორის, „შემნახველი და სამხარეო ბანკების“ სისტემის საკითხზე (იხ. მაგ.: EuG, 6.3.2003, Rs. T-228/99 und 233/99, „WLB“; *Quardt*, EuZW 2002, 424). ეს თემა დიდი ხნის განმავლობაში დაპირისპირების საგანი იყო **ინსტიტუციური ტვირთისა და საზოგადოებრივი გარანტიების პასუხისმგებლობის** გამო. შედეგად, სახელმწიფო დახმარების შესახებ კანონმდებლობის ფარგლებში კვლავ ნებადართული გახდა საზოგადოებრივი ინტერესების მქონე დაფინანსების ამოცანების (როგორც სამხარეო ბანკების ფაქტობრივი ამოცანების) შესრულება. თავის მხრივ, საბაზრო საქმიანობები არ არის სახელმწიფოს მოვალეობა 106-ე მუხლის მე-2 პუნქტით (AEUV). შესაბამისად, ისინი დამოუკიდებელმა კომპანიებმა უნდა განახორციელონ, სახელმწიფო მხარდაჭერის გარეშე. პრაქტიკაში ეს ხორციელდებოდა გარანტირებული პასუხისმგებლობისა და ინსტიტუციური ტვირთის მუდმივი აღმოფხვრით. რეგიონული ბუნების გამო, შემნახველ ბანკებთან დაკავშირებული პრობლემა ტრადიციულად ნაკლები ინტენსიურობით განიხილებოდა (*Oebbecke*, VerwArch 2002, 278), თუმცა მათი ბალანსი ყოველთვის არ ამართლებდა ამ თავშეკავებას. ჯერ კიდევ საფუძვლიანად არ გადაჭრილა კონფლიქტები, რომლებმაც კაპიტალის გადაადგილების თავისუფლებიდან გამომდინარე აიძულა კომისია, გაეკრიტიკებინა ფაქტი, რომ სახელწოდება „შემნახველი ბანკი“ ჯერ კიდევ არ იყო მიბმული საჯარო სამართლებრივ სტატუსთან.

დ) სხვა სფეროები

კომისიის ძალისხმევა მიემართებოდა **საზოგადოებრივი წყალმომარაგების** ლიბერალიზაციისა და კონკურენციის მონიტორინგსაც. დასაქმების ფედერალური სააგენტოს **ხელმძღვანელებისთვის შრომითი მონაცემების მონოპოლია**, როგორც კონკურენციის გადაჭარბებული შემლუღდა, შეუთავსებლად ჩაითვა 102-ე მუხლსა და 106-ე მუხლის მე-2 პუნქტთან (AEUV) (EuGH, 23.4.1991, Rs. C-41/90, „Höfner und Elser“; *Basedow*, WiD 1992, 180).

IV. სახელმწიფო შესყიდვები

ლიტერატურა: ამომწურავი ნუსხა: *Bungenberg*, Das primäre Binnenmarktrecht der öffentlichen Auftragsvergabe, in: Müller-Graff (Hrsg.), EnzEuR IV, 2014, § 16.

სხვა ლიტერატურა: *Huerkamp*, Gleichbehandlung und Transparenz als gemeinschaftsrechtliche Prinzipien der staatlichen Auftragsvergabe, 2010; *Hertwig*, Die Dienstleistungsfreiheit als Grenze staatlicher Monopole und Eigenleistungen, EuR 2011, 745; *Harms*, Unionsrechtliche Vorgaben für den Rechtsschutz im Vergabeverfahren unterhalb der EU-Schwellenwerte, 2013; *Hillebrecht*, Das Eigenvergaberecht der Europäischen Union, 2013; *Braun/Müller/Wankmüller*, Das neue Vergaberecht, 2014; *Burgi*, Ein Rechtsgebiet wird erwachsen: Zur Umsetzung der neuen EU-Vergaberichtlinien, ZHR 2014, 2; *Neun/Otting*, Die EU-Vergaberechtsreform 2014, EuZW 2014, 446; *Caranta*, The changes to the public contract directives and the story they tell about how EU law works, CMLRev 2015, 391; *Dörr*, Gemeinwohlsicherung durch Vergaberecht, FS Müller-Graff, 2015, 630; *Oberndörfer/Lehmann*, Die neuen EU-Vergaberichtlinien, BB 2015, 2017; *Hölzer*, Vergaberecht im Verteidigungs- und Sicherheitsbereich der Europäischen Union, 2017; *de la Rosa*, Droit européen de la commande publique, 2017; *Frenz*, Vergaberecht EU und national, 2018; *Säcker* (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, Vergaberecht, 2. Aufl. 2018; *Steinicke/Vesterdorf* (Hrsg.), Brussels Commentary on EU Public Procurement Law, 2018.

ინტერნეტმისამართი: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_de.htm

1. საფუძვლები

- 57 სახელმწიფო შესყიდვების ხელშეკრულების** დადების ცალსახა წესებს, რაც გულისხმობს საქონლის შესყიდვასა და სახელმწიფოსთვის მომსახურების მიწოდებას, **პირველხარისხოვანი ეკონომიკური მნიშვნელობა** ენიჭება ევროკავშირის შიდა ბაზარზე. სახელმწიფო ხელშეკრულებების მოცულობა ევროკავშირში მთლიანი შიდა პროდუქტის, დაახლოებით, 16%-ია. სახელმწიფო შესყიდვების ფაქტობრივი გახსნა მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იყო **1992 წელს შიდა ბაზრის შექმნის დასასრულებლად**. შესყიდვების კანონი ორმაგ მიზანს ემსახურება: ბაზრის გახსნა და ბაზრის ორგანიზება. ბევრ ბაზარზე სამეწარმეო საქმიანობა ზოგადად შეუძლებელია სახელმწიფო დაკვეთებზე წვდომის გარეშე (სამოქალაქო ინჟინერია, ხიდების მშენებლობა და ა.შ.). ამასთან, საშინაო კომპანიებთან სახელმწიფო ხელშეკრულებების მიზანმიმართულ გაფორმებას იმავენაირად შეუძლია **კონკურენციის დამახინჯება**, როგორც კომპანიებზე პირდაპირი სუბსიდიების გაცემას.

სუბსიდიებისგან განსხვავებით, სახელმწიფო შესყიდვების ხელშეკრულებების დადებისას, აქცენტი კეთდება სახელმწიფოს მოთხოვნილებათა დაკმაყოფილებაზე და, ამრიგად, საკუთარი მიზნების მიღწევაზე. წარსულში რეგიონული ეკონომიკის მხარდაჭერის გამო, შესყიდვები შეიძლება მხოლოდ მეორეული მიზანი ყოფილიყო. კავშირის სამართლის მიზანია, შექმნას წესები, რომლებიც უზრუნველყოფს **გამჭვირვალობასა და დისკრიმინაციისგან თავისუფლებას**: შიდასახელმწიფოებრივი ეკონომიკის განვითარებას ხელი უნდა შეეწყოს მხოლოდ 107-ე მუხლის (AEUV) ფარგლებში, ხოლო სახელმწიფო შესყიდვების დაკვეთა უნდა ეფუძნებოდეს ობიექტურ კრიტერიუმებს (ყველაზე დაბალი ფასი ან ეკონომიკურად ხელსაყრელი შეთავაზება), კავშირის სამართლის სპეციფიკურ დებულებათა შესაბამისად, რომელთა მიზანია კონკურენციის

ნებისმიერი დამახინჯების აღმოფხვრა. მომსახურების კონცესიები, რომლებსაც მანამდე მხოლოდ პირველადი სამართალი ითვალისწინებდა, 2014 წელს მეორეული სამართალითაც დარეგულირდა.

სახელმწიფო შესყიდვებსა და ნებართვებზე არსებული კავშირის სამართლებრივი ნების **პირველადსამართლებრივი საფუძველი**, უპირველეს ყოვლისა, **ძირითადი თავისუფლებებია**. უზრუნველყოფილი უნდა იყოს **ბაზრის გახსნა**: ტრადიციული პრაქტიკისგან განსხვავებით, უცხოურ საქონელს (34-ე მუხლი, AEUV), მომსახურებასა და მათ მიმწოდებლებს (56-ე მუხლი, AEUV) უნდა მიეცეთ სამართლიანი შანსი. აქედან გამომდინარე, შესაბამისი მეორეული სამართლის საფუძველს ქმნის ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების დღევანდელი 53-ე (62-ე მუხლთან ერთად) და 114-ე მუხლები. იმავდროულად, მნიშვნელობა შეიძინა **საბაზრო მონყობის** იდეამ: სახელმწიფო შესყიდვების სამართლის მიზანია ცალკეული კომპანიებისთვის სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოებისგან მინიჭებული პრივილეგიებული რეჟიმის აღკვეთა. შესაბამისად, სახელმწიფო შესყიდვების სამართალი მხოლოდ იქით არ არის მიმართული, რომ უზრუნველყოს შესაბამისი სახელმწიფოთაშორისი კონკურენცია. ეს ტექნიკური თვალსაზრისითაც რთულია, რადგან შესაბამისი ინსტრუმენტები – კერძოდ, საჯარო ტენდერის გამჭვირვალე კრიტერიუმებით ჩატარების ვალდებულება – შექმნილია იმისთვის, რომ მნიშვნელოვანი პრევენციული ეფექტი ჰქონდეს ხელშეკრულების დადების შესახებ გადანყვეტილების მიღებამდე, ანუ იმ პერიოდში, როდესაც უცნობია, ვინ მიიღებს დაკვეთას. ამგვარად, **ადგილობრივ კომპანიებსაც** ეძლევათ შესაბამისი რეგულაციებით სარგებლობის საშუალება. აქ საუბარი არ არის მხოლოდ მომსახურებების (ან საქონლის) სახელმწიფოთაშორისი მიწოდების გაუმჯობესებაზე. უფრო მეტად ეს სქემა შექმნილია იმისთვის, რომ მთლიანობაში **ევროკავშირში კონკურენცია** სათანადოდ იყოს უზრუნველყოფილი. ამასთან, მეორეული სამართალი მოქმედებს მხოლოდ მას შემდეგ, რაც გადაილაგება გარკვეული ბარიერები. ამას ფონად გასდევს იდეა, რომ ამ ფასეულობათა მიღმა შესაბამისი კონკურენცია არსებითად შესაძლებელია არსებობდეს მხოლოდ შიდასახელმწიფოებრივ დონეზე (რაც სრულებით არ შეესაბამება სინამდვილეს) და, შესაბამისად, შიდა ბაზარს საფრთხე არ ემუქრება. მეორე მხრივ, იგი მიზნად ისახავს, რომ შემლდოს კავშირის მასშტაბით შესყიდვებისა და კონცესიების გაფორმების მიზნით ტენდერის ჩატარების ხარჯები.

ზემოაღნიშნული მიზნები თანაბრად ეხება როგორც ეროვნულ, ისე ევროპულ შესყიდვებს. შესაბამისად, დახმარებისგან განსხვავებით, ამ შემთხვევაში არ არსებობს გამართლება პრინციპულად განსხვავებული მოპყრობისათვის. ამრიგად, ქვემოთ მოყვანილი მეორეული სამართალი ფორმალურად ვრცელდება მხოლოდ ეროვნულ შესყიდვებზე. ამასთან, **ევროპული ორგანოების მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებები**, რასაც არეგულირებს ევროკავშირის საბიუჯეტო კანონმდებლობა (101-ე მუხლი, რეგულაცია 966/2012, ABL. L 298/1, აგრეთვე 121-ე მუხლი, რეგულაცია 1268/2012, ABL. L 362/1; კონკრეტულად ევროპის ცენტრალური ბანკის შესახებ გადანყვეტილება 2016/245, ABL. L 45/15), შინაარსობრივად ხასიათდება მსგავსი პრინციპებით: გამჭვირვალობა, პროპორციულობა, თანასწორი მოპყრობა და დისკრიმინაციის აკრძალვა (102-ე მუხლი, რეგულაცია 966/2012). ამრიგად, ტენდერებში მონაწილეობისას, რომელთა ღირებულება აღემატება ზღვრულ მნიშვნელობებს, აუცილებელია, დაცული იყოს მოთხოვნა შეთავაზების საჯარო გამოცხადების შესახებ (წინამორბედი დებულების შესახებ იხ. მაგ.: EuGH, 21.6.2011, Rs. C-252/10, „Evropaïki Dynamiki“). ამასთან,

ხელშეკრულების დადებისას, ევროპული ორგანო ფლობს არცთუ უმნიშვნელო დისკრეციას (EuG, 10.12.2009, Rs. T-195/08, „Antwerpse Bouwwerken NV“). სამართლებრივი დაცვა ემყარება ზოგად კავშირის სამართალს (ეფექტიანი სამართლებრივი დაცვის შესახებ, განსაკუთრებით, ამ სფეროში, იხ. EuG, 32.3.2010, Rs. T-70/05, „Evropaiki Dynamiki“, რომელიც, საბოლოოდ, დაადასტურა ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ აღნიშნულ განაჩენში; სასამართლო კონტროლის ფარგლებზე იხ. EuG, „Antwerpse Bouwwerken NV“).

- 60** მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის (WTO) ფარგლებში GATS-ის სფეროში გაფორმებული **Agreement on Government Procurement** (ვრცელი ახალი ვერსია, 2012 წელი; იხ. ABL. 2014, L 68/2) შეიცავს სახელმწიფო შესყიდვების ლიბერალიზაციის ვალდებულებებს **შესამე ქვეყნიდან მომწოდებლებისთვის** (Gramlich, RIW 1995, 793); იდენტური ზღვრული მნიშვნელობების მეშვეობით, რომლებიც გათვალისწინებულია დოკუმენტში და შეესაბამება ევროპულ სამართალს, მას გავლენა აქვს ევროპულ სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობაზეც.

2. მეორეული სამართლის შემუშავება და მისი გამოყენება გერმანიაში

- 61** სახელმწიფო შესყიდვების წესების პარმონიზაცია 1970-იან წლებში დაიწყო. თუმცა, ენერგეტიკის, წყლის, ტრანსპორტისა და ტელეკომუნიკაციის სექტორებში დამკვეთები თავდაპირველად რეგულირების მიღმა დარჩნენ. მათზე მხოლოდ 1993 წელს გავრცელდა ცალკეული წესები. პირველ გადანაცვებებებში სასამართლო განსაკუთრებით ხაზს უსვამდა ცალკეულ (პოტენციურ) **შესყიდველთა უფლებებს** (EuGH, 9.2.1988, Rs. 1/87, „Beentjes“; 22.6.1989, Rs. 103/88, „Fratelli Costanzo“). უკვე 1989 წლისთვის დეტალურად დარეგულირდა სამართლებრივი დაცვა (დირექტივა 89/665, ABL. L 395/33; სექტორების მიხედვით იხ. დირექტივა 92/13, ABL. L 76/14). იმავდროულად, ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის გასამართლებლად და დასამუშავებლად, სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში მოქმედი **დირექტივები** შემდეგ რამდენჯერმე **შესწორდა** (ბოლოს – 2014 წელს). შესაბამისად, დღეს გამოიყენება, ერთი მხრივ, დირექტივა სახელმწიფო ორგანოების მიერ სამშენებლო, მიწოდებისა და მომსახურების ხელშეკრულებათა დადების შესახებ (დირექტივა 2014/24, ABL. L 94/65), ხოლო, მეორე მხრივ, ე.წ. „სექტორული დირექტივა“ (2014/25, ABL. L 94/243) ეკონომიკის გარკვეულ ინდუსტრიებში კომპანიების მიერ დაკვეთების მიღებაზე; 2009 წელს თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროები ცალკე დარეგულირდა (დირექტივა 2009/81, ABL. L 216/76; იხ. Höfler/Petersen, EuZW 2011, 336). დაბოლოს, 2014 წელს დაემატა დირექტივა სამშენებლო და მომსახურების კონცესიების შესახებ (დირექტივა 2014/23, ABL. L 94/1). ისინი სახელმწიფო შესყიდვებისგან განსხვავდება იმით, რომ შემსყიდველს დამკვეთი აკისრებს პასუხისმგებლობას მომსახურების საკუთარი რისკის ფასად მინოდებაზე, რასაც პირდაპირი სარგებელი მოაქვს სხვებისთვის და არა თავად დამკვეთისთვის. მეორე მხრივ, წარმოდგენილი პირველადსამართლებრივი ამოსავალი მონაცემები იკვივა. ცოტა ხნის წინათ, კომისიამ წარმოადგინა დამატებითი მოსაზრებები სახელმწიფო შესყიდვების გაუმჯობესების ღონისძიებებზე, რომელთაგან ბევრი ოფიციალური არ არის (KOM [2017]572 endg. v. 3.10.2017).
- 62** გერმანიაში სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობა ტრადიციულად განერილი იყო ექსკლუზიურად შიდა ადმინისტრაციულ სამართალში, რომელიც არ ეფუძნება კონკურენტთა სუბიექტურ უფლებებს: ის მხოლოდ საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიური გამოყენების უზრუნველყოფას ისახავს მიზნად. საბოლოო ჯამში, რამდენიმე მცდელობის შემდეგ, შეიქმნა გარეგნულად ეფექტიანი, სასამართლო წესით განხილვას დაქვემდებარებული კანონმდებლობა და უზრუნველყოფილი იქნა **სამართლებრივი დაცვა სასამართლოს გზით**. დღესდღეობით, განხორციელების შესახებ გერმანული დებულებების ნახვა შეგიძლიათ შემდეგ ინსტრუმენტებში: კანონი კონკურენციის შეზღუდვის შესახებ, § 97 (GWB); სახელმწიფო შესყიდვების ორი რეგულაცია; ადმინისტრაციული ნორმის სახით გამოცემული ხელშეკრულებები; და სახელმწიფო შესყიდვების წესები VOB/A, VOL/A და VOF. სამართლებრივი დაცვისთვის უმაღლეს საშარო სასამართლოებში შექმნილია სპეციალური სენატები. გარკვეული კრიტიკის მიუხედავად, GWB-ის დებულებები და სახელმწიფო შესყიდვების რეგულაციები ვრცელდება მხოლოდ იმ დაკვეთებზე, რომელთა ღირებულებაც აღემატება ევროკავშირის კანონმდებლობით დადგენილ ზღვარს. ამრიგად, შესყიდვები ამ ზღვარს ქვემოთ კვლავაც რეგულირდება ადმინისტრაციული კანონმდებლობით (კონსტიტუციასთან შესაბამისობის შესახებ BVerfGE 116, 135).

3. მოქმედების სფერო

ლიტერატურა: *Dolde*, Das In-house-Geschäft im Vergaberecht, ZHR 2008, 1; *Just*, Von Halle über Brixen und Brabant nach Hamburg – zu den Grenzen der vergabefreien Inhousegeschäfte, EuZW 2009, 879; *Huerkamp/Kühling*, Primärrechtsschutz für Unterschwellenvergaben aus Luxemburg?, NVwZ 2011, 1409; *Schleissing*, Möglichkeiten und Grenzen vergaberechtlicher In-House-Geschäfte, 2012; *Knauff*, Neues zur Inhouse-Vergabe, EuZW 2014, 486; *Mertens*, Horizontale Zusammenarbeit und Anwendbarkeit des Vergaberechts im Lichte der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, FS Dausers, 2014, 239; *Sonder*, Neuere EuGH-Rechtsprechung zum Verhältnis von interkommunaler Zusammenarbeit und Vergaberecht, LKV 2014, 207; *Dreher/Hoffmann/Kling*, Das sekundäre Binnenmarktrecht der öffentlichen Auftragsvergabe, in: Müller-Graff (Hrsg.), EnzEuR IV, 2015, § 17; *Frenz*, In-House-Geschäfte und interkommunale Zusammenarbeit nach der Vergaberechtsreform, DVBl. 2017, 740.

ხელშემაკვრელი ორგანოს (დამკვეთის) ცნება გაგებული უნდა იყოს არა ინსტიტუციურად, არამედ **ფუნქციურად** (§ 98 GWB). სახელმწიფოსა და მის იურისდიქციაში მყოფი ორგანოების გარდა, იგი მოიცავს ძირითადად სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებულ ან კონტროლირებად ინსტიტუტებს, რომლებიც შექმნილია საყოველთაო ინტერესებზე დაფუძნებული არაკომერციული დავალებების შესასრულებლად (მე-2 მუხლის პირველი პუნქტი, Nr. 4 დირექტივა 2014/24). ფაქტი, რომ ისინი ასევე საქმიანობენ ეკონომიკური კონკურენციის სფეროში, *pers se* არაფერს ცვლის (წინამორბედი დირექტივის შესახებ დაწვრილებით იხ. EuGH, 5.10.2017, Rs. C-567/15, „LitspecMet“ UAB“). ეს ასევე შეიძლება ეხებოდეს ინსტიტუციებს, რომლებსაც აფინანსებენ სახელმწიფო ორგანოები (EuGH, 13.12.2007, Rs. C-337/06, „Bayerischer Rundfunk“ საზოგადოებრივი მაუწყებლების შესახებ; EuGH, 11.6.2009, Rs. C-300/07, „Hans & Christophorus Oymanns“ კანონით გათვალისწინებული ჯანმრთელობის დაცვის კომპანიების შესახებ; იხ. *Roth*, SGb 2009, 639; საპირისპიროდ, სამედიცინო ასოციაციების უარყოფის შესახებ EuGH, 12.9.2013, Rs. C-526/11, „IVD“). სექტორული დირექტივა მოიცავს **წყლის, ენერგეტიკის, სატრანსპორტო და საფოსტო** სექტორში არსებულ საწარმოებს, რომლებსაც საჯაროსამართლებრივი ბუნება აქვთ, ან სპეციალური უფლებები ენიჭებათ 106-ე მუხლის მე-2 პუნქტის (AEUV) შესაბამისად (მე-4, მე-18 მუხლები, დირექტივა 2014/25). სექტორულ და კონცესიის (2014/23) დირექტივებში წარმოდგენილი პრინციპები არსებითად წააგავს პრინციპებს, რომლებიც გამოიყენება 2014/24 დირექტივით და, შესაბამისად, აქ დეტალურად არ არის წარმოდგენილი.

დირექტივები ვრცელდება მხოლოდ **მესამე მხარეებისთვის** გადაცემულ დაკვეთებზე. **64** დამკვეთის მიერ კონტროლირებად შვილობილ კომპანიებთან გაფორმებული ხელშეკრულებები, რომლებიც, არსებითად, მხოლოდ მათი მფლობელებისთვის საქმიანობენ, არ განეკუთვნება ნორმის მოქმედების სფეროს (EuGH, 10.9.2009, Rs. C-573/07, „Sea“) (ე.წ. **„in-house გარიგებები“**). ამ პრეცედენტული სამართლის წყალობით, რომელიც ამჟამად კოდიფიცირებულია 2014/24 დირექტივის მე-12 მუხლში, ეროვნული ადმინისტრაციული მოწყობა/ორგანიზაცია დაცულია კავშირის სამართლის ჩარევისაგან.

უფრო კონკრეტულად, მე-12 მუხლის პირველი პუნქტით, ასეთ in-house შესყიდვად ითვლება გარიგება, რომლითაც დამკვეთი შემსყიდველზე ახორციელებს **ისეთივე კონტროლს**, როგორსაც ერთ-ერთ **საკუთარ დაქვემდებარებულ დანახვებულზე**. ხოლო შემსყიდველის საქმიანობის 80%-ზე მეტი

ემსახურება იმ დავალების შესრულებას, რომელიც მას დამკვეთმა მიანდო. გარდა ამისა, არცერთ **მესამე მხარეს არ შეუძლია წილის ფლობა შემსყიდველის კაპიტალში**. გამონაკლისი მოქმედებს იმ შემთხვევაში, თუ მესამე მხარე ვერ ახდენს რაიმე გავლენას, თუნდაც გადანაცვტილების მიღების შემაკავებელი უმცირესობის თვალსაზრისით. ადრე, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო კიდეც უფრო შემზღუდველად მოქმედებდა და მესამე მხარის მცირე წილის შემთხვევაშიც კი უგულებელყოფდა საჯარო დამკვეთის არსებობას (EuGH, 11.1.2005, Rs. C-26/03, „Stadt Halle“). მე-12 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, შემსყიდველს შეუძლია, იმოქმედოს სხვა ხელშემკვერელ ორგანოებთან ერთად (იხ. EuGH, 13.11.2008, Rs. C-324/07, „Coditel Brabant“; 29.11.2012, verb. Rs. C-182/11 und 183/11, „Econord“). ადმინისტრაციული თანამშრომლობის კონტექსტში გაცემული დაკვეთა მოითხოვს, რომ ხელშეკრულება გაფორმდეს შესაბამისი ორგანოებისთვის ერთობლივად მინიჭებული საჯარო დავალების შესასრულებლად და, შესაბამისად, განისაზღვროს მხოლოდ საზოგადოებრივი ინტერესების მიზნების მიღწევასთან დაკავშირებული საჭიროებებითა და მოსაზრებებით (დანვრილებით იხ. მე-12 მუხლის მე-4 პუნქტი; მანამდე აგრეთვე EuGH, 9.6.2009, Rs. C-480/06, „KOM/Deutschland“; 21.12.2016, Rs. C-51/15, „Remondis“). მეორე მხრივ, თუ რომელიმე ადმინისტრაციული ორგანო სხვა ორგანოსთვის ეწევა ეკონომიკურ საქმიანობას, სახეზეა საჯარო დაკვეთა (EuGH, 13.6.2013, Rs. C-386/11, „Piepenbrock Dienstleistungen“). კვალიფიკაციაზე გავლენას არ ახდენს ის გარემოება, რომ დაკვეთის გაცემით დამკვეთი დამსაქმებლის ფუნქციას ასრულებს (EuGH, 15.7.2010, Rs. C-271/08, „KOM/Deutschland“).

65 მოქმედების სფერო ვრცელდება მხოლოდ ეკონომიკური ხასიათის შესყიდვებზე. ამრიგად, იგი **არ მოიცავს** ზომებს, რომლებიც ხორციელდება **სახელმწიფოს სუვერენული ძალაუფლების** საფუძველზე, 51-ე მუხლის (AEUV) გაგებით. თუმცა ეს წესები დეტალურად უნდა განიმარტოს (EuGH, 29.4.2010, Rs. C-160/08, „KOM/Deutschland“). დაკვეთის გაცემას საერთო ეკონომიკურ ინტერესების საფუძველზე, 106-ე მუხლის მე-2 პუნქტის (AEUV) შესაბამისად, შეუძლია გაამართლოს ტენდერის გამოცხადებისა და შეკვეთის განთავსების განსაკუთრებული მახასიათებლები, მაგრამ ეს არ ათავისუფლებს მას per se შესყიდვების სამართლის მოთხოვნებისგან (იხ. აგრეთვე EuGH, 29.4.2010, Rs. C-160/08, „KOM/Deutschland“). შერეული ხელშეკრულებების შემთხვევაში, რომლებიც მხოლოდ ნაწილობრივ ხვდება დირექტივების მოქმედების სფეროში, ყურადღება უნდა გამახვილდეს მათ შინაარსზე (EuGH, 29.10.2009, Rs. C-536/07, „KOM/Deutschland“). თუ შემდგომში დაკვეთის შინაარსი მნიშვნელოვნად გაფართოვდება ან სხვაგვარად შეიცვლება, შეიძლება საჭირო გახდეს ახალი ტენდერის გამოცხადება (EuGH, 19.6.2008, Rs. C-454/06, „Presstext Nachrichtenagentur“).

66 დირექტივები ვრცელდება მხოლოდ იმ შესყიდვებზე, რომელთა ღირებულება ადამატება გარკვეულ ზღვრულ ღირებულებებს (2014/24 დირექტივასთან დაკავშირებით იხ. მე-4 მუხლი: 144,000 ევრო – ზოგიერთი ცენტრალიზებული შესყიდვებისთვის, 221,000 ევრო – დეცენტრალიზებული შესყიდვებისთვის, 750,000 ევრო – სოციალური მომსახურებისთვის, 5,548,000 ევრო – სამშენებლოს სფეროს შესყიდვებისთვის; ეს მაჩვენებელი ვრცელდება ყველა სახის მომსახურების კონცესიისთვისაც, 2014/23 დირექტივის მე-8 მუხლი; სექტორული ღირებულებების შესახებ იხ. 2014/25 დირექტივის მე-15 მუხლი). ზღვრული ღირებულების უკან (რომელიც გადმოღებულია მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის შესაბამისი კანონმდებლობიდან და კომისია ყოველ ორ წელიწადში გადახედავს) დგას იდეა, რომ შესყიდვას მხოლოდ გარკვეულ მინიმალურ ღირებულებაზე მაღლა აქვს ნამდვილად **ზეეროვნული მნიშვნელობა** – იმ თვალ-

საზრისით, რომ საინტერესოა უცხოელი შემსყიდველებისთვის და გამართლებულია ძალისხმევა ევროპულ ტენდერში მონაწილეობისთვის. ამასთან, შესყიდვებზე, რომლებიც, ზემოთ ჩამოთვლილი მიზეზებიდან გამომდინარე, ვერ ხვდება რომელიმე დირექტივის მოქმედების სფეროში, საჭიროებისას გამოიყენება პირველადი სამართლის დებულებები. შესყიდვების ცალკეულ ლოტებად დაყოფას არ უნდა გამოჰყავდეს ისინი კავშირის სამართლის მოქმედების სფეროდან (EuGH, 15.3.2012, Rs. C-574/10, „KOM/Deutschland“).

4. შესყიდვების ხელშეკრულების დადების კრიტერიუმები და პროცედურები

ლიტერატურა: *Kühling/Huerkamp*, Ausschreibungsverzicht und Europäische Grundfreiheiten – Das Vergaberecht in der (Wirtschafts-)Krise, NVwZ 2009, 557; *Ölcüm*, Die Berücksichtigung sozialer Belange im öffentlichen Auftragswesen, 2009; *Schneider*, Umweltschutz im Vergaberecht, NVwZ 2009, 1057; *Treumer/Lichère* (Hrsg.), Enforcement of the EU Public Procurement Rules, 2011; *Aspey*, Labor Considerations in EU Procurement, ELR 2012, 294; *Barton*, Social Services of General Interest: The Case for Greater Harmonization of the Competition and Public Procurement Rules, ELRev 2012, 584; *Krämer*, Die Koordinierung zwischen Umweltschutz und Freihandel im Mehrebenenrechtsverbund am Beispiel des Vergaberechts, 2013; *Glaser*, Zwingende soziale Mindeststandards bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, 2015; *Ziekow*, Soziale Aspekte in der Vergabe, DÖV 2015, 897.

შესყიდვების პროცედურისთვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება დისკრიმინაციის აკრძალვისა და გამჭვირვალობის პრინციპებს. მათ უზრუნველსაყოფად, შემოსენებული შესყიდვები, **ევროპის მასშტაბით, საჯაროდ უნდა გამოცხადდეს ოფიციალურ საუწყებო მაცნეში** (ინგლისურ ან ფრანგულ ენაზე), მკაფიო სპეციფიკაციებისა და, საჭიროების შემთხვევაში, სხვა სახელშეკრულებო კრიტერიუმების მითითებით (იხ. აგრეთვე სტანდარტიზაციის მოთხოვნები რეგულაციებში 2195/2002, ABL. L 340/1 და 2015/1986, ABL. L 296/1). გარდა ამისა, შესაძლებელია **შეზღუდული ტენდერის** გამოცხადებაც („დახურული პროცედურა“; 2014/24 დირექტივის 28-ე მუხლი). განსაკუთრებულ გამოწვევებს შემთხვევებში (იხ. EuGH, 15.10.2009, Rs. C-275/08, „KOM/Deutschland“), შეიძლება არჩევანი გაკეთდეს მოლაპარაკების პროცედურას ან კონკურენტუნარიან დიალოგზე (2014/24 დირექტივის 26-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, 29-ე მუხლი). თუმცა, ამ შემთხვევაშიც, შესაბამისი წინასწარი გამოცხადება, როგორც წესი, აუცილებელია. მასში მითითებული პირობები აღარ შეიძლება კითხვის ნიშნის ქვეშ დადგეს მოლაპარაკების პროცესში (EuGH, 5.12.2013, Rs. C-561/12, „Nordecon“). და ბოლოს, ზედმეტად ხანგრძლივ შესყიდვის ხელშეკრულებას შეიძლება ახლდეს კონკურენციის საწინააღმდეგო შედეგებიც. შესაბამისად, ასეთ შემთხვევაში იგი მიუღებელი იქნება (EuGH 10.4.2003, verb. Rs. C-20/01 და 28/01, „KOM/Deutschland“).

გადაწყვეტილების მიღებისას, პირველ რიგში უნდა გამოირიცხოს არასათანადო/შესაბამო მომწოდებლები (2014/24 დირექტივის 57-ე მუხლი; EuGH, 16.12.2008, Rs. C-213/07, „Michaniki“). ტენდერში იმარჯვებს ის პრეტენდენტი, რომელიც **ეკონომიკური თვალსაზრისით ყველაზე იაფ ან ეკონომიურ** შეთავაზებას წარადგენს. ტენდერის კრიტერიუმები, რომლებიც გათვალისწინებული უნდა იყოს მისი გამოცხადებისას (2014/24 დირექტივის 67-ე მუხლი), არ არის საბოლოო/ამომწურავი, მაგრამ ისინი

უნდა მიემართებოდეს ეკონომიკურად ყველაზე ხელსაყრელი შეთავაზების გამოვლენას (EuGH, 24.1.2008, Rs. C-532/06, „Lianakis“). ეს შეფასდება „საჯარო დამკვეთის შეხედულებით“ (2014/24 დირექტივის 67-ე მუხლის მე-2 პუნქტი), რომელიც გარკვეულ დისკრეციულ უფლებამოსილებას ფლობს (EuGH, 26.3.2015, Rs. C-601/13, „Ambisig“). მომსახურების აღწერილობა ყოველთვის უნდა შემუშავდეს ისე, რომ არსებითად ნეიტრალური იყოს პროდუქტის ან მომსახურების თვალსაზრისით.

- 69** ამასთან, გადაწყვეტილების მიღებისას შეიძლება ყურადღება გამახვილდეს კრიტერიუმებზე, რომლებიც ზემოაღნიშნულ წინაპირობას არ აკმაყოფილებს, მაგრამ ეხება პროდუქტის წარმოების ან განაწილების პროცესს (ე.წ. „**არაღიარებული/შესყიდვებისთვის უცხო კრიტერიუმები**“, განსაკუთრებით, სოციალური და ეკოლოგიური, რომელთა ბოროტად გამოყენებაც ადვილია; იხ. მაგ.: EuGH, 17.9.2002, Rs. C-513/99, „Concordia Bus“). ზოგიერთ შემთხვევაში, ისინი სპეციალურად არის დადგენილი (მაგ.: დირექტივა 2009/33, ABI. L 120/5 შესაძენი ავტომობილების ემისიის მოთხოვნათა შესახებ). ამ მხრივ, 2014 წლის ახალი რეგულირება (დირექტივა 2014/24) შედარებით გულუხვი აღმოჩნდა.

ცალკეულ შემთხვევებში გათვალისწინებულია **სასიცოცხლო ციკლის გაანგარიშება** (Nr. 20 დირექტივის 2014/24 მე-2 მუხლის პირველი პუნქტი), რომლის მიხედვითაც შეიძლება გამოყენებული იყოს არა მხოლოდ ისეთი კრიტერიუმები, როგორიცაა მოხმარების, მოვლა-შენახვისა და გადამუშავების ხარჯები, არამედ გარემოზე განხორციელებული გარეგნული უარყოფითი გავლენის მანევრებლებიც; ამასთან, ტენდერი უნდა შეიცავდეს სათანადო გაანგარიშების მეთოდს (68-ე მუხლი). გარდა ამისა, ტენდერში გამარჯვების კრიტერიუმები იმ შემთხვევაშიც უკავშირდება დაკვეთის საგანს, როცა ისინი ტენდერით გათვალისწინებული მომსახურების წარმოებას ან უზრუნველყოფას ეხება, თუნდაც არ მოქმედებდნენ ხელშეკრულების ობიექტის ფიზიკურ მახასიათებლებზე (67-ე მუხლის მე-3 პუნქტი). გარკვეულ ფარგლებში, შეიძლება უპირატესობა მიენიჭოს შემღვდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სახელოსნოებსა და მსგავს ობიექტებსაც (მე-20 მული). ასეთი მოსაზრებების ლეგიტიმაცია ხდება კავშირის სამართლის შესაბამისი პოზიტიული დებულებებით.

- 70** როდესაც აუცილებელია სხვადასხვა **კრიტერიუმის** ანონა-დანონვა – ანუ გადაწყვეტილება მიიღება არამართო ფასის საფუძველზე – შესაბამისი **შეფასების კრიტერიუმები**, რამდენადაც შესაძლებელია, **წინასწარ უნდა იყოს ცნობილი** (2014/24 დირექტივის 67-ე მუხლის მე-5 პუნქტი). ნებისმიერ შემთხვევაში, კრიტერიუმების ცვლილებები დაუშვებელია სატენდერო დოკუმენტების გაცნობის შემდეგ (EuGH, 4.12.2003, Rs. C-448/01, „EVN und Wienstrom“). გარკვეული ეროვნული **სერტიფიცირების ნიშნების** წარდგენა შეიძლება არ მოითხოვებოდეს (EuGH, 10.3.2012, Rs. C-368/10, „KOM/Niederlande“), მაგრამ ევროპული ხარისხის დამადასტურებელი ნიშნის წარმოდგენა აუცილებელია (2014/24 დირექტივის 69-ე მუხლი). **დასაქმებულთა დაცვა** დასაშვებია მხოლოდ 96/71 დირექტივის ფარგლებში. შესაბამისად, დაუშვებელია ეროვნული სატარიფო ერთგულების სქემები. უჩვეულოდ დაბალი შემოთავაზებების შემთხვევაში, შეიძლება ოფერენტს მოსთხოვონ შესაბამისი ახსნა-განმარტება, და შეთავაზება გადაეცეს სპეციალურ შემოწმებას (2014/24 დირექტივის 69-ე მუხლი). დაუშვებელია შემდგომი მოლაპარაკებები (EuGH, 29.3.2012, Rs. C-599/10, „SAG ELV Slovensko a.s.“) ან მნიშვნელოვანი ცვლილებები (EuGH, 7.9.2016, Rs. 549/14, „Finn Frogne A/S“). საბოლოო ჯამში, მიღებული გადაწყვეტილება უნდა ეცნობოს ტენდერების ყველა მო-

ნაწილეს (2014/24 დირექტივის 55-ე მუხლი). პროცედურის გაუქმება შესაძლებელია საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე (EuGH, 11.12.2014, Rs. C-440/13, „Crocce Amica One Italia“). სახელმწიფო შესყიდვებისთვის ელექტრონული ინვოისების დამზადებას განსაზღვრავს სპეციალური დირექტივა 2014/55 (ABl. L 133/1).

5. სამართლებრივი დაცვა

ლიტერატურა: *Kaléda*, Claims for damages in EU Procurement and Effective Protection of Individual Rights, ELR 2014, 193; *Schebesta*, Damages in EU Public Procurement Law, 2016; *Caranta*, Remedies in EU public procurement law, REALaw 2015, 75; *Püstow/Meiners*, Vorrang des Unionsrechts bei vergaberechtswidrigen Verträgen, EuZW 2016, 325.

ორივე დირექტივა გავრცობილია შესაბამისი „**სამართლებრივი დაცვის საშუალებების დირექტივით**“ (დირექტივა 89/665, 71 ABl. 1989, L 395/33; გარდა ამისა, „სექტორული სამართლებრივი დაცვის საშუალებების დირექტივა“ 92/13, ABl. 1992, L 76/14, ორივე საფუძვლიანად შეიცვალა 2007 წელს; *Seidel*, EWS2007, 529). იგი წევრ სახელმწიფოებს ავალდებულებს **სასამართლო დაცვის ეფექტიანი პროცედურების** შექმნას ხელშეკრულების გაფორმებამდე, რომელიც, ამ მიზნით, შეიძლება დაიდოს მხოლოდ 10-15-დღიანი მოლოდინის დროის გასვლის შემდეგ. ზოგადად, სახელმწიფო შესყიდვების წესების დარღვევით გაფორმებული ხელშეკრულება ბათილია (89/665 დირექტივის 2(დ) მუხლი). თუმცა, შემსყიდველის კანონიერი ნდობის დაცვის უზრუნველსაყოფად, ამგვარი სამართლებრივი შედეგი მე-4 პუნქტის თანახმად არ დგება, თუ დამკვეთი საკუთარ განზრახვას ხელშეკრულების დადებამდე ოფიციალურ საუწყებო მაცნეში გამოაქვეყნებს და დაელოდება კიდევ 10 დღე (EuGH, 11.9.2014, Rs. C-19/13, „Fastweb SpA“). ნებისმიერ შემთხვევაში, კავშირის სამართლის დარღვევისთვის არსებობს ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება, თუმცა, ჯერჯერობით გაურკვეველია, შეიძლება თუ არა ეს უკავშირდებოდეს ბრალეულობას (უარყოფითი დამოკიდებულებით, იხ. EuGH, 30.9.2010, Rs. C-314/09, „Stadt Graz“; დადებითი დამოკიდებულებით და იმაზე მითითებით, რომ ამით ხდება მხოლოდ კავშირის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის ზოგადი მოთხოვნის კონკრეტიზება, იხ. EuGH, 9.12.2010, Rs. C-568/08, „Combinatie Spijker Infrabouw“; კრიტიკულად, იხ. *Eder*, EuZW2015, 501).

თუ შესყიდვებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილება შესწორდება, **სამართლებრივი დაცვის ვადები** თავიდან აითვლება (EuGH, 8.5.2014, Rs. C-161/13, „Idrodinamica Spurgo Velox“). ამასთან, ასეთი ვადები არ უნდა დადგინდეს მონაწილე მხარეებისთვის შეუტყობინებლად (EuGH, 26.11.2015, Rs. C-166/14, „MedEval“). სამართლებრივი დაცვა არსებობს არა მხოლოდ მაშინ, როდესაც ტენდერი საჯაროდ გამოცხადდება (რადგან მხოლოდ ამ შემთხვევაში შეუძლია მოსარჩელეს განაცხადის შეტანა), არამედ შესყიდვის ხელშეკრულების სხვაგვარად გაფორმების შემთხვევაშიც. ეს ეხება პროცედურის ყველა ეტაპს. **სამართლებრივი დაცვა** ხელმისაწვდომი უნდა იყოს **ყველასთვის**, ვისაც აქვს ან ჰქონდა შესაბამის შესყიდვის ინტერესი და, სავარაუდოდ სამართალდარღვევის შედეგად, ზიანი მიადგა/ემუქრება (EuGH, 11.1.2005, Rs. C-26/03, „Stadt Halle“). როგორც წესი, ეროვნული სასამართლოების მხრიდან

კონტროლის სიხშირის შეზღუდვები არ არსებობს; ეროვნული სამართლის მიხედვით, ასევე შეიძლება განსაზღვრული იყოს გადაწყვეტილების განხილვა სასამართლო წესით (EuGH, 11.12.2014, Rs. C-440/13, „Croce Amica One Italia Srl“).

- 72** კონკრეტულად ვადებთან დაკავშირებული სამართლებრივი დაცვის პროცედურები, რომლებიც გათვალისწინებულია დირექტივებით, არ არის ექსკლუზიური. პირიქით, **ხელშეკრულების დარღვევის პროცედურით**, კომისია (როგორც არაერთხელ მოხდა გერმანიის მიმართ) შეიძლება ჩიოდეს სახელმწიფო შესყიდვების სამართლის დარღვევაზე. ასეთ შემთხვევაში, გადაწყვეტილება მოითხოვს, რომ კომპეტენტურმა ეროვნულმა ორგანომ შეწყვიტოს ხელშეკრულება (EuGH, 18.7.2007, Rs. C-503/04, „KOM/Deutschland“). ამავდროულად, წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა გაითვალისწინონ/ზმრუნველყონ ხელშეკრულების შეწყვეტის შესაძლებლობა, როგორც ამ, ისე ევროკავშირის შესყიდვების სამართლის სხვა დარღვევებისთვის (2014/24 დირექტივის 73-ე მუხლი) (მთლიანობაში ევროპული კავშირის მოქმედი სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 06.30).

6. შესყიდვების შესახებ გადაწყვეტილებები დირექტივების მოქმედების ფარგლებს მიღმა

- 73** შესყიდვებსა და კონცესიებზე წარმოდგენილი დირექტივების მიღმა ვრცელდება მხოლოდ პირველადი სამართალი: მიწოდების ხელშეკრულებების შემთხვევაში – საქონლის გადაადგილების თავისუფლება (§ 23), და მომსახურების შემთხვევაში – მომსახურების თავისუფლება (§ 25). საპირისპიროდ, უკვე განხილული პირველადი სამართლებრივი დებულებები ვრცელდება ამ შემთხვევებშიც. აქედან გამომდინარე, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ შეიმუშავა დისკრიმინაციისაგან დაცვის ვალდებულება და მისგან განსაზღვრა **გამჭვირვალობისა და სამართლებრივი დაცვის ვალდებულებები** (EuGH, 21.7.2005, Rs. C-231/03, „Coname“ შესყიდვების შესახებ **ზღვრული ღირებულებების ქვემოთ**; EuGH, 13.10.2005, Rs. C-458/03, „Parking Brixen“ **მომსახურების კონცესიების** შესახებ, რომლებსაც არ ითვალისწინებს შესყიდვების შესახებ დირექტივები და ამჟამად მოიცავს ცალკე დირექტივა). მაგალითად, შეთავაზება, რომელიც აკმაყოფილებს გამოცხადებული ტენდერის მოთხოვნებს, არ შეიძლება უარყოფილი იყოს იმ მიზეზებზე მითითებით, რომლებიც მოცემულ გამოცხადებაში არ იყო გათვალისწინებული (EuGH, 16.4.2015, Rs. C-278/14, „SC Enterprise Focused Solutions“). ამასთან, ყველა შემთხვევაში, წინაპირობაა ის გარემოება, რომ კონკრეტული დაკვეთა მიმზიდველია უცხოელი შემსყიდველებისთვის (EuGH, 23.12.2009, Rs. C-376/08, „Serrantoni Srl“).

V. მიმოხილვა

- 74** საბჭოსა და კომისიისთვის გარკვეულ **სირთულეებს უკავშირდება** სახელმწიფო დახმარებების თანმიმდევრული ზედამხედველობა. იგულისხმება არა დახმარების მკაცრი აკრძალვა, არამედ მუდამ იმ **განსხვავების** ძიება, რომელიც, **კავშირის კანონმდებ-**

ლობით, არსებობს **ეკონომიკურ საქმიანობაზე სახელმწიფოს ნებადართულ ან აკრძალულ გავლენებს** შორის. ძირითადი პრობლემაა ის, რომ კომისიის ამოცანა გახლავთ კავშირის შიგნით კონკურენციის დაცვა, ხოლო სახელმწიფო დახმარების პოლიტიკა, რომელიც ზოგადი ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკის ნაწილია, არსებითად წევრ სახელმწიფოთა პასუხისმგებლობაა. ვინაიდან დახმარება, უმეტეს შემთხვევაში, სულ მცირე, პოტენციურად მაინც ვნებს კონკურენციას, წარმოიქმნება **ინტერესთა კონფლიქტი** ევროკავშირსა და მის წევრ სახელმწიფოებს შორის. წელიწადში რამდენიმე ასეული სახელმწიფო დახმარების გაცემის გამო, კომისიის კონკურენციის გენერალური დირექცია ძალზე დატვირთულია. შესაბამისად, აუცილებელია კიდევ უფრო გაძლიერდეს ძალისხმევა კომისიის ნაკლებმნიშვნელოვანი შემთხვევებისგან გასათავისუფლებლად, რათა ის ფოკუსირდეს დიდი კორპორაციების ძვირადღირებული სუბსიდიების, ასევე, სტრუქტურული ეფექტის მქონე დახმარებების გაკონტროლებაზე. საერთო ჯამში, ევროპული დახმარების ეფექტიანი კონტროლი კონკურენტუნარიან შიდა ბაზარზე ევროკავშირისთვის შეუცვლელ და მუდმივ ამოცანად რჩება.

სტრუქტურული თვალსაზრისით, **კონკურენციის კონცეფციის** დანერგვა უფრო მარტივია **სახელმწიფო შესყიდვების** სფეროში. აქ მთავარი კითხვა ის არის, თუ როგორ შეიძლება შეიზღუდოს, ერთი მხრივ, საპროცესო რეგულაციებთან დაკავშირებული ძალისხმევა და, მეორე მხრივ, მოქნილობის დაკარგვა შესაბამის დონეზე.

მე-6 ნაწილი. შიდა ბაზარი I: საქონლის გადაადგილება და მომსახურებები

§22. შიდა ბაზარი – საქონლის თავისუფალი გადაადგილება

I. საფუძველი: შიდა ბაზარი

ლიტერატურა: Tryfonidou, Further Steps on the Road to Convergence Among the Market Freedoms, ELRev 2010, 36; Frenz, Hdb. Europarecht, Bd.1, Europäische Grundfreiheiten, 2.Aufl. 2012; Müller-Graff, Drittwirkung der Grundfreiheiten und Grundrechte im Recht der Europäischen Union, 2012; Wolfram, Die mitgliedstaatsgerichteten Verbotstatbestände der Binnenmarktfreiheiten, 2012; Barnard, Substantive Law of the EU: The Four Freedoms, 3. Aufl. 2013; Lippert, Der grenzüberschreitende Sachverhalt im Unionsrecht, 2013; Valta, Grundfreiheiten im Kompetenzkonflikt, 2013; Jansson/Kalimo, De minimis meets „market access“, CMLRev 2014, 523; Kirschner, Grundfreiheiten und nationale Gestaltungsspielräume: eine Analyse der Rechtsprechung des EuGH, 2014; Weiss/Kaup, European Union Internal Market Law, 2014; Cremer, Die Grundfreiheiten des Europäischen Unionsrechts, JURA 2015, 39; Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 4.Aufl. 2015; Epiney, Gemeinwohlinteressen und Grundfreiheiten, FS Müller-Graff, 2015, 467; Leible/T. Streinz, Das Marktzugangskriterium in der Dogmatik der Grundfreiheiten, EuR 2015, 50; Nowak, Unionsgrundrechtliche Rechtfertigungsmöglichkeiten für Grundfreiheits Eingriffe durch Private, FS Müller-Graff, 2015, 475; Philipp, Systemgerechtigkeit bei den Marktfreiheiten der Europäischen Union, 2016; Rosenfeldt/Würdemann, Schöpfer des Binnenmarktes im Käfig der Verträge, EuR 2016, 453; Behrens, Europäisches Marktöffnungs- und Wettbewerbsrecht, 2017; Brigola, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gefüge der EU-Grundfreiheiten, EuZW 2017, 406; Unseld, Zur Bedeutung der Horizontalwirkung der Grundfreiheiten, 2018.

ინტერნეტმისამართი: შიდა ბაზარი ზოგადად: http://europa.eu/pol/singl/index_de.htm

საქონლის თავისუფალი გადაადგილება: http://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/index_en.htm

- 1 ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-3 მუხლში ჩამოთვლილ ეკონომიკურ მიზნებს შორის მთავარ ადგილს იკავებს შიდა ბაზარი. მისი ცნება განსაზღვრულია ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 26-ე მუხლის მე-2 პუნქტში **ძირითად თავისუფლებებზე** მითითებით (რომლებიც ხელშეკრულებაში უფრო ვრცლად არის განმარტებული): ეს არის „შიდა საზღვრების გარეშე არსებული სივრცე, სადაც უზრუნველყოფილია **საქონლის, პერსონალის, მომსახურებისა და კაპიტალის** თავისუფალი გადაადგილება“. ძირითადი თავისუფლებების უშუალო მოქმედების ადრეულმა შემოღებამ (EuGH, 5.2.1963, Rs. 26/62, „Van Gend & Loos“) და საკუთარი მოქალაქეებისა და სანარმოების სუბიექტურ უფლებებზე აღიარებამ, ინტეგრაციის სანყისებიდან მოყოლებული, უზრუნველყო მათი ეფექტიანობა და ამით ძალიან დიდი წვლილი შეიტანა ევროპული ინტეგრაციის პროცესში. ძირითად თავისუფლებებთან დაკავშირებული **ლიბერალიზაციიდან** გამომდინარე, შიდა ბაზრის კონცეფციას უკავშირდება სამართლიანი **კონკურენტული პირობებიც** (§§ 20 და 21), როგორც ეს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ გადანყვიტა 1991 წელს, დღევანდელი ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკ-

რულების 114-ე მუხლის მიხედვით სამართლის დაახლოებასთან დაკავშირებით, და როგორც გამომდინარეობს განსაკუთრებული პროტოკოლიდან.

ტერმინი „შიდა ბაზარი“ ერთიანი ევროპული აქტიდან (1986/87) მომდინარეობს. მისი დამკვიდრებით განისაზღვრა 1958 წელს შექმნილი ევროპული ეკონომიკური გაერთიანების ძირითადი დაკვეთა ცალკეული დარგებისთვის **საერთო ბაზრის** დაფუძნებაზე. თუმცა, საერთო ბაზარს, თავისუფლებებთან ერთად, მიეკუთვნებოდა ევროპული კონკურენციის პოლიტიკა და სხვა თანმხვედრი პოლიტიკებიც. დროთა განმავლობაში გაერთიანების საქმიანობა ფართოდ გასცდა ეკონომიკურ სფეროს, ამასთანავე, „საერთო ბაზრის“ ცნებამაც დაიწყო საკუთარი კონტურების დაკარგვა. შედეგად, **ლისაბონის ხელშეკრულებამ** ის „შიდა ბაზრის“ ცნებით ჩაანაცვლა.

1. ძირითადი თავისუფლებების არსი და მიზანი

ძირითადი თავისუფლებების მიზანია, უზრუნველყონ საქონლისა და მომსახურების, **2** პერსონალისა და კაპიტალის **თავისუფალი გადაადგილება** (მხოლოდ) წევრ სახელმწიფოებს შორის **საზღვრის გადაკვეთით**; მათი მიზანი არ არის ეკონომიკური თავისუფლების უზრუნველყოფა რომელიმე წევრი სახელმწიფოს შიგნით. აქედან გამომდინარე, ისინი ძირითადად, იცავს **შიდასახელმწიფოებრივი რეგულაციებისგან**, რომლებიც აფერხებს სახელმწიფოთაშორის ეკონომიკურ ურთიერთობებს.

თუმცა, აღნიშნული რეგულაციები მეტწილად **ლეგიტიმური საერთო ინტერესების** **3** დაცვას ემსახურება და არა სხვა სახელმწიფოებთან ეკონომიკური კავშირების შეფერხებას. ამგვარად, ყოველთვის ადვილი არ არის განსაზღვრა, თუ როდის შეიძლება რომელიმე ღონისძიება რეალურად შეფასდეს ძირითადი თავისუფლებების საზომით და როდის არის ის მათთან შესაბამისობაში მოსაყვანი. გარდა ამისა, თანმიმდევრული იქნებოდა მათი გამოყენება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეკონომიკური სიკეთით (საქონელი, მომსახურება და ა.შ.) ლეგალურად ვაჭრობა წარმოშობის ქვეყანაშივე იქნებოდა შესაძლებელი. თუმცა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ აქამდე ეს მხოლოდ საქონლის ბრუნვასთან მიმართებით ცნო, ხოლო მომსახურების თავისუფლებასთან კავშირში არ უღიარებია. ცალკეულ შემთხვევებში თავს იჩენს ორი ძირითადი პრობლემა: ერთი მხრივ, გაურკვეველია, წარმოდგენილი მოსაზრების მიხედვით, როდის ფერხდება სახელმწიფოთაშორისი ეკონომიკური ურთიერთობები: ტექნიკური თვალსაზრისით, საუბარია ისეთ შემთხვევაზე, როდესაც იკვეთება ერთ-ერთი ძირითადი თავისუფლების **„შეზღუდვა“**. ეს უდავოდ ისეთი ვითარებაა, როდესაც შიდასახელმწიფოებრივი ღონისძიება განასხვავებს ეროვნულ და უცხოურ შემთხვევებს, ან როდესაც ფორმალურად ხდება სხვა კრიტერიუმებზე გადასვლა, ფაქტობრივად კი უპირატესად გამოიყენება უცხოური საქმის გარემოებები („არაპირდაპირი დისკრიმინაცია“). სხვადასხვა სახელმწიფოს განსხვავებულმა სამართლებრივმა სისტემებმა განაპირობა ისეთი რეგულაციების არსებობა, რომლებიც **თანაბრად ვრცელდება როგორც უცხოელზე, ისე საკუთარ მოქალაქეზე**, ფაქტობრივად კი **ზღუდავს** სახელმწიფოთაშორის ეკონომიკური ურთიერთობებს. სწორედ ამიტომ, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო მათ შესაფასებლად დიდი ხანია ძირითად თავისუფლებებს იყენებს, დაფუძნებისა და მომსახურების თავისუფლებებთან მიმართებითაც კი, სადაც ფორმულირება ამ გაგების საწინააღმდე-

გოდ მეტყველებს. სასამართლო პრაქტიკის მიხედვით, ნაკლებად გასაგებია, როდის გვაქვს მსგავსი შემთხვევა, რადგან საქონლის წარმოებისა და, საერთოდ, მისი მოხმარების, ან თუნდაც მომსახურების განვების ნებისმიერ კონტექსტში არსებული ყველა ნორმა, თავისი მოთხოვნებით, არ აბრკოლებს სახელმწიფოთაშორის ეკონომიკურ კავშირებს. სულ უფრო მეტ ძალას იკრებს მოსაზრება, რომ, მთლიანობაში, ყველაფერი მაინც **ბაზარზე დაშვების** არცთუ იოლ საკითხამდე დადის. პირმწინადად **შიდასახელმწიფოებრივი** შემთხვევებიც უეჭველად არ ხვდება ძირითადი თავისუფლებების **გამოყენების სფეროში** (EuGH, 8.12.1987, Rs. 20/87 „Gauchard“).

- 4 მეორე პრობლემა, რომელიც, ფაქტობრივად, მჭიდროდ უკავშირდება პირველს, წარმოშობს კითხვას, თუ როდის გამოიყენება შიდასახელმწიფოებრივი ნორმები. გარკვეული წინაპირობების არსებობისას, ძირითადი თავისუფლებების შეზღუდვები შეიძლება გამართლებული იყოს. თუკი ისინი **განასხვავებს უცხოელსა და საკუთარ მოქალაქეს**, ეს ბადებს განსაკუთრებულ ეჭვს შესაბამისი საჯარო რეგულირების მიზნის ლეგიტიმაციასთან მიმართებით. ასეთი ღონისძიებები რეგულარულად დასაშვებია მხოლოდ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებაში ხაზგასმულ შემთხვევებში. სანაიალმდეგოდ, ისეთი ღონისძიებების დროს, რომლებიც არ ახდენს **მსგავს დისკრიმინაციას**, არ შეიძლება დადგეს შიდასახელმწიფოებრივი რეგულირების ინტერესებთან დაკავშირებული **ლეგიტიმაციის** საკითხი, თუკი მას არ ახლავს ევროპული ჰარმონიზაცია. გარდა ამისა, ყოველი შეზღუდვა უნდა იყოს **თანაზომიერი/პროპორციული** (EuGH, 30.11.1995, Rs. C-55/94, „Gebhard“; st. Spr.).

საშუალოდ, დისკრიმინაციული ღონისძიებების „გამართლებისათვის“ ყურადსაღებია ის, რომ მხოლოდ ფაქტობრივი ურთიერთკავშირი არ კმარა დისკრიმინაციის დასასაბუთებლად. ამიტომ აღნიშნულ დასაბუთებას არ აქვს მხოლოდ ის ფუნქცია, რომ რეალური გამონაკლისი დაუშვას დისკრიმინაციის აკრძალვიდან. უფრო მეტად ეს ემსახურება საეჭვო რეგულირებას ლეგიტიმური მიზნების გადამოწმებას. თუ ღონისძიება სავალდებულოა, რა თქმა უნდა, საქმე არ გვაქვს დაუშვებელ დისკრიმინაციასთან. საბოლოო ჯამში, არ არსებობს მსგავსი (უფრო მეტად ფართო) მოთხოვნები როგორც გამართლების, ისე იმ ღონისძიებების მიმართ, რომლებიც არ ახდენს რაიმე სახის დისკრიმინაციას.

- 5 „შეზღუდვების“ ამ ფართო გაგებით წინასწარ არის განსაზღვრული ძირითადი თავისუფლებების კონფლიქტი **შიდასახელმწიფოებრივ კომპეტენციებთან**. მაგალითად, გარკვეული შემთხვევები, „კავშირის სამართლის ამჟამინდელი მდგომარეობით“, ვერ ხვდება ხელშეკრულებათა მოქმედების ქვეშ; თუმცა, მიუხედავად ამისა, წევრი სახელმწიფოები ვალდებული არიან, რომ მათი შესაბამისი უფლებამოსილებები შეესაბამებოდეს ძირითად თავისუფლებებს (EuGH, 14.2.1995, Rs. C-279/93, „Schumacker“). განსაკუთრებით თვალშისაცემია აღნიშნული პრობლემატიკა **საგადასახადო სამართალში**. ეს უკანასკნელი, ხშირ შემთხვევაში, ტრადიციულად, განასხვავებს შიდა და უცხოური საქმის გარემოებებს. ამავდროულად, გარკვეული საგადასახადო სამართლებრივი შემთხვევების გამართლება რთულდება, რადგან გადასახადების ლეგიტიმაციაზე ზოგადი მითითება არ კმარა.
- 6 შიდასახელმწიფოებრივი ღონისძიებების გათვალისწინებით, ძირითად თავისუფლებებს შეიძლება მხოლოდ შემონეების ფართოდ გავრცელებული მასშტაბი მიენიჭოს. შიდასახელმწიფოებრივი რეგულირებისთვის არსებითად მეტად ზუსტი და ვიწრო შეზღუდვები გამომდინარეობს **ევროპული სამართლებრივი დაახლოების** მრავალგვაროვანი სამართლებრივი აქტებიდან. რამდენადაც ეს დოკუმენტები ჰარმონიზაციას იწვევს, **ძირითადი თავისუფლებების** უკუმოთხოვნა, საბოლოო ჯამში, **მხედველობაში აღარ მიიღება**. ყოველივე ეს არის არა ნორმათა იერარქიის ცვლილების მი-

ზეზი, არამედ მათი რეგულირების არსებული მექანიზმების შედეგი: სამართლებრივი დაახლოების აქტები შიდასახელმწიფოებრივი მოქმედების არეალს გაცილებით მეტად ზღუდავს, ვიდრე ძირითადი თავისუფლებები. შესაბამისად, ისინი საკუთარი რეგულირების მექანიზმებში არცერთ შემთხვევაში არ უნდა ჩამორჩეოდეს ძირითად თავისუფლებებს. შიდასახელმწიფოებრივ სამართალთან მიმართებით კავშირის სამართლის უზენაესობის გამო, მეორეული სამართლის დარღვევა არ შეიძლება გამართლდეს იმით, რომ პირველადი სამართალი არ შეიცავს შესაბამის აკრძალვას. ძირითადი თავისუფლების შეზღუდვის დასასაბუთებლად, წინაპირობას უფრო მეტად ქმნის შესაბამისი ჰარმონიზაციის არარსებობა ევროპულ დონეზე.

გარკვეულ შემთხვევებში მართლმსაჯულება ამ საკითხთან მიმართებით სტანდარტიდან უხვევს. ნაწილობრივ საერთოდ არ გამოიყენება ძირითადი თავისუფლებები, როგორც ეს ჰარმონიზაციის შემთხვევაში შეიძლება მოხდეს (საქონლის მიმოქცევასთან დაკავშირებით იხ. EuGH, 11.12.2003, Rs. C-322/01, „Dt. Apothekenverbund/Doc Morris“), ნაწილობრივ კი – დოგმატური თვალსაზრისით მეტად დამაჯერებლად – გამოირიცხება მხოლოდ შეზღუდვის **გამართლება** (აგრეთვე საქონლის მიმოქცევასთან დაკავშირებით EuGH, 15.11.2007, Rs. C-319/05, „KOM/Deutschland“). მსგავსი დასაბუთების შესახებ დადგენილებები ნაწილობრივ განიმარტება დირექტივის სახითაც (დოგმატური თვალსაზრისით ნაკლებად დამაჯერებლად – მომსახურების თავისუფლების შესახებ, იხ. EuGH, 3.4.2008, Rs. C-346/06, „Rüffert“). მიყენებული ზიანისთვის სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის კონტექსტში, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ მეორეული სამართლის მსგავსად ძირითადი თავისუფლებების გამოყენება სამართლიანად ცნო დასაშვებად (EuGH, 24.3.2009, Rs. C-445/06, „Danske Slagterier“, vgl.).

2. ძირითადი თავისუფლებების ადრესატები

ბემოთ აღწერილი მიზნისთვის, ძირითადი თავისუფლებების პირდაპირი ადრესატები **7**
წევრი სახელმწიფოები არიან. პარალელურად, ისინი განკუთვნილია **ევროპული ორგანოებისთვისაც**. მიუხედავად ამისა, ისინი (ძირითადად) მაინც იშვიათ შემთხვევებში გამოიყენება, როდესაც ევროპული სამართლებრივი აქტები სხვა მხრივ აფერხებს შიდა ბაზრის ფარგლებში შიდასახელმწიფოებრივი ბაზრების (ფაქტობრივად არსებულ) სეგმენტაციას ან/და (სახელმწიფოთაშორის) ეკონომიკურ ურთიერთობებს. საპირისპიროდ, ჰარმონიზაციის ღონისძიებები, რომლებმაც სახელმწიფოებს შორის ვაჭრობა უნდა დაარეგულიროს, არ იზომება ძირითადი თავისუფლებების მასშტაბით, მაშინაც კი, როცა ცალკეულ შემთხვევაში (ჰარმონიზაციის პროცესში) შემოაქვთ კონკრეტული დამატებითი შეზღუდვები. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს შეფასებით, ასეთ შემთხვევაში ძირითადი თავისუფლებების მასშტაბი ნაკლებდამაჯერებელია, თუმცა ისინი გამოიყენება მაშინაც, როდესაც სრულად იკრძალება გარკვეული პროდუქტები (EuGH, 12.7.2005, Rs. C-154/04, „Alliance for Natural Health“). მსგავსი კონსტელაციებისას უფრო მეტად იკვეთება ჰარმონიზაციის შესაბამისი წინაპირობების (114-ე მუხლი, AEUV) ნაკლებობა.

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო მიიჩნევს, რომ კერძო სამარ- **8**
თალსუბიექტებთან მიმართებითაც სახეზე გვაქვს ბოჭვა, რამდენადაც ფასდება მათი მხრიდან დასაცავი წესების ერთობლიობა (**ძირითადი თავისუფლებების მოქმედება სახელმწიფოსა და მოქალაქეებს შორის ურთიერთობების ფარგლებს გარეთ**).

ეს განსაკუთრებულად ეხება **დასაქმებულთა თავისუფალ გადაადგილებას** (EuGH, 15.12.1995, Rs. C-415/93, „Bosman“; EuGH, 6.6.2000, Rs. C-281/98, „Angonese“; EuGH, 11.12.2007, Rs. C-438/05, „Viking Line/ITF“); ამასთან, საქმე ეხება გაერთიანებების ისევე როგორც ცალკეული დამსაქმებლების ძალაუფლების შეზღუდვას. მხოლოდ **საქონლისა** და კაპიტალის მიმოქცევის თავისუფლებაში შეზღუდვები უნდა იყოს იმპერატიულად **სუვერენული** (მიკუთვნების საკითხების მიმართ). ამავდროულად, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ხელმძღვანელობს სახელმწიფოს შესაბამისი დაცვის ვალდებულებით (საქონლის მიმოქცევასთან დაკავშირებით).

გამომდინარე იქიდან, რომ დასაქმებულის საქმიანობის საბაზისო პირობებს ძირითადად დამსაქმებელი უზრუნველყოფს, მსგავსი მიდგომა სრულიად მისაღებია დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლებისთვის (45-ე მუხლი, AEUV). მეორე მხრივ, რთულია სარწმუნო გამყოფი ზღვრის გავლება კერძო სფეროში ძირითადი თავისუფლებების სასურველ ეფექტიანობასა და შესაბამისი **ეკონომიკური თუ კერძო ავტონომიის** შეზღუდვას შორის, რაც, თავის მხრივ, საბაზრო პრინციპების თვალსაზრისით, პრობლემატური საკითხია. ნებისმიერ შემთხვევაში კონკურენტული თავისუფლების უზრუნველყოფა, პირველ რიგში, **ევროპული კავშირის კონკურენტული რეჟიმიდან** გამომდინარეობს.

3. ძირითადი თავისუფლებების შემონგების სტრუქტურა

- 9 ძირითადი თავისუფლებების შესამონგებლად ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ დროთა განმავლობაში, ძირითადად, ერთიანი სტრუქტურა შეიმუშავა: გამოყენების სფერო, შეზღუდვა და გამართლება. ამ კუთხით ისინი ძალზე ჰგავს ძირითად უფლებებს. მიუხედავად ამისა, ძირითადი თავისუფლებები და (ევროპული) ძირითადი უფლებები განსხვავდება იმით, რომ თავისუფლებები მხოლოდ სახელმწიფოთაშორის ურთიერთობებს მოიცავს, მაგრამ ვრცელდება იმის მიუხედავად, ხდება თუ არა შესაბამისი გარემოებები ევროპული **ხელშეკრულებების გამოყენების სფეროში**; მაშინ, როცა უფლებები გამოიყენება როგორც სახელმწიფოთაშორის, ისე პირწმინდად შიდასახელმწიფოებრივ გარემოებებთან. თუმცა ისინი ყოველთვის მოითხოვს, რომ ესა თუ ის შემთხვევა ძირითადი უფლებების პრობლემატიკისგან დამოუკიდებლად ხვდებოდეს კავშირის სამართლის გამოყენების სფეროში.
- 10 ცალკეულ შემთხვევებში პრინციპული საკითხია პირველ რიგში იმის გარკვევა, რამდენად ეხება საქმე **დაცულ სიკეთეს ან შესაბამის საქმიანობას**, ან/და სახელმწიფოთაშორის კავშირს; საჭიროების შემთხვევაში, ყურადსაღებია შესაბამისი გამონაკლისებიც (უპირველეს ყოვლისა, საჯარო ხელისუფლების სასარგებლოდ, როგორც ამას ითვალისწინებს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 45-ე მუხლი). პარალელურად, უნდა განვიხილოთ პირადი გამოყენების სფეროც. ამის შედეგად შემონგდება წარმოდგენილი **შეზღუდვა**. ამ შემთხვევაში, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ძირითადად ხელმძღვანელობს შეზღუდვის ყოვლისმომცველი აკრძალვის ფართო გაგებით (Dassonville ან/და Gebhard ფორმულა). ბოლო დროს სასამართლო ამონებდა ბაზარზე დაშვების ხელშეშლელ ფაქტებს, მათ

შორის, იმ ღონისძიებებს, რომლებიც არ არის დისკრიმინაციული – თავდაპირველად საქონლის მიმოქცევის და, დროთა განმავლობაში, სხვა ძირითადი თავისუფლებების მიმართებითაც (Keck-ის ფორმულა და თანმდევი სასამართლო პრაქტიკა).

შიდასახელმწიფოებრივი რეგულირების მოთხოვნებთან თანაბრობიერი შესაბამისობის დასაცავად, ძირითადი თავისუფლებების შეზღუდვები შესაძლებელია **გამართლებულიც** იყოს. თავისუფალი შიდა ბაზრის ინტერესებიდან გამომდინარე, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ 4 წინაპირობა წამოაყენა (EuGH, 30.11.1995, Rs. C-55/94, „Gebhard“): (1) უპირველეს ყოვლისა, შეზღუდვა, თუ ეს ხელშეკრულებით არ არის გათვალისწინებული, უნდა იყოს **არადისკრიმინაციული**, (2) გამართლებული **„ზოგადი ინტერესების დაცვის იმპერატიული საფუძვლებით“** (კერძო პირის მხრიდან შეზღუდვის შემთხვევაში – მისი ლეგიტიმური ინტერესების დაცვით), (3) მიემართებოდეს გამიზნული საყოველთაო კეთილდღეობის უზრუნველყოფას და (4) შემოიფარგლებოდეს იმით, რაც **აუცილებელია** დასახული მიზნის მისაღწევად. ხანდახან ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო აფასებს სიკეთეებსაც (EuGH, 20.3.2014, Rs. C-639/11, „KOM/Polen“).

ამასთან საქმე ეხება სამართლიანი **ბალანსის** პოვნას ევროპული **ბაზრის თავისუფლებისა** და **შიდასახელმწიფოებრივი მმართველობის კომპეტენციებს** (კერძო შეზღუდვების შემთხვევაში – ამ კერძო პირების ინტერესებს) შორის. სწორედ ამიტომ, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსთვის მისაღებია წევრი სახელმწიფოების მიერ ფართოდ განსაზღვრული „ზოგადი ინტერესების“ ცნება, რამდენადაც ისინი არ არის ეკონომიკური ხასიათის და, არსებითად, წევრ სახელმწიფოებს ანიჭებს შესაბამისი დაცვის ღონის განსაზღვრის უფლებას. მეორე მხრივ, შიდასახელმწიფოებრივი ღონისძიებების **შესაბამისობასა** და, რაც მთავარია, **აუცილებლობას**, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ყოველთვის განსაკუთრებით კრიტიკულად ამოწმებს. ისინი უნდა იყოს ობიექტური, არადისკრიმინაციული და, რამდენადაც საქმე ეხება დისკრეციულ გადაწყვეტილებებს, გამჭვირვალე პროცედურით მიღებული. (EuGH, 13.12.2007, Rs. C-250/06, „United Pan-Europe“). სულ უფრო პრობლემური ხდება შიდასახელმწიფოებრივი მიზნის გარკვეულწილად თანმიმდევრულად, ანუ წინააღმდეგობის გარეშე განხორციელების საკითხი (EuGH, 6.11.2003, Rs. C-243/01, „Gambelli“). აუცილებლობასთან მიმართებით, მთავარი კითხვაა, აკრძალვის ნაცვლად, კმარა თუ არა გაფრთხილება, რომელიც უფრო გასაგებია პასუხისმგებელიანი მომხმარებლისთვის (იხ. EuGH, 12.3.1987, Rs. 178/84, „KOM/ Deutschland – Reinheitsgebot für Bier“). გარდა ამისა, ისეთი შემონიშვნები, რომლებიც ეკვივალენტური ფორმით ჩატარდა წარმოშობის ქვეყანაში, რეგულარულად კვალიფიცირდება, როგორც არაპროპორციული (EuGH, 22.10.1998, Rs. C-184/96, „KOM/ Frankreich“). ამის საპირისპიროდ, დაცვის სახისა და ღონის განსაზღვრის ფუნდამენტურად შიდასახელმწიფოებრივი კომპეტენციის გამო, არ შეიძლება არაპროპორციულობა თავისთავად გამომდინარეობდეს იქიდან, რომ სხვა წევრ სახელმწიფოებში უფრო კეთილშობილური წესები გამოიყენება (EuGH, 1.2.2001, Rs. C-108/96, „Mac Quen“). ამასთან, თუ მსგავსი წესები არსებობს წევრ სახელმწიფოთა უმრავლესობაში, ეს გასათვალისწინებელია სიკეთეების ურთიერთშეწონვისას (EuGH, 20.3.2014, Rs.

C-639/11, „KOM/Polen“). დაბოლოს, **გამართლება გამორიცხულია**, თუ შეზღუდვა **არ შესაბამეა** ევროპულ **ძირითად უფლებებს** (EuGH, 18.6.1991, Rs. C-260/89, „ERT“). ამასთან, სიკეთების ურთიერთშეწონვის თვალსაზრისით, არაპროპორციულობა რეალურად იშვიათად მოწმდება; აუცილებელი კვალიფიკაციის შიდასახელმწიფოებრივი ზომები ძირითადად ასევე დასაშვებად მიიჩნევა.

4. საკუთარი მოქალაქეების დისკრიმინაციის შესახებ

- 13** ძირითადი თავისუფლებების სახელმწიფოთაშორისი სიტუაციებით შემოფარგვლამ შეიძლება გამოიწვიოს სხვადასხვა სამართლებრივი რეჟიმის გამოყენება პირწმინდად საგარეო და შიდასახელმწიფოებრივი შემთხვევებისათვის. განსაკუთრებით ძირითად თავისუფლებებთან დაკავშირებულ „წარმოშობის ქვეყნის პრინციპს“ შეუძლია ისეთი გავლენის მოხდენა, რომ **იმპორტირებული** საქონლის ან მომსახურებისთვის უფრო **დაბალი სტანდარტები** არსებობდეს, ვიდრე ეროვნული პროდუქციისთვის. მსგავსი მიდგომა ადვილად წარმოსადგენია პირადი თავისუფლებების სფეროში, მაგალითად, განათლების სტანდარტებთან მიმართებით. კავშირის სამართლის თანახმად, ეს არის ძირითადი თავისუფლებების გამოყენების სფეროს შედეგი, რომელიც შემოიფარგლება მხოლოდ სახელმწიფოთაშორისი გარემოებებით. არსებითად, თანმიმდევრულია ის ფაქტიც, რომ ძირითადად თავისუფლებებმა არ უნდა გამოიწვიოს ყველა შიდასახელმწიფოებრივი დამცავი ნორმის სისტემატური გათანაბრება მათი დაქვეითების გზით. მიდგომა, რომ პასუხი საკუთარ მოქალაქეთა დისკრიმინაციის საკითხზე (იხ. *Gundel*, DVBl. 2007, 269; *Bösch*, Jura 2009, 91) ვეძიოთ **შიდასახელმწიფოებრივ დონეზე** არსებულ თანასწორობის პრინციპში (მაგ.: VfGH Österreich, EuGRZ 1997, 362; Conseil d'État Frankreich, RFDA 2009, 142), არ არის დამაჯერებელი: ის მხოლოდ ერთ კანონმდებელს ბოჭავს, მაშინ, როცა, ამ შემთხვევაში, სტანდარტების დადგენაზე პასუხისმგებელია სხვადასხვა ორგანო. პირწმინდად შიდასახელმწიფოებრივი გარემოებების რეგულირება ეროვნული კანონმდებლის უფლებამოსილებაა; სახელმწიფოთაშორისი ურთიერთობების შემთხვევაში კი ისინი ექვემდებარება შესაბამისი უცხოური საკანონმდებლო ორგანოს მიერ გამოცემულ სტანდარტებს. რამდენადაც ეროვნული რეგულაციები არ შეიძლება, ეწინააღმდეგებოდეს ძირითად თავისუფლებებს და, გამომდინარე აქედან, უცხოური პროდუქტები და სხვა სიკეთეები კონკურენციას უწევს ადგილობრივ პროდუქტებს, შიდასახელმწიფოებრივი დებულებები შეიძლება (შესაბამისად ან იმავდროულად) იყოს **არაპროპორციული ჩარევა ეროვნულ თავისუფლებებში**, მაგალითად როგორც გერმანიაში პროფესიის თავისუფლების შემთხვევაში (გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონის მე-12 მუხლი).

- 14** საბოლოო ჯამში ეს **ინდივიდუალური მიდგომის** საკითხია. მაგალითად, სისუფთავის მოთხოვნა (რაინპაიტსგებოთი*), რომელიც არ ეწინააღმდეგება იმპორტირებულ ლუდს (EuGH, 12.3.1987, Rs. 178/84, „KOM/Deutschland“), ვერ ახდენს გავლენას გერმანული ლუდის კონკურენტუნარიანობაზე.

* Reinheitsgebot – კანონი, რომელიც კონტროლს უწევს გერმანიაში ლუდის სისუფთავეს. კანონის თანახმად, ლუდის წარმოებისათვის უნდა გამოიყენებოდეს მხოლოდ 3 ინგრედიენტი: წყალი, ქერი და სვია.

საპირისპიროდ, ოსტატობის დაუფლების (მაისტერცვანგი*) შემთხვევაში, რომელიც მხოლოდ საკუთარ მოქალაქეებს ეხება, საქმე გვაქვს განსაკუთრებული სიფრთხილით მოპყრობასთან (BVerfG [K], JZ 2007, 354). მეტიც, ძირითად უფლებებში ჩარევის ისეთი ზომების პროპორციულობის მასშტაბის აუცილებელი შემოწმების გათვალისწინებით, როგორიცაა ძირითადი თავისუფლებების შეზღუდვა, გასაკვირი არ არის, რომ შიდასახელმწიფოებრივი წესები, რომლებიც არ აკმაყოფილებს ევროპულ სტანდარტებს, საკუთარ მოქალაქეებს შორის კონკურენციის პრობლემის მიუხედავად, შეიძლება წარმოადგენდეს თავისუფლებებში ჩარევის დაუშვებელ ზომებს (იხ. Dienstleistungsfreiheit EuGH, 25.7.1991, Rs. C-76/90, „Säger“ და მოგვიანებით BVerfGE 97, 12).

5. ნეგატიური და პოზიტიური ინტეგრაცია

ძირითადი თავისუფლების დაუშვებელ შეზღუდვას შედეგად მოჰყვება ის, რომ უცხოური საქონლის, მომსახურების, პერსონალისა და კაპიტალის მიმართ **აღარ შეიძლება** შესაბამისი **შიდასახელმწიფოებრივი დებულების გამოყენება**. მათ ნაცვლად მოქმედებს სხვა წევრი სახელმწიფოს შესაბამისი დებულება. მიუხედავად იმისა, რომ გარკვეული თვალსაზრისით, ეს უკანასკნელი შეიძლება უფრო მკაცრი იყოს, კონკრეტული სიტუაციის გათვალისწინებით, ისინი რეგულარულად იყენებენ უფრო ნაკლებად მკაცრ მოთხოვნებს (სხვაგვარად არ იარსებებდა კონფლიქტი ნახსენები პირველი სახელმწიფოს წესებთან მიმართებით). აქედან გამომდინარე, არსებობს საფრთხე, რომ მხოლოდ ყველაზე დაბალი სტანდარტები იქნება გამოყენებული. სასამართლო პრაქტიკით შეიძლება აკრძალული იყოს გარკვეული სტანდარტების გამოყენება, მაგრამ მას არ შეუძლია ახალი მოთხოვნების შემუშავება (**„ნეგატიური ინტეგრაცია“**). შესაბამისად, **კავშირის სამართლის** დახმარებით, აუცილებელია, სულ მცირე, იმ რეგულაციების **პარმონიზაცია**, რომლებიც შეეხება სახელმწიფოებს შორის ვაჭრობას (**„პოზიტიური ინტეგრაცია“**).

6. ბაზრის ინტეგრაციის შედეგები და პრობლემები

თავისუფალი შიდა ბაზრის ჩამოყალიბებისას ევროპულმა გაერთიანებამ **დიდ წარმატებებს** მიაღწია. **1958-1968 წლებში**, *პალშთაინის* კომისიის ხელმძღვანელობით, ძირითადი სფეროებისთვის (საბაჟო კავშირი, სოფლის მეურნეობა, პირთა თავისუფალი გადაადგილება, სავაჭრო პოლიტიკა და სხვა) დანქარებით დაფუძნდა **საერთო ბაზარი**. რთული წლების („ევროსკლეროზი“) შემდეგ, *დელორსის* კომისიამ 1985-1992 წლებში ახალი იმპულსი შემოიტანა ბაზრის ინტეგრაციაში. საერთო ბაზარი ხელახლა განისაზღვრა, როგორც **შიდა ბაზარი („სივრცე შიდა საზღვრების გარეშე“**, დღევანდელი 26-ე მუხლი, AEUV). აღნიშნული „შიდა ბაზრის პროცესი“ ისეთივე წარმატებით წარიმართა, როგორც ევროპული ეკონომიკური გაერთიანების დასაწყისი 1958 წლის შემდეგ. ევროპული კომისიის, დაახლოებით, 300-მდე შემოთავაზებიდან (მათ შორის, კანონმდებლობის დაახლოებით მღვრული გადასახადებისა და ვაჭრობის შემაფერხებელი სხვა დაბრკოლებების აღმოფხვრაზე, კონკურენციის პოლიტიკაზე, ტრანსპორტისა და კაპიტალის მოძრაობაზე, ასევე, სასაზღვრო კონტროლის გაუქმებაზე) თითქმის ყველა მიღებულია. გარკვეული სფეროები არ საჭიროებს პარმონიზაციას – ისინი უნდა დაექვემდებაროს **„სისტემების კონკურენციას“**. შიდა ბაზრის „დასრულებისთვის“ დანიშნული ბოლო ვადა (1992 წლის 31 დეკემბერი) პროგრამული იყო და არ აღიქმებოდა ლიბერალიზაციის პროცესის დასასრულად. **1999 წელს სავალუტო კავშირის** დაფუძნება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იყო შიდა ბაზრის ფარგლებში განხორციელებული გარიგებების გასაადვილებლად.

* Meisterzwang – იგულისხმება საკანონმდებლო რეგულირება გერმანიაში, ავსტრიაში, ლუქსემბურგსა და სამხრეთ ტიროლში (იტალიის გერმანულენოვანი ნაწილი), რომელიც მხოლოდ ხელოსნებსა და მათთან გათანაბრებულ პირებს აძლევს საშუალებას, ფლობდნენ და მართონ ხელნაკეთი ნივთების წარმოები.

II. საქონლის თავისუფალი გადაადგილება როგორც შიდა ბაზრის ძირითადი შემადგენელი ნაწილი

- 17** სხვა ძირითად თავისუფლებათა ყველანაირი მნიშვნელობის მიუხედავად, სწორედ **საქონლის თავისუფალი გადაადგილება** ქმნის შიდა ბაზრის ბირთვს. ამიტომ გასაკვირი არ არის, რომ ზემოხსენებული ზოგადი დოკმატიკის პრობლემათა უმრავლესობას, რომლებიც ძირითად თავისუფლებებს მოიცავს, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო თავდაპირველად პარადიგმულად განიხილავდა საქონლის თავისუფალი გადაადგილების მაგალითზე; მიღებული გადანწყვეტილებები მხოლოდ მოგვიანებით გავრცელდა სხვა ძირითად თავისუფლებებზე.

1. საქონელი

- 18** **საქონელი** ფართო გაგებით, როგორც განსაზღვრულია ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებაში, არის ნებისმიერი ფიზიკური საგანი (სოფლის მეურნეობის პროდუქციის ჩათვლით), რომელიც შეიძლება იყოს კანონიერი კომერციული გარიგების ობიექტი, გარდა კანონით დადგენილი გადახდის საშუალების, პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტებისა და სხვა (EuGH, 23.2.1995, verb. Rs. C-358 და 416/93, „Bordessa“). გადამუშავებული ნარჩენები ასევე საქონელია (EuGH, 9.7.1992, Rs. C-2/90, „KOM/Belgien“), ენერგიის ისეთი წყაროების მსგავსად, როგორიცაა **გაზი** და **ელექტროენერგია**. სხვა ძირითადი თავისუფლებებისგან გამიჯვნის პრობლემასთან მიმართებაში (უპირველეს ყოვლისა, ეს ეხება **მომსახურების თავისუფლებას**), აუცილებელია, გავარკვიოთ, ობიექტი შემოაქვთ საკუთარი თავისთვის (შემდგომ – საქონლის თავისუფალი გადაადგილება), თუ უბრალოდ დამხმარე ფუნქცია აქვს სხვა პროცესისთვის, როგორიცაა, მაგალითად, მიწოდებული მომსახურება (EuGH, 24.3.1994, Rs. C-275/92, „Schindler“ DLF-ის ლატარიის ბილეთებთან დაკავშირებით).

ფულსა და ფასიან ქალაქებზე ვრცელდება დებულებები კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილების შესახებ (63-ე მუხლი, AEUV). იმ საქონელზე, რომელსაც მოიცავს ევრატივის ხელშეკრულება, გამოიყენება ამ ხელშეკრულების შესაბამისი დებულებები (განსაკუთრებით 92-ე მუხლი). **სოფლის მეურნეობასთან** მიმართებით, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 38-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, საქონლის თავისუფალი გადაადგილების წესები გამოიყენება მხოლოდ მაშინ, თუ დაცულია ხელშეკრულების 39-44 მუხლების მოთხოვნები. **იარაღით, საბრძოლო მასალებით და სამხედრო საქონელით ვაჭრობა** ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 34-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის მე-2 აბზაცის შესაბამისად, შეიძლება შემოიფარგლოს წევრი სახელმწიფოების ზოგადი უსაფრთხოების ინტერესებით.

2. კავშირის საქონელი და თავისუფალი მიმოსვლის საქონელი

- 19** ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 28-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, საქონლის თავისუფალი გადაადგილების რეგულაციები, იცავს ერთი მხრივ, **წევრი სახელმწიფოებიდან შემოსულ** საქონელს, ხოლო მეორე მხრივ, საქონელს, რომელიც მესამე ქვეყნებიდან ლეგალურად არის შემოტანილი წევრი სახელმწიფოების ტერიტორიაზე და ჩაშვებულია **თავისუფალ მიმოქცევაში** (29-ე მუხლი AEUV; იხ. EuGH, 10.12.1968, Rs. 7/68, „KOM/Italien“).

„კავშირის საქონლის“ ძირითადი მახასიათებელი ნიშანია ის, რომ სრულად ან, სულ მცირე, უმეტესწილად წარმოებულია რომელიმე წევრ სახელმწიფოში (შდრ. საბაჟო კოდექსის მე-4 და 23-ე მუხლები) და მონაწილეობს ამ სახელმწიფოში მიმდინარე ვაჭრობაში. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 29-ე მუხლის შესაბამისად, საქონელი ევროპული კავშირის ბაზარზე შედის თუ აკმაყოფილებს რომელიმე წევრი სახელმწიფოს მიერ წაყენებულ ფორმალობებს იმპორტთან დაკავშირებით; ასევე, თუ მას დაეკისრა საბაჟო მოსაკრებლები და გადასახადები, რომლებიც უკან არ დაბრუნებულა. ევროპული კავშირის მეორეული საბაჟო კანონმდებლობის თანახმად, შესაბამისი პროცედურების გავლით საქონლის ხარისხის დასადგენად, ევროპული კავშირის შიდა საზღვრების კონტროლის გაუქმების შემდეგ გამოიყენება გარკვეული სახის დოკუმენტები და ფორმალობები (ამ კონტექსტში შექმნილი სპეციალური რეგულაციების შესახებ, გთხოვთ, გაეცნოთ ევროკავშირის არსებულ კანონმდებლობას 02.20).

3. საქონლის თავისუფალი გადაადგილების შინაარსი

გამომდინარე საერთაშორისო ეკონომიკური სამართლის კლასიკური ნორმებიდან, **20** კერძოდ, 1947 წელს მიღებული ვაჭრობისა და ტარიფების გენერალური შეთანხმებიდან (GATT), ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება საქონლის გადაადგილების კონტექსტში განასხვავებს ფინანსურ („სატარიფო“) და ყველა სხვა, ანუ „არასატარიფო“ ბარიერებს: პირველი არეგულირებს შიდა საბაჟო მოსაკრებლებისა და ბაჟის მსგავსი გადასახადების აკრძალვას (28-ე მუხლი, AEUV). ეს უკანასკნელი მოიცავს **რაოდენობრივ შეზღუდვებსა** და ყველა იმ ზომას, რომლებსაც აქვს ეკვივალენტური ეფექტი. მათ შორისაა ეროვნული სახელმწიფო **სავაჭრო მონოპოლების** მიერ დისკრიმინაციის აკრძალვა წევრ სახელმწიფოთა მოქალაქეებს შორის (34-37 მუხლები). საპირისპიროდ, **მესამე ქვეყნებთან** ეკონომიკური ურთიერთობების მოწესრიგება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 206-ე მუხლის თანახმად, **საერთო სავაჭრო პოლიტიკის** ამოცანაა (EuGH, 15.12.1971, verb. Rs. 51-54/71, „InternationalFruit Company“). ეს უკანასკნელი მოიცავს **საერთო საბაჟო ტარიფის (GZT/TARIC)** („გარე ტარიფი“) დაწესებას, რომელიც აუცილებელია შიდა ტარიფების აკრძალვის თავიდან ასაცილებლად; ასევე, მესამე ქვეყნებთან მიმართებით, რაოდენობრივი შეზღუდვებისა და ეკვივალენტური ეფექტის მქონე ზომების გარდაქმნას წევრ სახელმწიფოთა მხრიდან.

4. საქონლის თავისუფალი გადაადგილების განვითარება 1958 წლიდან

1958-1968 წლებში საერთო ბაზრის შექმნას თან სდევდა **საბაჟო კავშირის შესახებ თავდაპირველი** **21** **გეგმის დანქარება**. 1968 წლის 1 ივლისს (ნაცვლად 1970 წლის 1 იანვრისა) გაერთიანების ფარგლებში გაუქმდა ყველა შიდა საბაჟო გადასახადი და სამრეწველო საქონლებისთვის დაწესდა საერთო საბაჟო ტარიფი. თუმცა, საქონლის სრულიად თავისუფალი გადაადგილების მრავალრიცხოვანი ნინაღმდეგობები ჯერ კიდევ ნარჩუნდებოდა. მათ შორისაა: „საგადასახადო ლიმიტები“ და საქონლის წარმოებისა და შეფუთვის შიდასახელმწიფოებრივი წესები. აქ უკვე 1985 წელს დაიწყო ადრე ნახსენები **შიდა ბაზრის** თანდათანობითი შექმნის პროექტი, რომელიც 1992 წლის ბოლომდე გაგრძელდა. **ევროპულ კავშირში ახლად განვერიანებული ქვეყნები** ვალდებულნი იყვნენ და არიან, რომ გარკვეულ გარდამავალ ვადაში „მიუახლოვდნენ“ საბაჟო კავშირს.

III. ბაზრის ლიბერალიზაცია I: საბაჟო კავშირი

1. შიდა საბაჟო გადასახადების გაუქმება (მუხლი 28)

- 22** საბაჟო კავშირის შექმნა გულისხმობდა ევროპული კავშირის წევრ სახელმწიფოთა შორის ყველა საბაჟო გადასახადისა და თანაბარი ძალის მქონე მოსაკრებლების სრულად გაუქმებას. შიდა ბაზრის შემოღებით, 1993 წლის დასაწყისში **ევროპული კავშირის ბევრ შიდა საზღვარზე საქონლის კონტროლი დასრულდა „შენგენის“** შეთანხმების შესაბამისად. მას შემდეგ, საბაჟო კონტროლი ხორციელდება აეროპორტებსა და მესამე ქვეყნებთან სასაზღვრო გამშვებ პუნქტებზე, მათ შორის, საზღვაო პორტებზე. თუმცა, შიდა საზღვრებში შემთხვევითი შემოწმება, ასევე, მობილური ჩხრეკა და კონტროლი, წევრ სახელმწიფოთა ფარგლებში მაინც შენარჩუნებულია, ვინაიდან მათ შორის საგადასახადო საზღვრები მთლიანად არ აღმოფხვრილა. საბაჟო დაბეგვრის ტერიტორია, ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 55-ე მუხლის მიხედვით, ძირითადად, ემთხვევა ხელშეკრულებათა მოქმედების ზონას (გამონაკლისია ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 349-ე მუხლი).
- 23** ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 28-ე, 30-ე მუხლების თანახმად, საბაჟო კავშირის შიდა მხარის ძირითადი მოთხოვნაა, აიკრძალოს **შიდა საბაჟო გადასახადების შეგროვება იმ საქონლის იმპორტსა და ექსპორტზე**, რომლებიც **თავისუფალ მიმოქცევაშია** კავშირის ფარგლებში (EuGH, 20.4.1978, verb. Rs. 80 და 81/77, „Commissionnaires Réunis“). სასამართლომ ეს აღიქვა, როგორც ხელშეკრულების ერთ-ერთი **ფუნდამენტური, უშუალო გავლენის მქონე** და ინდივიდუალური უფლებების დამფუძნებელი დებულებები (EuGH, 5.2.1963, Rs. 26/62, „Van Gend & Loos“; st. Rspr.). აღნიშნული აკრძალვით ვერ სარგებლობს პერსონალი. საბაჟო კავშირის შედეგია შიდასახელმწიფოებრივ საზღვრებზე საბაჟო მოსაკრებლების აკრძალვაც (EuGH, 9.8.1994, verb. Rs. C-363/93 u.a., „Lancry“). საბაჟო კავშირი ასევე მოიცავს **ტრანზიტით გადაზიდვის თავისუფლებას** (EuGH, 16.3.1983, Rs. 266/81, „SIOT“) და ამით კრძალავს ტრანზიტულ საქონელზე საბაჟო გადასახადის დაწესებას.

2. ბაჟის ეკვივალენტური ეფექტის მქონე მოსაკრებლების გაუქმება

- 24** შიდა ბაზარზე საქონლის დაუბრკოლებელი, ფინანსური წინააღმდეგობებისგან თავისუფალი გადაადგილების უზრუნველსაყოფად, ასევე, საბაჟო გადასახადის აკრძალვის თავიდან აცილებისგან დასაცავად, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 28-ე და 30-ე მუხლები პირდაპირი მოქმედებით კრძალავს ყველა ეკვივალენტური ეფექტის მქონე მოსაკრებლს (AzW; EuGH, 10.7.1980, Rs. 811/79, „Ariete“; *Wiebe*, Das Verbot der Erhebung von Abgaben zollgleicher Wirkung in Abgrenzung zu anderen Regelungen des EG-Vertrages, 1999; იხ. აგრეთვე 93-ე მუხლი, EAGV). ბაჟის ეკვივალენტური ეფექტის მქონე მოსაკრებელი არის **ცალმხრივი სახელმწიფო მოსაკრებელი**, რომელიც **საქონელს** ეკისრება **საზღვრის გადაკვეთის** საფუძველზე და, სხვა წევრი სახელმწიფოდან შემოსულ ან იქ ნაწარმოებ საქონელს, **მშობლიურ პროდუქტთან შედარებით, აძვირებს**. ამისთვის საკმარისია, მოსაკრებელი შემაკავებელ გავლენას ახდენდეს ევროპული კავშირის თავისუფალ ვაჭრობაზე. მისი მაგალითებია: გარკვეული ნებართვების ან გამოკვლევებისთვის გადასახადის დაწესება, როგორიცაა თუნდაც სანიტარული ნებართვის ან უბრალოდ რაიმე სახის ცნობის გაცემა. მოსაკრებლის სახელწოდებას არანაირი მნიშვნელობა

არ აქვს; ამასთანავე, იგი არ მოიცავს საკავშირო კანონმდებლობით დადგენილი ღონისძიებებისთვის ხარჯების დასაფარად გათვალისწინებულ გადასახადებს.

ეკვივალენტური ეფექტის მქონე მოსაკრებლები უნდა **განვასხვაოთ საგადასახადო ტიპის მოსაკრებლებისგან**, რომელთა დაკისრებასაც ითვალისწინებს შიდასახელმწიფოებრივი საგადასახადო სისტემა და რომლებიც უნდა შეფასდეს ექსკლუზიურად ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 110-ე მუხლის შესაბამისად (EuGH, 8.7.1965, Rs. 10/65, „Deutschmann“). ეკვივალენტური ეფექტის მქონე მოსაკრებელი მოიცავს **მხოლოდ საქონლის ტრანსსაზღვრო გადაადგილებას**, მაშინ, როცა საგადასახადო მოსაკრებელი ყოველგვარი განსხვავების გარეშე ვრცელდება როგორც იმპორტირებულ, ისე შიდა წარმოების პროდუქტებზე. ზღვრის გავლება რთულია, როდესაც საქმე, ფაქტობრივად, მხოლოდ იმპორტირებულ საქონელთან გვაქვს (EuGH, 9.3.1995, Rs. C-345/93, „Kfz-Steuer“).

არ იკვეთება **არანაირი არათანაბარი ფინანსური ტვირთი** და, შესაბამისად, იმპორტისა და ექსპორტის არამართლზომიერი გაძვირება, თუ საქონლის შემოტანისა და გატანის მოსაკრებლები დაწესებულია **სპეციალური ადმინისტრაციული მომსახურების ასანაზღაურებლად**, რის შედეგადაც იხსნება **ეკონომიკური ეკვივალენტის** ტვირთი. ამასთან, უნდა არსებობდეს რეალურად მიღებული სარგებელი, რომელსაც, კონკურენტუნარიანი უპირატესობების გათვალისწინებით, განსაკუთრებით ღებულობს იმპორტიორი ან ექსპორტიორი გამრდილი გაყიდვების შესაძლებლობების ან/და სხვა სახით (EuGH, 1.7.1969, verb. Rs. 2 და 3/69, „Sociaal Fonds Diamantarbeiders“). ადმინისტრაციული მომსახურებები, რომლებიც ექსკლუზიურად ან უპირატესად **სახელმწიფოს** ან მთლიანი ვაჭრობის ინტერესებს ემსახურება (მაგ.: ჯანმრთელობის შემონახვა), ასევე უნდა დააფინანსოს ყველა გადასახადის გადამხდელმა (EuGH, 11.10.1973, Rs. 39/73, „Rewe Zentralfinanz“). შედეგად, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 23-ე, 25-ე მუხლების თანახმად, იკრძალება **პარაფისკალური გადასახადები**, რომლებიც დაწესებულია ყველა სახის საქონელზე, თუკი ამ გადასახადებით **მხოლოდ ეროვნული კომპანიები ღებულობენ სარგებელს**. თუ ეს ნაწილობრივ ხდება, ისინი უნდა შეფასდეს სხენებული ხელშეკრულების 101-ე მუხლის შესაბამისად; აღნიშნული გადასახადების გამოყენება დასაშვებია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ერთნაირი სარგებელი მოაქვს ყველა სახის (როგორც ეროვნული ისე უცხოური) საქონლისათვის (EuGH, 27.10.1993, Rs. C-72/92, „Scharbatke“).

IV. ბაზრის ლიბერალიზაცია II: რაოდენობითი შეზღუდვებისა და

ეკვივალენტური ეფექტის მქონე ღონისძიებების აკრძალვა (მუხლი 34, AEUV)

ლიტერატურა: ამომწურავი ნუსხა: Becker, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 34 AEUV, 4.Aufl. 2018; Leible/T. Streinz, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, 55. EL 2015, Art.34 AEUV.

სხვა ლიტერატურა: Wilsher, Does Keck Discrimination Make any Sense?, ELRev 2008, 3; Spaventa, Leaving Keck behind? The Free Movement of Goods after the Rulings in Commission v Italy

and Mickelsson and Roos, ELRev 2009, 914; *Snell*, The notion of market access: A concept or a slogan?, CMLRev 2010, 437; *Salgado*, How to SOLVIT? Ein Erfahrungsbericht über die Warenverkehrsfreiheit, EuZW 2011, 422; *Krenn*, A missing piece in the horizontal effect „jigsaw“: Horizontal direct effect and the free movement of goods, CMLRev 2012, 177; *Lippert*, Der grenzüberschreitende Sachverhalt im Unionsrecht, 2013; *Brigola*, Eine Erfolgsgeschichte in sieben Jahrzehnten – das dogmatische Gebäude des freien Warenverkehrs auf dem Fundament seiner Leading Cases, FS Dauses, 2014, 17; *Jansson/Kalimo*, De minimis meets „market access“, CMLRev 2014, 523; *Kellerhals*, Das binnenmarktliche Recht der Warenverkehrsfreiheit, in: Müller-Graff (Hrsg.), EnzEuR IV, 2015, §6; *Lianos*, In Memoriam Keck, ELRev 2015, 225; *Oliver*, When, if Ever, Can Restrictions on Free Movement be Justified on Economic Grounds?, ELRev 2016, 147; *Schütze*, Of Types and Tests: Towards a Unitary Doctrinal Framework for Article 34 TFEU?, ELRev 2016, 826; *Brigola*, Art.35 AEUV von Groenvelde bis New Valmar, EuZW 2017, 5; *Holst*, Die Warenverkehrsfreiheit zwischen unbeschränktem Marktzugang und mitgliedstaatlicher Autonomie, 2017; *Reyes y Ráfales*, Die Warenausfuhrfreiheit – ein Beschränkungsverbot, 2017; *Holst*, Keine einheitliche Dogmatik des EuGH für die sachgerechte Begrenzung des Anwendungsbereichs der Warenverkehrsfreiheit, EuR 2018, 87; *Weatherill*, The Principle of Mutual Recognition: It Doesn't Work, Because It Doesn't Exist, ELRev 2018, 224.

1. გამოყენების სფერო

- 27 კავშირის ფარგლებში/შიგნით საქონლის თავისუფალი გადაადგილების დაფუძნება/ჩამოყალიბება და უზრუნველყოფა მოითხოვს არა მხოლოდ სატარიფო ბარიერების მოხსნას, არამედ ყველა სხვა სავაჭრო შეზღუდვის გაუქმებას. ამგვარ თავისუფალ მოქცევაში არსებული **საქონლის იმპორტსა ან ექსპორტთან** მიმართებით, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 34-ე და 35-ე მუხლების თანახმად, აკრძალულია ყველა სახის რაოდენობრივი შეზღუდვა და ეკვივალენტური მოქმედების ღონისძიებები. ორივე დებულებას აქვს პირდაპირი მოქმედება, რითაც ისინი ამკვიდრებენ **უფლებებს, რომლებიც უნდა აღსრულდეს უშუალოდ, საჭიროების შემთხვევაში კი – სასამართლოს გზით** (EuGH, 19.12.1969, Rs. 13/68, „Salgoil“). ნორმები მოიცავს რეიმპორტსაც, თუ ის მხოლოდ ეროვნული რეგულაციებისგან თავის ასარიდებლად არ გამოიყენება (EuGH, 10.1.1985, Rs. 229/83, „Leclerc“). რეგულაციის გამოყენების სფეროში პიროვნული შეზღუდვები არ არსებობს. ამრიგად, მესამე ქვეყნის მოქალაქეებსაც შეუძლიათ, დაეყრდნონ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 34-ე მუხლს. მსგავს აკრძალვებს შეიცავს ევრატიკის ხელშეკრულების 93-ე მუხლი.

34-ე მუხლის ძირითადი ფუნქციაა წევრი სახელმწიფოებისთვის შეზღუდვების დაწესება. შესაბამისად, იგი **არ გამოიყენება**, როდესაც პრობლემები, რომლებიც უნდა გადაჭრილიყო შიდასახელმწიფოებრივი რაოდენობრივი შეზღუდვებით, ან ეკვივალენტური ეფექტის მქონე ღონისძიებებით, უკვე საბოლოოდ დარეგულირდება **საკავშირო კანონმდებლობის პარამონიზაციით**.

2. რაოდენობრივი შეზღუდვების აკრძალვა

- 28 **რაოდენობრივი შეზღუდვები** ქმნის **სახელმწიფო** ფარგლებს იმპორტისა და ექსპორტის რაოდენობისა ან ღირებულებისათვის, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს მათი

იმპორტის, ექსპორტის ან ტრანზიტის ნაწილობრივი ან მთლიანი აკრძალვა (EuGH, 10.12.1968, Rs. 7/68, „KOM/Italien“; st. Rspr.). უმეტეს შემთხვევაში, საქმე ეხება ბილატერალურ ან გლობალურ კვოტებს ან შესაბამის აკრძალვებს იმპორტისა თუ ექსპორტის შესახებ. 34-ე მუხლის აკრძალვებიდან გამონაკლისი შეიძლება არსებობდეს მხოლოდ 36-ე მუხლით გათვალისწინებული „Ordre-Public“ დათქმის ფარგლებში.

3. რაოდენობრივი შეზღუდვების მსგავსი ეკვივალენტური ეფექტის მქონე ღონისძიებების აკრძალვა

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 28-ე და 30-ე მუხლები 29-ბის მსგავსად, რომლებიც, საბაჟო გადასახადების პარალელურად, ბაჟის მსგავს მოსაკრებლებზე აწესებს აკრძალვებს, 34-ე და 35-ე მუხლები საქონლის თავისუფალი გადაადგილების სრულად უზრუნველყოფისთვის ასევე კრძალავს არა მხოლოდ რაოდენობრივ შეზღუდვებს, არამედ მათი ეკვივალენტური ეფექტის მქონე ღონისძიებებსაც. ამ აკრძალვას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს კავშირის ფარგლებში/შიგნით თავისუფალი შიდა ბაზრის შექმნისთვის. თუკი რაოდენობრივი შეზღუდვების აღმოფხვრის მოწესრიგება და გაკონტროლება, ფაქტობრივი სტრუქტურის გათვალისწინებით, შედარებით მარტივია, უაღრესად რთულია ეკვივალენტური ეფექტის მქონე ღონისძიებათა კონცეფციის განმარტება და გამიჯვნა ამ აკრძალვის ეფექტიანი აღსრულების კონტექსტში.

როგორც ზოგად შემთხვევაში, ძირითადი თავისუფლებები აქაც გამოიყენება, მიუხედავად იმისა, რამდენად ფლობს ევროპული კავშირი შესაბამის კომპეტენციას მსგავს შემთხვევებთან მიმართებით. შესაბამისად, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ 34-ე მუხლის საფუძველზე შეაფასა წესები, რომლებიც შეეხება სადაზღვევო კომპანიების მიერ საზღვარგარეთ შეძენილი მედიკამენტებისა და სამედიცინო მოწყობილობების ანაზღაურების აუცილებლობას, ან/და საგზაო სატრანსპორტო საშუალებათა გამოყენებას.

ა) იმპორტირებული საქონლისთვის დანესებული ეკვივალენტური ეფექტის მქონე ღონისძიებების განმარტება „Dassonville“-ს ფორმულის მიხედვით

იმის გასარკვევად, თუ როდის იზღუდება საქონლის იმპორტი, ევროპული კავშირის 30-მართლმსაჯულების სასამართლომ 1974 წელს შეიმუშავა ფართო ე.წ. „Dassonville“ ფორმულა (EuGH, 11.7.1974, Rs. 8/74, „Dassonville“). ამ ფორმულის მიხედვით, ეკვივალენტური ეფექტის მქონე ღონისძიება არის „წევრ სახელმწიფოთა ნებისმიერი სავაჭრო რეგულაცია, რომელსაც შეუძლია ირიბად ან უშუალოდ, ფაქტობრივად ან პოტენციურად ხელი შეუშალოს საკავშირო ვაჭრობას“. შესაბამისად, სადავო ეკვივალენტური ეფექტის მქონე ღონისძიებები, პირველ რიგში, სახელმწიფოს უნდა მივაკუთვნოთ (EuGH, 13.12.1983, Rs. 222/82, „Apple and Pear Development Council“). 34-ე მუხლი მოიცავს კერძო წესებსაც, თუკი ისინი მიღებულია სახელმწიფო სტანდარტების შესაბამისად (EuGH, 12.7.2012, Rs. C-171/11, „Fra.bo“). სხვა მხრივ, სამინაო ვაჭრობასთან დაკავშირებული კერძო ქმედებებით (კომპანიების მიერ) გამოწვეული დაბრკოლებები ექვემდებარება კონკურენციის წესებს (101-ე მუხლი, AEUV); გარდა ამისა, მათ შეიძლება წარმოშვან სახელმწიფოს მხრიდან „დაცვის ვალდებულება“.

უპირველეს ყოვლისა, ფორმულა, რომელიც დღემდე პრინციპულად გამოიყენება (თუმცა, უკვე რამდენიმე წელია – ლისაბონის ხელშეკრულების ძალაში შესვლის შემდეგაც – ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო საუბრობს „კავშირის შიდა ვაჭრობის“ დაბრკოლებებზე), ცხადყოფს, რომ ვაჭრობის შეფერხების საწინააღმდეგო ღონისძიებები **გამოსადეგია** და იმპორტის შემცირების რეალური დადასტურება არ არის საჭირო. იგი არ მოითხოვს ვაჭრობის შემზღუდვის **განზრახვის** არსებობასაც. წარსულში, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ასევე უარყო მისი **შესაძინევობის** შესაბამისობა (EuGH, 18.5.1993, Rs. C-126/91, „Yves Rocher“). თუმცა, მოგვიანებით იგი არ დაუპირისპირდა ისეთ ღონისძიებებს, რომლებიც მარგინალურად ზღუდავს საქონლის იმპორტს (EuGH, 20.9.2007, Rs. C-297/05, „KOM/Niederlande“).

Dassonville-ის საქმე ეხებოდა შოტლანდიური ვისკის რეგულარულ იმპორტს საფრანგეთიდან ბელგიაში. ბელგიელ იმპორტიორს არ შეეძლო, ბელგიური სამართლის მიხედვით საჭირო ცნობების წარმოდგენა ბრიტანული წარმოების შესახებ. ეს რეგულაცია ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ კვალიფიცირებული იყო, როგორც ეკვივალენტური ეფექტის მქონე მოსაკრებელი, ვინაიდან იგი ზედმეტად ართულებდა ვისკის პირდაპირ იმპორტს სხვა რომელიმე ქვეყნიდან, გარდა ინგლისისა. საბოლოო ჯამში, საქმე ეხებოდა ღონისძიებას, რომელიც ზოგიერთი იმპორტირებული ვისკის სახეობას, სხვებთან შედარებით, არასახარბიელო მდგომარეობაში აყენებდა.

- 31** გემოხსენებული განმარტება ასევე მოიცავს ღონისძიებებს, რომლებიც **თანაბრად** ვრცელდება იმპორტირებულ და **შიდა წარმოების პროდუქტებზე**, როგორცაა, მაგალითად, ტექნიკური მახასიათებლები. თუკი ეს ზომები 28 წევრ სახელმწიფოში განსხვავებული იქნება, მწარმოებელი ვალდებულია, ყოველი ეროვნული ბაზრისთვის სხვადასხვა პროდუქტი აწარმოოს. ამასთან დაკავშირებული პროტექციონისტული გავლენები (იხ. EuGH, 26.7.1980, Rs. 788/79, „Gilles und Andres“) არანაირად არ შეესაბამება საქონლის თავისუფალი გადაადგილებისათვის განკუთვნილი შიდა ბაზრის იდეას. ყოველივე ამის შედეგია განსაკუთრებულად ე.წ. „**წარმოშობის ქვეყანა**“ ან/და „**წდობის პრინციპი**“: გამართლებული შემზღუდვების გათვალისწინებით, წარმოშობის ქვეყანაში კანონიერად წარმოებულ (ან/და იმპორტირებულ; შდრ. 29-ე მუხლის მე-2 პუნქტი და 30-ე მუხლი, AEUV) ნებისმიერ პროდუქტს შეუძლია მთელ კავშირში მიმოქცევა. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ეს პირდაპირ გამოხატა **Cassis de Dijon-ის** ფუნდამენტურ გადაწყვეტილებაში (EuGH, 20.2.1979, Rs. 120/78; იხ. *Schütz*, JuS1998, 631). ამასთან, დღევანდელი ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 34-ე მუხლით გათვალისწინებული იმანენტური შემზღუდვების აღიარებით, მან გააფართოვა ეკვივალენტური ეფექტის მქონე ღონისძიებათა დასაბუთების შესაძლებლობაც. ამით, თავის მხრივ, დაადგინდა ეროვნული წარმოებისა და შეფუთვის წესების **ორმხრივი აღიარების პრინციპი** და შეამცირა **მატერიალური პარმონიზაციის** აუცილებლობა (იხ. ევროპული კომისიის ცნობა „Praktische Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung“, ABl. 2003, C 265/ 2). ამიტომ, საეჭვო შემთხვევაში წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა მოამზადონ პროცედურა, რომელიც ამგვარი აღიარების საშუალებას იძლევა (EuGH, 27.7.2017, Rs. C-672/15, „Noria Distribution SARL“).

ბ) შემზღუდა მოგვიანებით მიღებული ფორმულებით

- 32** შიდასახელმწიფოებრივი რეგულაციების შემთხვევაში, რომლებიც **განასხვავებს** ეროვნულ და უცხოურ საქონელს, ან სხვაგვარად უშუალოდ **უკავშირდება პროდუქტს** (მაგ.: რეგულაციები საქონლის აღწერის, ფორმის, ზომის, წონის, შემადგენლობის, ასევე, გახსნის, ეტიკეტირების ან შეფუთვის შესახებ), სახელმწიფოებს შორის ვაჭრობის გაუარესება უპრობლემოდ გამოიყურება, თუმცა, სხვა რეგულაციების შემთხვევაში, რომლებიც ირიბ გავლენას ახდენს პროდუქტის მიმოქცევაში ჩაშვებაზე (მაგ.: **გაყიდ-**

ჯასა ან მოხმარებაზე), ეს შეიძლება საეჭვოდ გამოიყურებოდეს. ამრიგად, 1993 წელს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ თავდაპირველ განაწილების მოთხოვნებთან მიმართებით (გაყიდვების შეთანხმებები, მაგალითად, ფასების, გაყიდვების დროის ან ადგილების შესახებ) განაცხადა, რომ მათზე ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 34-ე მუხლი უნდა გავრცელდებოდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ განსხვავებული მიდგომით დააპირებდნენ ან მოახდენდნენ გავლენას ეროვნულ და უცხოურ საქონელზე (EuGH, 24.11.1993, verb. Rs. C-267/91 და C-268/91, „Keck und Mithouard“). ამასთან, გაყიდვებთან და პროდუქტთან დაკავშირებულ რეგულაციებს შორის განსხვავებებმა მრავალი ეჭვი გააჩინა (კრიტიკული მოსაზრება იხ. *Wilscher*, ELRev 2008, 3), და სხვა საკითხები საერთოდ არ იყო ამ ფორმულის მიხედვით განხილული.

გრძელვადიანი განვითარების შემდეგ, რაც ყოველთვის არც ნათელი იყო და არც ლიტერატურაში განხილულა, 2009 წლის გაზაფხულზე ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ შეაჯამა თავისი პოზიცია, რომლის მიხედვითაც 34-ე მუხლი ვრცელდება შიდასახელმწიფოებრივ ღონისძიებებზე. მართალია, ეს ზომები არ უკავშირდება პროდუქტებს, მაგრამ მიზნად ისახავს **უცხოური საქონლის მიმართ ნაკლებად კეთილსინდისიერ მოპყრობას**, ეროვნულ საქონელთან შედარებით, გავლენას ახდენს მასზე, ან სხვაგვარად აფერხებს მათ **წვდომას ბაზარზე** (EuGH, 10.2.2009, Rs. C-110/05, „KOM/Italien“). ბაზარზე წვდომის ამგვარი ხაზგასმით, სასამართლომ გამოიყენა კრიტერიუმი, რომელიც უფრო ადრეც მოიხსენიებოდა ლიტერატურაში ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 34-ე მუხლის საფუძვლად.

საბოლოო სიცხადის მიღწევა ამ მიდგომით შეუძლებელია. მაგალითად, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ უცხოური საქონლის მიმართ ასეთი დისკრიმინაცია მაშინაც აღიარა, როდესაც საქონლის გაყიდვის ზოგიერთი აკრძალვა ყველას ეხებოდა, მაგრამ ეროვნული მომწოდებლები მაინც უფრო ადვილ საშუალებებს მიმართავდნენ, ვიდრე აკრძალულს (იხ. მაგ.: გადანყევტილება მედიკამენტებით ინტერნეტვაჭრობის შესახებ EuGH, 11.12.2003, Rs. C-322/01, „Deutscher Apothekerverband/Doc Morris“; შვედური ალკოჰოლის რეკლამირების აკრძალვის შესაბამისად ეროვნული სასამართლოს მიმართვაზე იხ. EuGH, 8.3.2001, Rs. C-405/98, „Gourmet International Products“).

სასამართლო პრაქტიკის თანახმად, გარკვეული პროდუქტების **გამოყენების** ეროვნულ კანონმდებლობაზე უპრობლემოდ ვრცელდება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 34-ე მუხლი, თუ მთლიანად **იკრძალება** კონკრეტული პროდუქტით სარგებლობა (მაგ.: EuGH, 10.4.2008, Rs. C-265/06, „KOM/Portugal“). მეორე მხრივ, სხვა წესებს ეს ეხება მხოლოდ მაშინ, თუ **„მკაცრად აფერხებენ“** პროდუქტის გამოყენებას. ამის დადგენა შესაძლებელია მხოლოდ ცალკეულ შემთხვევებში (იხ. მაგ.: EuGH, 4.6.2009, Rs. C-142/05, „Mickelsson und Roos“). გარკვეულწილად კრიტიკულად აღინიშნება, რომ 34-ე მუხლის ამგვარი გაგება მნიშვნელოვნად სცილდება საქონლის თავისუფალი გადაადგილების ძირითად იდეას, რადგან გამოყენებასთან დაკავშირებული ასეთი რეგულაციები კონკურენტულ უპირატესობას არ ანიჭებს ადგილობრივ პროდუქტებს. ეს უგულებელყოფს შიდა ბაზრის მოთხოვნას, მასში წარმოებული ყველა პროდუქტი პრინციპულად გამტანუნარიანი იყოს მთელ კავშირში და ეს, შესაბამის შემთხვევებში, ფაქტობრივად უარყოფითად იმოქმედებს.

გ) ეკვივალენტური ეფექტის მქონე ღონისძიებათა აკრძალვა ექსპორტის შეზღუდვისას

- 35** ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 35-ე მუხლთან მიმართებით, ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო თავის ხანგრძლივ სასამართლო პრაქტიკაში მიჰყვება უფრო ვიწრო მიდგომას, ვიდრე 34-ე მუხლის შემთხვევაშია. კერძოდ, ეკვივალენტური ეფექტის მქონე ღონისძიებებად განიხილავს მხოლოდ ისეთი სახელმწიფო ღონისძიებებს, რომლებიც „**მიზნად ისახავს** ექსპორტის ნაკადზე **სპეციალური შეზღუდვების** დაწესებას, ან **გავლენას ახდენს მასზე**, და განსხვავებულ პირობებს ქმნის რომელიმე წევრი სახელმწიფოს შიდა თუ საგარეო ვაჭრობისთვის, რათა ეროვნულ პროდუქციას ან შესაბამისი სახელმწიფოს შიდა ბაზარს განსაკუთრებული უპირატესობა მიანიჭოს“ (EuGH, 8.11.1979, Rs. 15/79, „Groenveld“). გამომდინარე იქიდან, რომ შესაბამისი ზეგავლენა საკმარისია, იმპორტის ბარიერების მსგავსად, აქ საქმე ასევე ეხება ისეთ ღონისძიებებს, რომლებიც თანაბრად მიემართება როგორც ეროვნულ განაწილებას, ისე ექსპორტს, თუმცა სინამდვილეში ბევრად ართულებს ექსპორტს (დისტანციური გაყიდვების ოპერაციებისას, თანხის წინასწარ – ანულირების ვადის გასვლამდე – გადახდის მოთხოვნის აკრძალვაზე იხ. EuGH, 16.12.2008, Rs. C-205/07, „Gysbrechts“; ინვოისების შედგენისათვის ენობრივი მოთხოვნების შესახებ 21.6.2016, Rs. C-15/15, „New Valmar“).

ზემოხსენებულს ფონად გასდევს **განსხვავებული ეფექტი**, რომლის მიზანი – როგორც იმპორტთან, ისე ექსპორტთან მიმართებით – არ არის საქონლის წარმოშობის ან დანიშნულების ადგილის განსაზღვრის ღონისძიებები. იმპორტის დროს პირველი ზომები შიდა ბაზრის სანაწილდევოდ მოქმედებს. 34-ე მუხლის ფართო გაგებას წარმოშობის ქვეყნის პრინციპამდე მივყავართ. საპირისპიროდ, იგივე ფართო გაგება სარკისებრი ეფექტით მიგვიყვანდა „დანიშნულების ქვეყნის პრინციპთან“: ყველა პროდუქტი, რომლებიც დასაშვებია საექსპორტო ქვეყანაში, ნაწარმოები უნდა იყოს სხვა ქვეყნის ტერიტორიაზე და ჰქონდეს სხენებულ საექსპორტო ქვეყანაში გატანის უფლება. თუმცა, ეს ხელს არ უწყობს შიდა ბაზარს, რადგან არ წარმოშობს შესაბამისი პროდუქტების გამტანუნარიანობას მთელი კავშირის მასშტაბით.

4. რაოდენობრივი შეზღუდვებისა და ეკვივალენტური ეფექტის მქონე ღონისძიებების შესაძლო გამართლება

ა) გამონაკლისები რაოდენობრივი შეზღუდვებისა და ეკვივალენტური ეფექტის მქონე ღონისძიებების აკრძალვიდან, 36-ე მუხლის თანახმად

- 36** ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 36-ე მუხლის თანახმად, შესაძლებელია რაოდენობრივი შეზღუდვებისა და ყველა სახის ეკვივალენტური ეფექტის მქონე მოსაკრებლის როგორც განურჩევლად გამოყენებადი, ისე დისკრიმინაციული რეგულაციების **გამართლება**. ამის წინაპირობაა კონკრეტული და სამართლებრივ ნორმაში ცალსახად მითითებული სამართლებრივი სიკეთის დაცვა. რეგულაციის მიზანია ისეთი წონასწორობის შექმნა, რომ სადავო სფეროებში არ არსებობდეს ევროპული ჰარმონიზაციის აუცილებლობა. შესაბამისად, გამართლება გამოირიცხება, თუ კავშირი განახორციელებს საბოლოო ჰარმონიზაციას, მაშინ, როდესაც შესაბამისი შეზღუდვა არსებული სტანდარტებით ნებადართული არ იყო „ეროვნული ცალმხრივი

მოქმედებებისათვის“. თუ საქონლით ვაჭრობა ქვეყნის შიგნით თავისუფლად ხორციელდება, იმპორტის შესაბამისი აკრძალვა, როგორც წესი, არ განიხილება (EuGH, 11.3.1986, Rs. 121/85, „Conegate“).

კერძოდ, **საზოგადოების ზნეობრივი ნორმების** შემთხვევაში, საქმე ეხება ისეთ **მორალურ წარმოდგენებს**, რომლებიც იმ დროისთვის გაბატონებულია რომელიმე წევრ სახელმწიფოში, (მაგ.: პორნოგრაფიის აკრძალვასთან დაკავშირებით) (იხ. EuGH, 14.12.1979, Rs. 34/79, „HennundDarby“).

საგარეო და საშინაო უსაფრთხოებისა (იხ. EuGH, 14.1.1997, Rs. C-124/95, „Centro-Com“) და სისხლისსამართლებრივი დევნის სფეროებისათვის (EuGH, 17.6.1987, Rs. 154/85, „KOM/italien“) **საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების** უზრუნველყოფა თითოეული **წევრი სახელმწიფოს ფუნდამენტურ ინტერესებს** განეკუთვნება.

ადამიანის ჯანმრთელობისა და სიცოცხლის დაცვას განსაკუთრებული ადგილი უკავია 36-ე მუხლით დაცულ სიკეთებს შორის. ასეთივე მნიშვნელოვანია **ცხოველებისა და მცენარეების დაცვის** ვალდებულება. ამასთან, ჯანდაცვის წესების აუცილებლობა **ცალსახად** უნდა იყოს გაცხადებული (EuGH, 28.4.1998, Rs. C-120/95, „Decker“).

კულტურული, ისტორიული ან არქეოლოგიური მნიშვნელობის **ეროვნული კულტურული მემკვიდრეობის** დაცვით, უპირველეს ყოვლისა, შეიძლება გამართლდეს ექსპორტის ისეთი შეზღუდვები, როგორიცაა ქვეყნიდან გატანის აკრძალვა, სახელმწიფოს მხრიდან მათი უპირატესი შესყიდვის უფლება და სხვა, რომლებიც მრავალ წევრ სახელმწიფოში არსებობს ეროვნული კულტურული სიკეთების დასაცავად. ამისთვის საკმარისია ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 167-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, რომლის მიხედვითაც ევროპულმა კავშირმა უნდა გაითვალისწინოს კულტურული ასპექტები.

ეროვნული სამრეწველო და კომერციული საკუთრების უფლებები (პატენტები, სა-
ვაჭრო ნიშნები, საავტორო უფლებები, მოდელების/ნიმუშებისა და სახეობების დაცვის უფლებები) ასევე გარანტირებულია ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 345-ე მუხლით, როგორც ეროვნული საკუთრების სისტემის შემადგენელი ნაწილი, მაგრამ მათი შემუშავება და გამოყენება ძალიან შეზღუდულია. ეს ნაწილი არ მოიცავს **წარმოშობისა და წარმომავლობის აღნიშვნებს**, თუმცა, საჭიროების შემთხვევაში, მომხმარებელთა უფლებების დაცვასა და სამართლიან კონკურენციაზე მითითებით, შეიძლება გამართლდეს, როგორც *Cassis-ის* საქმეში მოყვანილი სავალდებულო მოთხოვნები. წარმოდგენილი ფაქტები **გამონაკლისებია** 34-ე და 35-ე მუხლებიდან და მათ, ძირითადად, **ვინრო** გაგება აქვს. ამასთან, ეროვნული კომპეტენციების შენარჩუნების ზემოხსენებული მიზნის გათვალისწინებით, შესაბამისი წევრი სახელმწიფოების შეფასების პრეროგატივა ძირითადად განხილული უნდა იყოს, როგორც დაცვის დასაშვები ღონის განსაზღვრის საფუძველი (საზოგადოებრივ მორალთან დაკავშირებით განსაკუთრებით იხ. EuGH, 14.12.1979, Rs. 34/79, „Henn und Darby“; ჯანმრთელობის დაცვასთან დაკავშირებით იხ. EuGH, 17.9.1998, Rs. C-400/96, „Harpegnies“). ამასთან, ღონისძიების ვარგისიანობასა და აუცილებლობის მტკიცებულებაზე ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო უკანასკნელი წლებში საკმაოდ მკაცრ მოთხოვნებს აწესებს (EuGH, 23.12.2015, Rs.C-333/14, „Scotch Whisky Association“; იხ. *Purnhagen/Schebesta*, ELRev 2017, 420; 19.9.2016, Rs. C-148/15, „Deutsche Parkinson-Vereinigung“; *Rixen*, EuR 2017, 744). ეს მკვეთრად ეწინააღმდეგება საკავშირო სასამართლოების მხრიდან ძირითად უფლებებში ჩარევის ნაკლებად შემოწმებას. გარდა ამისა, ეკვივალენტური ეფექტის მქონე ღონისძიებები

უნდა იყოს **პროპორციული**, შესაბამისად – შესაფერისი და აუცილებელი. ისინი ასევე უნდა იყოს სახელმწიფოს მატერიალური პასუხისმგებლობის საკითხი; აკრძალვა მხოლოდ „CE“ ნიშნის არქონის გამო, არსებითი გამოკვლევის გარეშე, დაუშვებელია (EuGH, 18.10.2012, Rs. C-385/10, „Elenca“). დაბოლოს, საქონლის თავისუფალი გადაადგილების შეზღუდვა არ უნდა იყოს **თვითნებური დისკრიმინაციის საშუალება** ან/და **შიდა ვაჭრობის შენიღბული/ფარული შეზღუდვა** (36-ე მუხლის მე-2 წინადადება, AEUV). მიუხედავად ამისა, ზემოხსენებული პროპორციულობის შემოწმება რეგულარულად „ააშკარავებს“ ღონისძიებას. ასე რომ, დამოუკიდებელი შემოწმება, ჩვეულებრივ, არ არის აუცილებელი.

ბ) Cassis-ის დოქტრინა: გამართლება სავაჭრო ურთიერთობების აუცილებელი მოთხოვნების საფუძველზე

42 მას შემდეგ, რაც ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ, ეფექტიანი შიდა ბაზრის ინტერესიდან გამომდინარე, **„განსხვავების გარეშე“ მოქმედი** ეროვნული ღონისძიებები დააკვალიფიცირა ეკვივალენტური ეფექტის მქონე ღონისძიებებად, ველარ შეძლო მსგავსი ზომების გამართლებისას 36-ე მუხლის ფარგლებში დარჩენა, ისე, რომ არ შეწინააღმდეგებოდა კავშირის კომპეტენციათა განაწილებას. სახელდობრ, მრავალ სფეროში არ არსებობს ევროპული ჰარმონიზაცია. ამიტომ, იმ სამართლებრივი სიკეთების დასაცავად აუცილებელი რეგულაციები, რომლებზეც არ ვრცელდება 36-ე მუხლში მითითებული წესები (მაგ.: გარემოს ან მომხმარებელთა ინტერესების დაცვა), უნდა მიიღონ თავად წევრმა სახელმწიფოებმა. გამომდინარე აქედან, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ **Cassis de Dijon-ის** სახელმძღვანელო სასამართლო გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ (EuGH, 20.2.1979, Rs. 120/780, აღიარა 34-ე მუხლით დადგენილი იმპანენტური ზღვარი. როდესაც ეკვივალენტური ეფექტის მქონე მოსაკრებელი **სავაჭრო ურთიერთობების აუცილებელ მოთხოვნებს** (რაც არის ნახსენები 36-ე მუხლში) ემსახურება, იგი შეიძლება გამართლდეს იმ პირობით, თუ იმპორტირებულ საქონელზე იმავე სახით გავრცელდება, როგორც ეროვნულ პროდუქტზე. ამის მაგალითებია: ეფექტიანი საგადასახადო კონტროლი და მომხმარებელთა ინტერესების დაცვა, გარემოს დაცვა, ან სავაჭრო ურთიერთობების სამართლიანობა.

ძირითადი უფლებებიც შეიძლება იყოს გამართლების საფუძველი (ევროპული ძირითადი უფლებების დაცვაზე იხ. EuGH, 12.6.2003, Rs. C-112/00, „Schmidberger“, ეროვნული ძირითადი უფლებების დაცვაზე იხ. EuGH, 14.10.2004, Rs. C-36/02, „Omega“). საპირისპიროდ, გამართლება დაუშვებელია, თუკი ეკვივალენტური ეფექტის მქონე ღონისძიება ეწინააღმდეგება ევროპულ ძირითად უფლებებს (EuGH, 26.6.1997, Rs.C-368/95, „Familiapress“). მეორე მხრივ, უნდა გამოვრიცხოთ პირწმინდად ეკონომიკური ასპექტები, თუკი არ არსებობს ეროვნული მარეგულირებელი ორგანო, რომელიც ძირითადი თავისუფლებების საწინააღმდეგო გადაწყვეტილებებს იღებს. ღონისძიებაც ანალოგიურად პროპორციული უნდა იყოს. სასამართლო პრაქტიკა, ფაქტობრივად, აფართოებს 36-ე მუხლის კატალოგს (რაც დისკრიმინაციის არარსებობას უკავშირდება).

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს *Cassis*-ის გადაწყვეტილება ეხებოდა *Cassis de Dijon*-ის ლიქიორების იმპორტის აკრძალვას საფრანგეთიდან გერმანიაში, რადგანაც ამ ლიქიორში ალკოჰოლის შემცველობა გერმანული ალკოჰოლური სასმელების ანტიმონოპოლიური კანონმდებლობით გათვალისწინებულ მაჩვენებელზე ნაკლები იყო. საფრანგეთში სასმელის მიმოქცევის გათვალისწინებით (გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა აპელირებას აკეთებდა ჯანმრთელობის დაცვაზე), სასამართლომ ვერ შეძლო საკმარისი საზოგადოებრივი ინტერესების დადგენა და გერმანული რეგულაცია შეაფასა, როგორც ეკვივალენტური ეფექტის მქონე ღონისძიება.

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გარკვეულ გადაწყვეტილებებზე (განსაკუთრებით, EuGH, 9.7.1992, Rs. C-2/90, „KOM/Belgien“; EuGH, 13.3.2001, Rs. C-379/98, „Preußen Elektra“) დაყრდნობით, შეიძლება დავასკვნათ, რომ აუცილებელი მოთხოვნების საფუძველზე შესაძლებელია **დისკრიმინაციული ღონისძიებების** გამართლება. თუმცა, ორივე საქმეზე სასამართლომ მიუთითა სხვა სახის კონკრეტულ სახელშეკრულებო ვალდებულებებზე (პირველ შემთხვევაში – წარმოშავლობის პრინციპთან დაკავშირებით, დღევანდელი 191-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, AEUV), ასევე გადამკვეთ გარემოსდაცვით დათქმებზე (დღევანდელი მე-11 მუხლი, AEUV). ამ გადაწყვეტილებებით არ დგინდება, რომ ზოგადად შესაძლებელია დისკრიმინაციული ზომების გამართლება აუცილებელი მოთხოვნების საფუძველზე, თუმცა, საჭიროების შემთხვევაში, ეს მაინც შესაძლებელია, თუკი აუცილებელია **სხვა სახის სახელშეკრულებო ვალდებულებების უზრუნველსაყოფად**. მეტიც, თუნდაც არაპირდაპირი დისკრიმინაციის შემთხვევაში, არსებობს უფრო კეთილშობილური სტანდარტი, რადგან ასეთი დისკრიმინაცია შეუძლებელია არსებობდეს, თუ ზომები განსხვავებულად აისახება საშინაო და იმპორტირებულ პროდუქტებზე; იგი შეიძლება სახეზე იყოს მხოლოდ მაშინ, თუ ეს განსხვავება ვერ აიხსნება რეგულაციის სხვა მიზნებით.

V. სახელმწიფო სავაჭრო მონოპოლიების არადისკრიმინაციული გარდაქმნა

ლიტერატურა: *Allkemper*, Fragen zur Anwendung von Art.36 und Art.37 des EWGV, EWS1993, 131; *Ehricke*, Staatliche Handelsmonopole im Recht der EU, WuW 1995, 691; *Heinemann*, Grenzen staatlicher Monopole im EGV, 1996; *Ehricke*, Zur Konzeption von Art.37 I und 90 II EGV, EuZW 1998, 741; *Ueberschär*, Staatliche Finanzmonopole in der EG: unter besonderer Berücksichtigung des deutschen Branntweinmonopols, 2008.

შიდასახელმწიფოებრივ წინააღმდეგობებს, რომელთაც ევროპული გაერთიანება და **44** შემდგომ უკვე ევროპული კავშირი აწყდებოდნენ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 34-ე მუხლით გათვალისწინებული საქონლის თავისუფალი გადაადგილების უზრუნველყოფის სანყის ეტაპზე, წევრ სახელმწიფოთა უმეტესობაში წარმოადგენდნენ **სახელმწიფო მონოპოლიები**.

მაგალითად, გერმანიაში ასეთი სახის მონოპოლიებს განეკუთვნება კონიაკისა და, უფრო ადრინდელი დროიდან, ასანთის მონოპოლიები; საფრანგეთი ცნობილია ალკოჰოლის, ნავთობისა და თამბაქოს სავაჭრო მონოპოლიებით; იტალია – ბანანების, ნავთობისა და მარილის, საბერძნეთი – ნავთობის, ესპანეთი – თამბაქოს და ნავთობის, ავსტრია – თამბაქოს და ალკოჰოლის, შვედეთი კი – ალკოჰოლის. ეკონომიკური თვალსაზრისით, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ნავთობისა და თამბაქოს მონოპოლიები.

1. გარდაქმნის მოთხოვნა

სახელმწიფო სავაჭრო მონოპოლიებს მრავალფეროვანი შესაძლებლობები აქვთ, **45** რომ შესაბამისი წარმოების სფეროს მიხედვით, ზეგავლენა მოახდინონ საქონლის

გადაადგილებაზე. თუ საქმე წარმოების მონოპოლიებს ეხება, მათსავე წარმოებულ საქონელსა და სხვა წევრი სახელმწიფოდან მომდინარე საქონელს შორის არსებობს ბუნებრივი კონკურენტული ურთიერთობები. აღნიშნული ურთიერთობები შესაბამისმა წევრმა სახელმწიფომ უნდა აღრიცხოს საკუთარ სავაჭრო სისტემაში. აქედან გამომდინარე, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 37-ე მუხლის 1 პუნქტი ადგენს ამგვარი სავაჭრო მონოპოლიების **გარდაქმნის მოთხოვნას**, რათა წევრ სახელმწიფოთა შორის **გამოირიცხოს ნებისმიერი სახის დისკრიმინაცია** მიწოდებისა და რეალიზაციის პირობებთან მიმართებით. ამ დებულებას მიენიჭა **პირდაპირი გამოყენების** ფუნქცია (EuGH, 3.2.1976, Rs.59/75, „Manghera“; st.Rspr.). იგი განსაკუთრებულად ეხება მსგავსი მონოპოლიების იმპორტისა და ექსპორტის უფლებებს, გასაღების სხვადასხვა რეგულაციას, ექსკლუზიურ უფლებებს და ა.შ. (EuGH, 13.3.1979, Rs.91/78, „Hansen“; st.Rspr.). **გარდაქმნის მიზანია**, მონოპოლური საქონლითა და მასთან კონკურირებადი სხვა წევრი სახელმწიფოების პროდუქციით ვაჭრობა დარეგულირდეს საქონლის თავისუფალი გადაადგილების ნებისმიერ შემთხვევაში (EuGH, 23.10.1997, Rs.C-189/95, „Franzén“). გარდა ამისა, 37-ე მუხლის მე-2 პუნქტი (AEUV) შეიცავს **უმოქმედობის ვალდებულებას**, რომელიც აღნიშნული მონოპოლიების ფარგლებში, კრძალავს ისეთ ახალ რეგულაციებს, რომლებიც აზიანებს საქონლის თავისუფალ გადაადგილებას. ეს დებულება ასევე პირდაპირ გამოიყენება (EuGH, 15.6.1964, Rs. 6/64, „Costa/ENEL“).

- 46** ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 37-ე მუხლის 1 პუნქტის გარდაქმნის მოთხოვნიდან, აგრეთვე, სახელმწიფო საწარმოებთან მიმართებით 106-ე მუხლის 1 პუნქტის დისკრიმინაციის აკრძალვიდან შესაბამისი სავაჭრო მონოპოლიების **თანმიმდევრობითი ლიკვიდაციის ვალდებულების** წარმოებაზე ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ პრინციპულად **თქვა უარი** (EuGH, 7.6.1983, Rs. 78/82, „KOM/Italien“). თუმცა, ამგვარი მონოპოლიების დასაშვებობის წინაპირობაა, რომ დაცული იყოს საქონლის თავისუფალი გადაადგილების წესები (განსაკუთრებით, **34-ე მუხლი, AEUV**) და 37-ე მუხლის (AEUV) მოთხოვნა ხელუხლებელი დარჩეს. ამგვარად, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ შვედური ალკოჰოლის მონოპოლია შეაფასა 34-ე მუხლის საფუძველზე, ვინაიდან ალკოჰოლის იმპორტი კერძო პირთა მხრიდან, რაც მხოლოდ საცალო ვაჭრობით შემოიფარგლება შვედეთში, გავლენას არ ახდენს მონოპოლიის ფუნქციონირებაზე. კონკრეტული შემთხვევა სასამართლომ დააკვალიფიცირა საქონლის გადაადგილების გაუმართლებელ შემზღუდავად (იხ. EuGH, 5.6.2007, Rs.C-170/04, „Rosengren“). ამრიგად, მონოპოლიის შენარჩუნება, მისი მნიშვნელობის ეჭვქვეშ დაყენების გარეშე, პრაქტიკულად შეუძლებელია. მუდმივად ლეგიტიმური მონოპოლური ფუნქციები (მაგ.: თამბაქოსა და ალკოჰოლის შემთხვევაში – ფისკალური სახის) შეიძლება გარდაიქმნას ისეთ ფორმებად, რომლებიც არ ეწინააღმდეგება კავშირის კანონმდებლობას.

2. სავაჭრო და ფინანსური მონოპოლიები

- 47** ფაქტი, რომ ეროვნულ მონოპოლიებს აქვს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 106-ე მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული **ფინანსური მონოპოლიის** ნიშნები, არ გამოირიცხავს, რომ მათზე, 37-ე მუხლის 1 პუნქტის (AEUV) შესაბამისად, გავრცელდეს **სავაჭრო მონოპოლიების** დებულებები. საქონლის თავისუფალი გადაადგილების უზრუნველყოფა არის კავშირის სამართლით გათვალისწინებული ავტონომიური ვალდებულება, რომელიც, 106-ე მუხლის მე-2 პუნქტის (AEUV) თანახმად, არსებობს კონკურენციის წესების მეტ-ნაკლებად შეზღუდული მოქმედებისგან დამოუკიდებლად (შდრ. აგრეთვე EuGH, 23.10.1997, Rs. C-157/94, „KOM/Niederlande“). ამის საპირისპიროდ, **მომსახურებით ვაჭრობის მონოპოლიებზე** არ ვრცელდება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 37-ე მუხლი (EuGH, 4.5.1988, Rs. 30/87, „Bodson“).

VI. საქონლის თავისუფალი გადაადგილების პრაქტიკული უზრუნველყოფის ღონისძიებები

სატარიფო და არასატარიფო სავაჭრო ბარიერების გაუქმება მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს საქონლით ვაჭრობის სფეროში შიდა ბაზრის განვითარებას, თუმცა, ნამდვილი შიდა ბაზრის შესაქმნელად ეს არ კმარა. ხანდახან მაინც იდებოდა ისეთი გარიგებები, რომლებიც აფერხებდა საქონლის თავისუფალ გადაადგილებას. უპირველეს ყოვლისა, შიდა ბაზრისთვის მნიშვნელოვანი წინააღმდეგობაა სახელმწიფოების უფლებამოსილება, წარმოდგენილი გამამართლებელი საფუძვლების შესაბამისად გამოსცეს რეგულაციები, რომლებიც აფერხებს საქონლის გადაადგილებას. ამ შემთხვევაში რამის შეცვლა შესაძლებელია მხოლოდ კავშირის სამართლის ჰარმონიზაციის საფუძველზე.

1. კერძო პირთა შიდა ბაზრისათვის დამაბიანებელი ქმედებები

ლიტერატურა: *Fischer*, Pflicht der Mitgliedstaaten zum Schutz des Warenverkehrs, JA 1998, 838; *Meurer*, Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum Schutz des freien Warenverkehrs, EWS 1998, 196; *Szczekalla*, Grundfreiheitenliche Schutzpflichten – eine „neue“ Funktion der Grundfreiheiten des Gemeinschaftsrechts, DVBl. 1998, 219; *Burgi*, Mitgliedstaatliche Garantiepflichten statt unmittelbarer Wirkung der Grundfreiheiten, EWS 1999, 327; *Hauschild*, Das neue „Frühwarnsystem“ für den freien Warenverkehr in der EG, EuZW 1999, 236; *Kühling*, Staatliche Handlungspflichten zur Sicherung der Grundfreiheiten, NJW 1999, 403; *Schorkopf*, Der neue Mechanismus zur Gewährleistung des freien Warenverkehrs, EWS 2000, 156; *B. Koch*, Die Gewährleistungspflicht der MSen zur Aufrechterhaltung des Binnenmarktes: Unter besonderer Berücksichtigung der Handelshemmnisse durch Private, 2003; *Stachel*, Schutzpflichten der Mitgliedstaaten für die Grundfreiheiten des EG-Vertrages, 2006.

ხანდახან კერძო პირთა ქმედებები ეწინააღმდეგება შიდა ბაზრის პრინციპს და აზიანებს მას. მაგალითად, **ფრანგმა ფერმერებმა** საფრანგეთის ტერიტორიაზე შეაჩერეს ესპანური და იტალიური ხილისა და ბოსტნეულის ტრანსპორტი, გაანადგურეს ტვირთი და თავს დაესხნენ მძღოლებს, საფრანგეთის ხელისუფლებამ კი ვერაფერი გააწყო. **ავსტრიაში** ბრენერის ავტომაგისტრალზე მოეწყო **დემონსტრაცია**, რომელიც ეხებოდა გარემოსდაცვით პრობლემებს და 30-საათიანი სრული საგზაო ბლოკადა გამოიწვია იტალიასა და ავსტრიას შორის. შეკრებაზე ნებართვა გაცემული ჰქონდა ავსტრიის ხელისუფლებას. ამიტომ მათ ჰქონდათ თმენის ვალდებულება.

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ, საფრანგეთის სოფლის მეურნეობის საქმეებზე სახელშეკრულებო უფლებების დარღვევასთან დაკავშირებული სამართალწარმოებისას დაადგინა, რომ საქონლის გადაადგილების თავისუფლება (დღევანდელი 34-ე მუხლი, AEUV), კავშირის ერთგულების მოთხოვნასთან (დღევანდელი მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტი, EUV) ერთად, კერძო პირების მიერ საქონლის თავისუფალი გადაადგილების დარღვევის შემთხვევაში **სახელმწიფოს მიერ მოქმედებისგან თავშეკავებაზეც** ვრცელდება. მსგავს შემთხვევებში წევრ სახელმწიფოებს აქვთ **მოქმედების ვალდებულებები** (EuGH, 9.12.1997, Rs.C-265/95, „KOM/Frankreich“; *Schwarze*, EuR 1998, 53). **ძირითად უფლებებზე** (შეკრების თავისუფლება, გაფიცვის უფლება) აპელირება ავტომატურად არ ათავისუფლებს კავშირის სამართ-

ლით ნაკისრი ვალდებულებისგან – უზრუნველყოს საქონლის თავისუფალი გადაადგილება – თუმცა ეს შეიძლება იყოს **საყოველთაო ინტერესების აუცილებელი მოთხოვნაც**, Cassis-ის დოქტრინის მიხედვით. ამ უკანასკნელს კი შეიძლება უპირატესობა მიენიჭოს, საქონლის თავისუფალ გადაადგილებასთან შედარებით (იხ. EuGH, 12.6.2003, Rs.C-112/00, „Schmidberger“ შეკრების თავისუფლების თვალსაზრისით, ავსტრიულ საქმესთან დაკავშირებით).

საფრანგეთის ზემოხსენებული საქმეების გავლენით, გამოიცა რეგულაცია № 2679/98, ABI. L 337/8 (*Schorkopf*, EWS2000, 156) საქონლის თავისუფალი გადაადგილების უზრუნველსაყოფად „ახალი მექანიზმების“ შესახებ. მას იმავდროულად მოჰყვა საბჭოს გადანყვევტილებაც (ABI. 1998, L 337/10). მათ თანახმად, შესაბამისმა წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა მოახდინონ ერთმანეთის ინფორმირება (ევროპული კომისიის ჩართვით) და, ძირითადი უფლებების დაცვის გათვალისწინებით, მიიღონ აუცილებელი ზომები. აღნიშნული წესების პრაქტიკული მნიშვნელობა მინიმალურია.

2. სამართლის დაახლოება საქონლის გადაადგილების თავისუფლების კონტექსტში

ლიტერატურა: *Sydow*, Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, 2004; *Schumann*, Bauelementes europäischen Produktsicherheitsrechts, 2006; *Micklitz*, Europäisches Produktsicherheitsrecht, 2007; *Kovar*, Le législateur communautaire encadre le régime de la mise des produits dans le marché intérieur, RTDE 2008, 289; *Winkelmüller/Müller*, Reform der EU-Normung, EuZW 2010, 681; *Klindt/Wende*, Behördliche Risikoentscheidung nach den RAPEX-Richtlinien, NVwZ 2011, 602; *Langner/Klindt*, Technische Sicherheitsvorschriften und Normen, in: *Daus/Ludwigs* (Hrsg.), HB EU-WirtschR C VI (2011); *Astier/Vion*, La normalisation européenne en matière de sécurité, RTDE 2013, 499; *Klindt*, Die produktsicherheitsrechtliche Risikobewertung nach den RAPEX-Leitlinien der Kommission, FS Daus, 2014, 181; *Schucht*, Die neue Architektur im europäischen Produktsicherheitsrecht, EuZW 2014, 848; *Klindt*, Behördliche Rechtsfehler im Vollzug des europäischen RAPEX-Meldesystems, FS Ehlers, 2015, 401; *Schucht*, 30 Jahre New Approach im europäischen Produktsicherheitsrecht – prägendes Steuerungsmodell oder leere Hülle?, EuZW 2017, 46.

50 ევროპული კავშირის საქონლის საყოველთაოდ აღიარებულ ტექნიკურ სტანდარტებს („ნორმები“) უდიდესი მნიშვნელობა აქვს **შიდა ბაზარზე თავისუფალი გადაადგილებისათვის**. შიდასახელმწიფოებრივი განსხვავებები აფერხებს საქონლის რეგულარულ გადაადგილებას და, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 34-ე მუხლის თანახმად, მიიჩნევა ეკვივალენტური ეფექტის მქონე ღონისძიებებად, რომელთა გამართლებისთვისაც, „სავაჭრო ურთიერთობების აუცილებელი მოთხოვნების“ გახსნილობიდან გამომდინარე, მრავალფეროვანი შესაძლებლობები არსებობს. ყოველივე ეს ფართო საფუძველს იძლევა სამართლის დაახლოებისთვის. იმის გათვალისწინებით, რომ საქონლის საჭირო უსაფრთხოების უზრუნველყოფა შესაძლებელია მხოლოდ ბაზარზე მოხვედრამდე შემოწმებით, ევროპული ჰარმონიზაცია ხშირად ემსახურება შესაბამისი კონტროლის პროცედურების სტანდარტიზაციას და ორმხრივ აღიარებას. ევროპული სამართლის ჰარმონიზაციასთან დაკავშირებული ფილოსოფიის ზოგადი განვითარების თანახმად, გარკვეული პროდუქტებისთვის, სპეციფიკური წესების გარდა, შემუშავდა საერთო ინსტრუმენტებიც, რომლებიც უზრუნველყოფს ყველა სახის პროდუქტის გამტანუნარიანობას შიდა ბაზრის ფარგლებში (ისეთებისაც, რომლებსაც არ ეხება ევროპული ჰარმონიზაცია).

პროდუქტის უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ზოგად ფარგლებს აწესებს პროდუქტის უსაფრთხოების დირექტივა RL 2001/95 (ABl. 2002, L 11/4; Scheible, Produktsicherheitsgesetz und europäisches Gemeinschaftsrecht, 2003). დირექტივა აგრეთვე ითვალისწინებს წევრ სახელმწიფოებსა და ევროპულ კომისიას შორის ინფორმაციის სწრაფი გაცვლის სისტემას (RAPEX), იმ შემთხვევისთვის, თუ რომელიმე კონკრეტული პროდუქტი ჩაითვლება სახიფათოდ (იხ. KOM-E 2010/15, ABl. L 22/1). 2008 წელს დამატებით გამოიცა **პროდუქტების რეალიზაციის ზოგადი სამართლებრივი ჩარჩოები**, სადაც ძირითადად აღწერილია შიდასახელმწიფოებრივი ნებართვების გაცემის პროცედურა (№ 764/2008, ABl. L 218/21). შესაბამისი კომპეტენციის საფუძველს ქმნის დღევანდელი ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 114-ე მუხლი. შესაბამის რეგულაციებთან თანმხვედრი პროდუქტების გამტარუნარიანობას მთელი ევროპის მასშტაბით უზრუნველყოფს **CE ნიშანი** (შესატყვისობის დადგენასთან დაკავშირებით, იხ. დადგენილება 768/2008, ABl. L 218/82). აღნიშნულ ნიშანს პროდუქტს უმეტეს შემთხვევაში მწარმოებელი ანიჭებს, ზოგ შემთხვევაში კი – შესაბამისი (კერძო) დანესებულება, რომელსაც, თავის მხრივ, სახელმწიფო აკონტროლებს (იხ. აგრეთვე რეგულაცია № 765/2008, ABl. L 218/30 აკრედიტაციის დანესებულებათა აღიარების შესახებ). გარდა ამისა, ეკვივალენტური ეფექტის მქონე ღონისძიებათა დასაშვებობასა და სხვა სავაჭრო ბარიერების არსებობაზე დამატებითი დავების ასაცილებლად, წევრ სახელმწიფოებს მოეთხოვებათ, რომ წინასწარ აცნობონ ევროპულ კომისიას ახალი ტექნიკური სტანდარტების დანერგვის შესახებ, რომლებიც შეიძლება სწორედ ეკვივალენტური ეფექტის მქონე ღონისძიებები იყოს (დღევანდელი დირექტივა RL 2015/1535, ABl. L 241/1). ამის გარეშე, არ შეიძლება სტანდარტი მოგვიანებით გამოყენებულ იქნას მესამე მხარესთან მიმართებით (EuGH, 8.9.2005, Rs. C-303/04, „Lidl Italia“). სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა არ ამართლებს დარღვევას, ვინაიდან დირექტივა უფლებებს არ ანიჭებს ინდივიდებს (EuGH, 11.6.2015, Rs. C-98/14, „Berlington Hungary u.a.“).

გარდა ამისა, გარკვეული პროდუქტებისათვის (მაგ.: ავტომობილები, საზომი და ელექტრომონოლოგი) არსებობს უამრავი სპეციფიკური დებულება. ტექნიკური პროგრესიდან გამომდინარე, სტანდარტები საჭიროებს უფრო **ადვილად ადაპტირების** შესაძლებლობებს. საერთო ჯამში, ევროპული **„სტანდარტების ნაკადი“** იცავს „პროტექციონიზმისგან, რომელსაც იწვევს ეროვნული სტანდარტების გამოყენება, და ხელს უწყობს ევროპული სტანდარტების ეფექტიან შესრულებას, მათ შორის, საერთაშორისო დონეზე (ექსპორტის შესაძლებლობების პოზიტიური შედეგებით). სტანდარტების შემუშავება და მოდიფიცირება (EN) ხორციელდება ბრიუსელში მდებარე **ევროპული სტანდარტიზაციის ინსტიტუტში (CEN)**, რომელიც წარმოადგენს ეროვნული სტანდარტიზაციის ინსტიტუტებისა და სხვა სახელმწიფოების გაერთიანებას. ის მჭიდროდ თანამშრომლობს როგორც წევრ სახელმწიფოებთან, ისე საბოლოო გადაწყვეტილების მიმღებ ევროპულ კომისიასთან (იხ. რეგულაცია № 2012/1025, ABl. L 316/12). აქ შემუშავებული სტანდარტები განეკუთვნება კავშირის სამართალს. განმარტების საკითხები, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლის თანახმად, შეიძლება განსახილველად წარედგინოს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს (EuGH, 27.10.2016, Rs. C-613/14, „James Elliott Construction“; ამის შესახებ *Vlopato*, CMLRev 2017, 591).

შიდა ბაზარზე პროდუქტთა გამტარუნარიანობის უზრუნველსაყოფად, მრავალი დირექტივა ითვალისწინებს პროდუქტის შიდასახელმწიფოებრივი დაშვების გადაწყვეტილებისთვის სხვა წევრ სახელმწიფოში გამარტივებული აღიარების ან საერთოდ სახელმწიფოთაშორისი ეფექტის ქონის შესაძლებლობას. ამგვარ შიდასახელმწიფოებრივ გადაწყვეტილებათა მისაღებობისთვის, შესაბამისი ეროვნუ-

ლი ადმინისტრაციული პროცედურების შემუშავებაში უნდა ჩაერთონ სხვა წევრი სახელმწიფოებიც, კონფლიქტის შემთხვევაში კი – ევროპული კომისიაც (იხ. *Sydow, Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*, 2004). შიდა ბაზრის კანონმდებლობის ადმინისტრაციულ აღსრულებასთან დაკავშირებული პრობლემების აღმოფხვრა შესაძლებელია SOL-VIT-ის მონაცემთა ბაზის საშუალებით (რეკომენდაცია 2001/893, ABl. L 331/79; იხ. *Gundel, Das SOLVIT-Netzwerk als Rechtsschutzalternative im europäischen Binnenmarkt*, EuR 2013, 466).

VII. მიმოხილვა

- 54** საქონლის გადაადგილების სფეროში ბევრი რამ არის **მიღწეული შიდა ბაზრის** ჩამოყალიბების გზაზე, თუმცა ეს პროცესი კიდევ დიდხანს **ვერ დასრულდება** (*Steindorff, ZHR 1994, 149*); ამავდროულად, საბაჟო გადასახადებისა და ბაჟის ეკვივალენტური ეფექტის მქონე მოსაკრებლების სფეროში შიდა ბაზარი რეალიზებულია; პროდუქტთან დაკავშირებული გადასახადების მხრივ, აშკარაა პრობლემები საერთო რეგულაციების მიღების გზაზე, რაც, თავის მხრივ, შიდა ბაზარს ახასიათებს და რეალურად ეხება არასატარიფო სავაჭრო ბარიერების სფეროს. სასამართლო პრაქტიკამ (34-ე მუხლის გამოყენებაში, AEUV) და ჰარმონიზაციის პოლიტიკამ (ტექნიკური წესების) უნდა ეძიონ რთულად საპოვნელი გზა **სხვადასხვა ეროვნული რეგულაციით** ხანგრძლივად **შეფერხებული თავისუფალი სავაჭრო ურთიერთობების** სცილასა და **ევროპული სტანდარტიზაციის** ქარიბდას შორის, რომლებიც **თავისუფალ ადგილს** არ ტოვებენ **ეროვნული ტრადიციებისა და თავისებურებისათვის**. თუკი სამართლის დაახლოებას სურს ამის თავიდან არიდება, ან საკუთარი ქვეყნის მოქალაქის დისკრიმინაცია უნდა დაუშვას, რაც ყოველთვის პრობლემური არ არის კონკურენციის თვალსაზრისით, ან ვაჭრობის დაბრკოლებათა შენარჩუნება 34-ე მუხლის (AEUV) შესაბამისად. ამ პრობლემებზე სწორი რეაგირება შესაძლებელია მხოლოდ მგრძნობიარე პოლიტიკის გატარებით. ამავე დროს, შიდა ბაზრის ჰარმონიზაციის სფეროში **სუბსიდიურობის პრინციპის** სასამართლო **კონტროლს სტრუქტურული შეზღუდვები** ეხება. სასამართლომ, თავის მხრივ, ყურადღება უნდა მიაქციოს, რომ 34-ე მუხლის (AEUV) გათვალისწინებით, ეს დიდწილად არ დაექვემდებაროს დასაბუთების ეროვნულ სტანდარტებს.

§23. ენერგია

ლიტერატურა: ამომწურავი ნუსხა: *Ludwigs, Energierecht*, in: Ruffert (Hrsg.), *EnzEuRV*, 2012, §5, sowie bei *Hermes, Energierecht*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), *Europarecht*, 3. Aufl. 2015, §35.

სხვა ლიტერატურა: *Löwer* (Hrsg.), *Neuere europäische Vorgaben für den Energiebinnenmarkt*, 2010; *Nettesheim*, *Das Energiekapitel im Vertrag von Lissabon*, JZ 2010, 19; *Gundel*, *Europäisches Energieverwaltungsrecht*, in: Terhechte (Hrsg.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 2011, §23; *Johnston/Block*, *EU Energy Law*, 2012; *Lecheler/Recknagel*, *Energierecht*, in: Dausen/Ludwigs (Hrsg.), *HB EU-WirtschaftsR*, M, 2012; *Zenke/Schäfer*, *Energiehandel in Europa*, 2012; *Talus*, *EU Energy Law and Policy*, 2013; *Stuhlmacher/Horstmann* (Hrsg.), *Praxishandbuch Europäisches Energierecht*, 2014; *Schmidt-Preuß*, *Das Europäische Energierecht*, FS Jarass, 2015, 115; *Dyson/Konstadinidis*, *Enhancing Energy Security in the EU*, ELRev 2016, 535; *Germelmann*, *Die Ener-*

gieunion, EuR 2016, 3; Gundel/Germelmann (Hrsg.), Die Europäisierung des Energierechts – 20 Jahre Energiebinnenmarkt, 2016; Rodi/Behm, Die Energieunion – rechtliche und politische Gehalte einer neuen europäischen Spezialunion, ZEuS2016, 177; Ringel/Knodt, Governance der Energieunion, integr. 2017, 125; Zenke/Schäfer (Hrsg.), Energiehandel in Europa, 4. Aufl. 2018.

ინტერნეტმისამართი: http://europa.eu/pol/ener/index_de.htm

I. საფუძველი: შიდა ბაზარი

1. ევროპული ენერგეტიკული პოლიტიკის მნიშვნელობა ევროპული ინტეგრაციისათვის

ენერგია საერთო ეკონომიკის **საბაზისო პროდუქტია**. საკმარისი ენერგეტიკული მო- 1
მარაგება, საკმარისად ხელმისაწვდომი ფასებით, კეთილდღეობის განვითარების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი წინაპირობაა. ამის გამო, ევროპული ინტეგრაციის ფარგ-
ლებში ენერგეტიკის პოლიტიკა განსაკუთრებულ როლს თამაშობს. მიუხედავად ამი-
სა, ენერგიის სხვადასხვა ფორმა (**პირველადი ენერგია**: ქვანახშირი, ნავთობი, ბუ-
ნებრივი აირი, ბირთვული ენერგია; აგრეთვე **განახლებადი ენერგია**: ჰიდრო, ქა-
რის, მზის, გეოთერმული ენერგია და ა.შ.; **მეორეული ენერგია**: ელექტროენერგია)
ხელშეკრულებებში, ძირითადად, უმნიშვნელოდ არის განხილული. ეს უკავშირდება
ენერგიის უპირატესი ფორმების ცვლილებას და ნახშირის, ბეთის, ბუნებრივი გაზისა
თუ ბირთვული ენერგიებიდან განახლებად ენერგიებზე გადასვლას. 1950 წლის შემ-
დეგ, ზოგადი პოლიტიკური და ეკონომიკური მიზეზების გათვალისწინებით, ევროპუ-
ლი ინტეგრაცია დაიწყო **ქვანახშირის** (და ფოლადის) დარგის **ინტეგრაციით** ქვა-
ნახშირისა და ფოლადის ევროპულ გაერთიანებაში. 1957 წელს ამას მოჰყვა **ბირთ-
ვული ენერგიის მშვიდობიანი მიზნებით** გამოყენების რეგულირება ევრატიომის
ფორმით. სხვა პირველადი ენერგიის წყაროებზე (მაგ.: ნავთობი და ბუნებრივი გაზი),
რომელთაც, 1957 წლის რომის ხელშეკრულებების შემდეგ, მხოლოდ 60-იანი წლე-
ბიდან მიიღეს მთავარი ფუნქცია ენერგომომარაგებაში, ვრცელდება ევროპული კავ-
შირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების ნორმები. ეს უკანასკნელი მხოლოდ
194-ე მუხლში ეხება ევროპული ენერგეტიკული პოლიტიკის განსაზღვრის (ზოგად)
კომპეტენციას.

ენერგეტიკული პოლიტიკა ყოველთვის ემსახურებოდა 4 (ზოგჯერ ურთიერთსაწინააღ- 2
მდეგო) მიზანს, რომლებიც აშკარად გაცხადდა ლისაბონის ხელშეკრულების ძალაში
შესვლის შემდეგ (194-ე მუხლის პირველი პუნქტი, AEUV): პირველ რიგში, **ენერგიის
მატარებლების** თავისუფალი გადაადგილება **შიდა ბაზარზე** მთავარი პირობაა ევ-
როპის ეკონომიკის კონკურენტუნარიანობისა და დასაქმების პოლიტიკისთვის. მნიშ-
ვნელოვან როლს ასრულებს ევროკავშირის ფარგლებში **ენერგიაზე ფასების მი-
ზანშენონილი დონის** განსაზღვრაც, ვინაიდან ეს ფასები ევროპაში, გლობალური
სტანდარტების გათვალისწინებით, განსაკუთრებით მაღალია. ასევე მნიშვნელოვანია
ენერგიის მიწოდების სტაბილურობის უზრუნველყოფა. ვინაიდან ენერგიის ისეთი
მნიშვნელოვანი წყაროები, როგორიცაა ნავთობი და გაზი, კავშირის ტერიტორიაზე
მხოლოდ შემზღუდული რაოდენობით მოიპოვება და ვერ აკმაყოფილებს მთელ ბა-

ბარს, მისი შევსება, ძირითადად, საიმედო **იმპორტზე** დამოკიდებული. ამის გათვალისწინება აუცილებელია **სავაჭრო პოლიტიკის** შემუშავების დროს. ამასთანავე, მუდმივი გამოწვევაა **სათანადო ბალანსის** პოვნა **გარემოსა და, უპირველეს ყოვლისა, კლიმატის დაცვასთან**, რომლის მიმართაც საზოგადოება ხშირად გამოსატყვევებელ პოზიციას იკავებს. გამოდინარე აქედან, კავშირმა ხელი უნდა შეუწყოს **ენერგოეფექტურობისა და ენერგიის დაზოგვის** პოლიტიკას, აგრეთვე **ახალი და განახლებადი („ჯკვინი“) ენერგიების** სფეროთა განვითარებას. ამ თვალსაზრისით, სერიოზული დაბრკოლებაა განსხვავებული შიდასახელმწიფოებრივი პრეფერენციები ენერგეტიკის სახეობათა არჩევისას. ენერგიის მნიშვნელოვანი წყაროები (ელექტროენერგია და გაზი) ერთმანეთს უკავშირდება ქსელების მეშვეობით. ამიტომ, ზემოაღნიშნული მიზნების მიღწევა, კერძოდ, შიდა ბაზრის შექმნა და მისი სტაბილური მომარაგება, მხოლოდ მაშინ იქნება შესაძლებელი, თუ ამ ენერგიების სხვადასხვა **ქსელი** ერთმანეთთან იქნება დაკავშირებული. ეს მიზნები (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 მუხლის კონკრეტიზაციის სახით, იხ. აგრეთვე ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 122-ე და 222-ე მუხლები) უნდა შესრულდეს სოლიდარობის სულისკვეთებით, მე-2 პუნქტში გათვალისწინებული უფლებამოსილების შესაბამისად. ამავდროულად, 35-ე მთავრობათაშორისი კონფერენციის დეკლარაცია ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 194-ე მუხლის შესახებ ხაზს უსვამს წევრ სახელმწიფოთა უფლებამოსილებას, განსაკუთრებით, ენერგეტიკის სექტორში, რომ გამოიყენონ ამავე ხელშეკრულების 347-ე მუხლის საგანგებო დათქმა.

- 3 ეფექტიანი ევროპული ენერგეტიკული პოლიტიკის ერთ-ერთი შეზღუდვაა** ცალკეულ **წევრ სახელმწიფოთა უფლებამოსილება**, რომ თავად განსაზღვრონ ენერგორესურსების გამოყენების პირობები, ენერგიით მომარაგების ზოგადი სტრუქტურა, და გააკეთონ არჩევანი ენერგიის სხვადასხვა წყაროს შორის (194-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მე-2 ქვეპუნქტი). ეს, თავის მხრივ, უზრუნველყოფილია შესაბამისი დათქმით გარემოს დაცვის ნაწილში ერთსულოვნების სასარგებლოდ (ამ უფლების შეზღუდვის შესახებ EuGH, 21.6.2018, Rs. C-5/16, „Polen/KOM“). საერთო ენერგეტიკული პოლიტიკის პრობლემები ძირითადად წარმოიქმნება იმის გამო, რომ ენერგიის სხვადასხვა სახეობა ერთმანეთთან ძნელად თავსებადია. ასე, მაგალითად, განახლებადი, მაგრამ ცვალებადი რაოდენობით ხელმისაწვდომი ქარისა და მზის ენერგიის გამოყენება გულისხმობს ენერგიით მომარაგების ან რეზერვაციის ფართოდ მოქნილ შესაძლებლობებს. შესაბამისად, ნაკლებად მოქნილ ბირთვულ ენერგიასთან შესაძლებელია მისი მხოლოდ შეზღუდული რაოდენობით კომბინირება. ამრიგად, გასარკვევია, შეძლებს თუ არა ევროკავშირი, გადალახოს საერთო ენერგეტიკული პოლიტიკის არსებული დაბრკოლებები, რომლებიც ეროვნული ენერგეტიკული პოლიტიკის ინტერესებიდან და გარკვეული სახის ენერგიის განსხვავებული შეფასებიდან გამომდინარეობს. პოლიტიკურ პრობლემათა მზარდი ცნობიერების ამაღლებამ რუსული გაზის ექსპორტზე ძლიერი დამოკიდებულების შესახებ, სავარაუდოდ, ამ შემთხვევაში დადებითი გავლენა უნდა მოახდინოს.

2. ევროპული ენერგეტიკული პოლიტიკის განვითარება

ლიტერატურა: *Jerusalem*, Das Recht der Montanunion, 1954; *Armand/Etzel/Giordani*, Ziele und Aufgaben für EURATOM, 1957; *Krämer*, Die EG und die Ölkrise, 1974; *Brunner*, Europäische Energiepolitik unter weltwirtschaftlichen Aspekten, EA 1979, 583; *Weilemann*, Die Anfänge der EAG, 1983; *Gabel*, Die Energiewirtschaft in der EG – Zehn Jahre nach der ersten Krise, Glückauf 1984, 520; *Spierenburg/Poidevin*, Histoire de la Haute Autorité de la CECA, 1993; *Wolf*, Liberalisierung der europäischen Energiemärkte, BB 1998, 1433; *Mohr*, Auf neuen Wegen zum EU-Energiemarkt? Ein energiepolitischer Paradigmenwechsel und seine Folgen, Integration 2011, 148.

1952 წელს ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულებით დაარსდა **ქვანახშირის** ბაზარი, რომელიც ენერგიის ყველაზე მნიშვნელოვანი (80%), მაგრამ, ამავე დროს, ძალზე დეფიციტური წყარო გახლდათ. 1957 წლის ბოლოსთვის ეს დეფიციტი მოულოდნელად ქვანახშირის **ჭარბი რაოდენობით** შეიცვალა. მას შემდეგ ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების პოლიტიკისთვის დამახასიათებელი იყო არარენტაბელური მალაროების დახურვა და **სახელმწიფო დახმარების რეჟიმის** შესუსტება. ამის წყალობით, გაერთიანების ქვანახშირი უფრო კონკურენტუნარიანი გახდა, შედარებით იაფ იმპორტირებულ ქვანახშირთან მიმართებით. ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულება დროთა განმავლობაში სულ უფრო კარგავდა აქტუალობას, ვიდრე 2002 წელს მისი მოქმედების ვადა სრულად არ ამოიწურა. **4**

1958 წელს ატომური ენერგიის ევროპული გაერთიანების (ევრატომის) დაარსება შეესაბამებოდა იმ დროისთვის გაბატონებულ გლობალურ ოპტიმიზმს, რომ **ბირთვული ენერგიის მშვიდობიანი გამოყენებით**, შეიქმნებოდა **ენერგიის პრაქტიკულად ამოუწურავი წყარო**. ევროპისთვის ეს მეტწილად **თვითუზრუნველყოფის** გარანტი უნდა ყოფილიყო, „ამოწურვადი“ და, ნაწილობრივ, პოლიტიკურად საშიში ქვანახშირისა და ნავთობის ენერგიასთან მიმართებით. საფრანგეთისა და გაერთიანებული სამეფოს ბირთვული იარაღის პოლიტიკასთან რთული სიმბიოზის გამო, ევრატომი დროდადრო სირთულეებს განიცდიდა, თუმცა მთელ რიგ სახელმწიფოებში არსებითად ევროპული „ქოლგის“ ქვეშ **გაფართოვდა ბირთვული ენერგიის სიმძლავრეები** (განსაკუთრებით, საფრანგეთში; ასევე, გერმანიაში, გაერთიანებულ სამეფოსა და ესპანეთში). პოლიტიკურ ძალებში მზარდმა „ბირთვულმა სკეპტიციზმმა“ შეანელა მისი განვითარება წევრ სახელმწიფოთა ნაწილში, მოგიერთ მათგანში კი მომწიფდა ატომური ენერგიიდან **ნებაყოფლობითი გასვლის კონცეფცია**. ევრატომისთვის ეს ნიშნავდა: აქცენტის გადატანას ბირთვული კვლევების პოპულარიზაციაზე; და ბირთვული საწვავის საერთო ბაზრის განვითარებას ბირთვული უსაფრთხოებისა და ჯანდაცვის მიმართულებით.

1960-იან წლებში გაერთიანებაში დაიწყო მესამე ქვეყნებიდან **ნავთობის იმპორტის ტრიუმფალური ზრდა**. ნავთობის წილი ევროპული კავშირის მთლიან ენერგომომხმარებაში, რომელიც 1952 წელს შეადგენდა 1%-ს, 1976 წელს გაიზარდა 58%-მდე. უპირველეს ყოვლისა, 1973 და 1979 წლების ნავთობის კრიზისებმა განაპირობა შესაბამისი ღონისძიებების გატარება **მინერალური ნავთობის მარაგების** შესაქმნელად. დროთა განმავლობაში ამას დაემატა იმპორტირებული და საკუთარი **ბუნებრივი აირი**. ამ რესურსით ტრადიციულად ვაჭრობენ მონოპოლური სტრუქტურის მქონე, სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ან სახელმწიფოთა დაახლოებული კომპანიები, ისევე, როგორც ენერგიის მეორეული ფორმის – ქსელური **ელექტროენერგიით** ვაჭრობის შემთხვევაში. **5**

1987 წლიდან **შიდა ბაზრის** დაარსება ასევე მოიცავდა **ენერგიას**. დღევანდელი ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 114-ე მუხლის საფუძველზე რამდენიმე ეტაპად (დირექტივების პაკეტი 1996, 2003 და 2009) გატარდა ღონისძიებები როგორც ქსელური და მონოპოლიური ენერგიის ფორმებთან (**ელექტროენერგია და გაზი**) მიმართებით, ასევე მინოდების უსაფრთხოების კიდევ უფრო გასაუმჯობესებლად (მათ შორის, ენერგიის წყაროთა დივერსიფიკაციით, დამოკვით). გარდა ამისა, გატარდა გარემოს დაცვის ღონისძიებებიც, დღევანდელი 192-ე მუხლის (AEUV) შესაბამისად. ამ დებულებებთან შედარებით, ხელშეკრულების 194-ე მუხლი არ შეიცავს ფუნდამენტურ სიახლეს, მაგრამ აშკარად ახდენს წინა საერთო ენერგეტიკული პოლიტიკის ლეგიტიმაციას, ხაზს უსვამს მის აუცილებლობას და, ადრე გამოყენებული სტანდარტებისგან განსხვავებით, აღარ უშვებს უკონკურენტო შიდასახელმწიფოებრივ ქმედებებს. **2002 წელს ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული** **6**

გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების მოქმედების ვადის ამოწურვა, ფაქტობრივად, გულისხმობდა ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების მოქმედების ზოგადი რეჟიმისთვის გადაცემას და ამით სტანდარტების მნიშვნელოვან უნიფიკაციას.

II. ენერგეტიკული პოლიტიკის (ბირთვული ენერგიის გარდა) პირველადსამართლებრივი საფუძვლები და მეორეულსამართლებრივი ფორმირება

ლიტერატურა: Hobe, Energiepolitik, in: Schwarze/Hatje (Hrsg.), Der Reformvertrag von Lissabon, 2009, 219; Kahl, Die Kompetenzen der EU in der Energiepolitik nach Lissabon, EuR 2009, 601; Pielow (Hrsg.), Wege zum „echten“ Energiebinnenmarkt: Konsens im Ziel, Dissens über die Methoden, 2009; Schulenberg, Die Energiepolitik der Europäischen Union, 2009; Massumi, Die Energieversorgungsunternehmen zwischen Kartellrecht und Energiewirtschaftsrecht, 2010; Schneider, EU-Kompetenzen einer europäischen Energiepolitik, 2010; Fischer, Auf dem Weg zur gemeinsamen Energiepolitik, 2011; Gundel, Die energiepolitischen Kompetenzen der EU nach dem Vertrag von Lissabon, EWS2011, 25; Berg, Energie, Umwelt, Wettbewerb in der Schnittmenge des Unionsrechts, in: Müller-Graff/Schwarze (Hrsg.), XXV. FIDE-Kongress, 2013, 53; Boiteau (Hrsg.), Énergies renouvelables et marché intérieur, 2014; Burgi/Wolff, Der Beihilfegriff als fortbestehende Grenze einer EU-Energieumweltpolitik, EuZW 2014, 647; Glinski, Kein Zwang zur Öffnung nationaler Fördersysteme für erneuerbare Energien zugunsten ausländischer Hersteller, EuR 2014, 567.

1. ევროპული ენერგეტიკული პოლიტიკის პირველადსამართლებრივი საფუძვლები

- 7 ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 28-ე მუხლის შესაბამისად, **ენერგია**, მათ შორის ქსელურიც, არსებითად **პროდუქტის** სახეობაა. თუკი საქმე ეხება მხოლოდ მათ ტრანსპორტირებას, მაშინ სახეზეა მომსახურების თავისუფლება. ბირთვული ენერგია კი მხოლოდ საკუთარ ავტონომიურ რეჟიმს ექვემდებარება, რომელიც დარეგულირებულია ევრატიმის ხელშეკრულების განსაკუთრებული წესით. სხვა მხრივ, ენერგიის მომარაგებაზე ვრცელდება **შიდა ბაზრის ლიბერალიზაციის ვალდებულებები** და თანხლები კონკურენციის, ტრანსპორტის, გარემოს დაცვისა და სხვა სახის პოლიტიკები. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ეკოლოგიური ენერგიის პოლიტიკის ეროვნული ღონისძიებებისათვის. შეზღუდვებს წარმოადგენს საქონლის თავისუფალი გადაადგილება (28-ე მუხლი, AEUV), რომლის თანახმადაც, გარემოს დაცვის მოტივით შეიძლება გამართლდეს გარკვეული სახის შეზღუდვები (EUGH, 11.9.2014, verb. Rs. C-204/12 u. a., „Essent Belgium NV“) და, აგრეთვე, სახელმწიფო სუბსიდირების უფლება (107-ე მუხლი, AEUV), თუ შესაბამისი დამხმარე ზომები არის „სახელმწიფო ან სახელმწიფო სახსრებით დაფინანსებული დახმარება“.

ლისაბონის ხელშეკრულებით დამკვიდრა **ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 194-ე მუხლის მე-2 პუნქტით** გათვალისწინებული კომპეტენცია, რომელიც, გამოყენების სფეროს თვალსაზრისით, კავშირს პრინციპულად ყოვლისმომცველ უფლებამოსილებას ანიჭებს ენერგეტიკულ პოლიტიკაში. თუმცა ამ უფლებამოსილებას იგი წევრ სახელმწიფოებთანაც ინაწილებს. ენერგეტიკის სექტორ-

რის ლიბერალიზაცია, მისი მრავალი თავისებურების გამო, ხშირად არც ისე მარტივია, მაგალითად, „ტიპური“ საქონლის გადაადგილებასთან შედარებით; მისი ჩართვა შიდა ბაზარში მკაცრად არის დამოკიდებული **მეორეულ სამართალზე**. გამონაკლისია ევროპული ატომური ენერგიის ხელშეკრულების ბირთვული ენერგიის რეჟიმი და ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების „შემდგომი მოქმედება“. პრაქტიკაში ეს მნიშვნელოვან პარალელებს ავლენს ენერგიის ორ განსაკუთრებულად მნიშვნელოვან ქსელურ ფორმასთან – გაზსა და ელექტროენერგიასთან მიმართებით. კრიზისული დროებისთვის განკუთვნილი „შეგროვების კომპეტენცია“, რომელიც შეიძლება გამოყენებულ იყოს ენერგეტიკულ სექტორშიც, მოცემულია ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 122-ე მუხლში.

2. ენერგიის ცალკეულ სახეობათა მეორეულსამართლებრივი ფორმირება

ა) დაგროვების პოლიტიკა

1968 წლიდან **მინერალური ნავთობის რეზერვების** სისტემა არის პოლიტიკური და სხვა სახის კრიზისებისგან დაცვის საშუალება (დღევანდელი დირექტივა 2009/119, ABl. L 265/9, 122-ე მუხლი, AEUV; ევროპული კავშირის სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 12.50). დაგროვებისთვის განწერილია 90-დღიანი ვადა. მინერალური ნავთობის მარაგებს ემატება შესაბამისი ვალდებულებები **გაზსა და ბირთვულ საწვავთან** დაკავშირებით.

ბ) ენერგიის ქსელური მატარებლები – ბუნებრივი აირი და ელექტროენერგია

ლიტერატურა: *Gundel/Germelmann*, Kein Schlussstein für die Liberalisierung der Energiemärkte: Das Dritte Binnenmarktpaket, EuZW 2009, 761; *Gundel/Lange* (Hrsg.), Die Umsetzung des 3. Energiebinnenmarktpakets, 2011; *Ludwigs*, Das veränderte Machtgefüge der Institutionen nach dem Dritten EU-Binnenmarktpaket, DVBl. 2011, 61; *Theobald/Gey-Kern*, Das dritte Energiebinnenmarktpaket der EU und die Reform des deutschen Energiewirtschaftsrechts 2011, EuZW 2011, 896; *Wegner*, Regulierungsfreistellungen für neue Elektrizitäts- und Erdgasinfrastrukturen, 2011; *Boute*, The Quest for Regulatory Stability in the EU Energy Market: An Analysis through the Prism of Legal Certainty, ELRev 2012, 675; *Hofmann*, Regulierung und Wettbewerb. Koordinationsmechanismen im europäischen Energiesektor, 2013; *Erbguth/Schubert*, Leitlinien für die europäische Energieinfrastruktur, EurUP 2014, 70; *Kahles*, Kooperative Mechanismen im Elektrizitätsbinnenmarkt, 2014; *Waloszyk*, Law and Policy of the European Gas Market, 2014.

ენერგიის მომწოდებელთა არჩევის თავისუფლების პრაქტიკული გამოყენებისთვის (რაც უშუალოდ გარანტირებულია მეორეული სამართლით), 2003 წლიდან მიღებულია ზომები, რათა სახელმწიფოთაშორისი ქსელების გაუმჯობესებით, აღმოიფხვრას მიწოდების ტრადიციული მონოპოლიები (ამჟამად ორივე დირექტივა 2009/72 (ABl. L 211/55) **ბუნებრივი აირის შიდა ბაზრის** შესახებ და 2009/73 (ABl. L 211/94) **ელექტროენერგიის შიდა ბაზრის** შესახებ). ქსელებზე არადისკრიმინაციული დამკვეთა უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ბაზრის შესაბამისი რეგულირებით დამოუკიდებელი **მარეგულირებელი ორგანოების** მიერ, რომლებიც, უპირველეს ყოვლისა, მოხმარების საფასურის ანაზღაურებას ზედამხედველობენ. 2009 წლის დირექტივების ახალი რედაქციის შემუშავებისას განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილდა მიწოდების უსაფრთხოებაზე. ეს ეხება მესამე ქვეყნის კომპანიების მიერ ქსელის შეძენის სპეციალურ

ნესებსაც (ორივე დირექტივის მე-11 მუხლები). დირექტივებს დაემატა შესაბამისი რეგულაციები სახელმწიფოთაშორისი ქსელების გამოყენების უფლებაზე (ელექტროენერგიით ვაჭრობის შესახებ №714/2009, ABI. L 211/15, გაბით ვაჭრობის შესახებ №715/2009, ABI. L 211/36), რომლებიც ითვალისწინებს შესაბამისი ქსელების ოპერატორთა გაერთიანებების დაარსებას. გარდა ამისა, დაარსდა ენერგიის მარეგულირებელ ორგანოთა თანამშრომლობის სააგენტო (რეგულაცია №713/2009, ABI. L 211/1) და გატარდა **მინოდების უსაფრთხოების** უზრუნველყოფისთვის აუცილებელი ღონისძიებები (გაბის შესახებ: ამჟამინდელი რეგულაცია №2017/1939, ABI. L 280/1, ელექტროენერგიის შესახებ RL 2005/89, ABI. L 33/22, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 114-ე მუხლის საფუძველზე). ტრანსევროპული ქსელების პოლიტიკა ასევე მნიშვნელოვანია ელექტროენერგიისა და გაბის ტრანსპორტირებისთვის.

10 ზემოაღნიშნულის მიზანია, ელექტროენერგია ან გაზი ყველა მომხმარებელს მიეწოდებოდეს **გონივრული, პროპორციული და გამჭვირვალე ფასებით**. თუმცა, ერთი მხრივ, გაბის წარმოებასა და იმპორტს და, მეორე მხრივ, ელექტროენერგიის წარმოებასა და განაწილებას შორის ძალიან მჭიდრო კავშირების გამო, ნამდვილ „ბაზრამდე“ ჯერ კიდევ შორია. არ არსებობს დამაჯერებელი განმარტება, თუ რატომ ვერ გამოიწვია რეგულირების კონცეფციამ რეალური ბაზრის წარმოქმნა ამ შემთხვევაში (ტელეკომუნიკაციის სფეროსგან განსხვავებით). მიზეზი შეიძლება იყოს ისიც, რომ, ტელეკომუნიკაციებისგან განსხვავებით, აქ საუბარია არა მხოლოდ ხაზების გამოყენებაზე, არამედ ენერგიის მატარებელზე, რომლის ტრანსპორტირება შესაძლებელია მხოლოდ ამ ხაზების საშუალებით.

ამრიგად, 2009 წლის რეგულაციების პაკეტებს წინ უსწრებდა ინტენსიური დისკუსიები **შესაძლო გამიჯვნაზე**, რომელიც, მწვავე კრიტიკას განიცდიდა კომპეტენციისა და ფუნდამენტური უფლებების დაცვასთან მიმართებით. და თუ ადრე ორივე დავალების შესრულება ერთ ოპერატორს ევალებოდა, ქსელის ფუნქციონირებაზე პასუხისმგებელი მოქმედი კომპანიებიდან ერთ-ერთი უნდა ყოფილიყო სრულიად დამოუკიდებელი „გადამცემი ქსელის ოპერატორი“. გამოდინარე აქედან, წინამორბედ კომპანიას რჩება მხოლოდ ოპერატორის მიერ გადახდილი საფასური. ამასთან, მას არანაირი გავლენა არ აქვს ქსელის ფუნქციონირებაზე, რომელსაც ზედამხედველობს მარეგულირებელი ორგანო (ორივე დირექტივის RL 2009/72 და 2009/73 მე-17 მუხლები; იხ. *Gundel/Germelmann*, EuZW 2009, 763). მიუხედავად ამისა, კონკურენციის პროცედურის ფარგლებში, რომელსაც ითვალისწინებს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 102-ე მუხლი, კომისიამ ენერგიის მიმწოდებელ კომპანიებს, ანტიმონოპოლიური რეგულაციის 2003/1 მე-9 მუხლის თანახმად, დააკისრა მათ ხელთ არსებული ქსელების გაყიდვის ვალდებულების შესრულება. ამასთან, ენერგიის საბითუმო ბაზრის ხელშეუხებლობისა და გამჭვირვალობის რეგულაციამ №1227/2011, OJ. L 326/1 ჯანსაღი კონკურენცია უნდა უზრუნველყოს, განსაკუთრებით, ენერგორესურსების შესყიდვების ბაზარზე. ვინაიდან ეროვნული მარეგულირებელი სააგენტო იღებს ისეთ გადაწყვეტილებებს, რომლებიც გავლენას ახდენს ქსელის არა მხოლოდ ოპერატორებზე, არამედ მომხმარებლებსა და მათ უფლებებზეც, ამ უკანასკნელთ უნდა ჰქონდეთ სამართლებრივი დაცვის უფლება (EuGH, 19.3.2015, Rs. C-510/13, „E.ON Földgáz“).

გ) ენერგეტიკული პოლიტიკის ეკოლოგიური ასპექტები

ლიტერატურა: *Wüstemann*, Die Vorgaben der Europäischen Union im Bereich der Energieeffizienz, 2011; *Nordmann*, Integrierte Energie- und Klimapolitik: die Sicherstellung der Erdgasversorgung, 2012; *Brinktrine/Ludwigs/Seidel* (Hrsg.), Energieumweltrecht in Zeiten von Europäisierung und Energiewende, 2014; *Peeters/Schomerus*, Renewable Energy Law in the EU, 2014, § 23; *Weidemann*, Energieumweltrecht in Zeiten von Europäisierung und Energiewende, EWS2014, 34; *Kröger*, Die Förderung erneuerbarer Energien im Europäischen Elektrizitätsbinnenmarkt, 2015;

Müller/Kahl (Hrsg.), Erneuerbare Energien in Europa, 2015; Säcker/Scholz/Sveen (Hrsg.), Renewable energy law in Europe, 2015; Frenz, Energiewende zwischen Warenverkehrsfreiheit und Beihilfenverbot, JA 2016, 321; Ide, Grenzüberschreitende Förderung erneuerbarer Energien im europäischen Strombinnenmarkt, 3017; Kreuter-Kirchhof, Der künftige Ausbau der erneuerbaren Energien in der EU, EuZW 2017, 829.

ენერგიის ტრადიციულ წყაროთა (ნავთობი, გაზი და ნახშირი) ექსპლუატაციის შეზღუდული შესაძლებლობების გამო, კავშირი უკვე დიდი ხანია, ცდილობს **ენერგიის მოხმარების შემცირებას**. იგი ამავდროულად ხელს უწყობს ალტერნატიული, განახლებადი ენერგიის წყაროების, ანუ „**შეუზღუდავი“ ბუნებრივი წყაროებიდან მოპოვებული ენერგიის** (კერძოდ, ჰიდროენერგეტიკა; ქარის, მზის, გეოთერმული და ბიომასური ენერგია) განვითარებასა და გაფართოებას. ბოლო პერიოდში ყოველივე ამას დაემატა **კლიმატის პოლიტიკის** ამბიციური მიზნები.

2020 წლისთვის განახლებადი ენერგიის წყაროები უნდა **აჭარბებდეს** მთლიანი ენერგიის მოხმარების **20%-ს** (დირექტივა 2009/28, ABL. L 140/16; ტრანსპორტის სფეროში 10%), სატურის გაზების ემისია შემცირდეს 20%-ით, ხოლო ენერგოეფექტურობა გაიზარდოს 20%-ით (ევროპული საბჭო 2030 წლისთვის 27%-ს ისახავს მიზნად). ნორმატიულად დაფიქსირებული „20-20-20-მიზნები“ უნდა განხორციელდეს ეროვნული სამოქმედო გეგმების მიხედვით. სხვა ნორმატიულ აქტებთან ერთად, გერმანიაში ამ მიზანს ემსახურება კანონი განახლებადი ენერგიების შესახებ, რომლის თავსებადობა სახელმწიფო დახმარების აკრძალვასა და სხვა მსგავს ეროვნულ ღონისძიებებთან, საკამათოა. 2012 წელს ევროპული კავშირის სასამართლომ კანონი განახლებადი ენერგიების შესახებ შეაფასა, როგორც სახელმწიფო დახმარება (10.5.2016, Rs. T-47/15, „D/KOM“; იხ. Stöbener de Mora, EuZW 2016, 539). საპირისპიროდ კი, კომისიის ახალი რეგულაცია დასაშვებად ცნო (2014/C 37/73 v. 23.7.2014, ABL. C 37/73). „მწვანე ელექტროენერგიის“ უფასო გავრცელება არ შეესაბამება შიდა ბაზრის წესებს (EuGH, 29.9.2016, Rs.C-492/14, „Essent Belgium“; იხ. Penttinen, ELRev 2018, 106). განახლებადი ენერგიების ხელშეწყობა ევროპულ დონემც მიმდინარეობს (ევროპული კავშირის სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 12.30 და 12.60). თუმცა, ევროპული კავშირის გამონაბოლქვის მართვის სქემა, ჯერჯერობით, ვერ ფუნქციონირებს დამაჯერებლად. კლიმატის დაცვის შესახებ პარიზის ხელშეკრულების განსახორციელებლად, კომისიამ სხვადასხვა შემოთავაზება წარმოადგინა (KOM[2016]860).

ამასთან, ენერგიის მოხმარება ეფექტიანად უნდა შემცირდეს **საგადასახადო რეგულაციების** საშუალებით (სპეციფიკური CO₂-ის და ენერგიის გადასახადები და ა.შ.), ასევე, **ენერგოეფექტურობა და ენერგიის დამოკვის** უზრუნველყოფის გზით (უპირველეს ყოვლისა დირექტივა 2012/27, ABL. L 315/1, ენერგოეფექტურობისა და მომსახურების შესახებ, მაგ.: კოგენერაცია, RL 2010/31, ABL. L 153/13, შენობების ენერგოეფექტურობის შესახებ; იხ. აგრეთვე დირექტივა ეკოლოგიური დიზაინის ჩარჩოების შესახებ 2009/125, ABL. L 285/10, რომლის საფუძველზეც გადანცდა ტრადიციული ნათურის თანდათანობითი აკრძალვა). პარალელურად არსებობს გარკვეული დამხმარე ღონისძიებები.

საერთო ჯამში, არ შეიძლება უგულებელვყოთ ფაქტი, რომ ევროპულ კავშირს აშკარად უჭირს კლიმატურ საკითხებთან დაკავშირებული ამბიციური მიზნების გარდაქმნა შესაბამის ღონისძიებებად, რომლებიც რეალურად იძლევა მათი მიღწევის შანსს.

დ) საგარეო ურთიერთობები

ლიტერატურა: *Gundel*, Das Beispiel des Energiecharta-Vertrages, AVR 2004, 157; *Woltering*, Die europäische Energieaußenpolitik und ihre Rechtsgrundlagen, 2010; *Guckelberger*, Energieaußenpolitik der Union, FS T. Stein, 2015, 573; *Gemmer*, Die Energieaußenhandelspolitik der Europäischen Union, 2017.

- 14** ევროპულ კავშირის დამკვირვებლის სტატუსი აქვს ეუთოს **საერთაშორისო ენერგეტიკულ სააგენტოში (IEA)**, რომლის მიზანია დასავლეთ ევროპის ნავთობით მომარაგების უზრუნველყოფა. იგი ასევე **ევროპის ენერგეტიკული ქარტიის** ხელმოწერია (ABl. 1998, L 69/1 – ადგილმდებარეობა: ბრიუსელი). ქარტია, რომელსაც ხელს აწერს ევროპული ქვეყნების უმეტესობა, მათ შორის, რუსეთი, აშშ, კანადა და ავსტრალია (50 წევრი სახელმწიფო), აწესებს **ინდუსტრიული ქვეყნების მსოფლიო ენერგეტიკული თანამშრომლობის** ფარგლებს (*Schütterle*, Der Energiecharta-Vertrag, 1997). აღმოსავლეთ ევროპული ქვეყნების მონაწილეობით შეიქმნა „ენერგეტიკული გაერთიანება“ (ABl. 2006, L 198/18). გარდა ამისა, ევროპული კავშირი ყოვლისშემძველ „ენერგეტიკულ დიალოგსაც“ აწარმოებს არაერთ მესამე ქვეყანასთან. ენერგომომარაგების სფეროში წევრ სახელმწიფოებსა და მესამე ქვეყნებს შორის გარიგებების შედეგად ენერგეტიკული შიდა ბაზრის შეფერხებათა თავიდან ასაცილებლად, მათ შესახებ ჯერ კომისიას უნდა ეცნობოს (დადგენილება 2017/684, ABl. L 99/1).

III. ევრატომის ბირთვული ენერგიის რეჟიმი

ლიტერატურა: *Scherf*, Europäisches Nuklearrecht, 2008; *Grunwald*, Neue Entwicklungen des Euratom-Rechts, ZEuS 2010, 407; *Winkler*, Atomausausstieg via Europa?, DÖV 2011, 804; *Michel*, Concilier l'inconciliable: les régimes internationaux et européens de contrôle du commerce nucléaire, 2012; *Odendahl* (Hrsg.), Internationales und europäisches Atomrecht, 2013; *Grunwald*, Europäische Atomgemeinschaft, in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), EnzEuR I, 2014, § 16; *Raetzke* (Hrsg.), Nuclear law in the EU and beyond, 2014; *Grunwald*, Der Euratom-Vertrag nach Lissabon, FS T. Stein, 2015, 543.

1. ევრატომის განვითარება და ევროპულ კავშირში ბირთვული ენერგიის გამოყენება

- 15** 1950-იანი წლების ბოლოს შეუძლებელი იყო სამეცნიერო-კვლევით და ფართომასშტაბიან ინვესტიციებზე დამოკიდებული ახალი ენერგეტიკული ინდუსტრიის შექმნა, საჯარო სექტორის მხარდაჭერისა და გეგმური ეკონომიკური ელემენტების გარეშე. სწორედ ამ მიზნით, ევრატომის წინაშე არსებული ამოცანების გადასაჭრელად, შეიქმნა ინსტრუმენტთა მთელი კომპლექტი (მე-2 მუხლი, EAGV). ევროპულ კავშირში მიმდინარე ინსტიტუციურ ცვლილებებთან დაკავშირებით, 1958 წლიდან მოყოლებული, ხელშეკრულებაში მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ შესულა. **ბირთვული ენერგიის გამოყენების მიმართ გამზრდილი კრიტიკისა და სკეპტიციზმის** ფონზე, 1980-იანი წლებიდან მხოლოდ **ამოცანები შეიცვალა**. თავდაპირველად გამიზნული ბირთვული ენერგიის განვითარების ნაცვლად, ატომური ენერგიის ევროპული გაერთიანების საქმიანობაში თანდათანობით წინა პლანზე წამოიწია ჯანდაცვა და ბირთვული უსაფრთხოების გაკონტროლებამ.
- 16** ბოლო წლებში სულ უფრო მისაღები გახდა **ბირთვულ ენერგიაზე უარის თქმა** და ევრატომის ფარგლებში „**ატომური ენერგიის მოპოვებიდან**“ თანდათანობითი გასვლა. სახელმწიფოების ნახევარმა თავიდანვე უარი თქვა ბირთვული ენერგიის გამოყენებაზე, ან დროთა განმავლობაში შეაჩერა მისი მოპოვება, ზოგიერთმა მათგანმა კი უფრო გრძელვადიან პერსპექტივაში გადანაცვლა მისი გამოყენებისგან თავშეკავება. კლიმატის დაცვაზე დისკუსიებმა ატომურ ენერგიას ახალი სიცოცხლე შესძინა; იაპონიაში ფუკუშიმას ბირთვულ ავარიას ფუნდამენტურად არაფერი შეუცვლია. **ბირთვული ენერგიის გამოყენება** ან თუნდაც მასზე უარის თქმა კვლავაც ქვეყნების **საშინაო საქმეთა** კატეგორიას განეკუთვნება. მიუხედავად ამისა, ევრატომის ხელშეკრულების დებულებები სავალდებულოა ყველა

წვერი სახელმწიფოსთვის. ზოგიერთი დებულება (მაგ.: რადიაციისგან თავდაცვის შესახებ) ასევე მნიშვნელოვანია იმ წვერი სახელმწიფოებისთვის, რომლებიც არ იყენებენ ბირთვულ ენერგიას. თუმცა, ცალკეული სახელმწიფოები მას დღესაც **იყენებენ გარკვეული სამხედრო მიზნებით** (საფრანგეთი და დიდი ბრიტანეთი).

2. ევრატიომის ხელშეკრულების ძირითადი სტრუქტურა

ევრატიომის ხელშეკრულების პირველი ნაწილი (1-3 მუხლები) შეიცავს გაერთიანების წინაშე არსებულ ამოცანებთან დაკავშირებულ **პროგრამულ პრინციპებს**. მეორე ნაწილის (მუხლები 4-106) ათი თავი არეგულირებს სხვადასხვა დარგს, რომლებიც გაერთიანების საქმიანობის სფეროა. განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება **მეექვსე თავს (მომარაგებას)**. გადამუშავების შესახებ შეთანხმება ჯერჯერობით არ არის მიღწეული. **ევრატიომის ხელშეკრულების 101-106 მუხლები** გაერთიანებას საერთაშორისო ქმედუნარიანობას ანიჭებს და საშუალებას აძლევს, **დადოს შეთანხმებები მესამე ქვეყნებსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან** (განსაკუთრებით, ატომური ენერგიის საერთაშორისო ორგანიზაციასთან, ატომური ენერგიის სააგენტოსა და ატომური კვლევების ევროპულ ორგანიზაციასთან). ლისაბონის ხელშეკრულებამ გააუქმა ევრატიომის ხელშეკრულების ინსტიტუციური დებულებები და ისინი შეცვალა შესაბამისი მითითებებით ხელშეკრულებებზე ევროპული კავშირისა და ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ (ევრატიომის ხელშეკრულების 106ა მუხლი). შენარჩუნდა მხოლოდ ფინანსური სფეროსთვის განკუთვნილი **განსხვავებული რეგულაციები**. საერთო ჯამში, ევროპული კავშირისა და ევრატიომის სამართლებრივი სისტემები ერთიან **ინტეგრაციულ სამართალს** აყალიბებს, რომლის მიხედვითაც, ევრატიომის ხელშეკრულება ევროპული კავშირისა და ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებებთან მიმართებით, არის *lex specialis* (ევრატიომის ხელშეკრულების 106ა მუხლის მე-3 პუნქტი). მიუხედავად ამისა, ისინი ევრატიომის სფეროში *lex generalis* სუბსიდიურად მაინც გამოიყენება (მოქალაქეობის საფუძვლით დისკრიმინაციის აკრძალვის შესახებ იხ. EuGH, 27.10.2009, Rs. C-115/08, „ČEZ“). მაგალითად, **ბირთვული ენერგიის სფეროში** სახელმწიფო დახმარების რეგულაციები (107-ე მუხლი, AEUV) გამოიყენება **ევრატიომის ხელშეკრულების პირველი და მე-2 მუხლების** პირობების გათვალისწინებით, რომელთა თანახმადაც, ევრატიომი უნდა აკმაყოფილებდეს ბირთვული ინდუსტრიის განვითარებისათვის აუცილებელ პირობებს. შესაბამისად, სუბსიდირების აკრძალვიდან გამონაკლისი აქ უბრალო წესია (ვრცლად იხ. Cusack, CMLRev 2003, 117; Pechstein, EuZW2001, 307).

3. ევრატიომის ამოცანები

ა) სანვავით მომარაგება

ატომური ენერგიის ევროპული გაერთიანების ხელშეკრულების მე-2 მუხლის „დ“ წინადადების თანახმად, ევრატიომი ვალდებულია, უზრუნველყოს ყველა მომხმარებლის მადნეულითა და ბირთვული სანვავით რეგულარული და სამართლიანი მომარაგება (**ერთიანი მომარაგების პოლიტიკა, ევრატიომის ხელშეკრულების 52-76 მუხლები**). განაწილების ამ ჯერჯერობით უპრობლემო ამოცანას კომისიის ზედამხედველობით ასრულებს ფინანსურად ავტონომიური სააგენტო, რომელიც **დამოუკიდებელი სამართლის სუბიექტია** (ევრატიომის ხელშეკრულების 53-56 მუხლები, წესდება/სტატუტი ABL.

1958, 534). გაერთიანებაში არსებული ყველა სახის სპეციალური მასალა, რომლის გაყოფა შესაძლებელია, მისი საკუთრებაა (86-ე მუხლი, EAGV). ერთიანი მომარაგების პოლიტიკის ფარგლებში წევრ სახელმწიფოებს, კომპანიებსა და სხვა მომხმარებლებს აქვთ მათი **გამოყენებისა და მოხმარების უფლება** (87-ე მუხლი, EAGV).

ბ) ჯანმრთელობის დაცვა და ბირთვული უსაფრთხოება

19 განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვასა და ბირთვულ უსაფრთხოებას (მე-2 მუხლის „ბ“ წინადადება). **რადიოაქტიური გამოსხივებისგან დასაცავად**, ევრატიომის ხელშეკრულების **30-39-ე მუხლების** საფუძველზე გამოიცა მრავალრიცხოვანი დირექტივები (**„ძირითადი სტანდარტები“**), რომელთა მიზანია მოსახლეობის იონური გამოსხივებისგან დაცვა, საკვებში რადიოაქტივობის სასაზღვრო მნიშვნელობების დადგენა, დაბინძურებული პროდუქტის იმპორტის შეზღუდვა მესამე ქვეყნებიდან და სხვა. ამ კონტექსტში, ევრატიომის ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ჯანდაცვის ასპექტები უკავშირდება გარემოსა და ჯანმრთელობის დაცვის პოლიტიკას, რომლებზეც საუბარია ხელშეკრულებაში ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ (იხ. განსაკუთრებით, დირექტივა 2009/71, ABL. L 172/18 ბირთვული დანადგარების უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად და დირექტივა 2013/59, ABL. 2014, L 13/1 გამოსხივებისგან დაცვის შესახებ). საერთო ჯამში, ბირთვული ელექტროსადგურების უსაფრთხოების თვალსაზრისით წევრ სახელმწიფოებს უნდა შეეძლოთ ერთმანეთის ნდობა (EuGH, 27.10.2009, Rs. C-115/08, „ČEZ“). ბირთვული იარაღის განვითარებასთან დაკავშირებული ცდების ჩატარება, ევრატიომის ხელშეკრულების 34-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, არ საჭიროებს კომისიის თანხმობას, ვინაიდან აღნიშნული ხელშეკრულების დებულებები სამხედრო ობიექტებზე არ ვრცელდება (EuGH, 12.4.2005, Rs. C-61/03, „KOM/Vereinigtes Königreich“).

20 2015 წლისთვის სახელმწიფოებს უნდა შეემუშავებინათ ბირთვული ნარჩენების საბოლოო განკარგვის კონცეფციები (იხ. დირექტივა 2011/70, ABL. L 199/48). ბირთვული მასალების ტრანსპორტირებასთან დაკავშირებით, დირექტივა 2006/117 (ABL. L 337/21) ითვალისწინებს, რომ სახელმწიფოებმა შემოიღონ სავალდებულო საერთო შეტყობინების სისტემა და ერთიანი სატრანსპორტო ზედნადები რადიოაქტიური ნარჩენებისა და გახარჯული სანვავის ტრანსპორტირებისთვის. ბირთვული მასალების „არადანიშნულებისამებრ გამოყენების“ ასაჩივლებლად (მე-2 მუხლის „ლ“ წინადადება, EAGV), ევრატიომის ხელშეკრულების 73-85 მუხლებით გათვალისწინებულია **კომისიის მონიტორინგის სისტემა**, რომელიც **ბირთვული იარაღის გამოყენებლობის შესახებ ხელშეკრულების** დასაცავად ატომური ენერგიის საერთაშორისო სააგენტოს მსოფლიო ვერიფიკაციის სისტემის ნაწილია.

გ) ბირთვული ენერგიის შემდგომი განვითარება (კვლევა/ერთიანი საქმიანობა)

21 ბირთვული კვლევები (მე-4 მუხლი, EAGV) ამჟამად ევროპული კავშირის ზოგადი კვლევისა და ტექნოლოგიების პოლიტიკის ნაწილია. ამასთან, სულ უფრო მნიშვნელოვანი ხდება ბირთვული უსაფრთხოების გაუმჯობესება (ევროპული საბჭოს დადგენილება 1994/268, ABL. L 115/31). ევრატიომის კვლევას (და სხვა შემდგომ ერთობლივ კვლევებს) ატარებს **გაერთიანებული კვლევითი ცენტრი (JRC)**, რომელიც აერთიანებს 2500 თანამშრომელს. მისი ფილიალები მდებარეობს მოლში (ბელგია), ისპრაში (იტალია), კარლსრუესა (გერმანია) და პეტენში (ნიდერლანდები). გარდა ამისა, ევრატიომი ხელს უწყობს და კოორდინაციას უწევს ბირთვულ კვლევებს წევრ სახელმწიფოებში. მესამე სახელმწიფოებთან ერთად უნდა განხორციელდეს ბირთვული შერწყმის საერთო პროექტი „იტერი“ (იხ. ევროპული საბჭოს გადანყვეტილება 2007/198, ABL. L 90/58).

IV. მიმოხილვა

22 ენერგეტიკული პოლიტიკის სფეროში ევროპული კავშირის **კომპეტენციები** ჯერჯერობით **შეზღუდულია**. მაღალი მგრძნობელობის გამო, რომელიც უკავშირდება **სხვა-**

დასხვა ენერგიის წყაროს შორის არჩევანის გაკეთების თავისუფლებას, ძნელად წარმოსადგენია რაიმეს შეცვლა. ამრიგად, ენერგიის დაუყოვნებლივი მიწოდების მიღმა ევროპულ კავშირს ორი ძირითადი ამოცანა აქვს: უზრუნველყოს ეროვნული **ენერგეტიკული ბაზრების ინტეგრაცია** და იზრუნოს მათ შორის **კონკურენციაზე**. კიდევ ბევრი რამ არის გასაკეთებელი, განსაკუთრებით, ქსელური ენერგიის წყაროების (ელექტროენერგია და ბუნებრივი აირი) დარგში. სხვა მხრივ, ენერგეტიკის პოლიტიკამ წვლილი უნდა შეიტანოს ევროპული კავშირის **კლიმატის დაცვის პოლიტიკაშიც**.

§24. სოფლის მეურნეობა და თევზჭერა

ლიტერატურა: *Knudsen*, Die Demokratisierung der EU-Agrarpolitik, APuZ 18/2010, 30; *Bianchi*, La politique agricole commune, 2. Aufl. 2011; *Blumann/Blanquet* u. a. (Hrsg.), Politique agricole commune et politique commune de la pêche, 3. Aufl. 2011; *Gerbrandy/de Vries*, Agricultural Policy and EU Competition Law, 2011; *Härtel*, in: Terhechte (Hrsg.), Verwaltungsrecht in der Europäischen Union, 2011, § 37; dies., Zwischen globalem Wettbewerb, Umweltschutz und Ernährungssicherung. Zur zukünftigen Ausrichtung der integrierten Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union, FS Richli, 2011, 527; *Härtel*, Agrarrecht, in: Ruffert (Hrsg.), EnzEuR V, § 7, 2012; *Queisner*, Rahmenbedingungen für eine umweltverträgliche Landwirtschaft im Europarecht, 2013; *Busse*, Agrarrecht, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, 3. Aufl. 2015, § 25; *MacMahon/Cardwell* (Hrsg.), Research Handbook on EU Agricultural Law, 2015.

ინტერნეტმისამართი: სოფლის მეურნეობა: http://europa.eu/pol/agr/index_de.htm

თევზჭერა: http://europa.eu/pol/fish/index_de.htm

1. სოფლის მეურნეობა და თევზჭერა: შიდა ბაზრის ადმინისტრაციული ნაწილი

1. ერთიანი აგრარული პოლიტიკა და შიდა ბაზარი

შიდა ბაზარი მოიცავს სოფლის მეურნეობასა და თევზჭერასაც, მათ შორის, სა- **1**
სოფლო-სამეურნეო პროდუქტებით ვაჭრობას (38-ე მუხლის პირველი პუნქტი, AEUV). შესაბამისად, **შიდა ბაზრის ძირითადი თავისუფლებები** ვრცელდება სასოფლო-სამეურნეო დარგზეც. თუმცა, მრავალრიცხოვანი ტრადიციული და ფაქტობრივი მიზეზებიდან გამომდინარე, სოფლის მეურნეობა მხოლოდ ევროპულ დონეზე როდი განიცდის ჩარევას საჯარო მმართველობის მხრიდან: ეს ეროვნულ დონეზეც ხდებოდა ევროპული ეკონომიკური გაერთიანების დაარსებამდეც. ევროპული ინტეგრაციის ფარგლებში, სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის ერთიანი ბაზრის განვითარება და ფუნქციონირება მიმდინარეობდა **ერთიანი აგრარული პოლიტიკის** ფორმირების მხარდაშარ (ერთიანი აგრარული პოლიტიკა; 38-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, AEUV). ერთიანი აგრარული პოლიტიკის დებულებები შიდა ბაზრის ზოგად რეგულაციებთან მიმართებით არის **leges specialis** (38-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV).

2. ერთიანი აგრარული პოლიტიკის განვითარება

ლიტერატურა: Müller-Armack, Die Dauerkrise der europäischen Agrarpolitik, APUZ 17/1970, 19; Priebe, Die subventionierte Unvernunft, 1985; Schmitt, Landwirtschaft – ein Ausnahmehereich?, ORDO 1990, 219; Anderson u. a., Agricultural Policy for the 21st Century, 1994; Koester, Die europäische Agrarpolitik – Eine Reform ohne Ende?, APUZ B 33-34/1995, 25; Wolfgang, Die europäische Agrarpolitik zwischen Markt und Plan, FS Hoppe, 2000; Wendt/Elicker, Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und ihre Umsetzung in der BRD, DVBl. 2004, 665; Borchardt, Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, FS Zuleeg, 2005, 473; Patel, Europäisierung wider Willen. Die Bundesrepublik Deutschland in der Agrarintegration der EWG 1955–1973, 2009; Bianchi, „Une longue réforme tranquille“, RMCUE 2011, 523; Götz, 50 Jahre Gemeinsame Agrarpolitik – ihr Beitrag zur Verfassung und Verwaltung der Europäischen Union, JZ 2012, 53; Rutz (Hrsg.), Synthesis and Assessment of the Public Debate on the Reform of the CAP after 2013, 2013; Gabdin, La C.J.C.E.–C.J.U. E. et le réformisme du législateur agricole, FS Blumann, 2015, 621.

- 2 ისტორიული თვალსაზრისით, სოფლის მეურნეობის საერთო ბაზარში ჩართვითა და ერთიანი აგრარული პოლიტიკის განვითარებით, 1958 წლის შემდეგ მიღწეულია **დიდი კომპრომისი ევროპული ეკონომიკური გაერთიანების დამფუძნებელ სახელმწიფოთა**, განსაკუთრებით, გერმანიისა და საფრანგეთის, **სასოფლო-სამეურნეო და ინდუსტრიულ ინტერესებს შორის**. აგრარული პოლიტიკა დღესაც მნიშვნელოვან როლს ასრულებს საფრანგეთის თვითშეფასებისთვის. 60-იან წლებში გაერთიანების მეორეული სამართლის სწრაფმა განვითარებამ (საბაზრო წესები ერთობლივი დაფინანსებით), კონკურენციის სამართლის ამოქმედების პარალელურად, ერთიანი აგრარული პოლიტიკა **ინტეგრირებული ევროპის ქვაკუთხედად** აქცია. ეს აისახა **ევროპული კავშირის ბიუჯეტის „სასოფლო-სამეურნეო ტვირთსა“** და ბრიუსელის სოფლის მეურნეობის ფართომასშტაბიან კანონ-შემოქმედებაზეც, რომელიც ეფუძნებულია წესებით ხორციელდება. 1968 წელს, ბაზრის რეგულირების პარალელურად, თავიდან შეზღუდულად, მაგრამ მაინც დაიწყო **აგროსტრუქტურული პოლიტიკა**, როგორც ერთიანი აგრარული პოლიტიკის „მეორე სვეტი“. 1970-იან წლებში ბაზრის რეგულირების სისტემა მოიცავდა **სოფლის მეურნეობის პროდუქტების 90%-ზე მეტს**. 1973 წელს საზღვაო ქვეყნების – დანიის, დიდი ბრიტანეთისა და ირლანდიის – განწევრიანებამ ევროპულ ეკონომიკურ გაერთიანებაში სათავე დაუდო **თევზჭერის ერთიან პოლიტიკას**. 1976 წლიდან, საერთაშორისო საზღვაო სამართლის განვითარების შესაბამისად, ევროპული გაერთიანება სანაპიროდან 200 საზღვაო მილით დაშორებულ ეკონომიკურ (თევზჭერის) ზონას განიხილავს, როგორც **„ევროპული გაერთიანების ზღვას“**. 1981-86 წლებში საბერძნეთის, პორტუგალიისა და ესპანეთის (ევროპული ეკონომიკური გაერთიანების უდიდესი სათევზაო ფლოტი) გაწევრიანებამ და ინგლისის მხრიდან „ისტორიული თევზჭერის უფლებების“ გართულებამ მრავალმხრივი პრობლემები წარმოქმნა. 1983 წლიდან **მთელი ევროპული კავშირის მასშტაბით არსებობს ერთიანი თევზჭერის ზონა**, რომელიც მოქმედებს თევზჭერის რეგულირების საფუძველზე.
- 3 სოფლის მეურნეობის ძირითად პროდუქტებზე ფასების გარანტიების შექმნამ უფრო მაღალი შემოსავლები განაპირობა სოფლის მეურნეობაში, თუმცა ამას მოჰყვა სამომხმარებლო ფასების ზრდაც. მრავალი ნაწარმისთვის თვითმომარაგების ხარისხი არსებითად გაიზარდა; წარმოიქმნა **ნაწარმოები საქონლის მნიშვნელოვნად ჭარბი რაოდენობა**. მას შემდეგ ევროპული კავშირი **სოფლის მეურნეობის პროდუქტებით ვაჭრობის** სიდიდით მეორე ექსპორტიორი გახდა **მსოფლიოში** აშშ-ის შემდეგ, მაგრამ, ამავე დროს, დიდი კრიტიკა დაიმსახურა საკუთარი შიდა ბაზრის იზოლირებისა და საექსპორტო სუბსიდიების გამო. დიდ როლს თამაშობდა განსხვავებული ეროვნული ინტერესები, რაც ასევე დიდი ხნის განმავლობაში ხელს უშლიდა ევროპული პარლამენტის მონაწილეობას ევროპული კავშირის სოფლის მეურნეობის პოლიტიკის შემუშავებაში. ამის შეცვლა მხოლოდ **ლისაბონის ხელშეკრულების** მეშვეობით მოხერხდა (43-ე მუხლი, AEUV).
- 4 1980-იანი წლების ბოლოდან ერთიანი აგრარული პოლიტიკა ნელ-ნელა შეიცვალა: მისი მიზანი გახდა **აგროსტრუქტურული პოლიტიკის გაძლიერება („სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების განვითარება“)**, ასევე, წარმოებასთან დაკავშირებული დახმარების შეცვლა **მწარმოებელთან დაკავშირებული დახმარებით**, რასაც ზოგადად თან სდევდა **გარანტიების დაფინანსების შეზღუდ-**

ვა და შემცირება. 2017 წლის შემოდგომაზე, ევროპულმა კომისიამ გამოსცა შეტყობინება სოფლის მეურნეობის პოლიტიკის შემდგომი განვითარების შესახებ, რისი მიზანიც იყო მისი გამარტივება (KOM (2017) 713). დღემდე სოფლის მეურნეობას ერთ-ერთი ყველაზე დიდი ადგილი უკავია ევროპული კავშირის ბიუჯეტში. ერთიან აგრარული პოლიტიკაში რადიკალური ცვლილებები, ძირითადად, საფრანგეთის წინააღმდეგობის გამო ვერ ხერხდებოდა.

1994/95 წლების GATT ურუგვაის რაუნდის დასრულების შემდეგ, აგრარული სფერო პირველად მოექცა GATT-ისა და მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის წესების მოქმედების ქვეშ („**Agreement on Agriculture**“, ABI. 1994, L 336/22). სოფლის მეურნეობის მსხვილი ექსპორტიორი ქვეყნების (აშშ, Cairns-ის ჯგუფი, მრავალი განვითარებადი ქვეყანა) წვდომას ევროპული კავშირის სასოფლო-სამეურნეო ბაზარზე ხელს უწყობს ამ ბაზრის გარე ფაქტორებისგან დამცავი ღონისძიებათა „ტარიფიკაცია“: კერძოდ, სოფლის მეურნეობის იმპორტირებული პროდუქტების განსაკუთრებით პროტექციონისტული და ცვალებადი მოსაგრებლების გარდაქმნა ფიქსირებულ გადასახადებად. თუმცა, ამავე დროს მნიშვნელოვანია გადასახადების გაუქმების ერთმნიშვნელოვანი პოლიტიკა.

5

II. ერთიანი აგრარული პოლიტიკის პირველადსამართლებრივი საფუძვლები

1. სოფლის მეურნეობის ცნების შესახებ

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 38-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, **სოფლის მეურნეობის ნაწარმი**ა ნიადაგის, მეცხოველეობისა და მეთევზეობის პროდუქტები („**პირველადი წარმოება**“) და მათთან უშუალოდ დაკავშირებული **გადამუშავების პირველადი საფეხურის პროდუქტები** (მაგ.: მარგარინი). თუმცა, ეს მხოლოდ ზოგადი განმარტებაა. პროდუქტი, 38-ე მუხლის (AEUV) თანახმად, სოფლის მეურნეობის ნაწარმად რომ ჩაითვალოს, ამავე მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით, გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების **I დანართში** მოყვანილ კონსტიტუციური ეფექტის მქონე „**პოზიტიურ ჩამონათვალს**“. მისი გავრცობა შესაძლებელი იყო მხოლოდ 1959 წლის ბოლომდე (იხ. EuGH, 29.5.1974, Rs. 185/73, „Hauptzollamt Bielefeld“). ახალი სახის გადამუშავებული პროდუქტისთვის გამოიყენება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 352-ე მუხლი. პრაქტიკულად ყველა სახის კლასიკური სასოფლო-სამეურნეო ნაწარმი, როგორიცაა მარცვლეული, ხორცი, ხილი, ბოსტნეული, თამბაქო, თევზი და ა.შ., აგრეთვე, ნაცხობი გადამუშავებული პროდუქტები, როგორიცაა კარაქი, ფქვილი, ზეთი, შაქარი, ღვინო, ალკოჰოლი და ა.შ., ექცევა 38-ე მუხლის (AEUV) მოქმედების ფარგლებში. ერთიანი აგრარული პოლიტიკის გარეთ რჩება სატყეო მეურნეობა. მასზე ვრცელდება მხოლოდ ზოგადი ღონისძიებები, როგორიცაა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების განვითარების წესები (№1257/1999, ABI. L 160/80 რეგულაციის 29-ე მუხლი, შდრ. აგრეთვე ევროპული კავშირის სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 03.30.60).

6

2. აგრარული პოლიტიკის არსი

ა) აგრარული პოლიტიკის მიზნები (39-ე მუხლი, AEUV)

ერთიანი აგრარული პოლიტიკის მიზნები ასახულია ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 39-ე მუხლში. მასში მოცემული კატალოგი შეიცავს **კომპრომის** აგრარული მწარმოებლებისა („ა“-„გ“ ქვეპუნქტები: პროდუქტიულობის ზრდა, სოფლის მოსახლეობის ცხოვრების სათანადო სტანდარტი, ბაზრების სტაბილიზაცია) და მომხმარებელთა ინტერესებს შორის („დ“ და „ე“ ქვეპუნქტები: მიწოდების უსაფრთხოება, გონივრული ფასები), თუმცა, გარკვეული აქცენტი მაინც ფერმერთა სასარგებლოდ კეთდება. გარკვეულწილად საპირისპირო მიზნების შეწონვისას, ევრო-

7

პული კავშირის ინსტიტუტებს აქვთ მოქმედების მნიშვნელოვანი თავისუფლება (EuGH, 13.3.1968, Rs. 5/67, „Beus“; st. Rspr.). მიზნებს შორის არ არსებობს რაიმე სახის **იერარქია**. მართალია, ფერმერთა და მომხმარებელთა ინტერესებს შორის **ზოგადი ბალანსი** დაცული უნდა იყოს (EuGH, 17.12.1981, verb. Rs. 197-200, 243, 245 u. 247/80, „LudwigshafenerWalzmühle Erling“; st. Rspr.), მაგრამ პრაქტიკაში პირველი ყოველთვის წინა პლანზე დგას.

ბ) ერთიანი აგრარული პოლიტიკის პრინციპები

- 8** პრაქტიკაში, ზემოაღნიშნული მიზნები ასახულია კავშირის მეორეულ სამართალში – განსაკუთრებით, ბაზრის წესებში – **ერთიანი აგრარული პოლიტიკის სხვადასხვა პრინციპის** სახით, რაც ასევე ხაზს უსვამს სოფლის მეურნეობის ინტერესების მნიშვნელობას.

კავშირის ხელშეკრულებების თანახმად, ერთიანი აგრარული პოლიტიკა აღიარებს **„ბაზრის ერთიანობას“**, ანუ სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის თავისუფალ გადაადგილებას შიდა ბაზარზე და სოფლის მეურნეობის ერთიან საგარეო სავაჭრო პოლიტიკას. ამავე დროს, ერთიანი აგრარული პოლიტიკის თანახმად, საბაზრო წესების სახით, რომლებიც შეესაბამება კომერციულ სფეროს, ფერმერებმა შემოსავალი უნდა მიიღონ **საკუთარი პროდუქციის ბაზარზე გაყიდვიდან**. თუმცა, აღნიშნული პრინციპი ხშირად დავის საგანია.

- 9** **საკავშირო პრეფერენციის** (EuGH, 13.3.1968, Rs. 5/67, „Beus“; st. Rspr.) პრინციპის თანახმად, რომელიც ბაზრის ერთიანობიდან გამომდინარეობს, ევროპული კავშირის აგრარულ პროდუქტებს უპირატესობა ენიჭებათ. ეს **შიდა ბაზარს სასოფლო-სამეურნეო სფეროში** იცავს დაბალფასიანი იმპორტისა და მსოფლიო ბაზრის რყევებისგან. საჭიროა ამ **„პრინციპის“** დაბალანსება სხვა დასახული მიზნებით, როგორცაა სამომხმარებლო ინტერესების დაცვა და ევროკავშირის ლიბერალური სავაჭრო პოლიტიკა, რომელიც გათვალისწინებულია ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 207-ე მუხლით.

- 10** **ფინანსური სოლიდარობა** ბაზრის ერთიანობისა და საკავშირო პრეფერენციის შედეგია. გაერთიანებასა და წევრ სახელმწიფოებს ეს 1962 წლიდან აქვთ გააზრებული: ამის გამოხატულებაა ევროპული სასოფლო-სამეურნეო ფონდები, რომლებიც ახლა ევროპული კავშირის ბიუჯეტის ნაწილია. თანადაფინანსება და სოფლის მეურნეობის პერიოდული დაფინანსება ასევე შესაძლებელია, თუკი არ დაირღვევა ბაზრის ერთიანობის პრინციპი.

გ) ერთიანი აგრარული პოლიტიკა და ზოგადი სახელშეკრულებო რეგულაციები

- 11** **შიდა ბაზრის რეგულაციები** სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტებზე **ვრცელდება**, თუკი ერთიანი აგრარული პოლიტიკის სპეციფიკური დებულებებით (39-44 მუხლები, AEUV) ეს სხვაგვარად არ არის დადგენილი (38-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV). სავსებით შესაძლებელია, ვიწროდ განიმარტოს ერთიანი აგრარული პოლიტიკიდან გამონაკლისი წესები. თუმცა, პრაქტიკაში სოფლის მეურნეობის მწარმოებლებისთვის შეიქმნა შორსმიმავალი **სპეციალური რეჟიმი სოფლის მეურნეობის ნაწარმით ვაჭრობისა და ერთიანი აგრარული პოლიტიკისათვის**. ამ გზით, სოფლის მეურნეობის პროტექციონისტულ რეგულაციებს ხშირად უპირატესობა ენიჭება შიდა ბაზრის ჩამოყალიბებისა და სავაჭრო პოლიტიკის თავისუფლებასთან მიმართებით. სასამართლომ არსებითად მოიწონა მსგავსი ტენდენციები, დათანხმდა რა კავშირის პოლიტიკური

ინსტიტუტების ფართო დისკრეციულ უფლებამოსილებებს (EuGH, 15.7.1982, Rs. 245/81, „Edeka“; st. Rspr.).

წევრ სახელმწიფოებს არ აქვთ არც მოსაკრებლების დაწესების და არც ღონისძიებების გატარების უფლება სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტებთან მიმართებით (იხ. EuGH, 20.4.1978, verb. Rs. 80 u. 81/77, „SLCR და Ramel“; st. Rspr.). ეროვნული საბაზრო რეგულაციები არ უნდა აფერხებდეს საქონლის თავისუფალ გადაადგილებას (EuGH, 10.12.1974, Rs. 48/74, „Charmasson“). თუმცა, **კავშირის სოფლის მეურნეობის სფეროს კანონმდებელი**, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 39-ე მუხლის შესაბამისად, ერთიანი აგრარული პოლიტიკის ჩამოყალიბების პროცესში, კერძოდ, ევროპული საბაზრო რეგულაციების შექმნისას, ასევე ვალდებულია, **„ბაზრის ერთიანობის“** უზრუნველსაყოფად დაიცვას საქონლის თავისუფალი გადაადგილების პრინციპი (იხ. EuGH 10.12.1974, Rs. 48/74, „Charmasson“). მიუხედავად ამისა, საქონლის თავისუფალ გადაადგილებასთან დაკავშირებული **სისტემური შეზღუდვები** დასაშვებია, თუ ისინი, 39-ე მუხლის (AEUV) შესაბამისად, ემსახურება ერთიანი აგრარული პოლიტიკის ფართო მიზნებს.

სოფლის მეურნეობის ნაწარმით სავაჭრო ვაჭრობისას, ერთმანეთისგან უნდა გაგმიჯნოთ ერთიანი აგრარული პოლიტიკისა (43-ე მუხლი, AEUV) და სავაჭრო პოლიტიკის (207-ე მუხლი, AEUV) უფლებამოსილება. აღნიშნულ დებულებებს სხვადასხვა „სულისკვეთება“ აქვს. 206-ე მუხლით (AEUV) აღიარებული **ლიბერალური სავაჭრო პოლიტიკის** საპირწონედ დგას 39-ე მუხლში (AEUV) განყრილი სასოფლო-სამეურნეო მიზნები, რომლებიც უპირატესობას ანიჭებს **ევროპული სოფლის მეურნეობის დაცვას**. თუკი ღონისძიებები სისტემატურად არის ინტეგრირებული ერთიანი აგრარული პოლიტიკის დებულებებში (მაგ.: როგორც მოხდა საბაზრო რეგულაციებში ერთიანი საბაჟო ტარიფის სასოფლო-სამეურნეო „მოსაკრებლებით“ ადრეული ჩანაცვლებისას), მათზე ვრცელდება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 43-ე მუხლი. სხვა შემთხვევებშიც, სოფლის მეურნეობის პოლიტიკის მიზნებს სწორად წინ უძღვის ლიბერალური სავაჭრო სავაჭრო პოლიტიკა. ამისი გამორჩეული მაგალითია ევროპული კავშირის ბანანის ბაზრის 1993 წლით დათარიღებული რეგულაცია (404/93, ABl. L 4/1), რომელიც წლების განმავლობაში ევროპულ კავშირსა (იხ. EuGH, 5.10.1994, Rs. C-280/93, „Bananenmarkt“; BVerfGE 102, 147) და მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციაში (Panel- und Appellate-Body-გადანწყვეტილებები 1997-2000, *Weiß/Herrmann*, *Welthandelsrecht*, 2003, 73) სადავო საკითხი იყო (*Cascante/Sander*, *Der Streit um die EG-Bananenmarktordnung*, 1999; *Breuss/Griller/Vranes* (Hrsg.), *The Banana Dispute*, 2003).

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 42-ე მუხლის თანახმად, ამავე ხელშეკრულების **101-ე მუხლში განსაზღვრული ზოგადი კონკურენციის წესები** მხოლოდ მაშინ გამოიყენება, თუ ამას, 43-ე მუხლის (AEUV) შესაბამისად, ითვალისწინებს კავშირის მეორეული სამართალი. აგრარული პოლიტიკა თავის სფეროში არსებითი **უპირატესობით** სარგებლობს კონკურენციის პოლიტიკასთან მიმართებით (EuGH, 29.10.1980, verb. Rs. 138 u. 139/79, „Isoglucose“). შესაბამისი რეგულაცია ჯერ კიდევ 1962 წელს გამოიცა (თავდაპირველად – რეგულაცია №26/1962, ABl. P 30/993; დღესდღეობით, უპირველეს ყოვლისა, № 1308/2013 რეგულაციის 206-ე და 211-ე მუხლები, ABl. L 347/671, აგრეთვე რეგულაცია № 1184/2006, ABl. L 214/7). კონკურენციის პრინციპი, როგორც წესი, გამოიყენება სოფლის მეურნეობაშიც (EuGH, 26.6.1979, Rs. 177/78, „Pigs and Bacon Commission“). ამიტომ, მაგალითად, საწარმოო ორგანიზაციებს არ აქვთ უფლება, რომ შეათანხმონ გასაყიდი აგრარული პროდუქტის რაოდენობა, ანდა გაცვალონ სტრატეგიული ინფორმაცია (EuGH, 14.11.2017, Rs. C-671/15, „APVE u. a.“). თუ ეროვნული სუბსიდიები ერევნიან საბაზრო ფასების რეგულირების სისტემაში, დაუშვებელია მათი გამოყენება (EuGH, 23.1.1975, Rs. 51/74, „van der Hulst's Zonen“; st. Rspr.). თუმცა, არსებობს გამოწაკისები ვიწრო განმარტების კუთხით (EuGH, 12.12.1995, Rs. C-399/93, „H. G. Oude Luttikhuis“). მაგალითად, სოფლის მეურნეობის სფეროში არ იკრძალება ეროვნული დახმარება ევროპული კომისიის გადაწყვეტილების მიღებამდე (№ 1184/2006, ABl. L 214/7 რეგულაციის მე-3 მუხლი). უფრო ვრცლად, იხ. *Schweizer*, in: *Immenga/Mestmäcker* (Hrsg.), *Wettbewerbsrecht*, 5. Aufl. 2012, Band 1 – EU, Teil 2 Abschn. VIII.

გარდა ამისა, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების პორიზონტალური დათქმების საფუძველზე, ერთიანი აგრარული პოლიტიკა უნდა ითვალისწინებდეს სხვა პოლიტიკების

მიზნებსა და ინტერესებსაც. ეს ეხება სოფლის მეურნეობასთან მჭიდროდ დაკავშირებულ **გარემოს-დაცვით პოლიტიკას** (მე-11 მუხლი, AEUV; იხ. EuGH, 16.7.2009, R s. C-428/07, „Horvath“, აგრეთვე რეგულაცია კლიმატის დასაცავად ნიადაგის გამოყენების წვლილის შესახებ №2018/841, ABl. L 156/1), **ცხოველთა დაცვას** (მე-13 მუხლი, AEUV; იხ. აგრეთვე EuGH, 12.7.2001, Rs. C-189/01, „Jippes“), **მომხმარებელთა დაცვის პოლიტიკას** (მე-12 მუხლი, AEUV), **რეგიონულ პოლიტიკას** (174-ე მუხლი, AEUV) და **მესამე ქვეყნებთან თანამშრომლობას** (208-ე მუხლი, AEUV).

3. აგრარული პოლიტიკის სამართლებრივი საფუძვლები

- 16** ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 39-ე მუხლში ნახსენები მიზნების მისაღწევად, ამავე ხელშეკრულების 40-44 მუხლებში მოცემულია სხვადასხვა ინსტრუმენტი. მე-40 მუხლის (AEUV) პირველი პუნქტი ითვალისწინებს **აგრარული ბაზრების ერთიანი ორგანიზაციის** შექმნის ვალდებულებას. ამასთან აგროსტრუქტურული პოლიტიკა მოყვანილია, როგორც აგრარული პოლიტიკის „მეორე სვეტი“.
- 17** 50-ანი წლების შემდეგ, ერთიანი აგრარული პოლიტიკის მეორეულსამართლებრივი სტრუქტურის ჩამოყალიბება შესაძლებელი გახდა **სოფლის მეურნეობის კანონმდებლობის** **ყოველმხრივი უფლებამოსილების** საფუძველზე, რომელსაც ითვალისწინებს დღევანდელი 43-ე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები (AEUV). ძირითადი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებისას, **ლისაბონის ხელშეკრულების** შესაბამისად, გამოიყენება **ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურა**, მათ შორის, სოფლის მეურნეობის სფეროშიც. ამასთან, მე-3 პუნქტის თანახმად, ევროპული საბჭოს კომპეტენციაში რჩება ყველაზე მგრძნობიარე პოლიტიკური საკითხები, რომლებიც უკავშირდება ფასების, გადასახადების, სუბსიდიებისა და რაოდენობრივი შეზღუდვების დაწესებას (EuGH, 7.9.2016, Rs. C-113/14, „D/KOM und Rat“).
- 18** ფართომასშტაბიანი კანონმდებლობის მიუხედავად, სოფლის მეურნეობის დარგის კომპეტენციები არ განეკუთვნება კავშირის ექსკლუზიურ კომპეტენციას (მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტის „დ“ წინადადება, AEUV). გამონაკლისია ბიოლოგიური საზღვაო რესურსების შენარჩუნება. ამ შემთხვევაში გამოიყენება **სუბსიდიურობის პრინციპი**, რომელსაც ითვალისწინებს ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტი. აქედან გამომდინარე, ერთიანი აგრარული პოლიტიკა **შემოიფარგლება მხოლოდ 39-ე მუხლის (AEUV) მიზნების მიღწევით**. ფაქტობრივად კი ევროპული საბაზრო კანონმდებლობა შეიცავს საბოლოო და, შესაბამისად, შიდასახელმწიფოებრივი სამართლის შემზღუდველ რეგულაციებს. ამგვარად, სოფლის მეურნეობის სფეროს კანონმდებლობითი უფლებამოსილება კავშირის პრაქტიკაში ყველაზე ფართოდ გამოყენებული კომპეტენციაა (ევროპული კავშირის სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 03 = მრავალი ასეული გვერდი).

III. სოფლის მეურნეობა და თევზჭერა: შიდა ბაზრის ადმინისტრაციული ნაწილი

ლიტერატურა: *Barque*, Le droit communautaire des appellations d'origine et indications géographiques en matière viticole, RTDE 2009, 743; *Wendt*, Zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, FS T. Stein, 2015, 910; *Habran*, Politique

agricole commune: analyse transversale de la conditionnalité environnementale, 2015; *Groteloh/Booth*, Europäisches Marktordnungs- und Beihilferecht, in: Dombert/Witt (Hrsg.), Agrarrecht, 2. Aufl. 2016; *Busse*, Agrarmarktrecht zwischen Liberalisierung und Steuerung – Die Krisenmaßnahmen im Milchmarktrecht 2014 – 2016, DVBl. 2017, 473; *Mittermüller*, Umweltschutz im Europäischen Agrarrecht, 2017; *Norer* (Hrsg.), CAP Reform: Market Organization and Rural Areas, 2017.

1. სოფლის მეურნეობის სფეროს ევროპული საბაზრო კანონმდებლობა

ხელშეკრულებით გათვალისწინებული **ორგანიზაციის სამი ფორმიდან**, რომელთაც 19 ინტეგრაციის სხვადასხვა ხარისხი აქვთ (კონკურენციის საერთო წესები, ეროვნული საბაზრო კანონმდებლობების სავალდებულო კოორდინაცია, ან ევროპული საბაზრო კანონმდებლობა), პრაქტიკაში მნიშვნელობა ენიჭება მხოლოდ ამ უკანასკნელს (**„საერთო საბაზრო კანონმდებლობა“**, მე-40 მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ წინადადება, AEUV). საქმე ეხება ერთ კონკრეტულ ნაწარმზე რეგულაციის ფორმით მიღებულ **სამართლებრივ დებულებათა ერთიანობას**; ამ ნაწარმის წარმოება და რეალიზაცია მთლიანად „ევროპულად“ არის დარეგულირებული (ფასების რეგულაციები, მიღების გარანტია, სუბსიდირების სისტემები, მესამე ქვეყნებთან ვაჭრობის რეგულირება და სხვა; განმარტებას შეიცავს EuGH, 10.12.1974, Rs. 48/74, „Charmasson“). ამასთან, მე-40 მუხლის მე-2 პუნქტი (AEUV) საბაზრო კანონმდებლობის ფარგლებში კრძალავს **დისკრიმინაციას მწარმოებლებსა და მომხმარებლებს შორის**. ეს აკრძალავს აღიქმება კავშირის სამართლის თანასწორი მოპყრობის ყოვლისმომცველი პრინციპის სპეციფიკურ გამოხატულებად, რომელიც, უპირველეს ყოვლისა, მოცემულია ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მე-18 მუხლში და კრძალავს ყოველგვარ **თვითნებობას** (EuGH, 19.10.1977, verb. Rs. 117/76 და 16/77, „Ruckdeschel“).

დროთა განმავლობაში ასეთი საბაზრო რეგულაციები შეიქმნა სოფლის მეურნეობის პროდუქციის 20 უმეტესი ნაწილისთვის. კავშირის პრეფერენციისა და დაფინანსების ყველაზე შორსმომავალი ზომებია **ბაზრის დაცვის რეგულაციები**, რომლებიც გარანტირებული ფასებისა და სახელმწიფო შესყიდვების მეშვეობით, შიდა და გარე უსაფრთხოებას აერთიანებს. სხვა პროდუქტებისთვის არსებობს მხოლოდ საგარეო დაცვის მექანიზმები, ზოგიერთი ნაწარმისათვის კი მოქმედებს სავაჭრო რეგულაციები. გარდა ამისა, არსებობს სახელმწიფოს მხრიდან პირდაპირი შესყიდვის მრავალრიცხოვანი წესები.

თავდაპირველად, თითოეული პროდუქტისათვის არსებობდა შესაბამისი საბაზრო კანონმდებლობა. 21 ზოგადი მარეგულირებელი სტრუქტურების მსგავსება **2007 წელს** იმის საფუძველი გახდა, რომ შექმნილიყო **უნიფიცირებული საერთო საბაზრო კანონმდებლობა** ყველა იმ პროდუქტისთვის, რომლისთვისაც არსებობდა რეგულირების საჭიროება (რეგულაცია №1308/2013, ABl. L 347/671). თითოეული (ცალკეულ შემთხვევებში განსხვავებული) პროდუქტის სპეციფიკური რეგულაციების ნახვა შესაძლებელია აღნიშნული დირექტივის შესაბამის დანართებში, ნაწილობრივ კი – ცალკე მიღებულ დირექტივებშიც. ფუნდამენტური შინაარსობრივი ცვლილებები ამ ახალი რეგულაციით არ განხორციელებულა.

ა) აგრარული შიდა ბაზრის ფინანსური წესები

თუკი ხდება **ფასების სისტემის** შემოღება, იგი მაშინ უნდა ამოქმედდეს, როდესაც რეალური აგრარული ფასები იმდენად დაბალია, რომ პირდაპირი სუბსიდიებით ვერ ხერხდება ფერმერთა „ცხოვრების შესაბამისი სტანდარტის“ (39-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ წინადადება, AEUV) შენარჩუნება. ამოსავალი წერტილია **საცნობარო ფასი**, რომელიც, 43-ე მუხლის მე-3 პუნქტის (AEUV) თანახმად, უნდა

განსაზღვროს ევროპულმა საბჭომ, როგორც საბაზრო ფასი, ფერმერთა შემოსავლის დასაცავად. თუ რეალური საბაზრო ფასი საორიენტაციო/სახელმძღვანელო ფასზე **დაბლა დაეცემა**, სახელმწიფო უწყებები (გერმანიაში სოფლის მეურნეობისა და სურსათის ფედერალური სააგენტო, რომელიც მდებარეობს ბონში, BLE;) ჭარბ ნაწარმს ყიდულობენ **ინტერვენციულ ფასად**, რომელიც ასევე „პოლიტიკურად“ დგინდება (რეგულაცია №1370/2013, ABL. L 346/12). უმეტეს შემთხვევაში, სახელმწიფოს მიერ შესყიდული მარაგები აღარ გასხვისდება საბაზრო პირობებით. როგორც წესი, შემდეგ მათ „თავიდან იცილებენ“ ე.წ. „ხელოვნური“ ღონისძიებებით (ფასდაკლებით გაყიდვა, მესამე ქვეყანაში ექსპორტის ჩათვლით; გადამუშავება (მაგ.: დისტილაცია); ან განადგურება („დენატურაცია“)). ინტენსიური კრიტიკის გამო, მზარდად იზღუდება ინტერვენციის სისტემის გამოყენების ფარგლები: თუ 30 წლის წინათ ბაზრის მხარდაჭერი ღონისძიებებისათვის გამოყოფილი სახსრები, დაახლოებით, 90%-ს შეადგენდა, ამჟამად ის მხოლოდ 5%-ია.

- 23** ამის ნაცვლად, შემოსავლის სუბსიდირება, ე. წ. **პირდაპირი გადახდები ან წარმოების პრემიები**, ფერმერებისთვისაც გახდა შემოსავლის უსაფრთხოების ძირითადი ინსტრუმენტი (რეგულაცია № 307/2013, ABL. L 347/608; განხორციელების რეგულაცია №640/2014, ABL. L 181/48). ამჟამად ისინი ევროპული სოფლის მეურნეობის ხარჯების თითქმის 3/4-ს შეადგენენ. ეს გადახდები გამოყოფილია წარმოების მიმდინარე მოცულობისგან. წევრ სახელმწიფოთა გადანაცვტილებებიდან გამომდინარე, ისინი ემყარება დამუშავებულ/კულტივირებულ ფართობს (როგორც გერმანიაშია), ან ადრინდელ გადახდებს (შემცირებული ლეგიტიმურობით). ცნობიერების მზარდი ამაღლების წყალობით, რომ აგრარული პოლიტიკა ასევე უნდა დაეყრდნოს ხარისხობრივ ასპექტებს, პირდაპირი გადახდების მიღების წინაპირობაა დადგენილი „**საწარმოო მართვის ძირითადი მოთხოვნების**“ დაცვა, რომლებიც მიღებულია ადამიანის, ცხოველთა და მცენარეთა ჯანმრთელობის, გარემოსა და ცხოველების კეთილდღეობის დასაცავად (დღევანდელი №1306/2013, ABL. L 347/549 Cross compliance-ის რეგულაციის 43-ე და 93-ე მუხლები). ამრიგად, ფერმერი, ბაზრის (ნებისმიერ შემთხვევაში, მხოლოდ შეზღუდულად რეალიზებული) პრინციპის საწინააღმდეგოდ, დიდწილად „**ლანდშაფტის მომვლელად**“ გადაიქცა. თუმცა, ამ სახელმძღვანელო პრინციპების პრაქტიკული განხორციელება (სულ მცირე, წარსულში) უკეთესის სურვილს გვიტოვებს (ევროპული კონტროლის პალატის საგანგებო ანგარიში 8/2008). პირობების შეუსრულებლობა ან უბრალოდ ყალბი ინფორმაციის მიწოდება განაპირობებს დახმარების შემცირებას, როგორც წესი, 3%-ით, ან საერთოდ გამოირიცხავს მის გაცემას. დახმარება შეიძლება შემცირდეს იმ შემთხვევაშიც, თუ შეცდომამუე პასუხისმგებელია მესამე მხარე, მაგალითად, დამქირავებელი (იხ. EuGH, 13.12.2012, Rs. C-11/12, „Maatschap L.A.“; 2.10.2014, Rs. C-525/13, „Gewest“). ამ დროს სისხლის სამართლის კომპეტენცია არ გამოიყენება (EuGH, 5.6.2012, Rs. C-489/10, „Bonda“).

წევრი სახელმწიფოები აგრეთვე ვალდებული არიან, რომ უზრუნველყონ ყველა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის „კარგ სასოფლო-სამეურნეო და ეკოლოგიურ პირობებში“ შენარჩუნება, თუნდაც ის აღარ გამოიყენებოდეს წარმოებისთვის (№1306/2013, ABL. L 347/549 რეგულაციის 94-ე მუხლი). ყოველივე ეს მრავალრიცხოვანი სკანდალის შედეგია, თუმცა, გასათვალისწინებელია გარემოს დაცვის გადამკვეთი მოთხოვნებიც (მე-11 მუხლი, AEUV).

- 24** გარდა ამისა, საწარმოო პრემიები უკანასკნელ წლებში სულ უფრო არაპროპორციულად გაიყვმა, რასაც შესაბამის შედეგებამდე მივყავართ, განსაკუთრებით, აღმოსავლეთ გერმანიაში. გამოთავისუფლებული სახსრები გამოიყენება აგროსტრუქტურულ პოლიტიკაში („Modulation“; დასაშვებობასთან დაკავშირებით იხ. EuGH, 14.3.2013, Rs. C-545/11, „Agrargenossenschaft Neuzelle“).

ბ) სასოფლო-სამეურნეო სამართლის დაახლოება

ლიტერატურა: Köhler, Die neuen europäischen Begriffe des Lebensmittelrechts, GRUR 2002, 844; Zintler, Die Biotechnologierichtlinie, 2002; Ittershagen/Runge, Die europäischen Vorschriften zur Zulassung und Kennzeichnung genetisch veränderter Produkte, NVwZ 2003, 549; Martinez, Das europäische Weinrecht im Kontext der Gemeinsamen Agrarpolitik, FS Dausen, 2014, 225.

- 25** **სოფლის მეურნეობის ნაწარმით თავისუფალი ვაჭრობის უზრუნველსაყოფად, შემუშავდა მრავალრიცხოვანი პროდუქციის ერთიანი სტანდარტებიც**, რომლებიც მხოლოდ ჯანდაცვის ან მსგავს

საკითხებს არ ითვალისწინებს. ვაჭრობის კლასები და ხარისხის შედარებითი სტანდარტები ასევე მნიშვნელოვანი წინაპირობა გახლდათ მრავალი პროდუქტისთვის, რათა მათზე მთელი კავშირის მასშტაბით ყოფილიყო მოთხოვნა. ამის სამართლებრივი საფუძველია ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების **43-ე მუხლი** (EuGH, 6.11.1989, Rs. C-131/87, „KOM/Rat“; st. Rspr.; ვეტერინარული და ფიტოსანიტარული საკითხების გამოკლებით, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 168-ე მუხლის მე-4 პუნქტის „ბ“ წინადადების შესაბამისად). ზოგიერთ დებულებას ხშირად საჯაროდ აკრიტიკებდნენ (ნაწილობრივ, ამ პრობლემის მცდარი აღქმის გამო). შესაბამისად, ისინი გაუქმდა (რეგულაცია №1221/2008, ABL. L 336/1). თუ საავადმყოფო სტანდარტები და კონტროლი არ იქნება დაცული, სხვა წევრ სახელმწიფოებს, საჭიროებისას, შეუძლიათ, ეროვნული აკრძალვები დააწესონ იმპორტზე, როგორც მოხდა „შემოიღი ძროხის დაავადების (ძროხის ცოფის)“ (BSE, ანუ bovine spongiforme Enzephalopathie) შემთხვევაში (ევროპული ვეტერინარული წესების უყურადღებოდ გატარების შემდეგ) დიდ ბრიტანეთში, 1986 წელს (EuGH, 5.5.1998, Rs. C-157/96, „National Farmers Union“ და თანმდევი სასამართლო პრაქტიკა).

ამავე დროს უამრავი კავშირი და გამოჩენის საკითხი არსებობს **სურსათის კანონმდებლობასთან, 26** **ჯანმრთელობისა და მომხმარებელთა უფლებების დაცვის პოლიტიკასთან** (168-ე მუხლი, AEUV), ისევე როგორც, მაგალითად, გენეტიკური ინჟინერიის სფეროში („Novel Food“) – **ინდუსტრიული პოლიტიკისა და კვლევის და ტექნოლოგიური განვითარებასთან** (173-ე, 179-ე მუხლები, AEUV). ამავდროულად, თითქმის არ არსებობს **სასოფლო-სამეურნეო კანონმდებლობის დაახლოების აქტები**, რომლებიც შეეხება საკვებ საშუალებებს, ფიტოსანიტარიას, ვეტერინარიას, პირუტყვებს, თესვას და ნერგებს, საღებავებს, კონსერვანტებს, გენმოდირებული სასოფლო-სამეურნეო ნაწარმს და სხვა. სოფლის მეურნეობის მთელი რიგი პროდუქტებისთვის მოხერხდა ხარისხის სტანდარტების დაახლოება (წარმოშობის აღნიშვნების ჩათვლით) (რეგულაცია №1151/2012, ABL. L 343/1). სამართლებრივ საფუძველს შორის არჩევანის გაკეთების რთულ პროცესში, როგორც წესი, გადამწყვეტია **სამართლებრივი აქტის ძირითადი მიზანი** (იხ. EuGH, 9.10.2001, Rs. C-377/98, „Niederlande/Rat“).

გ) დამატებითი საბაზრო რეგულაციები

ფასების რეგულირება იწვევს სასოფლო-სამეურნეო წარმოების ზრდას. ამის შესაზღუდად, ზოგიერთი **27** პროდუქტისთვის შემოიღეს **საწარმოო შეზღუდვები** („რძის კვოტა“), ან **სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთების დაკონსერვების** პროგრამები. თუმცა, ამჟამად, დაფინანსების ფორმის პირდაპირი გადახდებით შეცვლის ფონზე, ისინი გაუქმებულია.

დ) სასოფლო-სამეურნეო ნაწარმით საგარეო ვაჭრობის წესები

საბაზრო რეგულაციების საგარეო რეჟიმმა **ევროპული სოფლის მეურნეობა უნდა დაიცვას** მესამე **28** ქვეყნებიდან უფრო იაფი პროდუქციის შემოდინებისგან და **ხელი შეუწყოს** ჭარბი სასოფლო-სამეურნეო ნაწარმის **ექსპორტს** ევროპული კავშირიდან მესამე ქვეყნებში. ორივე პრინციპი ერთიანი აგრარული პოლიტიკის კონფლიქტის მიზეზი გახდა მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციასთან. ზოგიერთ პროდუქტზე არსებობს **დამცავი დათქმები**, რომლებიც, „შიდა ბაზრისთვის ხელშეშლის“ შემთხვევაში, იძლევა იმპორტის საწინააღმდეგო ღონისძიებათა გატარების საშუალებას. ეს მომები უნდა შეესაბამებოდეს მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის წესებს (რეგულაცია №260/2009, ABL. L 84/1).

ევროპული კავშირიდან **სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის ექსპორტს** ხელს უწყობს (WTO-სთვის **29** სადავო) **„ექსპორტის სუბსიდირების“** სისტემა. ეს სუბსიდები, რომლებიც გაიცემა საგარანტიო ფონდიდან, ძვირადღირებულ სოფლის მეურნეობის პროდუქტებს „აიაფებს“ მსოფლიო საბაზრო ფასებამდე (რეგულაცია №612/2009, ABL. L 186/1). გარდა ამისა, დამატებითი ღონისძიებების საშუალებით განივრცობა სუბსიდირების სისტემა; გარკვეული სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტისთვის კი წახალისდება იმპორტი, მათ შორის, მთავარ მწარმოებელ ქვეყნებთან ევროპული კავშირის მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებებით (მაგ.: როგორც შაქრის შემთხვევაში).

2. აგროსტრუქტურული პოლიტიკა (სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების განვითარება)

ა) აგროსტრუქტურული პოლიტიკის ამოცანები და საფუძვლები

- 30** საბაზრო პოლიტიკის პარალელურად, **აგროსტრუქტურული პოლიტიკა** ერთიანი აგრარული პოლიტიკის **მეორე სვეტია**. რაკი ევროპული საბაზრო ორგანიზების ტრადიციული მექანიზმები არ კმარა ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 39-ე მუხლით გათვალისწინებული მიზნების მისაღწევად, **სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების ტერიტორიების მდგომარეობა** უმჯობესდება სასოფლო-სამეურნეო წარმოების სტრუქტურათა გაჯანსაღებით (მეურნეობების მოდერნიზაცია, წამგებიანი საქმიანობის გაუმჯობესება, დახმარების დაწესება ახალგაზრდა ფერმერებისთვის, ფერმერთა კვალიფიკაციის ამაღლება, ეკოლოგიურად გამართული სოფლის მეურნეობა, დამუშავებული მიწების დაკონსერვება, დამუშავებისა და რეალიზაციის გაუმჯობესება და სხვა). ხელშეკრულებებში აგროსტრუქტურული პოლიტიკა არასაკმარისად ფართოდ არის წარმოდგენილი (39-ე მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი, 41-ე და 42-ე მუხლები, AEUV), მაგრამ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 43-ე მუხლის მე-2 პუნქტი მაინც გამოიყენება მის მიმართ. ზოგად სტრუქტურულ პოლიტიკასთან კავშირის გამო, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 174-ე მუხლი გამოიყენება სოფლის მეურნეობის სფეროშიც.

ბ) აგროსტრუქტურული პოლიტიკის განვითარება

- 31** სტრუქტურული პოლიტიკა ჯერ კიდევ 1959 წლის დასაწყისში უნდა ყოფილიყო განზოგადებული საბაზრო პოლიტიკასთან. სინამდვილეში, მხოლოდ ერთიანი ევროპული აქტით **ზოგადი სტრუქტურული პოლიტიკის** (ეკონომიკური და სოციალური ერთობლიობა) შემოღებამ მისცა აგროსტრუქტურულ პოლიტიკას აუცილებელი იმპულსი. მოგვიანებით განხორციელებულმა რეფორმებმა კიდევ უფრო გაზარდა მათი მნიშვნელობა. რიგი ღონისძიებები (მათ შორის, ეკოლოგიურად გამართული სოფლის მეურნეობის განვითარების ხელშეწყობა და დამუშავებული მიწების დაკონსერვება) ზღუდავდა საგარანტიო გადასახადების გაფართოებას, რამაც **გარემოსდაცვითი პოლიტიკის** ინტეგრაცია გამოიწვია. აგროსტრუქტურული პოლიტიკა უფრო მეტად **შერეული (ევროპულ-ეროვნული)** ფორმის იყო, ვიდრე საბაზრო პოლიტიკა (მათ შორის, თანადაფინანსების პრინციპი და ეროვნული სტრატეგიული გეგმები). ზოგადი სტრუქტურული პოლიტიკის პარალელურად, 90-იანი წლებიდან არსებობს **რეგიონული** (მაგ.: მაღალმთიანი და ევროპული კავშირის უკიდურესად განაპირა რეგიონებისათვის) და **დარგობრივი** (მაგ.: თევზჭერისათვის) სტრუქტურული პოლიტიკა. ერთიანი აგრარული პოლიტიკის „**Agenda 2000**“-ის მეშვეობით, აგროსტრუქტურული პოლიტიკა საბოლოოდ გამოვიდა საბაზრო პოლიტიკის ჩრდილიდან. მნიშვნელოვნად გაიზარდა სტრუქტურული ოპერაციების მთლიანი ფინანსური მოცულობაც.

გ) აგროსტრუქტურული პოლიტიკის მდგომარეობა

- 32** 2014 წლიდან რეგულაცია №1305/2013 (ABL. L 347/487, შემდგომი განხორციელების წესებით) **სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების განვითარების** ხელშეწყობის შესახებ აგროსტრუქტურული პოლიტიკის ძირითადი ინსტრუმენტია. ამგვარი ხელშეწყობის ღონისძიებებს ახორციელებს სასოფლო-სამეურნეო მიწების განვითარებაზე პასუხისმგებელი სოფლის მეურნეობის ევროპული ფონდი (EAFRD). დირექტივის მიზანია სოფლის მეურნეობისა და სატყეო მეურნეობის კონკურენტუნარიანობის გაზ-

რდა რესტრუქტურიზაციის, განვითარებისა და ინოვაციების დახმარებით; გარემოსა და ლანდშაფტის დაცვა მიწათსარგებლობის ხელშეწყობით; ასევე, სოფლად ცხოვრების დონის ამაღლება და ეკონომიკის დივერსიფიკაცია. სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების განვითარება დაფუძნებულია წევრ სახელმწიფოთა მიერ შედგენილ და ევროპული კომისიის მიერ დამტკიცებულ პროგრამებზე (მე-6 მუხლი), რომლებიც, თავის მხრივ, შემუშავდა **ევროპული კავშირის ზოგადი სტრუქტურული პოლიტიკის** სახელმძღვანელო რეკომენდაციების საფუძველზე (ზოგადი ფონდების №1303/2013, ABI. L 347/320 რეგულაციის მე-4 მუხლი). წევრ სახელმწიფოებს ეხება თითოეული ღონისძიების **თანადაფინანსება**. სხვა აგროსტრუქტურული ღონისძიებები მოიცავს სოფლის მეურნეობის სტატისტიკას, კვლევასა და საინფორმაციო ქსელის აღრიცხვას (ევროპული კავშირის სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 03.30).

საერთო ჯამში, **„Agenda 2000“**-ის ღონისძიებათა მრავალფეროვნებისა და მათ უკან არსებული დაფინანსების გათვალისწინებით, აგროსტრუქტურული პოლიტიკა, საბაზრო პოლიტიკის პარალელურად, სამართლიანად შეიძლება ჩაითვალოს **ერთიანი აგრარული პოლიტიკის „მეორე სვეტად“**. ამავდროულად, გრძელდება სტრუქტურული ღონისძიებების გაფართოება საბაზრო პოლიტიკის ხარჯზე და, შესაბამისად, პროდუქტის სიჭარბესთან ბრძოლა. განვითარების ნაკლოვანებად მიიჩნევა ის, რომ ფერმერები სულ უფრო მეტად გარდაიქმნებიან სამეწარმეო მწარმოებლებიდან სუბსიდიების მიმღებად („ლანდშაფტის მეტაღეებად“).

3. საბაზრო რეგულაციების ადმინისტრირება და ფინანსირება

ა) სოფლის მეურნეობის ადმინისტრირება

საბაზრო რეგულაციების განხორციელების ძირითად სამართლებრივ ჩარჩოს დღეს-დღეობით ქმნის რეგულაცია №1306/2013 (ABI. L 347/549). იმისათვის, რომ მან საბაზრო რეგულაციების მიზნების შესაბამისი გავლენა იქონიოს ბაზარზე არსებულ პროდუქტებზე, საჭიროა **დიდი რაოდენობით ინდივიდუალური რეგულაციები** (მაგ.: ფასებთან დაკავშირებით, ან გარეგანი დაცვის შემთხვევაში). ამ ღონისძიებებს, რომლებიც, როგორც წესი, „განმახორციელებელი რეგულაციების“ ფორმით გვხვდება, არ ადგენს ევროპული საბჭო: მათ, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 291-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, განსაზღვრავს ევროპული კომისია, რომელსაც, თავის მხრივ, ეროვნული ოფიციალური უწყებების შესაბამისი **კომიტეტები** ეხმარებიან კონკრეტულ პროდუქტებთან მიმართებით (მაგ.: მარცვლეულის მართვის კომიტეტი).

საბაზრო რეგულაციების შემდგომი ადმინისტრაციული განხორციელება, ზოგადი წესების შესაბამისად, წევრი სახელმწიფოების კომპეტენტური **ორგანოების პასუხისმგებლობაა**. გერმანიაში ეს უწყებებია **სოფლის მეურნეობისა და სურსათის ფედერალური სააგენტო (BLE)**, რომლის ადგილსამყოფელიც არის ბონში; ასევე, მესამე ქვეყნებთან აგრარული ვაჭრობის სფეროში საბაჟო ორგანოები (კანონი საერთო საბაზრო ორგანიზაციების განხორციელების შესახებ, რომელიც ხელახლა გამოქვეყნდა 24.6.2006, BGBl. I 1847). ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-17

მუხლისა და ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 258-ე მუხლის თანახმად, ევროპული სოფლის მეურნეობის სამართალს წევრი სახელმწიფოები იყენებენ ევროპული კომიტეტის მეთვალყურეობით (*Gaster, Die Überwachung der Anwendung des Agrargemeinschaftsrechts durch die MSen, 1990*). სოფლის მეურნეობის საერთო კანონმდებლობის აღსრულებისას დაშვებულ შეცდომებზე პასუხისმგებლობა ასევე წევრ სახელმწიფოებს ეკისრებათ (EuGH, 18.10.1984, Rs. 109/83, „Eurico“).

ბ) სოფლის მეურნეობის ერთიანი დაფინანსება

- 36** საკავშირო დაფინანსება („**ფინანსური სოლიდარობა**“) ერთიანი აგრარული პოლიტიკის ფუნდამენტური პრინციპია. სოფლის მეურნეობისთვის გაწეული ხარჯები კვლავაც **ევროპული კავშირის ბიუჯეტის თითქმის ნახევარს** შეადგენს, რაც მნიშვნელოვანი ფინანსური ვალდებულებაა, უპირველეს ყოვლისა, გადასახდელების გადამხდელებისათვის. სასოფლო-სამეურნეო პროექტების დასაფინანსებლად პირველ საბაზრო რეგულაციებთან ერთად, 1962 წელს შეიქმნა ევროპის სოფლის მეურნეობის საორიენტაციო და საგარანტიო ფონდიც (რეგულაცია №25/1962, OJ 991), რომელიც 1970 წლის შემდეგ **ევროპული კავშირის ბიუჯეტის** ინტეგრირებული ნაწილია. 2007 წლის 1 იანვრიდან ეს ორი მიმართულება (მართვა და უზრუნველყოფა) გაიყო: **ევროპის სოფლის მეურნეობის საგარანტიო ფონდი** პროდუქტებსა და პროდუქტებთან დაკავშირებულ მომსახურებებს განაგებს, **სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების განვითარების ევროპული ფონდი** კი აგროსტრუქტურულ პოლიტიკას აფინანსებს (დეტალურად, იხ. რეგულაცია №1305 და 1306/2013, ABI. L 347/487 და 549). საგარანტიო ფონდით ძირითადად ფინანსდება **ინტერვენციები** სასოფლო-სამეურნეო ბაზრების რეგულირებისთვის (ფასების სისტემა და შემოსავლის მხარდაჭერა), **ექსპორტის ანაზღაურება**, **სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების განვითარება** და რამდენიმე სახის სხვა ღონისძიება, მათ შორის, სტრუქტურული პოლიტიკის თვალსაზრისით. 1987/88 წლებში განხორციელებული რეფორმების შემდეგ, სოფლის მეურნეობის ხარჯები ექვემდებარება მკაცრ ლიმიტებს, რომლებიც დაწესებულია ევროპული კავშირის სოფლის მეურნეობის ბიუჯეტის **სახელმძღვანელო პრინციპებით**. მათი შესრულების ვალდებულება უზრუნველყოფილია, უპირველეს ყოვლისა, ევროპული კავშირის ორგანოების 2006 წლის 17 მაისის ინსტიტუციათაშორის ხელშეკრულებით. საბაზრო რეგულირების პოლიტიკის ფარგლებში გათვალისწინებული ხარჯები, პრინციპში, მთლიანად კავშირს ეკისრება. „ტექნიკური“ თვალსაზრისით, ხარჯები თავდაპირველად წინასწარ ფინანსდება ეროვნულ დონეზე და **ანაზღაურდება** ფინანსური ანგარიშის დახურვის პროცედურის შესაბამისად, თუ ეს თანხები არ გამოყენებულა არსებითად უკანონოდ ან სათანადო კონტროლის გარეშე. არცთუ იშვიათად, ეს იწვევს სამართლებრივი დავის განხილვას სასამართლოში. გერმანიაში აუნაზღაურებელ თანხებზე პასუხისმგებლობა, გერმანიის ძირითადი კანონის 104-ე მუხლის მე-6 თანახმად, შესაბამის ფედერალურ დონეს ეკისრება. თავის მხრივ, სტრუქტურული პოლიტიკის ღონისძიებები რეგულარულად თანადაფინანსებით ხორციელდება ეროვნულ დონეზე.

სოფლის მეურნეობის ფონდების მილიარდებიანი ბიუჯეტი ხშირად სასურველი 37
ობიექტია **თაღლითური პრაქტიკისთვის**, რასაც ერთობლივად უნდა ებრძოლონ
კავშირიც და წევრი სახელმწიფოებიც (325-ე მუხლი, AEUV). აქედან გამომდინარე,
განსაზღვრული სტანდარტების შესაბამისად ინიშნება რეგულარული შემონმებები
(№1306/2013, ABL. L 347/549 რეგულაციის 58-ე მუხლი). არასწორმა მონაცემებმა
შესაძლოა დახმარების შემცირება ან, გარკვეულ შემთხვევებში, დახმარების მოთხოვ-
ნაზე უფლების სრული დაკარგვა გამოიწვიოს. საკონტროლო პარამეტრების გაუმჯო-
ბესებას უზრუნველყოფს მონაცემთა ბაზა (მართვის და კონტროლის ინტეგრირებული
სისტემა (InVeKoS), რეგულაცია №73/2009, ABL. L 30/27). თავდაპირველად, ევრო-
პული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ დაუშვებლად ცნო საწარმოებთან
დაკავშირებული სუბსიდიების ოდენობის გამოქვეყნება (რეგულაცია №259/2008, ABL.
L 76/28) ფიზიკური პირების მონაცემთა დაცვის მიზეზით. შესაბამისად, ეს პროცესი
შემოიფარგლა იურიდიული პირებით (რეგულაცია №410/2011, ABL. L 108/24). ამ-
ჟამად გამოიყენება რეგულაცია, რომელიც აწესებს ბარიერებს (№1306/2013, ABL. L
347/549 რეგულაციის 111-ე მუხლი).

IV. ერთიანი თევზჭერის პოლიტიკა

ლიტერატურა: Churchill/Owen, The EC Common Fisheries Policy, 2010; Wakefield, Sustainability
and Socio-Economic Need in the Common Fisheries Policy, ELRev 2010, 476; Markus, Wege zu
einer nachhaltigen EU-Fischereiaußenhandelspolitik, EuR 2013, 697.

თევზჭერა, ფართო გაგებით, სოფლის მეურნეობის „პირველად პროდუქტად“ ითვლე- 38
ბა. ლისაბონის ხელშეკრულების ამოქმედების შემდეგ, ეს სფერო აისახა ევროპული
კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებაში, ცალკე თავის სახით. 38-ე მუხ-
ლის (AEUV) თანახმად, თევზჭერა შიდა ბაზრის განუყოფელი ნაწილია, ხოლო **ერთი-
ანი თევზჭერის პოლიტიკა** – სოფლის მეურნეობის საერთო პოლიტიკის სპეციალუ-
რი რეჟიმი. ერთიანი თევზჭერის პოლიტიკა მსხვილი საზღვაო ქვეყნების (მათ შორის,
დიდი ბრიტანეთისა და ესპანეთის) განევრიანების შემდეგ ჩამოყალიბდა და ერთიან
აგრარულ პოლიტიკასთან მიმართებით განსაკუთრებული თავისებურებებით ხასიათ-
დება. მისი ნაწილი, კერძოდ, **საზღვაო ბიოლოგიური რესურსების დაცვა**, ევრო-
კავშირის ექსკლუზიური უფლებამოსილებაა (მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვე-
პუნქტი, AEUV; იხ. EuGH, 13.6.2018, Rs. C-683/16, „Deutscher Naturschutzring“).
ასევე გამოიყენება სოფლის მეურნეობის სფეროსათვის დადგენილი პირველადი სა-
მართლოს პრინციპები. ამ უფლებამოსილების მთავარი საფუძველი, 38-ე მუხლთან
ერთად, არის 43-ე მუხლის მე-2 პუნქტი (AUEV), რომელიც, ჩვეულებრივ, საკანონ-
მდებლო პროცედურაზე მიუთითებს; გარკვეული ტექნიკური საკითხები, როგორიცაა
თევზაობის კვოტების დანესება და განაწილება, 43-ე მუხლის მე-3 პუნქტის (AEUV)
შესაბამისად დგინდება ევროპული საბჭოს მიერ (EuGH, 26.11.2014, verb. Rs.
C-103/12 u. a, „EP und KOM/ Rat“; 1.12.2015, verb. Rs. C-124/13 und 125/13, „EP
und KOM/Rat“).

1. ერთიანი თევზჭერის პოლიტიკის ფაქტობრივი თავისებურებები

- 39 ერთიანი თევზჭერის პოლიტიკის ზოგიერთი ფაქტობრივი თავისებურება განმარტავს მის განსაკუთრებულ ადგილს სოფლის მეურნეობის ზოგად პოლიტიკაში. თანამედროვე თევზაობის მეთოდები („გადაჭარბებული თევზჭერა, გადამეტებული სარენი“) **თევზის მარაგებს**, როგორც ეკონომიკურ სიკეთეს, საფრთხეს უქმნის. ერთიანი აგრარული პოლიტიკისგან განსხვავებით, ერთიანი თევზჭერის პოლიტიკა უნდა ებრძოდეს მარაგების **სიმცირეს** და არა სიმდიდრეს. საბაზრო რეგულაციებმა **მარაგების დაცვისა და თევზაობის უფლებათა** გადანაწილების საკითხები მანამდე უნდა გადაწყვიტოს, სანამ საბაზრო რეგულირების ტიპურ საკითხებს განიხილავს (ფასები, რეალიზაცია, საგარეო ვაჭრობა). გარდა ამისა, ფერმერისგან განსხვავებით, მეთევზე არ არის მიბმული ერთ ადგილზე: მას შეუძლია, მოქმედებდეს მსოფლიო წყლების მასშტაბით. გარდა ამისა, მეთევზეებს ან სათევზაო კომპანიებს შეუძლიათ, თავიანთი გემები წარმოშობის ქვეყნის **დროშის შეცვლით** დაარეგისტრირონ სხვა წევრ სახელმწიფოში.

2. ერთიანი თევზჭერის პოლიტიკა და საერთაშორისო საზღვაო სამართალი

- 40 ერთიანი თევზჭერის პოლიტიკის ფორმირებისას, ევროპული კავშირისა და მისი წევრი სახელმწიფოებისთვის სავალდებულო საერთაშორისო საზღვაო სამართლის წესების, კერძოდ, გაეროს 1982 წლის საერთაშორისო საზღვაო სამართლის კონვენციის შესაბამისად, უნდა განასხვავონ საზღვაო რეჟიმები. ესენია:

- **ტერიტორიული წყლები** (როგორც წესი, 12 საზღვაო მილი („სმ“) როგორც სანაპირო სახელმწიფოს ტერიტორიის ნაწილი;
- **200 სმ-იანი ეკონომიკური ზონა**, სადაც სანაპირო ქვეყნებს აქვთ თევზაობის უფლებები. ევროპული კავშირი ეროვნულ ეკონომიკურ ზონებს 1976 წლიდან (ევროპული საბჭოს რეზოლუცია 3.11.1976) განიხილავს როგორც „ევროპული კავშირის ზღვას“ ატლანტიკის, ჩრდილოეთ და ბალტიის ზღვებში (თუმცა, არა ხმელთაშუა ზღვაში);
- **საერთაშორისო წყლები** (200 სმ-ის მიღმა), სადაც შესაძლებელია თავისუფალი თევზაობა საერთაშორისო სამართლებრივი რეგულაციების დაცვით.

ევროპული თევზაობა შესაძლებელია ევროპული კავშირის ზღვაშიც და საერთაშორისო წყლებშიც, ასევე – ხელშეკრულებით გათვალისწინებული შეთანხმებების დაცვით – **შესაძენი ქვეყნების ეკონომიკურ ზონებში** (მაგ.: აშშ, კანადა ან დასავლეთ აფრიკა). გარდა ამისა, ევროპული თევზჭერის პოლიტიკა ჩართულია თანამშრომლობის სხვადასხვა ხელშეკრულებაშიც.

3. ერთიანი თევზჭერის პოლიტიკის განვითარება

- 41 დღევანდელი ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მე-18 მუხლით გათვალისწინებული დისკრიმინაციის აკრძალვის თვალსაზრისით, 1970 წელს პირვანდელი 6-წევრიანი გაერთიანების წევრმა სახელმწიფოებმა თავიანთი მეთევზეები თანაბრად დაუშვეს ეროვნულ ტერიტორიულ წყლებში. 1973 წელს, **დიდი ბრიტანეთის, დანიისა და ირლანდიის** განწევრიანების პროცესში, ეს საზღვაო ქვეყნები გარკვეულ **შემზღუდვებზე** შეთანხმდნენ. წევრ სახელმწიფოებს უფლება მიეცათ, თავიანთი **12 სმ-იანი ტერიტორიული წყლები** დაეტოვებინათ თევზაობისთვის განკუთვნილი გემებისთვის, რომლებიც ტრადიციულად მოსაზღვრე სანაპიროებიდან თევზაობდნენ. საკუთარს გარდა, ესენი შეიძლება ყოფილიყვნენ სხვა წევრ სახელმწიფოთა მეთევზეებიც, რომლებსაც აქ „თევზაობის ისტორიული უფლებები“ ჰქონდათ. აღნიშნული რეგულაცია რეგულარულად განახლდება შემზღუდული პერიოდით, ამჟამად – 2022 წლამდე (დღევანდელი №1380/2013, ABl. L 354/22 რეგულაციის მე-5

მუხლის მე-2 პუნქტი). 12 სმ-იანი ზონის მიღმა ევროპული კავშირის ზღვაზე თანაბარი დამწვების პრინციპი ვრცელდება (EuGH, 16.2.1978, Rs. 61/77, „KOM/Irland“).

4. ერთიანი თევზჭერის პოლიტიკის მდგომარეობა

ერთიანი აგრარული პოლიტიკის სამოქმედო **ფარგლებს** ამჟამად განსაზღვრავს **რეგულაცია №131380/2013 (ABL. L 354/22)** ერთიანი თევზჭერის პოლიტიკის შესახებ. დოკუმენტმა, წინამორბედ ნორმებზე მეტად, მაგრამ მაინც შემზღუდლად, „გრძელვადიან პერსპექტივაში წვლილი უნდა შეიტანოს ეკოლოგიური, ეკონომიკური და სოციალური **მდგრადობის** განვითარებაში“. **ბაზრის რეგულირების** საფუძველია რეგულაცია №1379/2013, ABL. L 354/1 (თევზჭერისა და აკვაკულტურული პროდუქტების ბაზრების საერთო ორგანიზაცია). გარდა ამისა, დამატებით არსებობს უამრავი **აღმასრულებელი რეგულაცია** (ევროპული კავშირის სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 04.10.30). ღონისძიებებს, რომლებიც „**თევზაობის შესაძლებლობების** გამოსწორებასა და განაწილებას“ ეხება, საბჭო ადგენს პარლამენტთან კონსულტაციის შემდეგ (43-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, AEUV).

ა) თევზის მარაგების შენარჩუნება

№1380/2013 (ABL. L 354/22) რეგულაციის მე-6 მუხლი ითვალისწინებს რიგ ღონისძიებებს, რომელთა მიზანია გადამეტებული თევზაობით საფრთხეში მყოფი მარაგების დაცვა. ისინი ხელს უწყობენ **საზღვაო გარემოს დაცვასაც**. თევზჭერის მართვის **სამეცნიერო ბაზის** შექმნის უზრუნველსაყოფად, გათვალისწინებულია წვერი სახელმწიფოების მიერ დეტალური ინფორმაციის შეგროვება და სამეცნიერო ორგანიზაციების მონაწილეობა (№1380/2013, ABL. L 354/22 რეგულაციის 25-ე მუხლი; აგრეთვე რეგულაცია №2017/1004, ABL. L 157/1).

საერთო თევზჭერის ფარგლებს („TAC“, ანუ Total allowable catches) ადგენს ევროპული საბჭო (რეგულაცია 2015/104, ABL. L 22/1). წვერი სახელმწიფოებს, კონკრეტული განაწილების პრინციპით („ფარდობითი სტაბილურობის პრინციპი“), **ეროვნული კვოტები** ენიჭებათ თევზაობისათვის. ამასთან, არსებობს კვოტების სახელმწიფოთა შორის გაცვლის შესაძლებლობებიც. წვერი სახელმწიფოები თევზაობის კვოტებს ანაწილებენ საკუთარ **მეთევზეებს** შორის. თუმცა, ბევრი პრობლემა წარმოიქმნება „**Quota-hopping**“-ის სახით, რაც გულისხმობს გემების რეგისტრაციას სხვა ქვეყნებში, მათი კვოტების გამოყენების მიზნით (EuGH, 14.12.1989, Rs. C-216/87, „Jaderow“). თუ რომელიმე ქვეყანა კვოტას გადააჭარბებს, მომდევნო წელს შესაბამისად შეუმცირდება (№1224/2009, ABL. L 343/1 რეგულაციის 105-ე მუხლი; იხ. EuG, 21.11.2012, Rs. T-76/11, „Spanien/KOM“). საჭიროების შემთხვევაში, კვოტები შეიძლება მიმდინარე წელსაც შემცირდეს (EuGH, 14.10.2014, Rs. C-611/12 P, „Giordano“).

გარდა ამისა, თევზის გარკვეული სახეობების ან მარაგებისთვის შეიძლება შემუშავდეს გრძელვადიანი გეგმები, რომლებიც კონკრეტულ საკონსერვაციო მიზნებსა და ღონისძიებებს ითვალისწინებს (№1380/2013, ABL. L 354/22 რეგულაციის მე-9 მუხლი); ასევე, განისაზღვროს მარაგების შესავსები ადგილები (№1380/2013, ABL. L 354/22 რეგულაციის მე-8 მუხლი). შემზღუდვები დაწესდა თევზების იმ კატეგორიებთან მიმართებითაც, რომლებსაც ბადის ან თევზაობის სხვა მასიური საშუალებებით იჭერდნენ, მაგრამ თევზჭერის სამიზნეები არ იყვნენ (რეგულაცია №297/2013, ABL. L 90/10), და დადგინდა მათი ნაპირზე გადმოტვირთვის ვალდებულება (რეგულაცია №2015/812, ABL. L 133/1).

თევზაობის რაოდენობრივი შემზღუდვების გარდა, ევროპული კავშირი თევზის მარაგების დაცვას ცდილობს **გემებთან დაკავშირებული ღონისძიებების** კომპლექსური სისტემის (მათ შორის, თევზჭერი

გემების რაოდენობის, ზომისა და სიძლიერის შეზღუდვები; ზღვაში ნებადართული თევზაობის დროის შეზღუდვა; ე.წ. **თევზჭერის დანახარჯების ლიმიტები**) და **კონსერვაციის ტექნიკური ღონისძიებების** (მაგ.: ბადეების მინიმალური ზომების დაცვა არაბრდასრული თევზის დასაცავად) გამოყენებით. მნიშვნელოვანია **საერთო ფლოტისა და თევზჭერის სტრუქტურული პოლიტიკაც** (ევროპული კავშირის სათვალავო ფლოტის შემცირება, რათა შენარჩუნდეს ბალანსი თევზჭერის მოცულობასა და ნებადართულ დაჭერას შორის; ფლოტის კონტროლირებადი მოდერნიზაცია და სხვა). ერთიანი თევზჭერის პოლიტიკის, როგორც ერთიანი აგროსტრუქტურული პოლიტიკის ნაწილის მიზანია ზღვის პროდუქტების დამუშავების, რეალიზაციის, აგრეთვე აკვაკულტურის ეკოლოგიური გაუმჯობესება (№1380/2013, ABL. L 354/22 რეგულაციის 34-ე მუხლი). ამ მრავალფეროვანი პოლიტიკების დასაფინანსებლად, 2006 წელს შეიქმნა თევზჭერის ევროპული ფონდი, რომელიც დროთა განმავლობაში **ევროპულ სამღვავო და თევზჭერის ფონდად** გარდაიქმნა (რეგულაცია №508/2014, ABL. L 149/1).

- 46** თანდათანობით გაძლიერდა მარაგების შენარჩუნებაზე კონტროლის მექანიზმებიც (რეგულაცია №1224/2009, ABL. L 343/1). ნევრ სახელმწიფოთა შესაბამის უწყებებს ევალებათ, რომ: უზრუნველყონ მარაგების შენარჩუნების ვალდებულებათა დაცვა მეთევზეების მხრიდან; ევროპულ კომისიას აცნობონ თევზჭერის შედეგები და სისხლისსამართლებრივი და ადმინისტრაციული კანონმდებლობით აღკვეთონ შესაბამისი დარღვევები (№1380/2013 რეგულაციის 36-ე მუხლის მე-3 პუნქტი; უფრო დეტალურად რეგულაცია №1005/2008, ABL. L 286/1). **ევროპული კომისია** ზედამხედველობს ეროვნულ მაკონტროლებელ ორგანოებს და უფლებამოსილია, შეტყობინების გარეშე შეამოწმოს ისინი (№1380/2013, ABL. L 354/22 რეგულაციის მე-12 მუხლი).

ბ) ზღვის პროდუქტების ერთიანი ბაზრის ორგანიზება

- 47 თევზაობისა და აკვაკულტურის პროდუქტების საერთო ბაზრის ორგანიზება** (რეგულაცია №1379/2013, ABL. L 354/1), მარაგების შენარჩუნების ღონისძიებებთან ერთად, ერთიანი თევზჭერის პოლიტიკის მეორე ძირითადი წესია. თევზჭერის ერთიანი ბაზრის ორგანიზება სოფლის მეურნეობის ერთიანი საბაზრო რეგულაციების ძირითად ნიმუშს მიჰყვება, რომლის მიხედვითაც, ისინი გარე ფაქტორებისგან დაცულ **ზღვის პროდუქტების თავისუფალ შიდა ბაზარს** ქმნიან. ინტერვენციული ღონისძიებები ითვალისწინებს თევზჭერისა და თევზაობის ინდუსტრიის ინტერესებს. მომხმარებელთა უფლებების დაცვა უზრუნველყოფილია ხარისხისა და ეტიკეტირების სტანდარტებით. ფასები ყოველწლიურად რეგულირდება ბაზარზე არსებული **საორიენტაციო ფასის** მიხედვით. უფრო დაბალი **გამოსასყიდი** ფასის გამო, ჭარბი პროდუქტები შეიძლება ამოიღონ ბაზრიდან. საჭირო სუბსიდიები ფინანსდება სოფლის მეურნეობის ფონდებიდან. **თევზჭერის შიდა ბაზრის გარე დაცვა** ემყარება ტარიფებს, საცნობარო ფასებსა და, საჭიროების შემთხვევაში, საკომპენსაციო გადასახადებსაც, რომელთა მეშვეობითაც შედარებით იაფი „მსოფლიო ბაზრის თევზის“ ფასი ჩამოიწვეს ევროპული კავშირის ფასების დონემდე.

გ) ევროპული კავშირის საგარეო ურთიერთობები თევზჭერის პოლიტიკაში

- 48** ევროპული კავშირი, **ნევრ სახელმწიფოებთან ერთად**, ფლობს საგარეო კომპეტენციას, რომელიც პრაქტიკაში სულ უფრო მნიშვნელოვანი გახდა „ევროპული კავშირის ზღვის“ შექმნის შემდეგ (1976) (იხ. EuGH, 14.7.1976, verb. Rs. 3, 4, 6/76, „Kramer“; st. Rspr., str.; მსოფლიოს მასშტაბით თევზაობის შესახებ №1380/2013, ABL. L 354/22 რეგულაციის 28-ე მუხლი). **სამღვავო ბიოლოგიური რესურსების შენარჩუნების** სპეციფიკური სფერო ევროპული კავშირის **ექსკლუზიური კომპეტენციაა**. **თევზჭერის**

ხელშეკრულებები, რომლებიც ძირითადად თევზაობის უფლებებს ეხება, და არა თევზით ვაჭრობას, როგორც წესი, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 43-ე მუხლს ემყარება.

ევროპული კავშირი მიერთებულია ყველა მნიშვნელოვან **საერთაშორისო ხელშეკრულებას**. შე- 49
საბამისად, ის ყველა მთავარი **საერთაშორისო ორგანიზაციის** სრულუფლებიანი წევრია, ან წევრ სახელმწიფოებთან ერთად სარგებლობს შესაბამისი დამკვირვებლის სტატუსით (მათ შორისაა გაეროს საერთაშორისო სამზღვაო სამართლის კონვენცია (1982); ჩრდილო-დასავლეთისა და ჩრდილო-აღმოსავლეთის თევზჭერის ატლანტიკური ორგანიზაციები; კონვენცია ანტარქტიდის ცოცხალი საზღვაო რესურსების დაცვის შესახებ; ვეშაპების ჭერის საერთაშორისო კონვენცია; შდრ. ევროპული კავშირის სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 04.20.10). ამ ორგანიზაციების გადანაცვ-ტილებებმა შეიძლება წარმოშვას შესაბამისი შესრულების ვალდებულებები (რეგულაცია 1386/2007, ABI. L 318/1). კავშირი ორმხრივ **ხელშეკრულებებს** დადებს მესამე ქვეყნებთან (მაგ.: ნორვეგიასთან) თევზაობის უფლებების მინიჭებაზე. ამ დოკუმენტების ძირითადი იდეაა **მდგრადობისა და პარტნი-ორობის** გაუმჯობესება (1380/2013, ABI. L 354/22 რეგულაციის 31-ე მუხლი). ხანდახან საქმე ეხე-ბა **სარგებლის გამიარებასაც** (აშშ/კანადა: თევზაობის უფლების გაცვლა სატარიფო დათმობებზე; გვინეა-ბისაუ, სენეგალი, მადაგასკარი: თევზაობის უფლებების მინიჭება განვითარებაში დახმარების საპასუხოდ). მსგავსი ორმხრივი ხელშეკრულებები ბევრია (სრულ სიას შეიცავს ევროპული კავშირის სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 04.20.20)

V. მიმოხილვა

წარსულში აგრარული პოლიტიკის დიდი წვლილით, ევროპულმა კავშირმა ზედმეტად 50
ბიუროკრატიული ორგანიზაციის რეპუტაცია გამოიმუშავა, რაც სრულიად ბუნებ-რივია. თუმცა, უკანასკნელ წლებში შესამჩნევია ცვლილებები, რომლებიც ევროპულ აგრარულ პოლიტიკას საერთაშორისო კონტექსტში სულ უფრო მეტ მნიშვნელობას სძენს. ეს ხდება **სასოფლო-სამეურნეო ხარჯების არსებითად შემცირებით**, ასე-ვე, ცალკეულ ფერმერთა ინდივიდუალური შემოსავლის მხარდამჭერი პროგრამების რეორიენტაციით. ამას ემსახურება გარანტირებული ფასების, წარმოების მოცულობი-სა და **მდგრადი სოფლის მეურნეობის** კრიტერიუმებზე მკაცრად ორიენტირებული სუბსიდირების პოლიტიკა. სოფლის მეურნეობის ნაწარმზე მზარდი მოთხოვნილება ამ შემთხვევაში ისეთივე მნიშვნელოვან როლს ასრულებს, როგორც მსოფლიო სა-ვაჭრო ორგანიზაციის მზარდი ზეწოლა ბაზრების უფრო მეტად გახსნასთან მიმართე-ბით. მიუხედავად ამისა, სოფლის მეურნეობა, სავარაუდოდ, კიდევ დიდხანს დარჩება არეალში, რომელიც საჭიროებს განსაკუთრებით ძლიერ ევროპულ ინტერვენციას. განსაკუთრებული გამოწვევის წინაშე დგას თევზჭერის პოლიტიკა, რომელმაც, მიუხე-დავად ყველა წინააღმდეგობისა, ქმედითი ზღვრები უნდა დაადგინოს ჭარბი მეთევზე-ობის აღსაკვეთად.

§25. მომსახურების თავისუფლება

ლიტერატურა: ამომწურავი ნუსხა: Ludwigs, in: Dausies/Ludwigs (Hrsg.), HB EU-WirtschR, E I, 2017.

სხვა ლიტერატურა: White, Workers, Establishment and Services in the EU, 2004; Freyer, Dienstleistungserbringung ohne Grenzen, EuZW 2008, 459; Dubos/Kauffmann (Hrsg.), L'Europe des

services, 2009; Calliess/Korte, Handbuch Dienstleistungsrecht in der EU, 2010; Mathisen, Consistency and coherence as conditions for justification of Member State measures restricting free movement, CMLRev 2010, 1021; Reimer, Europäisches Dienstleistungsverwaltungsrecht, in: Terhechte (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 2011, § 18; Kaddous/Grisel, Libre circulation des personnes et des services, 2012; Kuhn, Die Verwirklichung des freien Dienstleistungsverkehrs im Spannungsfeld von wirtschaftlicher Handlungsfreiheit und Sozialgestaltung, 2013; Pache, Dienstleistungsfreiheit, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 4. Aufl. 2015, § 11.

ინტერნეტმისამართი: http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/index_en.htm

I. საფუძვლები: მომსახურების თავისუფლება, როგორც შიდა ბაზრის ნაწილი

- 1 საქონლის გადაადგილების თავისუფლების მსგავსად (§22), (სახელმწიფოთაშორისი) მომსახურების გადაადგილების თავისუფლება (ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 56-ე და მომდევნო მუხლები) წევრ სახელმწიფოთა შორის არსებული რეალური შიდა ბაზრის შეუცვლელი ნაწილია (26-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV). მისთვის დამახასიათებელია ის გარემოება, რომ ორი მონაწილე **ეკონომიკური ურთიერთობის სუბიექტის** (მომსახურების მიმღები და მიმწოდებელი) ადგილსამყოფელი, ძირითადად, **სხვადასხვა წევრ სახელმწიფოშია** და მხოლოდ (არამატერიალური) **მომსახურება** (ხანგრძლივად) **კვეთს საზღვარს**. ამ მიზეზით, შესაძლებელია მისი დოგმატური განვითარებისთვის მნიშვნელოვანი **პარალელების** გავლება (მაგ.: ფიზიკურ ობიექტებთან დაკავშირებული) **საქონლის გადაადგილების თავისუფლებასთან**. განსაკუთრებით ყურადსაღებია ის ძლიერი დინამიკა, რომელიც ახასიათებს მომსახურების თავისუფლებას. სხვა ძირითად თავისუფლებებზე მეტად, ხელშეკრულების **თავდაპირველი კონცეფციის** მიღმა განვითარდა ფაქტობრივი რეალობა და, ასევე, მის შედეგად წარმოქმნილი სამართლებრივი რეალობა, რომელზეც ძლიერი გავლენა იქონია სასამართლო პრაქტიკამ.

ვინაიდან მომსახურება პირებმა უნდა განიონ, ხელშეკრულებაში თავდაპირველად ხაზგასმული იყო მომსახურების თავისუფლების **პერსონალური ასპექტი** და მოგზაურობის შესაძლებლობა. შესაბამისად, მომსახურების თავისუფლება მნიშვნელოვანწილად ფორმირდებოდა დაფუძნების თავისუფლების პარალელურად. ამავე დროს, პირადი ასპექტის გამო, შესაბამისი სამართლებრივი რეგულაციები არ უნდა შემოიფარგლოს მხოლოდ მომსახურებით: ისინი უნდა გავრცელდეს მომსახურების მომწოდებელზე და, შესაძლოა, მიმღებზეც. სწორედ ეს განასხვავებს მომსახურების თავისუფლებას საქონლის გადაადგილების თავისუფლებისგან, სადაც რეგულაციები მხოლოდ პროდუქტს და მის ბაზარზე ჩაშვებას ეხება. მომსახურების თავისუფლების სამართლებრივ რეგულირებას, საქონლის გადაადგილების თავისუფლებისგან განსხვავებით, ართულებს მომსახურების ტიპების მნიშვნელოვანი სიმრავლე. საერთაშორისო ეკონომიკურ სამართალში არსებით განსხვავებებს გამოკვეთენ GATT-ისა (საქონლის გადაადგილება) და GATS-ის (მომსახურების მიწოდება) ხელშეკრულებები.

- 2 ზოგადი ეკონომიკური განვითარების ფარგლებში **მომსახურების სექტორი** სულ უფრო მეტ **მნიშვნელობას** იძენს. დღესდღეობით, მზარდი ტენდენციით, მთელი კავშირის მასშტაბით, დაახლოებით, 70% სწორედ ამ სექტორშია დასაქმებული. მიუხედავად იმისა, რომ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მომსახურების განმარტება და ეკონომიკური კონცეფცია ერთმანეთს არ ემთხვევა, მომსახურების თავისუფლება მაინც მონაწილეობს ამ განვითარებაში ხელშეკრულებების მნიშვნელობით. „ტელევიზია საზღვრების გარეშე“, დებატები სახელმწიფო ხელშეკრულებებში ცვლი-

ლებების შეტანასა ან სადამზღვევო სფეროსთან დაკავშირებით, 56-ე მუხლის (AEUV) დინამიკური გაფართოების მნიშვნელოვანი მაგალითებია.

ევროპული ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულება თავდაპირველად ითვალისწინებდა **3** თვითდასაქმებულებს, რომლებიც „დროებით საქმიანობენ იმ წევრ სახელმწიფოში, სადაც მომსახურების განწევა ხდება წევრი სახელმწიფოს მიერ საკუთარი მოქალაქეებისთვის დადგენილი პირობებით“ (57-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV). მომსახურების თავისუფლება კლასიფიცირდება, როგორც დაფუძნების თავისუფლების, ასევე, თვითდასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლების (49-ე მუხლი, AEUV) დანართი და ექვემდებარება მსგავს რეგულაციებს. ამ თავისუფლების გამოსაყენებლად საჭირო **სამართლებრივი ჩარჩოების პარმონიზაცია** განიხილებოდა **პოლიტიკის ამოცანად**, რომლისთვისაც ხელშეკრულებები მხოლოდ კომპეტენციის განსაზღვრის დებულებებს ითვალისწინებდა (დღევანდელი 59 მუხლის, 51-54 და 62-ე მუხლებთან კავშირში, AEUV). ამ თვალსაზრისით, 1961 წლის ბოლოს ევროპულმა საბჭომ შემოიღო ორი ზოგადი პროგრამა მომსახურების თავისუფლების (ასევე, დაფუძნების თავისუფლების) შემღუღების მოსახსენლად, რაც, მომსახურებისა და დაფუძნების თავისუფლების განხორციელების მიზნით, 1970 წლამდე (გარდამავალი პერიოდის დასრულებამდე) დიდი რაოდენობით დირექტივების მიღებას ითვალისწინებდა (ABl. 1962, 32 და 36; *Oppermann*, BB 1964, 563).

სინამდვილეში – უპირველეს ყოვლისა, მისი **უშუალო ეფექტის** აღიარებით – ევროპული კავშირის **4** მართლმსაჯულების სასამართლომ განსაზღვრა **მომსახურების თავისუფლების** განვითარება (EuGH, 3.12.1974, Rs. 33/74, „van Binsbergen“). ამასთან, გადმოიღო საქონლის გადაადგილებისთვის განვითარებული მნიშვნელოვანი პრინციპები, კერძოდ, ე.წ. „წარმოშობის ქვეყნის პრინციპი“.

და ბოლოს, მომსახურების თავისუფლება, რომელიც სცდება თავდაპირველ წარმოდგენებს მასზე, ასევე მოიცავს **მომსახურების განწევას უშუალოდ საზღვრებს მიღმა** და, შესაბამისად, მის მიღებას საზღვარგარეთ.

II. ბაზრის ლიბერალიზაცია მომსახურების გადაადგილების სფეროში: მომსახურების თავისუფლება (56-ე მუხლი, AEUV)

ლიტერატურა: *Rolshoven*, „Beschränkungen“ des freien Dienstleistungsverkehrs, 2002; *Rosenboom*, Das Herkunftslandprinzip im europäischen Dienstleistungsrecht, 2003; *Lottes*, Das erweiterte Zeitmoment beim Begriff Dienstleistung, EuZW 2004, 112; *Korte*, Mitgliedstaatliche Verwaltungskooperation und private Eigenverantwortung beim Vollzug des europäischen Dienstleistungsrechts, NVwZ 2007, 501; *Sinz*, Nationale Regelungszuständigkeit im Bereich der Dienstleistungsfreiheit, 2008; *Wagner*, Einflüsse der Dienstleistungsfreiheit auf das nationale und internationale Arzthaftungsrecht, 2008; *Enchelmeier*, Always at Your Service (Within Limits): The ECJ's Case Law on Article 56 TFEU (2006–11), ELRev 2011, 615; *Koenig*, Revisionsrechtliche Maßstäbe der unionsrechtlichen Kohärenzkontrolle von Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit, EWS2011, 508; *Hatzopoulos* (Hrsg.), Regulation Services in the European Union, 2012; *Fuchs*, Die Bereichsausnahmen in Art. 45 Abs. 4 AEUV und Art. 51 Abs. 1 AEUV, 2013; *Hatzopoulos*, The Court's approach to services, CMLRev 2013, 459; *Roth*, Deregulierung der lateinischen Notariats-erfassung durch Europäisierung?, EuZW 2015, 734; *de Witte*, The Constitutional Quality of the Free Movement Provisions, ELRev 2017, 313.

1. მომსახურების თავისუფლების გამოყენების სფერო

ა) მომსახურება

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 57-ე მუხლი მომსახურების თავისუფლების განმარტებისათვის გამოყოფს ორ მახასიათებელ ნიშანს: ეს **5**

უნდა იყოს (დამოუკიდებლად შესრულებული) **საქმიანობა**, რომელიც, როგორც წესი, **ანაზღაურდება**. საქმიანობის ცნება ყოვლისმომცველია და 57-ე მუხლის (AEUV) ჩამონათვალი მხოლოდ სამაგალითოა. შიდა ბაზრის კონცეფციის ეკონომიკური ბუნებიდან გამომდინარე, მომსახურება უნდა მიენოდოს ანაზღაურების სანაცვლოდ. ამასთან, მნიშვნელოვანია, ვინ იხდის ანაზღაურებას. მაგალითად, კერძო მაუწყებლობა ასევე მომსახურებაა მაუწყებლობის მიმღებთათვის, მაშინაც კი, თუ რეკლამის ფულს, რომლითაც მაუწყებლობა ფინანსდება, რომელიმე კომპანია იხდის. საპირისპიროდ, მომსახურების თავისუფლება არ ვრცელდება სახელმწიფოს უფასო საგანმანათლებლო მომსახურებაზე (EuGH, 13.2.1985, Rs. 293/83, „Gravier“). მომსახურების თავისუფლებასთან მიმართებით არაფერი იცვლება მაშინაც, თუ მომსახურება გამონაკლისის სახით ხორციელდება დახმარების მიზნით (სარგებლის მიღების გარეშე). მომსახურების თავისუფლება, ყველა სხვა ძირითადი თავისუფლების მსგავსად, მოიცავს მხოლოდ საზღვრის კვეთასთან დაკავშირებულ შემთხვევებს. ამ ლოგიკით, ეს ძირითადი თავისუფლება უნდა გამოიყენებოდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ გასაწვეი მომსახურება შეიძლება ასევე ლეგალურად მიენოდოს წარმოშობის წევრ სახელმწიფოში. თუმცა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ამ იდეის ხორცშესხმაზე უარი განაცხადა (EuGH, 10.5.1995, Rs. C-384/93, „Alpine Investments“).

- 6** 57-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, მომსახურების თავისუფლება, სხვა ძირითად თავისუფლებებთან კავშირში, **ყოვლისმომცველია**, თუმცა, ვიწრო გაგებით, მას არ აქვს დამხმარე ხასიათი, რადგან მისი პარალელურად გამოყენება გამორიცხულია (EuGH, 3.10.2006, Rs. C-452/04, „Fidium Finanz“). ყოველ შემთხვევაში, ამ თავისუფლებების გადაკვეთა ძნელი წარმოსადგენია: თავისუფლების ობიექტი უზრუნველყოფს მომსახურების თავისუფლების საქონლისა და კაპიტალის გადაადგილების თავისუფლებებისგან გამიჯვნის საკითხს. მომიჯნავე შემთხვევებში მნიშვნელობა ენიჭება დავის ძირითად საგანს (მაგ.: ამართულ თამაშებთან დაკავშირებით, იხ. EuGH, 11.9.2003, Rs. C-6/01, „Anomar“). დაფუძნების თავისუფლებისგან გამიჯვნის აუცილებელი წინაპირობაა საზღვრის კვეთის ასპექტი. სპეციალური წესები ვრცელდება ტრანსპორტზე; ბანკებისა და სადაზღვევო კომპანიების შემთხვევაში კი უნდა არსებობდეს კავშირი კაპიტალის გადაადგილების თავისუფლებასთან (58-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტები, AEUV).

ევრატომის ხელშეკრულება მომსახურების თავისუფლებასთან მიმართებით განსაკუთრებულ გარემოებებს განსაზღვრავს (96-ე, 97-ე მუხლები, EAGV).

ბ) გამონაკლისი: სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელება

- 7** თავისუფალი სახელმწიფოთაშორისი ეკონომიკური ურთიერთობების უზრუნველსაყოფად, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 51-ე მუხლის მიხედვით (იმავე ხელშეკრულების 62-ე „მ“ მუხლთან კავშირში), მომსახურების თავისუფლება (დაფუძნების თავისუფლების მსგავსად) არ ვრცელდება ისეთ საქმიანობებზე, რომლებიც ხანგრძლივად ან დროებით უკავშირდება **სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებას**. გადაადგილების თავისუფლების კონტექსტში, მსგავსად, მაგრამ არა იდენტურად არის ფორმირებული საჯარო ადმინისტრაციულ დაწესებულებაში დასაქმების გამონაკლისები (45-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, AEUV). 51-ე მუხლი (AEUV) უნდა განიმარტოს **ვიწროდ** და **კავშირის სამართლის შესაბამისად**: იგი მოიცავს მხოლოდ სავალდებულო უფლებამოსილებებსა და მსგავს, საერთო წესებისგან განსხვავებულ პრივილეგიებს (EuGH, 29.4.2010, Rs. C-160/08, „KOM/Deutschland“). ამ მხრივ ის შეზღუდულია მხოლოდ შესაბამისი ეროვნული ინტერესების დაცვის **გადაუდებელი აუცილებლობით** (EuGH, 15.3.1988, Rs. 147/86, „KOM/Griechenland“). სამართლებრივი შეფასებისას გათვალისწინებულია შიდასახელმწიფოებრივი სამართლის სტრუქტურა („ერთი წევრ სახელმწიფოში“, EuGH, 21.6.1974, Rs. 2/74, „Reyners“; st. Rspr.). **სასამართლო აღ-**

მასრულებლებისგან განსხვავებით, გამონაკლისს არ წარმოადგენენ **ადვოკატები** (EuGH, „Reyners“), **აუდიტორები** (EuGH, 13.7.1993, Rs. C-42/92, „Thijssen“) და **ნოტარიუსები** (EuGH, 24.5.2011, Rs. C-54/08, „KOM/Deutschland“).

გ) მომსახურების საზღვრის კვითის ასპექტი

სხვა ძირითადი თავისუფლებების მსგავსად, მომსახურების თავისუფლებაც არ ვრცელდება ცალსახა შიდასახელმწიფოებრივ შემთხვევებზე. მისი წინაპირობაა საზღვრის კვითის ელემენტი. ამასთან, განასხვავებენ მომსახურების თავისუფლების სამ ფორმას:

აა) აქტიური მომსახურების თავისუფლება

ხელშეკრულების მიხედვით, მომსახურების თავისუფლების „ძირითადი კონსტელაცია“ არის ის, რომ **მომსახურების მიმწოდებელი**, მომსახურების უზრუნველსაყოფად, **დროებით** გადადის **მიმღების ქვეყანაში**. ამ შემთხვევაში მნიშვნელოვანია მომსახურების თავისუფლების გამიჯვნა დაფუძნების თავისუფლებისგან. გადამწყვეტი ფაქტორია ის, რომ დანიშნულების ქვეყანაში მომსახურების მიმღების მიერ უზრუნველყოფილი შესაბამისი ინფრასტრუქტურა გათვალისწინებული არ იყოს მხოლოდ ამ კონკრეტული მომსახურებისთვის, არამედ შენარჩუნდეს მომსახურების შემდეგაც (უფრო ვრცლად იხ. EuGH, 13.2.2003, Rs. C-131/01, „KOM/Italien“; *Lottes*, EuZW 2004, 112). სამართლებრივი თვალსაზრისით, მომსახურების განვეის პარალელურად ხდება თანმდევი უფლებების უზრუნველყოფაც (მაგ.: გამგზავრება და დროებით დარჩენა ქვეყანაში).

ბბ) პასიური მომსახურების თავისუფლება

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს EuGH, 31.1.1984, Rs. 286/82 და 26/83, „Luisi und Carbone“ გადაწყვეტილებების მიღების შემდეგ, აღიარებულია, რომ ე.წ. **პასიურ ან ნეგატიურ მომსახურების** თავისუფლებაზე ვრცელდება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 56-ე მუხლის დებულებებიც (*Völker*, Die passive DLF im europäischen Gemeinschaftsrecht, 1990). ამ შემთხვევაში, მომსახურების მისაღებად **მიმღები დროებით გადადის სხვა წევრ სახელმწიფოში**. ამის მაგალითია საზღვარგარეთ წასვლა სამკურნალოდ, ან იურიდიული კონსულტაციისათვის. მომსახურების მიმღები **უცხო ქვეყნის მოქალაქედ** უნდა რჩებოდეს და მისმა ეკონომიკურმა საქმიანობამ სხვა ქვეყანაში არ უნდა მიიღოს „სტაბილური და ხანგრძლივი“ სახე.

კავშირის მოქალაქეთა **ზოგადი გადაადგილების უფლებისგან** მომსახურების თავისუფლება დღესდღეობით განსხვავდება შემდეგი ნიშნით: მას მომსახურების მიმღების სამშობლოში ექმნება ისეთი წინააღობები, რომლებიც ამ უკანასკნელს აღნიშნული მომსახურების მისაღებად საზღვარგარეთ წასვლას აიძულებს (მაგ.: როცა პირი სამკურნალოდ მიემგზავრება სხვა ქვეყანაში).

გარკვეულ შემთხვევებში, შესაძლებელია, აქტიური და პასიური მომსახურების თავისუფლებები გადაიკვეთოს (მაგ.: ორგანიზებული ტურისტული მოგზაურობისას). ასეთ დროს მომსახურების მომწოდებელიც და მიმღებიც შეიძლება ერთ ქვეყანაში ცხოვრობდნენ, თუმცა მომსახურების ადგილი სხვა წევრ სახელმწიფოში მდებარეობდეს (მაგ.: EuGH, 26.2.1991, Rs. 180/89, „KOM/Italien“).

გგ) კორესპონდენტული მომსახურების თავისუფლება

- 10** მომსახურების თავისუფლების მესამე კონსტელაციას განეკუთვნება შემთხვევა, როდესაც მომსახურების გამწვევს და მიმღებებს საცხოვრებელ ადგილს ინარჩუნებენ და **საზღვარს კვეთს** მხოლოდ **მომსახურება**. ასეთ დროს ეკონომიკურ მოქმედებაში სახეზეა საზღვრის კვეთის ელემენტი, რომელიც აუცილებელია 56-ე მუხლის (AEUV) გამოსაყენებლად. აქედან გამომდინარე, მომსახურების თავისუფლების ეს „ძირითადი ფორმა“ შესაძლებელია **ხანგრძლივად** ხორციელდებოდეს. კორესპონდენტული მომსახურების თავისუფლება ვრცელდება ისეთ მნიშვნელოვან სფეროებზე, როგორიცაა **საბანკო და სადაზღვევო მომსახურებები** (§30) და **მაუწყებლობა** (რადიო და ტელევიზია). 1993 წელს ევროპულმა კომისიამ გამოსცა **განმარტებითი შეტყობინება**, სადაც მომსახურების ცნება სასამართლო პრაქტიკის მნიშვნელობით უფრო ვრცლად იყო წარმოდგენილი.

დ) ჰარმონიზაციის აუცილებლობის არარსებობა

- 11** სხვა ძირითადი თავისუფლებების მსგავსად, შიდასახელმწიფოებრივი ღონისძიებები აქვს არ ფასდება 56-ე მუხლის (AEUV) მიხედვით, თუ შესაბამისი საკითხი უკვე მოწესრიგებულია კავშირის სამართლებრივი ჰარმონიზაციის მეშვეობით. მიუხედავად ამისა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო მსგავსი შემთხვევების განსახილველად, ნაწილობრივ მაინც, 56-ე მუხლს (AEUV) იყენებს, რათა, საბოლოო ჯამში, შიდასახელმწიფოებრივი ღონისძიების გამართლება უარყოს სწორედ ამ ნორმაზე დაყრდნობით (რომელიც წარმოდგენილია შესაბამისი დირექტივების სახით) (იხ. EuGH, 3.4.2008, Rs. C-346/06, „Rüffert“).

ე) პირადი გამოყენების სფერო

- 12** **კავშირის მოქალაქეებს** უფლება აქვთ, ისარგებლონ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 56-ე მუხლით, თუ მუდმივად ცხოვრობენ რომელიმე წევრ სახელმწიფოში. 2004/38 დირექტივის მე-3 მუხლის თანახმად, მესამე ქვეყნის მოქალაქეები, როგორც ბენეფიციარის ოჯახის წევრები, დასაქმებულთა თავისუფალი გადაადგილების მსგავსად, სარგებლობენ მხოლოდ მოგზაურობისა და ბინადრობის უფლებებით. 54-ე მუხლის (AEUV) 62-ე მუხლთან (AEUV) კავშირში, **კომპანიებსაც** შეუძლიათ სარგებლობა მომსახურების თავისუფლებით.

2. მომსახურების თავისუფლების შეზღუდვათა აკრძალვა

- 13** თავდაპირველი კონცეფციის თანახმად, მომსახურების თავისუფლება აუცილებელი იყო **საკუთარ მოქალაქეებთან თანასწორი მოპყრობის უზრუნველსაყოფად**; დღესაც სწორედ ეს იდეა ქმნის მის ძირითად ბირთვს (EuGH, 18.6.1985, Rs. 197/84, „Steinhauser“). მომსახურების თავისუფლების ბენეფიციარებს რომელიმე წევრ სახელმწიფოში მომსახურების უფლება უნდა მიეცეთ იმავე პირობებით, რაც განსაზღვრულია ამ ქვეყნის მოქალაქეებისთვის (57-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, AEUV). სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, მომსახურების თავისუფლება არის **დისკრიმინაციის აკრძალ-**

ვის გამოხატულება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მე-18 მუხლის თვალსაზრისით (EuGH, 28.6.1977, Rs. 11/77, „Patrick“; st. Rspr.). ისტორიული გაგებით, მომსახურების თავისუფლება შეიძლება მხოლოდ დისკრიმინაციული ღონისძიებებით შეიზღუდოს.

ამავდროულად, პრეცედენტულმა სამართალმა მნიშვნელოვნად გააფართოვა იმ შემ- **14**
 ლუდების განმარტება, რომლებსაც კრძალავს 56-ე მუხლი (AEUV): კერძოდ, ის გაავ-
 რცელა ყველა ღონისძიებაზე, რომლებიც ხელს უშლის, აფერხებს და ნაკლებად მიმ-
 ზიდველს ხდის სხვა წევრ სახელმწიფოში მცხოვრები და ლეგალური მომსახურების
 გამწვევი პირის საქმიანობას. აღნიშნული ღონისძიებები შეიძლება ეხებოდეს როგორც
 ადგილობრივ მომსახურების მიმწოდებელს, ისე უცხოელს (EuGH, 25.7.1991, Rs.
 C-76/90, „Säger/Dannemeyer“). ამით მომსახურების თავისუფლება სხვა ძირითადი
 უფლებების მსგავსად განვითარდა და გადაიქცა **შემლუდვის აკრძალვად**. შედეგად,
 სასამართლო პრაქტიკამ, საქონლის გადაადგილების თავისუფლების ანალოგიურად,
 მომსახურების თავისუფლების შემთხვევაშიც აღიარა **წარმოშობის ქვეყნის პრინციპი**,
 რომ მომსახურებები, რომლებიც ერთ წევრ სახელმწიფოში მიეწოდება ლეგალურად,
 მსგავსი ფორმით შეიძლება შესთავაზონ სხვა სახელმწიფოშიც. მომსახურების მიწოდე-
 ბასთან დაკავშირებულ შიდასახელმწიფოებრივ კანონმდებლობებს შორის განსხვავე-
 ბის გამო (მაგ.: პროფესიული რეგულაციები), **„Cassis de Dijon“-ის ფილოსოფიის**
 თვალსაზრისით, მათი ორმხრივი აღიარებისთვის აუცილებელია ძალზე რთული და
 სუბსიდიურების პრინციპთან ძნელად თავსებადი სრული ჰარმონიზაციის განხორციელე-
 ბა („Prinzip des gegenseitigen Vertrauens“, R. Wägenbaur, EuR 1987, 113).

შემლუდების განმარტების ამგვარი გაფართოების მნიშვნელობას ცხადყოფს ეროვნული რეგულაცი- **15**
 ებიც, რომლებიც მომსახურების მიმწოდებელს **ბინადრობის ვალდებულებას** უწესებენ. ეს ნორმები,
 მაშინაც კი, როცა ადგილობრივებზეც მსგავსი სახით ვრცელდება, მომსახურების განვას ფაქტობრი-
 ვად შეუძლებელს ხდის. გამომდინარე აქედან, შეუძლებელია მათი გამართლება (EuGH, 20.5.1992,
 Rs. C-106/91, „Ramrath“ m. Anm. Bach, DZWIR 1992, 379). გამორიცხვის უფრო ფართო ეფექტი
 აქვს მომსახურების მიმწოდებლის განათლებასთან დაკავშირებულ **პიროვნულ მოთხოვნებს**, ვინა-
 იდან ძალზე ცოტა მათგანი აკმაყოფილებს ერთ ან რამდენიმე საკვალიფიკაციო მოთხოვნას, რომლე-
 ბიც აღიარებულია სხვა წევრ სახელმწიფოშიც (კავშირის სამართლისგან დამოუკიდებლად). გარდა
 ამისა, შიდა ბაზრის ფუნქციონირებას აფერხებს **მომსახურებასთან დაკავშირებული** განსხვავებული
 მოთხოვნებიც. ისევე, როგორც საქონლის გადაადგილების შემთხვევაში, მიმწოდებელი, რომელიც
 თავის მომსახურებას რამდენიმე წევრ სახელმწიფოში ახორციელებს, შეიძლება ვალდებული გახდეს,
 მომხმარებლებს შესთავაზოს სხვადასხვა „პროდუქტი“. ნებისმიერ შემთხვევაში, სახელმწიფოთაშო-
 რისი (მაგ.: კორესპონდენტული) მომსახურებისას, მხოლოდ შემლუდულად არის შესაძლებელი ერთ-
 დროულად მომსახურების წარმოშობისა და მიმღები ქვეყნების განსხვავებული რეგულაციების გათვა-
 ლისწინება. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ განავრცო ბინადრობის კანონმ-
 დებლობა და მომსახურების მიმწოდებელს მისცა თავისი თანამშრომლების მოზიდვის უფლება (ასევე
 მესამე ქვეყნებიდან) (EuGH, 19.1.2006, Rs. C-244/04, „KOM/Deutschland“; st. Rspr.).

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 56-ე მუხლი, დანიშ- **16**
 ნულების ქვეყნის გარდა, ვრცელდება **წარმოშობის ქვეყნის** ღონისძიებებზეც (EuGH,
 10.5.1995, Rs. C-384/93, „Alpine Investment BV“). იგივე შეიძლება ეხებოდეს **კერ-
 ძო პირებთან დაკავშირებული წესების ერთობლიობას** და მათი შექმნის მცდელო-
 ბებს (მაგ.: პროფკავშირების მცდელობები, კოლექტიურ შეთანხმებას მიაღწიონ ტარი-

ფებზე მომსახურების უცხოელ მიმწოდებლებთან). დასაქმებულთა ბრძოლა შრომითი ურთიერთობების გასაუმჯობესებლად, შესაბამისად, მხოლოდ შემზღუდვად დაიშვება (EuGH, 18.12.2007, Rs. C-341/05, „Laval un Partneri“).

- 17** კითხვაზე, უნდა ჩაითვალოს თუ არა გარკვეული ღონისძიებები „შემზღუდვად“, რადგან მათ მომსახურების სახელმწიფოთაშორის მიწოდებასთან მხოლოდ შემთხვევითი კავშირი აქვთ, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო დიდი ხნის განმავლობაში ნაკლებად ცხად პასუხებს სცემდა. ამავე დროს, 56-ე მუხლის (AEUV) საფუძველზე მათ შესაფასებლად, გამოირიცხა რეგულაციები, რომელთა გავლენა მომსახურების თავისუფლებაზე იყო „ძალიან გაურკვეველი და ძალიან არაპირდაპირი“ (EuGH, 21.9.1999, Rs. C-44/98, „BASF“). თუმცა, **არაპირდაპირი ეფექტებიც** საკმარისია (დიდწილად EuGH, 11.7.2002, Rs. 60/00, „Carpenter“, გამართლებული კრიტიკით: *Mager*, JZ 2003, 205). ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 34-ე მუხლის მსგავსად, არადისკრიმინაციული ეფექტის შემთხვევაში შემზღუდვის განმარტებიდან „გაციდვებთან დაკავშირებული“ შემზღუდვების ამოღების იდეა წარმოშობს პრობლემას, რომ (საქონლის გადაადგილებისგან განსხვავებით) მომსახურებების რეალიზაცია რეგულარულად საზღვრის გადაკვეთის შედეგად ხდება და, შესაბამისად, მომსახურების თავისუფლების მოქმედების სფეროში უნდა ხვდებოდეს; წინააღმდეგ შემთხვევაში, გამოიყენება დაფუძნების თავისუფლება. ბოლოდროინდელ პრეცედენტულ სამართალში ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო საქონლის გადაადგილებისთვის შემუშავებულ ფორმულებთან მიმართებით განსაკუთრებულ აქცენტს აკეთებს ბაზარზე წვდომის საკითხზე. ვინაიდან რომელიმე ღონისძიება თავისთავად არ ნიშნავს შემზღუდვას მხოლოდ იმიტომ, რომ სხვა წევრი სახელმწიფოები უფრო ხელსაყრელ წესებს ითვალისწინებენ, გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება შემდეგ საკითხს: შეუძლია თუ არა უცხოელ მომსახურების მიმწოდებელს ადილობრივ კონკურენტებთან „ნორმალურ და ეფექტიან კონკურენციაში“ ჩაბმა (EuGH, 29.3.2011, Rs. C-565/08, „KOM/Italien“).

3. მომსახურების თავისუფლების შემზღუდვების გამართლება

ა) საზოგადოებრივი წესრიგის, უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის შემზღუდვები (52-ე მუხლი, AEUV)

- 18** ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 52-ე მუხლი, 62-ე მუხლთან ერთად, შეიცავს მკაფიო დათქმას ეროვნული **Ordre Public-ის** სასარგებლოდ. მომსახურების თავისუფლების თავდაპირველი, კერძო პირებთან დაკავშირებული კონცეფციის შესაბამისად, იგი წევრ სახელმწიფოებს აძლევს (მხოლოდ) უცხოური სამართლის სპეციალური კანონმდებლობის გამოყენების საშუალებას. შინაარსობრივად იგი წააგავს 45-ე მუხლის მე-3 პუნქტის (AEUV) დებულებებს დასაქმებულთა თავისუფალი გადაადგილების შესახებ. როგორც გამონაკლისი, აღნიშნული ნორმა **ვინროდ** უნდა განიმართოს (EuGH, 26.2.1975, Rs. 67/74, „Bonsignore“; *Forsthoff*, EWS2001, 59). მომსახურების თავისუფლების ბენეფიციარებს საიმიგრაციო სამართალთან შედარებით უფრო **სტაბილური სტატუსი** აქვთ.

ბ) საერთო სავალდებულო ინტერესების იმანენტური შემზღუდვები

- 19** მომსახურების თავისუფლებასთან დაკავშირებული „შემზღუდვების“ გაგების დინამიკურმა განვითარებამ, საქონლის გადაადგილების თავისუფლების მსგავსად, გააფართოვა შემზღუდვების საფუძვლებიც, ანუ მათი გამართლების შესაძლებლობა ხელშეკრულების ტექსტის/ფორმულირების მიღმა. არსებითად, აქ საქმე ეხება წევრი სახელმწიფოების უფლებამოსილებათა უზრუნველყოფას არაეკონომიკურ სფეროებში, სა-

დაც არ განხორციელებულა კავშირის სამართლებრივი პარმონიზაცია. შიდასახელმწიფოებრივი რეგულაციები, პირველ რიგში, უნდა იყოს „გამართლებული **საზოგადოებრივი ინტერესების სავალდებულო საფუძვლებით**“ და, როგორც სამართლებრივად, ისე ფაქტობრივად **არადისკრიმინაციული** ყველა იმ პირისა და ორგანიზაციისათვის, რომლებიც საქმიანობენ ამ სახელმწიფოში. ამასთან, შიდასახელმწიფოებრივი რეგულაციების შესრულების გასაკონტროლებლად, მომსახურების უცხოელი მიმწოდებლებისთვის გარკვეული სავალდებულო რეგისტრაციის დაწესება, რომელიც არ ვრცელდება ადგილობრივ მიმწოდებლებზე, *per se* არ არის დისკრიმინაცია. ეს ნიშნავს, რომ ნებისმიერ ლეგიტიმურ საზოგადოებრივ ინტერესს აღარ შეუძლია ღონისძიების გამართლება, რადგან ადგილობრივი მომსახურების მიმწოდებლები ფუნდამენტურად განსხვავებულ მდგომარეობაში არიან თავიანთი საქმიანობის მუდმივობის გამო (EuGH, 19.12.2012, Rs. C-577/10, „KOM/Belgien“). ნებისმიერ შემთხვევაში, რეგულაციები ფაქტობრივად უნდა იყოს საჭირო, თანმიმდევრულად ჩამოყალიბდეს და არ აღემატებოდეს ზომას, რომელიც აუცილებელია დასახული მიზნის მისაღწევად; კერძოდ, მხედველობაში უნდა მიიღოს ის, თუ რამდენად გათვალისწინებულია ამ საკითხთან დაკავშირებული საზოგადოებრივი ინტერესი წარმოშობის ქვეყანაში შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელებისას. ამრიგად, როგორც საქონლის თავისუფალი გადაადგილების შემთხვევაში (ძირითადი თავისუფლებების სტრუქტურის სპეციფიკური მახასიათებლების ჩათვლით), აქაც მოწმდება პროპორციულობა.

ამ თვალსაზრისით, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ თავის პრეცედენტულ სამართალში აღიარა მთელი რიგი საზოგადოებრივი ინტერესები აღნიშნული კუთხით. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია **დასაქმებულთა დაცვა**: სახელმწიფოს შეუძლია სოციალური დაცვის სტანდარტების (მინიმალური ხელფასები) გამოყენება ყველა იმ დასაქმებულის მიმართ, რომლებიც საქმიანობენ მის ტერიტორიაზე (EuGH, 9.8.1994, Rs. C-43/93, „Vander Elst“; st. Rsp.). მნიშვნელოვან როლს ასრულებს **ვაჭრობის სამართლიანობა** და **მომხმარებელთა დაცვა** (EuGH, 9.7.1997, verb. Rs. 34-36/95, „De Agostini“), ისევე, როგორც **სოციალური სისტემების ფინანსური წონასწორობა** (EuGH, 13.5.2003, Rs. C-385/99, „Müller-Fauré“). როგორც ეროვნულ ისე ევროპულ **ძირითად უფლებებს** შეუძლიათ, გაამართლონ შემლუდვები (იხ. მაგ.: EuGH, 14.10.2004, Rs. C-36/02, „Omega“ ლაზერული პისტოლეტებით სროლის სიმულაციაზე, როგორც ადამიანის ღირსების ხელყოფაზე, რაც უზრუნველყოფილია ეროვნული კანონმდებლობით), ხოლო ცალკე აღებულ ევროპული ძირითად უფლებებს შეუძლიათ შემლუდვების დაშვების გამართლებაც (მაგ.: EuGH, 11.7.2002, Rs. C-60/00, „Carpenter“ ოჯახის დაცვის თაობაზე). ბინადრობის სავალდებულო მოთხოვნები (კონტროლის ვალდებულებების შესრულება) რეგულარულად არაპროპორციულია. თუ გარკვეული სახის კონტროლი განხორციელდა წარმოშობის ქვეყანაში, როგორც წესი, მიწოდების სახელმწიფოში ის აღარ არის აუცილებელი (EuGH, 30.11.1995, Rs. C-55/94, „Gebhard“). სოციალურ-პოლიტიკურად მგრძნობიარე სფეროში, როგორიცაა აბარტული თამაშები, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, უპირველეს ყოვლისა, მოითხოვს თანმიმდევრულ რეგულირებას (EuGH, 8.9.2010, Rs. C-409/06, „Winner Wetten“, ასევე, 8.9.2010, verb. Rs. C-316/07 u. a., „Markus Stoß“ და სხვა.). თუ გარკვეულ საკითხებზე კავშირის სამართლებრივი პარმონიზაცია მიღწეულია, გამართლების ზოგადი საფუძვლების გამოყენება აღარ განიხილება. ეს განსაკუთრებით ეხება მომსახურების დირექტივის ფართო მოქმედების სფეროს.

III. მომსახურების თავისუფლების პრაქტიკული განხორციელების ღონისძიებები

1. საფუძვლები

21 ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების **თავდაპირველი კონცეფციის** თანახმად, მომსახურების თავისუფლება, დაფუძნების თავისუფლების მსგავსად, პირველ რიგში, უნდა განხორციელდებოდეს **მეორეული სამართლით**. 1974 წელს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ მიიღო გადაწყვეტილება მომსახურების თავისუფლების **უშუალო მოქმედებაზე**. ამის შემდგომ, ევროპული კავშირის ყველა მოქალაქეს ფორმალურად მიეცა შესაძლებლობა, რომ ესარგებლა მომსახურების თავისუფლებით. მიუხედავად ამისა, საჭიროა **ჰარმონიზაციის ღონისძიებათა** გატარება, ვინაიდან არსებული (განსხვავებული და, შესაბამისად, მომსახურების თავისუფლების შემაფერხებელი) ეროვნული რეგულაციების გამართლება შესაძლებელია „სავალდებულო საზოგადოებრივი ინტერესებით“. შედეგად, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებამდე, ფაქტობრივად ფართოვდება მათი მოქმედება. ამ მხრივ, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება განსაზღვრავს **კომპეტენციის** ორ სპეციფიკურ **საფუძველს**. ლიბერალიზაციის ღონისძიებების გატარების ზოგადი უფლებამოსილება მოცემულია 59-ე მუხლში (AEUV); გარდა ამისა, 62-ე მუხლთან (AEUV) ერთად, გამოიყენება 53-ე მუხლიც (AEUV). პრაქტიკაში რამდენიმე შესაბამისი დირექტივა ეყრდნობა 114-ე მუხლსაც (AEUV). ამასთან, შიდასახელმწიფოებრივი დამოუკიდებელი მოქმედების შესაძლებლობასთან მიმართებით, ეს სულაც არ არის უპრობლემო საკითხი, რაც გათვალისწინებულია მხოლოდ ამ უკანასკნელი (და არა მანამდე წარმოდგენილი) ნორმის ფარგლებში.

22 ხსენებული ჰარმონიზაციის საჭიროება ნაწილობრივ ნაგულისხმევია ძალიან სპეციფიკური, მაგრამ უფრო ზოგადი სამართლებრივი აქტებითაც, რომლებიც ხელმძღვანელობენ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ საქონლის გადაადგილებისთვის შემუშავებული **Cassis-de-Dijon-ის ფილოსოფიით** და **შიდასახელმწიფოებრივი წესების ორმხრივ აღიარებას** უფრო ეყრდნობიან, ვიდრე სრულ ჰარმონიზაციას (ორმხრივი ნდობის პრინციპი). ხშირ შემთხვევაში, ჰარმონიზაციის ცალკეული ღონისძიებების მნიშვნელობა შეიძლება მთლიანად განიმარტოს ევროპული მართლმსაჯულების სასამართლოს პირველადსამართლებრივი პრაქტიკის ქრილში. მომსახურების მიწოდების უშუალოდ პერსონალურ და შესრულებასთან დაკავშირებულ საკითხებზე, რეგულაციების გარდა, ხშირად განისაზღვრება მომსახურების მიწოდებელთა (შესაძლოა, სახელმწიფოთაშორისი) კონტროლის კომპეტენცია. ჰარმონიზაციის ღონისძიებათა ერთ-ერთი საერთო მახასიათებელი დღემდე ის არის, რომ ხშირად ერთობლივად არეგულირებენ მომსახურებისა და დაფუძნების თავისუფლებათა საკითხებს.

საქონლის გადაადგილების თავისუფლების კონტექსტში განხილული **დაცვის ვალდებულება**, რომელიც ეკისრებათ წევრ სახელმწიფოებს, პრაქტიკულად ჯერ კიდევ არ არის აქტუალური მომსახურების თავისუფლების სფეროში – არა მხოლოდ იმიტომ,

რომ უცხოური საქონლისგან განსხვავებით, უცხოელთა მიერ მომსახურების მიწოდების პრევენცია, ნაკლები მატერიალურობის გამო, უფრო რთულია. როგორც მომსახურების უცხოელ მომწოდებელთა წინააღმდეგ გაფიცვები და მსგავსი შემთხვევები აწვევებს, ეს საკვებით შესაძლებელია. ამ შემთხვევაშიც გათვალისწინებული უნდა იყოს დაცვის ვალდებულება.

2. მომსახურების დირექტივა

ლიტერატურა: *Peglow*, La libre prestation de services dans la directive no 2006/123, RTDE 2008, 67; *Schlachter/Ohler*, Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie, 2008; *Wachter/Burger* (Hrsg.), Die Dienstleistungsrichtlinie, 2008; *Ernst*, Die Einführung eines einheitlichen Ansprechpartners im Sinne der EU-Dienstleistungsrichtlinie, DVBl 2009, 953; *Hissnauer*, Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie auf das deutsche Genehmigungsverfahren, 2009; *Lemor/Haake*, Ausgesuchte Rechtsfragen der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, EuZW 2009, 65; *Bauer* (Hrsg.), Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie: Herausforderung für die Kommunen, 2010; *Ruge*, Dienstleistungsrichtlinie, 2010; *Ferrari-Breeur* (Hrsg.), La directive „services“ en principe(s) et en pratique, 2011; *Grunow*, Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie in der Umsetzung, 2012; *Schiff*, Sekundär- vor Primärrecht? Zur Anwendbarkeit der Dienstleistungsrichtlinie auf Inlandssachverhalte, EuZW 2016, 899.

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრაქტიკის კოდიფიკაციაში მომსახურების თავისუფლების განხორციელებისთვის ზოგადი წესების დადგენის ყველაზე ნათელი მაგალითია **მომსახურების დირექტივა** (2006/123, ABI. L 376/36). ამოსავალი წერტილი გახლდათ ის შეფასება, რომ ლიბერალიზაციის არაერთი აქტის მიუხედავად, ეროვნული რეგულაციების გამო ხშირად ვერ ხერხდებოდა მომსახურების თავისუფლების გამოყენება. კომისიის მიერ 2004 წელს წარმოდგენილი დირექტივის პირველი პროექტი ყველა მომსახურებისთვის (რამდენიმე გამონაკლისის გარდა) ითვალისწინებდა **წარმოშობის ქვეყნის პრინციპის ფართო გამოყენებას**. ერთი შეხედვით, ეს გამოიყურებოდა, როგორც შესაბამისი პრეცედენტული სამართლის კოდიფიკაცია, თუმცა პროექტი ბევრად გასცდა მას, ვინაიდან ეს პრინციპი უნდა ეხებოდეს არა მხოლოდ მომსახურების თავისუფლების „შემზღუდველ“ ღონისძიებებს, არამედ მომსახურების მიწოდების მთლიან სამართლებრივ რეჟიმს. გარდა ამისა, ადმინისტრაციული კონტროლი უწინდებურად უნდა ენიჭებოდა არა იმ სახელმწიფოს, რომელშიც მიწოდება მომსახურება, არამედ წარმოშობის ქვეყანას. მრავალრიცხოვან **საჯარო დებატებს**, რომლებიც, უპირველეს ყოვლისა, მიემართებოდა სათანადო სოციალური სტანდარტების შენარჩუნებას, ევროპის პარლამენტის უშუალო ზეწოლით, მრავალი ცვლილება მოჰყვა.

დირექტივის საბოლოო რედაქცია, თავისი მოქმედების სფეროს ფარგლებში (რომელიც უფრო ვიწროდ არის განსაზღვრული, ვიდრე თავდაპირველად იგეგმებოდა), ძირითადად, სამ ელემენტს შეიცავს. უპირველეს ყოვლისა, წევრი სახელმწიფოები ვალდებული არიან, შეამოწმონ თავიანთი ეროვნული რეგულაციების გამარტივების შესაძლებლობები და დაასახელონ **საერთო საკონტაქტო უწყება**, რომლის მეშვეობითაც შესაძლებელი იქნება დაშვების ყველა საჭირო პროცედურის დამუშავება (მე-6 მუხლი); აგრეთვე, განისაზღვრა ეროვნულ ადმინისტრაციებს შორის თანამშრომლობის დეტალური მოთხოვნები (28-ე მუხლი) და ტარდება ღონისძიებები დაფუძნების თავისუფლების გასამარტივებლად.

საბოლოოდ, დირექტივის მოქმედების ფარგლებში მომსახურებათა მიწოდებისათვის ხდება კონკრეტული წინაპირობების **კოდიფიკაცია**, რომლებიც ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ შეიმუშავა შემდეგი მიზნით: **შემზღუდვების დასაშ-**

ვებად იმ წევრი სახელმწიფოს მხრიდან, რომლის ტერიტორიაზეც მიენიჭება მომსახურება. დისკრიმინაციული შეზღუდვები მკაცრად იკრძალება, ხოლო არადისკრიმინაციული შეზღუდვები შეიძლება ემსახურობდეს მხოლოდ საზოგადოებრივ წესრიგს, უსაფრთხოებას, ჯანმრთელობასა და გარემოს დაცვის უზრუნველყოფას (მე-16 მუხლი); დასაქმებულთა დაცვას ისახავს მიზნად მივლინების დირექტივა. მოთხოვნილების აუცილებლობის შემონიშნება დაუშვებელია (მე-14 მუხლის მე-5 პუნქტი). მომსახურების დირექტივის მოქმედების ფარგლებში, სახელმწიფო, სადაც მომსახურების მიმღების ადგილსამყოფელია, აღარ შეიძლება დაეყრდნოს (ფართო) ლეგიტიმურ საერთო ინტერესებს (უშუალოდ ამ საკითხზე იხ. EuGH, 16.6.2015, Rs. C-593/13, „Presidenza del Consiglio dei Ministri“). ეს საკამათო ტერმინი ამოღებულია დირექტივის ტექსტიდან, თუმცა „წარმოშობის ქვეყნის პრინციპი“ ჯერ კიდევ ვრცელდება ამ საკითხზე (მხოლოდ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ დადგენილი მოცულობით). ვიდრე იარსებებს სპეციალური რეგულაციები (მაგ.: დიპლომების აღიარება, დასაქმებულთა უფლებების დაცვა და სატელევიზიო მაუწყებლობა), უპირატესობა სწორედ მათ მიენიჭებათ; და ვიდრე სახეზე იქნება კოლიზიები, უპირატესობა მიენიჭება რეგულაციის ტერიტორიული შეზღუდვების (ე.წ. Geoblocking) წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ 2018/302 (ABl. L 601/1).

3. პროფესიასთან დაკავშირებული რეგულაციები

ლიტერატურა: ამომწურავი ნუსხა: *Storr*, Recht der freien Berufe, in: Ruffert (Hrsg.), *EnzEuR V*, 2012, § 2; *Ruthig*, Recht des Handwerks, ebd., § 3; *Stumpf*, Freie Berufe und Handwerk, in: *Dau- ses/Ludwigs* (Hrsg.) *HB EU-WirtschaftsR*, E II, 2016.

სხვა ლიტერატურა: *Henssler/Kilian*, Europa und die Freien Berufe, *AnwBl.* 2005, 1; *Vetter/Warnecke*, Anerkennung von Diplomen anderer MSen für Ausbildungszwecke, *JuS* 2005, 113; *Stork*, Die neue Rahmenrichtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, *WiVerw* 2006, 152; *Haage*, Die Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, *MedR* 2008, 70; *Kremalis*, Die Freizügigkeit von Ärzten innerhalb der EU, 2008; *Pertek*, Consolidation de l'acquis du système de reconnaissance des diplômes par la directive 2005/36, *RMCE* 2008, 122; *Schulze-Werner*, Zur Umsetzung der EU-Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen in der Gewerbeordnung (§§ 11b, 13a GewO), *GewArch* 2009, 391; *Asemissen*, Berufsankennung und Dienstleistungen im europäischen Binnenmarkt, 2014; *Henssler/Schäfer*, Ziele, Einführung und Umsetzung des neuen Peer-Review-Verfahrens nach Art. 59 Berufsankennungsrichtlinie, *EuZW* 2015, 927.

ა) პროფესიული კვალიფიკაციის აღიარება

- 26** მომსახურების თავისუფლება ეფექტიანად უნდა განხორციელდეს ფიზიკურ პირთა თვითდასაქმების სფეროში, ასევე, ყველა კომპანიასთან მიმართებით. ამისათვის, უპირველეს ყოვლისა, აუცილებელია შესაბამისი პროფესიული კვალიფიკაციის აღიარება ევროპული კავშირის მასშტაბით, თუკი ეს შესაბამისი საქმიანობის წინაპირობაა. რამდენიმე დარგობრივი და ძალიან კონკრეტული ზომის მიღების შემდეგ, 1980-იანი წლების ბოლოს და 1990-იანი წლების დასაწყისში მიიღეს ზოგადი დირექტივები (აკადემიური პროფესიების თაობაზე „HochschuldiplomRL“ 89/48, ABl. L 19/16, სხვა პროფესიული კვალიფიკაციის დამადასტურებელ მოწმობებზე „ErgänzungsRL“ 92/51, ABl. L 209/25 და 1999/42, ABl. L 201/77).

2005 წელს ყველა მანამდე არსებული შესაბამისი დირექტივა გაერთიანდა ყოვლის-
 მომცველ **დირექტივაში „პროფესიული კვალიფიკაციის აღიარების შესახებ“** 27
 (2005/36, ABl. L 255/22). გარკვეული მინიმალური სტანდარტის დასაცავად, იგი
 ძირითადად ემყარება განათლებისა და პროფესიული გამოცდილების (იხ. EuGH,
 5.4.2011, Rs. C-424/09, „Toki“) ორმხრივი აღიარების პრინციპს, რომელიც, თავის
 მხრივ, უკავშირდება ორმხრივი ნდობის პრინციპს. წევრ სახელმწიფოებს შორის
 უფრო დიდი განსხვავებების არსებობისას, კვალიფიკაციის აღიარებისთვის შეიძლე-
 ბა საჭირო გახდეს **შესაბამისობის კურსების** გავლა ან **ვარგისიანობის შემოწმება**
 მასპინძელ ქვეყანაში. გარკვეულ სფეროებში ეს შეიძლება ჩანაცვლდეს შესაბამისი
 პროფესიული გამოცდილებით. სამედიცინო, სტომატოლოგიურ და ფარმაცევტულ
 სფეროებში დირექტივა ითვალისწინებს შორსმიმავალ სრულ ჰარმონიზაციას, რაც ეყ-
 რდნობა მანამდე არსებულ სპეციფიკური ჰარმონიზაციის დირექტივებს. ამის მიზეზი
 გახლავთ შესაბამისი მოთხოვნა პირველად სამართალში (53-ე მუხლის მე-2 პუნქტი,
 AEUV).

უფრო კონკრეტულად, აღიარებისთვის მნიშვნელოვანია ის, რომ დიპლომი უზრუნველყოფს **სამუშა-
 ოზე წვდომას** იმ სახელმწიფოში, სადაც გაიცა: განათლება უშუალოდ ამ ქვეყანაში მიღებული თუ
 სხვაში, არსებითი მნიშვნელობა არ აქვს (EuGH, 29.4.2004, Rs. C-102/02, „Beuttenmüller“). მეორე
 მხრივ, სხვა რომელიმე სახელმწიფოს გადაწყვეტილება კვალიფიკაციებისა და გამოცდების აღიარე-
 ბის შესახებ, რომელიც არ განხორციელებულია მისი პასუხისმგებლობის ქვეშ, არ ექვემდებარება ამ
 დირექტივას (EuGH, 29.1.2009, Rs. C-311/06, „Consiglio Nazionale degli Ingegneri“). 2013 წელს
 მიღებული გადაწყვეტილებით, 2016 წლის დასაწყისამდე წევრ სახელმწიფოებს უნდა გადაეხედათ
 შიდასახელმწიფოებრივად რეგლამენტირებული პროფესიებისათვის ამ რეგლამენტების შენარჩუ-
 ნების აუცილებლობა (დირექტივა 2013/55, ABl. L 354/132).

აღნიშნული დირექტივა გავრცობილია პარლამენტისა და საბჭოს 2008 წლის რეკომენდაციით „უვადო
 სწავლების ევროპული საკვალიფიკაციო ჩარჩოს შექმნის“ შესახებ (ABl. C 111/1), რომელიც ემყარება
 ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 165-ე მუხლს. საკვალიფიკაციო ჩარ-
 ჩოს მიხედვით, ყველა სახის ეროვნულ პროფესიულ განათლებას უნდა მიენიჭოს 8 აბსტრაქტულად
 განსაზღვრული დონე. თითოეული მათგანი აღწერილია სწავლის შედეგების საფუძველზე, რომლებიც
 ჩაშლილია კომპონენტებად: ცოდნა, უნარები და კომპეტენციები (ეს უკანასკნელი ეხება უმაღლეს
 განათლებას). ჩარჩოს მიზანია კვალიფიკაციების შედარების გაადვილება ქვეყნებს შორის.

დირექტივები ვრცელდება მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ რეგლამენტირებული პრო- 28
 ფესიებისთვის დასრულებულ განათლებაზე. ამასთან, ევროპული კავშირის მართლ-
 მსაჯულების სასამართლომ დაადგინა გამოცდისა და აღიარების ვალდებულებები
 ეროვნულ დიპლომებთან მიმართებით, თუნდაც ეს მხოლოდ ნაწილობრივ შეესაბა-
 მებოდეს შიდასახელმწიფოებრივი სამართლის მოთხოვნებს (EuGH, 13.11.2003, Rs.
 C-313/01, „Morgenbesser“; აგრეთვე 17.12.2009, Rs. C-586/08, „Rubino“). ხელოს-
 ნებს, სხვა წევრი სახელმწიფოებიდან მომსახურებამდე, ოფიციალურად და უდანახარ-
 ჯოდ უნდა შეეძლოთ **ხელოსანთა რეესტრში** დარეგისტრირება (EuGH, 11.12.2003,
 Rs. C-215/01, „Schnitzer“); შედეგად, გერმანიის ფედერაციულმა საკონსტიტუციო
 სასამართლომ, ძირითადი კანონის მე-12 მუხლზე მითითებით, მოითხოვა ოსტატობის
 დაუფლების („მაისტერცვანგი“) ფრთხილი მოპყრობა, რათა თავიდან აიცილოს ად-
 გილობრივთა დისკრიმინაცია (BVerfG [K], 5.12.2005, 1 BvR 1730/02).

ბ) ადვოკატები და ნოტარიუსები

ლიტერატურა: Kohler, Rechtsfragen der grenzüberschreitenden Tätigkeit von Rechtsanwälten, 2010; Franz/Wübbenhorst, Rechtsanwaltstätigkeit in anderen EU-Staaten, NJW 2011, 1262; Pohl, Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit für Notare, EWS2011, 353; Schmid/Pinkel, Grundfreiheitskonforme Reformierung der Notariatsverfassung, NJW 2011, 2928; Gärditz, Das lateinische Notariat als öffentliches Amt im Binnenmarkt, EWS2012, 209; Henssler/Kilian, Das deutsche Notariat im Europarecht, NJW 2012, 481; Spickhoff, Das deutsche Notariat in Europa – Qualität versus Niederlassungsfreiheit?, JZ 2012, 333; Asemissen, Berufsanerkennung und Dienstleistungen im europäischen Binnenmarkt: die EU-Richtlinien aus der Perspektive der Methodik der Rechtsangleichung und des Wettbewerbs der Rechtsordnungen, 2014; Twachtmann, Die Gleichstellung ausländischer juristischer Universitätsdiplome nach § 112a DRiG – eine Praxisbewertung, EuR 2016, 325.

- 29** მომსახურების თავისუფლება ვრცელდება ადვოკატებზეც. გაერთიანებაში მათი გადაადგილების უფლებები თანდათან ვითარდებოდა. ამ პროგრესს მნიშვნელოვანი ბიძგი მისცა ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ (მათ შორის EuGH, 12.7.1984, Rs. 107/83, „Klopp“; 7.5.1991, Rs. C-340/89, „Vlassopoulou“). მეორეულმა სამართალმა (ამჟამად დირექტივა 2005/36), პროფესიული კვალიფიკაციის აღიარების შემთხვევაში ორმხრივი ნდობის პრინციპის აღიარებით, გარღვევას მიაღწია. გარდა ამისა, №98/5 (ABl. L 77/36) დირექტივა დროებითი საადვოკატო საქმიანობის საშუალებას იძლევა იმ პროფესიული დასახელებით, რომელიც მოქმედებს წარმოშობის ქვეყანაში (ორივე დირექტივის ურთიერთკავშირზე იხ. EuGH, 3.2.2011, Rs. C-359/09, „Ebert“; გერმანიაში არსებულ მდგომარეობაზე იხ. §§ 25ff. iVm § 5 EuRAG; საკვალიფიკაციო მოთხოვნების გათვალისწინებაზე იხ. § 27 EuRAG). რამდენადაც გერმანიაში განსაზღვრულია სასამართლო პროცესზე წარმომადგენლის ყოლის ვალდებულება, ასეთ პირებს საქმიანობა შეუძლიათ მხოლოდ გერმანიაში დაშვებულ ადვოკატთან ურთიერთშეთანხმებით (§ 28 EuRAG).
- 30** ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 45-ე მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული გამონაკლისი არ ეხებათ ნოტარიუსებს, რადგან მათ არ გააჩნიათ რეალური (სუვერენული) იძულების ძალაუფლება. მიუხედავად ამისა, №2005/36 დირექტივის მიღებისას ზოგადად ეს საკითხი სრულიად საპირისპიროდ დადგინდა, რის გამოც ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ შესაბამის წევრ სახელმწიფოებს ამ მხრივ ხელშეკრულების დარღვევის უფლება არ მისცა. იმავედროულად, აშკარად დადასტურდა ნოტარიუსების ამოღება დირექტივის მოქმედების სფეროდან (მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი). მიუხედავად ამისა, მომსახურების თავისუფლება მაინც გამოიყენება; უცხოელი ნოტარიუსებისთვის მომსახურების თავისუფლების შემზღუდვები უნდა იყოს გამართლებული. გერმანულ პრაქტიკაში საზღვარგარეთ ოფიციალურად აღიარებული ნოტარიუსის საქმიანობა განიხილება საგარეო ურთიერთობის ჭრილში. ეს ხელს უწყობს მომსახურების თავისუფლებასთან კონფლიქტის აცილებას, თუმცა შესაბამისი სპეციალური რეგულაციების მიღება მიზანშეწონილი იქნებოდა.

4. მივიღინების დირექტივა

ლიტერატურა: Eichenhofer, Dienstleistungsfreiheit und Arbeitnehmerschutz, JZ 2007, 425; Reich, Gemeinschaftsrechtliche Verkehrsfreiheiten versus nationales Arbeitskämpfrecht, EuZW 2007, 391; Rodière, Les arrêts Viking et Laval, le droit de grève et le droit de négociation collective, RTDE 2008, 47; Junker, Europa und das deutsche Tarifrecht, was bewirkt der EuGH?, ZfA 2009, 28; Hofmann, Die Zulässigkeit von Tariftreueverlangen nach europäischem Recht, 2010; Hempel, Die Tariftreueerklärung im Lichte des deutschen und europäischen Arbeitsrechts, 2011; Raab, Grundfreiheiten und nationales Arbeitsrecht, FS Schröder, 2012, 251; Tscherner, Arbeitsbeziehungen und Europäische Grundfreiheiten, 2012; Krebber, Die Arbeitnehmerentsendung im System der Grundfreiheiten, FS Müller-Graff, 2015, 365; Germelmann, Wirkungsgrenzen der Binnenmarktfreiheiten im Vergaberecht, EWS2016, 69; Wilde, Arbeitnehmerüberlassung im Binnenmarkt, 2017; Muller, La révision des règles en matière de détachement, RTDE 2018, 75.

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ მომსახურების თავისუფლების შეზღუდვის გამამართლებელ საფუძვლად დაასახელა დასაქმებულთა უფლებების დაცვა. მკაფიო წესების განსაზღვრისთვის, 1996 წელს მიღებული დირექტივა (№96/71 (ABJ. 1997, L 18/1; დამატებით დირექტივა №2014/67, ABJ. L 159/11) ადგენს წინაპირობებს, რომელთა საფუძველზეც წევრ სახელმწიფოს შეუძლია, უცხოურ კომპანიებს მომსახურების გასაწევად მოსთხოვოს **საკუთარი შრომითი და სოციალური სტანდარტების დაცვა**. ცოტა ხნის წინათ მიიღეს გადანყვეტილება აღნიშნული დირექტივის რეფორმაც, რომელიც გააუმჯობესებს მასში გათვალისწინებულ დასაქმებულთა უფლებების დაცვას. გერმანიაში კანონი მივლინების შესახებ (BGBl. 1996 I 227) მოიცავს გარკვეული ინდუსტრიების ჩამოყალიბების შესაძლებლობებს, რაც უკავშირდება აღნიშნულ დირექტივას. ვინაიდან შესაბამისი უფლებამოსილების მიმნიჭებელი ნორმა (53-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV) მხოლოდ ლიბერალიზაციის ღონისძიებებს ითვალისწინებს და არ მოიცავს სოციალური დაცვის ზომების შესახებ კომპეტენციას, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ დირექტივაში **გათვალისწინებული დამცავი ზომების კატალოგი ამომწურავად** ცნო, ხოლო ყველა სხვა დანარჩენი ღონისძიება დაუშვებლად მიიჩნია. ეს უკანასკნელი, მაგალითად, ეხება კომპანიების მიერ სატარიფო ერთგულების ვალდებულებას საჯარო ხელშეკრულებების დადებისას, თუკი სატარიფო ხელშეკრულება ზოგადად სავალდებულოდ არ არის გამოცხადებული (EuGH, 3.4.2008, Rs. C-346/06, „Rüffert“; დასაშვები სახელფასო პირობების შესახებ იხ. EuGH, 17.11.2015, Rs. C-115/14, „RegioPost“). გარდა ამისა, (ზოგადად დასაშვები) ღონისძიებები, რომლებიც მიემართება დასაქმებულთა შრომითი ურთიერთობების გაუმჯობესებას, არ უნდა ბოჭავდეს მომსახურების მიმწოდებელს სატარიფო ხელშეკრულებით, თუ იგი საკუთარი თავის დაცვისას სცდება მივლინების დირექტივით გარანტირებულ დონეს (EuGH, 18.12.2007, Rs. C-341/05, „Laval un Partneri“).

5. თანმხლები პირების ქვეყანაში ყოფნის უფლებები

სახელმწიფოთაშორისი მომსახურების უზრუნველყოფა, ჩვეულებრივ, მოითხოვს **დროებითი** საცხოვრებელი ადგილის უფლებას იმ ქვეყანაში, სადაც მომსახურება მიეწოდება. ამ მიზეზით, 1970-იანი წლების შუა პერიოდში ევროპის ეკონომიკურმა გაერთიანებამ არაერთი დირექტივა მიიღო. გარდა ამისა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ, უშუალოდ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 56-ე მუხლზე დაყრდნობით, ჩამოაყალიბა დამსაქმებლის უფლება, რომ მომსახურების გასაწევად სხვა წევრ სახელმწიფოში თან ახლდეს დასაქმებულები, მათ შორის, მესამე ქვეყნის მოქალაქეები, რომელთაც ამ სახელმწიფოში ბინადრობის ან მუშაობის ნებართვა არ აქვთ (EuGH, 9.8.1994, Rs. C-43/93, „Vander Elst“; st. Rspr.). ამ პრობლემის გამოკლებით, **ევროპული კავშირის მოქალაქეთა თავისუფალი გადაადგილების ზოგადი უფლების** განვითარებამ დიდწილად დაუკარგა აქტუალურობა გადაადგილებასთან დაკავშირებულ სამართლებრივ საკითხებს. შესაბამისად, თავისუფალი გადაადგილების შესახებ №2004/38 დირექტივის მიღებამ გამოიწვია სხვა შესაბამისი დირექტივების გაუქმება.

IV. მიმოხილვა

ერთი მხრივ, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ მომსახურების თავისუფლების უშუალო ეფექტის ცნობამ და, მეორე მხრივ, ევროპული მეორე-

ული სამართლის მიერ უცხოური განათლების აღიარების ფართო უზრუნველყოფამ, **მრავალფეროვანი შესაძლებლობები** წარმოქმნა **მომსახურების სახელმწიფო-თაშორისი მიწოდებისათვის**. შედეგად, ყველა წევრი სახელმწიფოს ეკონომიკამ მნიშვნელოვნად ისარგებლა: თითოეულ მათგანში არსებითად გაიზარდა მომსახურებით სარგებლობისა და მიმწოდებლის არჩევანის საშუალება, თუმცა, შედარებით განვითარებულ წევრ სახელმწიფოებში ამან შემფოთებაც გამოიწვია **სოციალური სტანდარტების** დაცვის კუთხით. პრობლემა გამოააშკარავა იმ დაპირისპირებებმა და დავებმა, რომლებიც გაიმართა მომსახურების დირექტივასა და შიდასახელმწიფოებრივი სატარიფო ხელშეკრულებების მნიშვნელობაზე. იმედი უნდა ვიქონიოთ და ველოდოთ, რომ კეთილდღეობის გაუმჯობესება, რომელიც უკავშირდება მომსახურების გადაადგილების ზრდას, საბოლოოდ სარგებელს მოუტანს საზოგადოების ყველა ფენას; ასევე, შეამცირებს სოციალურ განსხვავებებს შიდა ბაზრის ქვეყნებში, სადაც (თუნდაც ლისაბონის ხელშეკრულების მნიშვნელობით) არსებობს საბაზრო ეკონომიკა სოციალური გაგებით.

§26. ტრანსპორტი

ლიტერატურა: *Knauff*, Transportrecht, in: Ruffert (Hrsg.), EnzEuRV, 2013, § 6; *Ehlotzky*, Grundfreiheiten im Spannungsfeld von Verkehr und Nachhaltigkeit, 2014; *Bieber/Maiani*, Europäisches Verkehrsrecht, 2015; *Sendmeyer*, Verkehrspolitik, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, 3. Aufl. 2015, § 34; *Jessen* (Hrsg.), EU Maritime Transport Law, 2015; *Kainer/Persch*, Der Verkehr im Binnenmarktrecht, EuR 2018, 33.

ინტერნეტმისამართი: https://europa.eu/european-union/topics/transport/_de

I. შიდა ბაზრის სატრანსპორტო პოლიტიკა

1. ტრანსპორტის ორმაგი ფუნქცია შიდა ბაზარზე

- 1 ტრანსპორტს, როგორც **ინტეგრაციის ინსტრუმენტს და საგანს**, ორმაგი მნიშვნელობა ენიჭება შიდა ბაზრის ფორმირების პროცესში. საქონლისა და პერსონალის თავისუფალი გადაადგილება წარმოუდგენელი იქნებოდა მათი ტრანსპორტირების შესაძლებლობის გარეშე. ამავდროულად, **სატრანსპორტო ინდუსტრია**, დაახლოებით, 10 მილიონი დასაქმებული ადამიანითა და ევროპული კავშირის მთლიანი შიდა პროდუქტის 5%-იანი წილით, მთლიანი ეკონომიკის მნიშვნელოვანი ნაწილია. საჯარო ინვესტიციების უმეტესობა სწორედ **სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურაზე** მოდის (გზები, რკინიგზა, წყალგაყვანილობა და ა.შ.). შესაბამისად, ინტეგრაციის დაწყების დღიდან მოყოლებული, დღევანდელი ევროპული კავშირის ამოცანაა ტრანსპორტის სფეროში ერთიანი პოლიტიკის (90-ე მუხლი, AEUV) შემუშავება, რაც 1992 წელს ტრანსევროპული ქსელების შექმნით დასრულდა (170-ე მუხლი, AEUV).

2. ერთიანი სატრანსპორტო პოლიტიკის განვითარება 1958 წლიდან

ლიტერატურა: ამომწურავი ნუსხა: der Entwicklung der Gemeinsamen Verkehrspolitik bei Epiney/Heuck/Schleiss, Verkehrsrecht, in: Dausies/Ludwigs (Hrsg.), HB EU-WirtschaftsR, 33. EL 2013, L, Rz. 226ff.

სხვა ლიტერატურა: Müller-Hermann, Die Grundlagen der Gemeinsamen Verkehrspolitik in der EWG, 1963; Stabenow/van Huffel, Gemeinsamer Markt und Verkehr, 1969; Schaus, Les transports dans le cadre de l'intégration européenne, 1977; Basedow (Hrsg.), Europäische Verkehrspolitik, 1987; Slingerland, La préparation du marché unique dans le domaine des transports, RMC 1990, 147; Plehwe, Transformation europäischer Governance im Bereich der Verkehrspolitik, integr. 2008, 290.

ამ საკითხზე წევრ სახელმწიფოებს შორის აბრთა სხვადასხვაობა ჯერ კიდევ 1956-57 წლებში გამოიკვეთა, როდესაც მიმდინარეობდა მოლაპარაკება ხელშეკრულებაზე ევროპული ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ. თავდაპირველად, ლიბერალიზებული შიდა სატრანსპორტო ბაზრის შექმნით მხოლოდ **ნიდერლანდები** იყო დაინტერესებული თავისი გეოგრაფიული მდგომარეობის გამო (როგორც „ევროპის მეტელე“). სტატუს კვოს, უპირველეს ყოვლისა, **გერმანია და საფრანგეთი** უჭერდნენ მხარს, რომელიც შიდასახელმწიფოებრივ დონეზე მრავალფეროვანი რეგლამენტირებით ხასიათდებოდა. შესაბამისად, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების ის თავი, რომელიც ტრანსპორტს ეხება (90-ე და შემდგომი მუხლები, AEUV), ნაკლებმნიშვნელოვანია. 91-ე მუხლის (AEUV) ღია კომპეტენციის ნორმა დიდი ხნის განმავლობაში მხოლოდ შერჩევით გამოიყენებდა. ამის მიზეზი იყო წევრი სახელმწიფოების მიერ შექმნილი (მთელი რიგი კანონპროექტების) **ურთიერთკავშირი**, ერთი მხრივ, სატრანსპორტო ბაზრების ლიბერალიზაციასა და, მეორე მხრივ, კონკურენციის პირობების/მოთხოვნების პარმონიზაციას შორის, რაც საბოლოო ჯამში ერთმანეთს ბლოკავდა.

სუბსტანციური სატრანსპორტო პოლიტიკა განვითარდა 1985 წლის შემდეგ, როდესაც ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ „უმოქმედობის გადანეცეტილებაში“ (EuGH, 22.5.1985, Rs. 13/83, „EP/Rat“) დაადგინა კავშირის ფუნდამენტური **მოვალეობა** ერთიანი სატრანსპორტო პოლიტიკის შექმნის მხრივ. ამავე დროს, შიდა ბაზრის განვითარება მოითხოვდა **მნიშვნელოვანი ნაბიჯების** გადადგმას **ლიბერალიზაციის** კუთხით. მომდევნო წლებში განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმო ტრადიციულად სახელმწიფოსთან დაახლოებული რკინიგზის სფეროს ლიბერალიზაციას, აგრეთვე, **სატრანსპორტო სტრუქტურის პოლიტიკის** შემუშავებას, რომლის მიზანაც იყო: გარე სატრანსპორტო ხარჯების ინტერნალიზაცია, ინფრასტრუქტურით სარგებლობისათვის სამართლიანი ფასების დანესება (საზოგადოებრივი სარგებლობის გზაზე გადასახადის აკრეფა), საგზაო ტრანსპორტიდან მომდინარე დამაბინძურებელი ემისიების შემცირება, სატვირთო ტრანსპორტის ეკოლოგიური პრობლემების მოგვარება და საწვავის საშუალო მოხმარების შემცირება.

II. ერთიანი სატრანსპორტო პოლიტიკის პირველადსამართლებრივი საფუძვლები

1. ერთიანი სატრანსპორტო პოლიტიკის შინაარსობრივი მოთხოვნები

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 90-ე და მომდევნო მუხლები ეხება **ერთიან პოლიტიკას ტრანსპორტის სფეროში**. ეს პოლიტიკა, მე-100 მუხლის (AEUV) თანახმად, ითვალისწინებს უპირველეს ყოვლისა კომერციულ და ინდივიდუალურ **სარკინიგზო, საგზაო და შიდა სამზღვაო ტრანსპორტს**, მათ შორის ე.წ. კომბინირებულ საშუალებებს („სახმელეთო ტრანსპორტს“); თუმცა, ამ მუხლის მე-2 პუნქტის (AEUV) მიხედვით, დღესდღეობით ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურების გავლით შეიძლება ისეთი რეგულაციების მიღება, რომლებიც შეეხება უფრო

გლობალურ (და არა ევროპულ) სივრცეზე ორიენტირებულ **ნაოსნობისა** (გაეროს 1982 წლის კონვენცია საზღვაო სამართლის შესახებ BGBl. 1994 II 1798, ABl. 1998, L 179/1, Sart. II Ziff. 350; საერთაშორისო საზღვაო ორგანიზაცია [IMO]) და **ავიაციის** სფეროებს (1944 წლის ჩიკაგოს კონვენცია საერთაშორისო სამოქალაქო ავიაციის შესახებ; სამოქალაქო ავიაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია, ICAO). 58-ე მუხლი (AEUV), რომელიც მიემართება „მომსახურებებს ტრანსპორტის სფეროში“, გვიჩვენებს, რომ ხელშეკრულების მნიშვნელობით სატრანსპორტო პოლიტიკა მოიცავს არა მხოლოდ პირებისა და საქონლის ტრანსპორტირებას, არამედ ნებისმიერ სხვა მომსახურებას, რომელიც „ბუნებრივად ასოცირდება ასეთ მოქმედებასთან“ (EuGH, 15.10.2015, Rs. C-168/14, „Grupo Itevelesa SL“ u. a.; „Uber“-ის შესახებ EuGH, 20.12.2017, Rs. C-434/15, „Asociación Profesional Elite Taxi“). 91-ე მუხლის პირველი პუნქტის (AEUV) შესაბამისად, ერთიანი სატრანსპორტო პოლიტიკა უნდა შემუშავდეს „**ტრანსპორტის განსაკუთრებული მახასიათებლების გათვალისწინებით**“. ამ თვალსაზრისით, მე-2 პუნქტი პირდაპირ ითვალისწინებს ცხოვრების სტანდარტსა და გარკვეულ რეგიონებში დასაქმების მდგომარეობას, აგრეთვე, სატრანსპორტო საშუალებების ფუნქციონირებას; სხვა ნორმები ხაზს უსვამს სატრანსპორტო მომსახურებათა **საზოგადოებრივ-ეკონომიკურ მნიშვნელობას** (93-ე, 96-ე მუხლები, AEUV). 170-172 მუხლების (AEUV) თანახმად, ტრანსპორტისთვის აგრეთვე დიდი მნიშვნელობა ენიჭება **ტრანსევროპულ ქსელებს (TEN)**.

- 5 92-ე მუხლით (AEUV) გათვალისწინებული უმოქმედობის ვალდებულების თანახმად, ევროპული მეორეული კანონმდებლობის მიღებამდე წევრ სახელმწიფოებს არ ეძლევათ უფლება, რომ დამატებით წაახალისონ თავიანთი სატრანსპორტო კომპანიები (EuGH, 19.5.1992, Rs. C-195/90, „Deutsche Schwerverkehrsabgabe“). 95-ე მუხლი (AEUV) შეიცავს დისკრიმინაციის აკრძალვას გადაზიდვის პირობებთან დაკავშირებით, რომელიც ძირითადი უფლებების მოქმედებას განაგრძობს სახელმწიფოსა და მოქალაქეებს შორის ურთიერთობების ფარგლებს გარეთ (იხ. რეგულაცია №11/1960, ABl. 52/1121). 93-ე და 96-ე მუხლები (AEUV) მოიცავს სუბსიდირების ზოგადი აკრძალვის სპეციალურ წესებს, ტრანსპორტის „სპეციფიკური მახასიათებლების“ სასარგებლოდ; შესაბამისად, მეორე ნორმა არ გამოიყენება ადგილობრივი ტრანსპორტისთვის დაკისრებულ ზოგად ვალდებულებებთან მიმართებით (EuGH, 15.3.2017, Rs. C-253/16, „Fibtravel“ ტაქსების თაობაზე). ხელშეკრულების ამ თავის დარჩენილი დებულებები (94-ე, 97-ე და 98-ე მუხლები, AEUV) უმეტესწილად მოძველებულია.
- 6 ზემოთ მოყვანილი პირობები, როგორც წესი, არ ფუნქციონირებს და ერთიან სატრანსპორტო პოლიტიკას მეტწილად **მეორეული სამართალი** აყალიბებს (ევროპული კავშირის სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 07). რეგულაციები ძირითადად იყოფა **ტრანსპორტის ცალკეულ სახეობათა** მიხედვით (საგზაო, სარკინიგზო და ა.შ.). ეს ეხება 91-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტით (AEUV) გათვალისწინებულ **საერთაშორისო ტრანსპორტის** ავტონომიურ ღონისძიებებსა და **საერთაშორისო სატრანსპორტო ხელშეკრულებებს**.

2. ერთიანი სატრანსპორტო პოლიტიკის კომპეტენციის საფუძველი

ტრანსპორტის სფეროსთვის **კომპეტენციის განმსაზღვრელი მთავარი საკანონმდებლო საფუძველია** ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 91-ე მუხლის პირველი პუნქტი (AEUV). კავშირსა და წევრ სახელმწიფოებს შორის არსებობს **ერთობლივი კომპეტენცია**, რაც სუბსიდიურობის პრინციპის გამოყენების შედეგია (მე-5 მუხლი, EUV). ნათლად განსაზღვრული საერთო წესებით გათვალისწინებულია სახელმწიფოთაშორისი (მათ შორის, საერთაშორისო) ტრანსპორტი (პუნქტი „ა“), სხვა წევრ სახელმწიფოში დარეგისტრირებული სატრანსპორტო კომპანიების დაშვება (პუნქტი „ბ“) და მოძრაობის უსაფრთხოების გაუმჯობესების ღონისძიებები (პუნქტი „გ“). ამასთან, „დ“ პუნქტით (**„ყველა სხვა შესაბამისი დებულება, რომელიც ემსახურება მიზნის მიღწევას“**) გათვალისწინებული „ყოველისმომცველი დათქმის“ გამო, კავშირს შეუძლია სატრანსპორტო რეგულაციების მიღება, მათ შორის კონკურენციის პირობების ჰარმონიზაციაზე (EuGH, 9.9.2004, verb. Rs. C-184 und 223/02, „Spanien und Finnland/EP und Rat“). საზღვაო და საჰაერო ტრანსპორტისთვის შესაბამისი კომპეტენციის საფუძველს ქმნის მე-100 მუხლის მე-2 პუნქტი (AEUV).

რაც შეეხება საგარეო კომპეტენციას, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ საქმეზე EuGH, 31.3.1971, Rs. 22/70, **„AETR“** (st. Rspr., später etwa EuGH, 15.11.1994, Gutachten 1/94, **„WTO“**) მიღებული სახელმძღვანელო გადაწყვეტილებით, დაადგინა: გაერთიანებას აქვს უფლებამოსილება, რომ გაატაროს ერთიანი სატრანსპორტო პოლიტიკის საგარეო გემუქმედების ავტონომიური ღონისძიებები და დადოს **საერთაშორისო ხელშეკრულებები**, იმ პირობით, თუ მოცემული საკითხი უკვე დარეგულირებულია **ევროპული კავშირის შიგნით** (სამინაო და საგარეო კომპეტენციების პარალელურობა“). ეს პრეცედენტული სამართალი ახლა უკვე კოდიფიცირებულია (216-ე მუხლი, AEUV). საჭიროების შემთხვევაში, საგარეო სავაჭრო კომპეტენცია შეიძლება ამოქმედდეს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 207-ე მუხლის შესაბამისად (მაგ.: ევროპული კავშირის საბჭოს დადგენილება №477/2009, ABI. L 165/1, TIR-კონვენციის კონსოლიდირებული ვერსიის გამოქვეყნების შესახებ; საგზაო სატრანსპორტო საშუალებებით საქონლის საერთაშორისო ტრანსპორტირების შესახებ).

3. ტრანსპორტი და ხელშეკრულებების სხვა დებულებები

ევროპული კავშირის **ხელშეკრულებები** ძირითადად **სრულყოფილად** მოიცავს **ტრანსპორტის სფეროსაც** (EuGH, 4.4.1974, Rs. 167/73, „KOM/Frankreich“; **საზღვაო და საავიაციო ტრანსპორტის** შესახებ იხ. EuGH, 12.10.1978, Rs. 156/77, „KOM/Belgien“). მხოლოდ **მომსახურების თავისუფლება** რეგულირდება ცალკე, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 90-ე და მომდევნო მუხლებით (58-ე მუხლის პირველი პუნქტი, AEUV). **საქონლის გადაადგილების თავისუფლება** (34-ე მუხლი, AEUV) შეიძლება ეწინააღმდეგებოდეს წევრ სახელმწიფოთა ისეთ ღონისძიებებს, რომლებიც ხელს უშლის ტრანსპორტის გადაადგილებას (EuGH, 15.11.2005, Rs. C-320/03, „KOM/Österreich“, გარემოსდაცვითი მიზეზების გამო, სატვირთო ავტომობილების გადაადგილების აკრძალვა ბრენერის ავტობანზე; აგრეთვე, იხ. EuGH, 21.12.2011, Rs. C-28/09, „KOM/Österreich“). წევრ სახელმწიფოებს შეიძლება დაევალოთ სატრანსპორტო მოძრაობის ისეთი შეფერხებების თავიდან აცილებაც, რაც გამოწვეულია კერძო პირთა მოქმედებით. **დაფუძნების თავისუფლების** (49-ე მუხლი,

AEUV) წყალობით, უცხოურ სატრანსპორტო კომპანიებს შეუძლიათ სატრანსპორტო მომსახურების გაწევა იმ სახელმწიფოში, სადაც დააფუძნებენ წარმომადგენლობას (EuGH, 22.12.2010, Rs. C-338/09, „Yellow Cab Verkehrsbetriebs GmbH“). თუ ხელშეკრულებების ტრანსპორტთან დაკავშირებულ თავში არ არსებობს შესაბამისი სპეციფიკური დებულება, გამოიყენება **დისკრიმინაციის** ზოგადი აკრძალვა **მოქალაქობრივი კუთვნილების** ნიშნით (მე-18 მუხლი, AEUV) (მაგ.: EuGH, 18.3.2014, Rs. C-628/11, „International JetManagement“ ფრენის უფლებების განაწილებაზე; EuGH, 25.1.2011, Rs. C-382/08, „Neukirchinger“ საჰაერო ბურთებით მგზავრობაზე).

- 10 კონკურენციის წესები** ვიწრო გაგებით (იხ. EuGH, 4.4.1974, Rs. 167/73, „KOM/Frankreich“) და **სუბსიდირების დებულებები** სპეციალური პირობებით (93-ე და 96-ე მუხლები, AEUV) ანალოგიურად ვრცელდება ტრანსპორტის სფეროზე. ამავდროულად, მაგალითად, კომერციული ინფრასტრუქტურის მშენებლობა და უზრუნველყოფა ასევე ეკონომიკური საქმიანობაა (EuGH, 19.12.2012, Rs. C-288/11 P, „Mitteldeutsche Flughafen AG“ u. a.). ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 170-ე და მომდევნო მუხლები სპეციალური დებულებებია **ტრანსევროპული ქსელების** შესახებ, მათ შორის, ტრანსპორტის თავთან მიმართებით. და ბოლოს, ევროპული კავშირის შიგნით **სასაზღვრო კონტროლის გაუქმება** ხელს უწყობს სახელმწიფოთაშორის სატრანსპორტო მოძრაობასაც.

III. ტრანსპორტის ლიბერალიზაციის მეორეულსამართლებრივი ფორმირება

- 11** ტრანსპორტის სფეროში დიდი რაოდენობით მეორეულსამართლებრივი აქტების მიღება განაპირობა ორმა მიზეზმა:

(1) მათი უმეტესობა ეხება მხოლოდ **ერთს** (პუნქტი 1: სარკინიგზო მაგისტრალები, გზები და შიდა ნაოსნობა; პუნქტი 2: საზღვაო და საჰაერო ტრანსპორტი) ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მე-100 მუხლში მითითებული ხუთი **სატრანსპორტო საშუალებიდან**, რომელთა მიმართაც შიდა ბაზრის ფორმირება განსხვავებულ ღონისძიებებს მოითხოვს. ფართომასშტაბიანი პრივატიზაციისა და დერეგულირების მიუხედავად (მაგ.: ძირითადი კანონის 87-ე მუხლის საფუძველზე გატარებული გერმანიის სარკინიგზო რეფორმები), ძირითადი ეროვნული სარკინიგზო კომპანიები (გერმანიაში – Deutsche Bahn AG, საფრანგეთში – SNCF და ა.შ.) კვლავ პირდაპირ ან ირიბად არიან **დამოკიდებულნი სახელმწიფოზე**. პარალელურად, კერძო სარკინიგზო კომპანიები მხოლოდ თანდათანობით ვითარდებიან. ქვეყნის მასშტაბით საზოგადოებრივი სამგზავრო ტრანსპორტი კი ადამიანის არსებობისთვის აუცილებელი პირობების უზრუნველყოფის/საჯარო სამსახურის ნაწილია.

(2) სატრანსპორტო პოლიტიკის ღონისძიებები სხვადასხვა მიზანს ემსახურება. 91-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტებში (AEUV) ირიბად განხილული შიდა ბაზრის თვალსაზრისით, შესაძლებელია, უხეშად განვასხვაოთ, ერთი მხრივ, **ბაზრის გახსნა** და ლიბერალიზაცია და, მეორე მხრივ, **კონკურენციის სამართლიანი პირობები**, მაშინაც კი, თუ ორივე ბუნებრივად არის ურთიერთდაკავშირებული. მაგა-

ლითად, კომისიის მიერ 2017 წელს წარმოდგენილი მობილურობის I და II პაკეტები ძალიან ბევრ პრობლემას შეიცავს. გარდა ამისა, არსებობს სხვა ღონისძიებები სამართლის დაახლოებისთვის (განსაკუთრებით, 91-ე მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტში (AEUV) ნახსენები **ტრანსპორტის უსაფრთხოება**), რომლებიც ასევე ხელს უწყობს ლიბერალიზაციას და კონკურენციის თანასწორობას. თითოეული ამ მიზნიდან გამომდინარეობს რამდენიმე ქვემიზანი. გარდა ამისა, ევროპული პარლამენტისა და ევროპული კავშირის საბჭოს №357/2009 (ABl. L 109/37) გადაწყვეტილების თანახმად, ყველა წევრმა სახელმწიფომ წინასწარ უნდა აცნობოს ევროპულ კომისიასა და სხვა წევრ სახელმწიფოებს სარკინიგზო, საგზაო ან შიდა ნაოსნობის სფეროში მიღებულ ეროვნულ სამართლებრივ აქტებზე, რომლებიც მნიშვნელოვანწილად უკავშირდება ერთიან სატრანსპორტო პოლიტიკას.

1. სატრანსპორტო მომსახურების მიწოდების ლიბერალიზაცია

ლიტერატურა: საგზაო ტრანსპორტის შესახებ: *Thum*, Der kombinierte Verkehr im Recht der EU, 1998; *Heinz/Seltenreich*, Freie Fahrt für die Dienstleistungsfreiheit im Personenbeförderungswesen, TR 1999, 221; შიდა ნაოსნობის შესახებ: *S. Klein*, Die Kompetenz der EU in Anbetracht der Schifffahrt auf Rhein und Donau, 2004; საერთაშორისო ნაოსნობის შესახებ: *Milbradt*, Liberalisierung der Seekabotage unter völkerrechtlichen und europarechtlichen Aspekten, 1998; *Power*, EC Shipping Law, 2. Aufl. 1998; ავიაციის შესახებ: *Schladebach*, Europäisches Luftverkehrsrecht: Entwicklungsstand und Perspektiven, EuR 2006, 773; *Bues*, Der „Single European Sky“, 2012; *Simoncini*, Governing Air Traffic Management in the Single European Sky, ELRev 2013, 209; *Hüttel*, Rechtsfragen des einheitlichen europäischen Luftraums, 2014.

ევროპული ეკონომიკური გაერთიანების დაფუძნებისას, თუნდაც კომერციული სატრანსპორტო მომსახურებებისთვის თითქმის ყველგან არსებული შეზღუდვები, როგორცაა კონტიგენტირება, ფასების რეგულირება, კაბოტაჟის აკრძალვა (მოძრაობა ერთ სახელმწიფოში, ან ორ უცხო სახელმწიფოს შორის, მდრ. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 91-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი), დღესდღეობით არსებითად გაუქმებულია.

კერძოდ, საგზაო მოძრაობის სფეროში ყურადღება უნდა გამახვილდეს რეგულაციებზე, რომლებიც მიემართება საერთაშორისო საგზაო ტვირთების გადაზიდვებსა (დღესდღეობით რეგულაცია 1072/2009, ABl. L 300/72) და საერთაშორისო ავტობუსების მოძრაობას (დღესდღეობით რეგულაცია 1073/2009, ABl. L 300/88; იხ. აგრეთვე EuGH, 7.11.1991, Rs. C-17/90, „Pinaud Wieger“).

სარკინიგზო მიმოსვლის შემთხვევაში, ლიბერალიზაციას ძირითადად განაპირობებდა მეორე (დირექტივები 2004/49 და 2004/50, ABl. L 164/44 და 114; შემდგომ დირექტივა ახლიდან შეიქმნა [დღესდღეობით, დირექტივა 2012/34, ABl. L 343/32]; ტვირთების გადაზიდვის კაბოტაჟზე იხ. *Gersdorf*, ZHR 2004, 576) და მესამე სარკინიგზო პაკეტები (დირექტივა 2007/58, ABl. L 315/44: კაბოტაჟი კერძო პირების გადაყვანისას 2010 წლიდან). 2016 წელს მიიღეს მეოთხე პაკეტიც, რომელმაც შეცვალა მანამდე არსებული სამართლებრივი აქტები.

შიდა ნაოსნობის სფეროში მომსახურების თავისუფლება უკვე უზრუნველყოფილი იყო ოთხმოცდაათიანი წლების შუა პერიოდში (რეგულაცია კაბოტაჟის თავისუფლების შესახებ 3921/91, ABl. L 373/1; ასევე, რეგულაცია 1356/96, ABl. L 175/7). ნებისმიერ შემთხვევაში, **რაინზე ნაოსნობას** უკვე დიდი ხანია საფუძვლად უდევს რაინის შესწორებული სანაოსნო აქტების ლიბერალური რეჟიმი. ისინი ცნობილია „მანჰაიმერის აქტების“ სახელით და 1868 წლის 17 ოქტომბრით თარიღდება. მათი დღევანდელი ვერსია რედაქტირებულია 1969 წლის 11 მარტს (BGBl. 1969 II 597). ევროპული კავშირის წევრი

სახელმწიფოების (ბელგია, გერმანია, საფრანგეთი, ნიდერლანდები) გარდა, ამ ნორმებს მიერთებულია შვეიცარია და, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 351-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, ამავე ხელშეკრულების 90-ე და მომდევნო მუხლებისგან ხელუხლებელი რჩება.

რაც შეეხება ტრადიციულად ლიბერალურ **საერთაშორისო ნაოსნობის** სექტორს, მომსახურების თავისუფლება აქ უზრუნველყოფილია შედარებით ადრე, მათ შორის, მესამე ქვეყნებთან მიმოსვლაშიც (რეგულაცია 4055/86; ABL L 378/1; კაბოტაჟის თავისუფლების შესახებ, იხ. რეგულაცია 3577/92, ABL L 364/7 და EuGH, 20.2.2001, Rs. C-205/99, „Analir“). გემების შემოწმების შესაბამისი უფლებამოსილებებისა და პასუხისმგებლობების გამოიკვეთა იხ. დროშის სახელმწიფოს დირექტივა 2009/21 (OJ L 131/132) და ნავსადგურის სახელმწიფოს დირექტივა 2009/16 (ABL L 131/57).

საპაერო ტრანსპორტის სფეროში მომსახურების თავისუფლების ლიბერალიზაცია ძირითადად მოხდა 1992 წელს (იხ. დღევანდელი რეგულაციები 549/2004, ABL L 96/1, და 1008/2008, ABL L 293/3; აგრეთვე, EuGH, 6.2.2003, Rs. C-92/01, „Stylianakis“); თუმცა, ერთიანი ევროპული ცის შექმნის მხრივ კვლავ რჩება მნიშვნელოვანი პრობლემები, როგორც აღწერილია ევროპული კომისიის მოხსენებაში (2015) 663.

2. ინფრასტრუქტურის უზრუნველყოფა და გამოყენება

ლიტერატურა: საგზაო ტრანსპორტის შესახებ: *Zeiss/Günther*, LKW-Maut und Europarecht, EuZW 2004, 103; *Boehme-Neßler*, PKW-Maut für EU-Ausländer, NVwZ 2014, 97; *Fehling*, Die Pkw-Maut – (Unions-) Rechtliche Rahmenbedingungen und konzeptioneller Hintergrund, ZG 2014, 301; *Korte/Gurrek*, Die europarechtliche Zulässigkeit der sog. PKW-Maut, EuR 2014, 420; *Schmahl*, Deutsche Straßen, „PKW-Vignette“ und Europa, FS Müller-Graff, 2015, 689; **სარკინიგზო ტრანსპორტის** შესახებ: *Helmstädter*, Die Trennung von Netz und Betrieb im Eisenbahnsektor, 2011; *Epiney*, Zu den Vorgaben des Unionsrechts in Bezug auf die Trennung der Erbringung von Verkehrsdienstleistungen und des Betriebs der Infrastruktur, FS Dausen, 2014, 101; *Gersdorf*, Entgeltregulierung im Eisenbahnsektor, 2015; *Rapoport* (Hrsg.), L'espace ferroviaire unique européen, 2015; **საპაერო ტრანსპორტის** შესახებ: *Mößner*, Rechtliche Grenzen bei der Öffnung des Wettbewerbs im Bereich der Slot-Zuteilung im Luftverkehr, 2010; *Dwertmann*, Die Binnenorganisation der Seehäfen als Problem des Wettbewerbsrechts, 2011; *Rother*, Die Aufteilung von Luftverkehr in Flughafensystemen im Spannungsfeld zwischen deutschem und europäischem Recht, 2011; *Glemser*, Slotvergabe an deutschen und europäischen Flughäfen, 2012; *Fiedler*, Die Einführung eines europäischen Fluggastdatensystems, 2016.

- 13** საგზაო ტრანსპორტისა და ნაოსნობის სფეროს ინფრასტრუქტურა (გზები, საზღვაო მარშრუტები) არსებითად თავისუფლად გამოიყენება, თუმცა, უმეტეს შემთხვევაში ეს მაინც საფასურის გადახდას უკავშირდება. ამასთან დაკავშირებით, უზრუნველყოფილი უნდა იყოს დისკრიმინაციის აკრძალვა (სატრანსპორტო კომპანიებისათვის: 92-ე მუხლი, AEUV; გარდა ამისა: მე-18 მუხლი, AEUV). განასხვავებენ **„ავტომაგისტრალის მოსაკრებლებს“** გარკვეული მარშრუტით სარგებლობისთვის (მაგ.: საფრანგეთის ავტომაგისტრალის განაკვეთები ან გერმანული სატვირთო გადასახადები) და **„სამომხმარებლო გადასახადებს“** განსაზღვრული პერიოდით გამოყენებისათვის (მაგ.: ავსტრიული „Pickerl“). ამ უკანასკნელის შემთხვევაში, დროის დიფერენცირებული შეთავაზებების საშუალებით უნდა აიცილონ თავიდან უცხოელ მომხმარებელთა ფაქტობრივი დისკრიმინაცია. მძიმე ტვირთების გადაზიდვა რეგულირდება 1999/62, ABL L 187/42 დირექტივით (*Klinski*, DVBl 2002, 221). ავტომობილებთან დაკავშირებული გადასახადებისთვის დაწესებულია საერთო მინიმალური განაკვეთები. ტრანს-

პორტის განსხვავებული შიდასახელმწიფოებრივი დაფინანსებისა და საგადასახადო სისტემის გამო, სრულყოფილი კონკურენტული ნეიტრალიტეტის შენარჩუნება ძალზე რთულია. 2007 წლიდან დირექტივა 2004/52 (ABl. L 166/124) ითვალისწინებს საერთო ტექნოლოგიების გამოყენებას საზოგადოებრივი სარგებლობის გზაზე დაწესებული გადასახადების აკრეფის ახალი ელექტრონული სისტემებისთვის („ფუნქციური თავსებადობა“).

1990 წელს **გერმანიაში** ვერ მოხერხდა გარკვეული ტიპის გზებით სარგებლობისთვის გადასახადების დაწესება და, ამავდროულად, ადგილობრივ მომხმარებელთა გათავისუფლება დღევანდელი 92-ე მუხლით (AEUV) გათვალისწინებული უმოქმედობის მკაცრი ვალდებულებისაგან (EuGH, 19.5.1992, Rs. C-195/90, „KOM/Deutschland“). უახლოეს წარსულში დაწესებული **სამომხმარებლო გადასახადები**, რომლებიც მოძრაობის ყველა მონაწილემ უნდა გადაიხადოს ავტომაგისტრალის გამოყენებისთვის, არ იქნებოდა ასე პრობლემური, საქმე სისტემის უბრალო შეცვლას რომ ეხებოდეს. თუმცა, სინამდვილეში, ეს „ავტომაგისტრალის მოსაკრებელი“ შინაარსობრივად ასევე მჭიდროდ უკავშირდება ადგილობრივ მცხოვრებთათვის ავტომობილის გადასახადის შემცირებას. თავდაპირველად ევროპულმა კომისიამ პროცესი შეაფასა, როგორც ერთიანი, რაც დისკრიმინაციას უწევდა სხვა წევრ სახელმწიფოთა მოქალაქეებს (მე-18 მუხლი, AEUV). კონცეფციის ცვლილების შემდეგ, კომისიამ უარყო ეს შეფასება, მაშინ, როდესაც ზოგიერთი წევრი სახელმწიფო, განსაკუთრებით, ავსტრია, კვლავინდებურად მას ეჭიდებოდა და საკითხის განსახილველად ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიმართავდა (Rs. C-591/17).

განსაკუთრებულ პრობლემებს წარმოშობს **ალპების გადამკვეთი სატვირთო გადაზიდვები** იტალიის მიმართულებით – წევრი სახელმწიფოს, **ავსტრიისა**, და მესამე ქვეყნის, შვეიცარიის, გავლით. ამ უკანასკნელისთვის აუცილებელია სახელშეკრულებო რეგულაციები ევროპულ კავშირთან. ევროპულ კავშირსა და შვეიცარიას შორის გაფორმებული შვიდი დარგობრივი შეთანხმების ფარგლებში, 2002 წლის 1 ივნისიდან მოქმედებს სახმელეთო ტრანსპორტის ხელშეკრულება, (ABl. 2002, L 114/94; *Sollberger, Konvergenzen und Divergenzen im Landverkehrsrecht der EG und der Schweiz*, 2003), რომელმაც გააუქმა მანამდე არსებული რეგულაციები. ამ ხელშეკრულების მიზანია, უზრუნველყოს ტრანსპორტის გადაადგილება ბრენერის უღელტეხილზე და, ამავე დროს, შვეიცარიის გავლით სატვირთო მიმოსვლა გადაიყვანოს სარკინიგზო მაგისტრალზე.

ფუნდამენტურად განსხვავებულია სიტუაცია სარკინიგზო და საჰაერო მიმოსვლის მხრივ. **რკინიგზის** სფეროში საჭიროა სარკინიგზო ტრანსპორტის ეფექტიანი ევროპეიზაცია, მათ შორის, მატარებლების მასალის თავსებადობის, სარკინიგზო ქსელებისა და საზღვრების გასწვრივ მოძრავი სამარშრუტო მატარებლების კოორდინაციის („ფუნქციური თავსებადობა“), აგრეთვე სარკინიგზო ქსელში დაშვების უზრუნველყოფის ღონისძიებათა გატარების თვალსაზრისით. სხვადასხვა სარკინიგზო პაკეტი სათითაოდ მოიცავს შესაბამის ღონისძიებებს, რომელთა მიზანია, სატრანსპორტო მომსახურების მიწოდებასთან ერთად, ინფრასტრუქტურული უზრუნველყოფისა და მასზე არადისკრიმინაციული დაშვების განცალკევება (დირექტივა 2012/34, ABl. L 343/32; კომპანიების საბუღალტრო აღრიცხვის ვალდებულების, ინფრასტრუქტურის მოვლისა და სარგებლობის შესახებ, იხ. EuGH, 28.6.2017, Rs. C-482/14, „KOM/Deutschland“; აგრეთვე, დირექტივა 2016/797 (ABl. L 138/44) სარკინიგზო ქსელის ფუნქციური თავსებადობის შესახებ და რეგულაცია 913/2010 (ABl. L 276/22) სატვირთო გადაზიდვების შესახებ).

რაც შეეხება **ავიაციას**, აქ მთავარი საკითხია აეროპორტებში აფრენისა და დაშვების შესაძლებლობები (დროის შუალედები „Slots“). ისინი ახლა საერთო წესების მიხედ-

ვით გაიცემა (რეგულაცია 95/93, ABI. L 14/1). ასევე ლიბერალიზებულია აეროპორტების სახმელეთო სერვისებზე წვდომა (დირექტივა 96/67, ABI. L 272/36). 2004 წელს მოხდა ისეთი საკითხების ევროპეიზაცია, როგორიცაა ევროპის საჰაერო სანავიგაციო მომსახურებები, ევროპული კავშირის საჰაერო სივრცის ორგანიზება და მისით სარგებლობა, ასევე, საჰაერო მოძრაობის მართვის ქსელი (რეგულაციები 550–552/2004, ABI. L 96/10, 20, 26). კომპიუტერული დაჯავშნის სისტემების მართვასთან დაკავშირებით, იხილეთ რეგულაცია 80/2009, ABI. L 35/47. პოლიციური უსაფრთხოების გასაუმჯობესებლად, 2016 წელს ავიაკომპანიებს დაევალოთ მგზავრის ცენტრალური მონაცემების (Passenger name records, PNR) მიწოდება (დირექტივა 2016/681, ABI. L 119/132). თუმცა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ბოლოდროინდელი პრაქტიკის გათვალისწინებით, ამ დირექტივის ეფექტიანობა PNR მონაცემთა (Passenger name records) მიმართ საეჭვოა.

ხანგრძლივი პერიოდის შემდეგ, 2017 წელს საზღვაო გადაზიდვებისათვის მიღებულია რეგულაცია საპორტო მომსახურებების შესახებ (2017/352, ABI. L 57/1). ასე რომ, ზოგადი კონკურენციის სამართლის მანამდე სავალდებულო უკუმოთხოვნა („დაშვების უზრუნველყოფის მოთხოვნების essential facilities-ის დოქტრინის მიხედვით) აღარ არის აუცილებელი.

3. პირებთან დაკავშირებული წესები (მართვის მოწმობები და სხვა)

ლიტერატურა: *Janker*, Das vorläufige Ende des Führerscheintourismus, DAR 2009, 181; *Brenner*, Führerscheintourismus in Europa: Noch kein Ende in Sicht, EuR 2010, 292.

- 17 საგზაო ტრანსპორტის** სფეროში ბაზრის ლიბერალიზაცია მოიცავს **ევროპული მართვის მოწმობის** გაცემის იურიდიულ ჩარჩოებს (დღევანდელი დირექტივა 2006/126, ABI. L 403/18). ამავე დროს, რეგულაციებმა უნდა განავრცონ პირთა თავისუფალი გადაადგილება. შესაბამისად, ისინი ითვალისწინებენ მართვის მოწმობათა აღიარებას ევროპული კავშირის მასშტაბით და ერთიანი ევროპული მართვის მოწმობის შემოღებას. სხენებული რეგულაციის თანახმად, მხოლოდ იმ სახელმწიფოს შეუძლია გასცეს მართვის მოწმობა, სადაც პირს აქვს საცხოვრებელი ადგილი, და შეამოწმოს, აკმაყოფილებდა თუ არა იგი მოწმობის გაცემის პირობებს. აღიარების უარყოფა შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ საბოლოო ინფორმაცია გამცემი სახელმწიფოს კომპეტენციის არარსებობაზე თავად ამ სახელმწიფოდან მომდინარეობს.

ანალოგიურად, გარკვეული გამამართლებელი საფუძვლების შემთხვევაში, უცხო ქვეყნის მართვის მოწმობას შეიძლება რომელიმე სახელმწიფოს ტერიტორიაზე მოქმედება შეუჩერდეს, თუმცა აუცილებლად უნდა არსებობდეს მისი აღდგენის პროცედურა (EuGH, 23.4.2015, Rs. C-260/13, „Sevda Aykul“). შიდასახელმწიფოებრივი შეჩერების ვადები მოქმედებს სხვა წევრ სახელმწიფოთა მართვის მოწმობებზეც, მაშინაც კი, როდესაც მათი ვადა ჯერ კიდევ მოქმედია (EuGH, 26.4.2012, Rs. C-419/10, „Hofmann“). და ბოლოს, დაუშვებელია მოძრაობის წესების დამრღვევთა იძულება, რომ წავიდნენ სხვა რომელიმე წევრ სახელმწიფოში, რათა თავიდან აიცილონ ამ დარღვევების ადმინისტრაციული ან სისხლისსამართლებრივი შედეგები, კერძოდ, მართვის

მოწმობის დროებითი ან სამუდამო ჩამორთმევა. ამგვარი მოქმედებები საბოლოოდ გააქრობს ნდობას, რომელსაც ემყარება მართვის მოწმობების ორმხრივი აღიარების სისტემა (EuGH, 20.11.2008, Rs. C-1/07, „Weber“). აღნიშნულ სისტემას ემსახურება ინფორმაციის გაცვლა ჩადენილ საგზაო დანაშაულებზე (დირექტივა 2015/413, ABI. L 68/9). საერთო ჯამში, დაცული უნდა იყოს გადაადგილების თავისუფლება და, ამავე დროს, შეიზღუდოს მართვის მოწმობების ტურიზმი (იგულისხმება სხვა წევრ სახელმწიფოში წასვლა მართვის მოწმობის ასაღებად).

რაც შეეხება მგზავრების/ტვირთების კომერციულ გადაყვანას/გადაზიდვას **საგზაო ტრანსპორტით**, **18** ევროპულ კავშირში დაშვებული განმცხადებლები, რომლებიც აკმაყოფილებენ პროფესიაზე წვდომის გარკვეულ პირობებს (რეგულაცია 1071/2009, ABI. L 300/51), იღებენ მთელი ევროპული კავშირის მასშტაბით მოქმედ **ლიცენზიას** საქონლის გადაზიდვისთვის (1072/2009 (ABI. L 300/72 რეგულაციის შესაბამისად) ან მგზავრების გადაყვანისათვის (1073/2009 (ABI. L 300/88 რეგულაციის შესაბამისად)). **სარკინიგზო ტრანსპორტის** სფეროში არსებობს რეგულაციები ლოკომოტივის მართვის საერთაშორისო მოწმობებზე (დირექტივა 2007/59, ABI. L 315/51). **შიდა სანაოსნო ტრანსპორტის** ოპერატორის პროფესიაზე დაშვება 87/540 (ABI. L 322/20), დირექტივის შესაბამისად, შეთანხმებულია მთელ კავშირში და ძირითადად თავისუფალია. გემების პატენტების ორმხრივ აღიარებაზე იხ. დირექტივა 91/672 (ABI. L 373/29); შესაბამის პარმონიზაციაზე – დირექტივა 96/50 (ABI. L 235/31), ხოლო **მემლ-ჯაურთა** განათლების აღიარებაზე – დირექტივა 2008/106 (ABI. L 323/33).

IV. სამართლიანი კონკურენციის მეორეულსამართლებრივი უზრუნველყოფა

1. ფასების რეგულაციები

ტრადიციული შიდასახელმწიფოებრივი ფასების რეგულირება დღესდღეობით უმეტეს- **19** ნილად აკრძალულია (ტვირთების გადაზიდვის რეგულაცია 4058/89 [ABI. L 390/1], დირექტივები შიდა ნაოსნობის შესახებ 96/75 [ABI. L 304/12] და აეროპორტების მოსაკრებლების შესახებ 2009/12 [ABI. L 70/11]; მოქმედების ვადის შესახებ იხ. EuGH, 12.5.2011, Rs. C-176/09, „Luxemburg/EP und Rat“).

2. სუბსიდირების რეგულაციები

ლიტერატურა: საზოგადოებრივი ტრანსპორტის შესახებ: *Linke*, Die Gewährleistung des Daseinsvorsorgeauftrages im öffentlichen Personennahverkehr, 2010; *Pünder*, Die Vergabe von Dienstleistungsaufträgen im Eisenbahnverkehr, EuR 2010, 774; *Pünder/Prieß* (Hrsg.), Brennpunkte des öffentlichen Personennahverkehrs vor dem Hintergrund der neuen EG-Personenverkehrsdienstverordnung Nr. 1370/2007, 2010; *Vieu*, À propos de l'intégration de l'Europe des transports, RTDE 2010, 297; *Weyd*, Das Zusammenwirken von Vergabe- und Beihilfenrecht am Beispiel öffentlicher Personenverkehrsdienste, EWS2010, 167; *Lehr*, Beihilfen zur Gewährleistung des öffentlichen Personennahverkehrs, 2011; *Schmitz/Winkelhüsener*, Der Öffentliche Personennahverkehr im Übergang zur VO 1370/2007, EuZW 2011, 52; **რკინიგზის** შესახებ: *Hafner*, Entflechtung und Wettbewerb im Eisenbahnwesen. Europarechtliche Vorgaben, nationale Umsetzung, tatsächliche Situation, 2011; **საზღვაო ნაოსნობის** შესახებ: *Schmidt*, Der Umbruch im Kartellrecht des Seeverkehrs, TR 1998, 447; *Bandtel*, Dumping in der Seeschifffahrt, 1999; *Zinsmeister/Lienemeyer*, Zur Entwicklung des Seekartellrechts, EuZW 2002, 649; **ავიაციის** შესახებ: *Deuster*, Ausgleichszahlungen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse: das Verhältnis von Art. 87 Abs. 1 EG zu Art. 86 Abs. 2 EG nach der Altmark-Trans-Rspr. unter besonderer Berücksichtigung

der öffentlichen Finanzierung des Luftverkehrs, 2007; Frie, Die wettbewerbsrechtliche Behandlung und Entwicklung von Luftverkehrsallianzen im Rahmen der Globalisierung und Liberalisierung des Luftverkehrs, 2009; Soltész, Regionalflyhäfen und „Billigflieger“ aus Sicht des Europäischen Beihilferechts, DVBl 2010, 277.

- 20 კონკურენციის სამართალი** ძირითადად **ტრანსპორტის სექტორზე** ვრცელდება. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 93-ე მუხლი შეიცავს გამონაკლისებს იმ სუბსიდიებისგან, რომლებიც ემსახურება ტრანსპორტის სფეროს მოთხოვნათა დაკმაყოფილებას ან/და განსაკუთრებული საზოგადოებრივი მომსახურებების ანაზღაურებას. ამასთან, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, ბოლოს ნახსენები ღონისძიებები ხშირ შემთხვევაში არ არის გათვალისწინებული სახელმწიფო სუბსიდიებით.
- 21** სარკინიგზო, საავტომობილო და საზღვაო მიმოსვლის **კონკურენციის სპეციალური წესები** მოცემულია რეგულაციაში 169/2009 (ABl. L 61/1); პორტებისა და აეროპორტების სუბსიდირების შესახებ იხ. რეგულაცია 651/2014 (ABl. L 187/1). დაზუსტებები, განსაკუთრებით, ზოგადი ინტერესის მქონე სატრანსპორტო მომსახურებასთან დაკავშირებით, მოცემულია რეგულაციაში 1370/2007 (ABl. L 315/1) სარკინიგზო და საგზაო **საზოგადოებრივი სამგზავრო ტრანსპორტის მომსახურების** შესახებ. ამ ნორმის მიხედვით, თითოეულ სახელმწიფოს შეუძლია, განსაზღვროს მომსახურებები, რომლებიც უნდა განხორციელდეს მისი პასუხისმგებლობით. ის მომსახურებები რომლებიც უნდა შესრულდეს სახელმწიფოს მხრიდან კომპენსაციით, უნდა იყოს სტრუქტურირებული და შეზღუდული. თუ სახელმწიფო შესყიდვების პროცედურა არცერთ შემთხვევაში არ ექვემდებარება სახელმწიფო კონტრაქტების დადების წესებს, გასათვალისწინებელია მომსახურების განწევა თავად სახელმწიფოს მხრიდან, ხოლო მცირე კონტრაქტების შემთხვევაში შეიძლება განხილული იყოს პირდაპირი შესყიდვა და კონკურენტული პროცედურა. ასე რომ, არ უნდა ჩამოყალიბდეს შესაბამისი ბაზარი. აღნიშნული დებულებები ეფუძნება სახელმწიფო შესყიდვების წესებს, თუმცა წევრ სახელმწიფოებს მოქმედების უფრო მეტ თავისუფლებას უტოვებს (ვრცლად, იხ. *Nettesheim*, NVwZ 2009, 1449) და მოიცავს ხანგრძლივ, გარდამავალ დებულებებს (2019 წლამდე). გერმანული სამართლისთვის, თუ მომსახურების განწევა თავად სახელმწიფოს მხრიდან გამოირიცხება, უნდა დადგინდეს ტენდერის გამოცხადების რეგულარული პროცედურა (სარკინიგზო ტრანსპორტთან დაკავშირებით იხ. BGHZ 188, 200).
- 22** შიდა ნაოსნობისათვის **გემის გადაჭარბებული დატვირთვის** შესაზღუდად, რეგულაცია 718/1999 22 (ABl. L 90/1, mit DVO 181/2008, ABl. L 56/8) ითვალისწინებს ტევადობასთან დაკავშირებულ ღონისძიებებს, რომლებიც არეგულირებენ გემის მოცულობას; გარდა ამისა, შიდა ნაოსნობის ეროვნული ფონდები წევრ სახელმწიფოებში დიდი ფლოტით მოქმედებენ. რაც შეეხება საერთაშორისო საზღვაო ტრანსპორტს, რეგულაცია 4057/86 (ABl. L 378/14) ცდილობს, ევროპული კავშირის საზღვაო გადაზიდვის კომპანიებს შორის აღმოეჩინებინა უსამართლო ფასების პრაქტიკა. რეგულაცია 4058/86 (ABl. L 378/21) შეიცავს პროცედურას მესამე ქვეყნების მიმართ რეტორსიული ღონისძიებების მისაღებად. სხვა ზომებზე იხ. ევროპული კავშირის სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 07.30.10-30.

* რეტორსია – ერთი სახელმწიფოს მიერ მეორის წინააღმდეგ დისკრიმინაციის საპასუხოდ მიღებული ზომები. ერთი სახელმწიფოს მოქმედება მეორის უსამართლო ან არამეცხადებული მოქმედების საპასუხოდ.

3. დასაქმებულთა და მომხმარებელთა სტანდარტები

ლიტერატურა: *Garben*, Sky-high controversy and high-fly claims?, CMLRev 2013, 15; *Staudinger/Keiler* (Hrsg.), Fluggastrechte-Verordnung, 2013; *Le Bot*, La protection des passagers aériens dans l'union européenne, RTDE 2014, 753; *Politis*, Sturgeon und kein Ende, EuZW 2014, 8; *Bobek/Prassl*, Air Passenger Rights, 2016; *Krüger*, Die Passagierrechte im Flug-, Bahn-, Schiffs- und Busverkehr: Gemeinsamkeiten und Unterschiede der vier EG-Verordnungen und Vereinbarkeit der bei diesen enthaltenen Entschädigungszahlung mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung nach Art. 20 GRC, 2016; *Staudinger/Keiler* (Hrsg.), Fluggastrechte-Verordnung, 2016.

ა) დასაქმებულთა სოციალური სტანდარტები

საგზაო ტრანსპორტის სფეროში მთავარ ადგილს იკავებს რეგულაცია 561/2006 **23** (ABl. L 102/1) **საგზაო ტრანსპორტთან** დაკავშირებული სოციალური წესების პარმონიზაციის შესახებ. ამ ნორმით რეგულირდება სატვირთო მანქანის მძღოლის მინიმალური ასაკი, სამგზავრო და სატვირთო გადაზიდვებში მართვისა და დასვენების პერიოდები (EuGH, 18.1.2001, Rs. C-297/99, „Skills Motor Coaches“; 20.12.2017, Rs. C-102/16, „Vaditrans“), „შესრულებასთან დაკავშირებული“ გარკვეული ანაზღაურებების აკრძალვა, ასევე, სანქციები დარღვევებისთვის (EuGH, 19.10.2016, Rs. C-501/14, „EL-WM-2001 Ltd“). რეგულაცია გავრცობილია სხვადასხვა დირექტივით. მათ შორისაა დირექტივა 2002/15 (ABl. L 80/35) იმ პირთა სამუშაო საათების შესახებ, რომლებიც საგზაო ტრანსპორტს მართავენ. თუმცა, ყველა სახის სტანდარტიზაციისა და კონტროლის მიუხედავად, წევრ სახელმწიფოებში ტრანსპორტის სოციალურ სტანდარტთა დაცვის პრობლემები კვალავაც იჩენს თავს. **მემბლავურებისთვის** სამუშაო დროის მინიმალური სტანდარტებს განსაზღვრავს სოციალურ-პოლიტიკური დირექტივები: 1999/63 (ABl. L 167/33) და 1999/95 (ABl. 2000, L 14/29); დირექტივა 2015/1794 (ABl. L 263/1) დასაქმებულთა დაცვის მნიშვნელოვან დებულებებს ავრცელებს მემბლავურებზეც (ვრცლად იხ. ევროპული კავშირის სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 070.30.40.20).

ბ) მომხმარებელთა დაცვა (მგზავრთა უფლებები და ა.შ.)

სატრანსპორტო საშუალებათა უმეტესობაში მგზავრები რაოდენობრივი გადატვირთვის, **24** ხანგრძლივი შეფერხებების, მგზავრობის/ფრენების გაუქმებისაგან და ა.შ. დაცულნი არიან შემდეგი რეგულაციებით: **სარკინიგზო ტრანსპორტის** სფეროში – 1371/2007 (ABl. L 315/14), **ავიაციის** სფეროში – 261/2004 (ABl. L 46/1; ვარგისიანობის თაობაზე იხ. EuGH, 10.1.2006, Rs. C-344/04, „IATA“), (შიდა და საერთაშორისო) **ნაოსნობის** სფეროში – 1177/2010 (ABl. L 334/1) და **ავტობუსების** სფეროში – 181/2011 (ABl. L 55/1). რეგულაციების შესაბამისად, ფრენის გაუქმებას ასევე ნიშნავს მგზავრობის 3 საათზე მეტხანს დაგვიანება (EuGH, 19.11.2009, verb. Rs. C-402/07 u. a., „Sturgeon“ u. a.) და ფრენის მიმართულების არსებითად შეცვლა დანიშნულების აეროპორტიდან (EuGH, 13.10.2011, Rs. C-83/10, „Sousa Rodríguez“). შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე მგზავრთა უფლებებზე იხ. რეგულაცია 1107/2006, ABl. L 204/1. რეგულაციები ხშირად შეიცავს გარკვეულ გამონაკლისებს ანაზღაურების მოთხოვნებიდან. ეს განპირობებულია განსაკუთრებული, გარდაუვალი მოვლენებით,

თუმცა არ ეხება ტექნიკური ხარვეზებით გამონვეულ შეფერხებებს (თვითმფრინავების შესახებ იხ. EuGH, 22.12.2008, Rs. C-549/07, „Wallentin-Hermann“). ფორსმაჟორით გამონვეული პასუხისმგებლობა არ გამოირიცხება მატარებლით მგზავრობისთვისაც (EuGH, 26.9.2013, Rs. C-509/11, „ÖBB“), თვითმფრინავის მგზავრობისთვის კი არსებობს მათი განთავსების ვალდებულება (რეგულაცია 261/2004-ის მე-5 მუხლი მე-9 მუხლთან კავშირში; იხ. EuGH, 31.1.2013, Rs. C-12/11, „McDonagh“). გარდა ამისა, სტანდარტიზებულია წესები **საჰაერო შემთხვევებისთვის პასუხისმგებლობის** შესახებ (ავიაციის შესახებ რეგულაცია 2027/97, ABl. L 285/1; საერთაშორისო ნაოსნობის შესახებ რეგულაცია 392/2009, ABl. L 131/24).

V. სხვა ღონისძიებები

1. ტრანსპორტის უსაფრთხოება

ლიტერატურა: *Graf Vitzthum*, Schiffssicherheit: Die EG als potentieller Durchsetzungsdegen der IMO, ZaöRV 2002, 163; *Erling*, Die Einbeziehung des Luftverkehrs in den EU-Emissionshandel, UPR 2006, 5; *Herz*, Die Einbeziehung des internationalen Luftverkehrs in das Europäische Emissionshandelssystem, 2011; *Athen*, „Hinterm Horizont geht's weiter“ – Einbeziehung des Luftverkehrs in den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, EuZW 2012, 337; *Denza*, International Aviation and the EU Carbon Trading Scheme, ELRev 2012, 314; *Plath*, Die Einbeziehung des Luftverkehrs in den EU-Emissionshandel, 2015; *Weinberg*, Das europäische Emissionshandelssystem in der dritten Handelsperiode unter Berücksichtigung des Luftverkehrs, 2015.

25 ევროპული კავშირში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება **ტრანსპორტის უსაფრთხოების** გაუმჯობესებას. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 91-ე მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი მოიცავს განსაკუთრებულ კომპეტენციას ტრანსპორტის უსაფრთხოების ღონისძიებებთან მიმართებით. ავტომობილებთან დაკავშირებული ღონისძიებები მჭიდროდ უკავშირდება **ტექნიკური ნორმების სამართლებრივ დაახლოებასაც** და, შესაბამისად, საქონლის გადაადგილების თავისუფლების უზრუნველყოფას (დირექტივა 2007/46, ABl. L 263/1). კავშირმა **დიდი როლი** **ნოზით შესაბამისი დებულება** გამოსცა (ევროპული კავშირის სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 13.30.10), რომლებიც შეეხება ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა აღრიცხვას, რეგულარულ შემოწმებას (დირექტივა 2014/45, ABl. L 127/51), მათი ტიპის დამტკიცებას და ხარისხის მოთხოვნებს. გარდა ამისა, გარკვეული ტიპის მანქანებში **ღვედების ტარების ვალდებულება** რეგულირდება ევროპული კავშირის მასშტაბით (დირექტივა 91/671, ABl. L 373/26). უმედეგო იყო **ევროპული კავშირის მასშტაბით სინქარის შეზღუდვების დაწესების** მცდელობები. **ზაფხულის დროზე გადასვლის რეგულირება** (დირექტივა 2000/84, ABl. 2001, L 31/21), განსაკუთრებით, სატრანსპორტო პოლიტიკის მიზნებით საბუთდებოდა, დღევანდელ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 114-ე მუხლის შემთხვევაშიც. სპეციალური რეგულაციები ვრცელდება **სახიფათო ტვირთის** ტრანსპორტირებაზე (მაგ.: ქიმიური ან რადიოაქტიური ნივთიერებები: დირექტივა 2008/68, ABl. L 260/13).

26 ტექნიკური სტანდარტიზაციის გზით ტრანსპორტის უსაფრთხოების გაუმჯობესების ღონისძიებები არსებობს **სარკინიგზო** (დირექტივა 2016/798, ABl. L 138/102), **შიდა სანაოსნო** (დირექტივა 2016/1629, ABl. L 252/118) და **საერთაშორისო საზღვაო ტრანსპორტისთვისაც** (განსაკუთრებით, რეგულაცია 336/2006, ABl. L 64/1; გარდა ამისა, იხ. ევროპული კავშირის მოქმედი სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 07.30.30). საზღვაო გარემოს დასაცავად, მიღებულია საპორტო რეგულაციები გემის და მისი დატვირთვის შედეგად წარმოქმნილი ნარჩენების გასანადგურებლად, აგრეთვე, რეგულაციები შემთხვევითი ან მიზანმიმართული საზღვაო დაბინძურების წინააღმდეგ ბრძოლაში თანამშრომლობის შესახებ. **ავიაციის** სფეროში, უსაფრთხოების უამრავი რეგულაცია თავდაპირველად მნიშვნელოვნად გამკაცრდა 2001 წლის 11 სექტემბრის ტერაქტების შემდეგ, მაგრამ დღესდღეობით მათ კვლავ უფრო

მოქნილი სახე მიიღეს (რეგულაცია 216/2008, ABI. L 79/1; რეგულაცია 300/2008, ABI. L 97/72; ევროპული კომისიის განხორციელების რეგულაცია 2015/1998, ABI. L 299/1). პარმონიზებულია საპა-ერო მიმოსვლის ტექნიკური რეგლამენტებიც (რეგულაცია 3922/91, ABI. L 373/4).

2. გარემოს დაცვა

რიგი სამართლებრივი დაახლოების ღონისძიებები ემსახურება გარემოს დაცვას, ბოლო დროს კი, **27** განსაკუთრებით, კლიმატის დაცვას. შემოსენებული გარემოზე ორიენტირებული სალიცენზიო წესების გარდა, **საგზაო ტრანსპორტის** სფეროში ეს ეხება, მაგალითად, არაეთილური ბენზინის სავალდებულო გაყიდვას, აგრეთვე, ალტერნატიული საწვავის მარაგით უზრუნველყოფას (დირექტივა 2014/94, ABI. L 307/1).

ტვირთების გადაზიდვებისათვის გარემოსდაცვითი კეთილდღეობის გასაუმჯობესებლად ევროპული კავშირი გამოყოფს ფინანსურ დახმარებას. ძალიან ბევრი დავა გამოიწვია **ავიაციის** მიერთებამ გამოწვევით ვაჭრობასთან, რაც ამ მიზეზით დროებით შეჩერებულია (პარლამენტისა და საბჭოს დადგენილება 377/2013 ABI. L 113/1), ასევე, ევროპული კავშირის საზღვრებს გარეთ მარშრუტების მომსახურების საკითხმა (დირექტივა 2008/101, ABI. 2009, L 8/3; იხ. EuGH, 21.12.2011, Rs. C-366/10, „Air Transport Association of America u. a.“). მას შემდეგ, რაც 2016 წლის ოქტომბერში ICAO-მ მიაღწია შეთანხმებას საერთაშორისო ფრენების შესახებ, ევროპულმა კავშირმა თავიდან უნდა დაარეგულიროს ეს საკითხი. ამასთან, ავიაციაში მნიშვნელოვან როლს თამაშობს ხმაურისგან დაცვის კონტროლი (შეზღუდვები აეროპორტების მოქმედების შესახებ, რომლებიც ლეგიტიმურია თვითმფრინავებით გამოწვეული ხმაურის გამო, იხ: რეგულაცია 598/2014, ABI. L 173/65). საავიაციო ხმაურთან დაკავშირებული შიდასახელმწიფოებრივი წესები, რომლებიც არ იწვევს აეროპორტების ოპერაციულ შეზღუდვებს, დასაშვებად მიიჩნევა (EuGH, 8.9.2011, Rs. C-120/10, „European Air Transport SA“).

3. ინსტიტუციური რეგულაციები

სატრანსპორტო საშუალებათა უმეტესობისთვის შეიქმნა სააგენტოები, რომლებიც ტრანსპორტირებისა **28** და კონკურენციის უზრუნველყოფას ზედამხედველობენ: **ევროპული სარკინიგზო სააგენტო** ლილ-ში/ვალენსიენში (რეგულაცია 2016/796, ABI. L 138/1; ფუნქციური თავსებადობის ზედამხედველობა და ხელშეწყობა, ევროპის სარკინიგზო სისტემის კონკურენტუნარიანობა და უსაფრთხოება), **ევროპის საზღვაო უსაფრთხოების სააგენტო** (რეგულაცია 1406/2002, ABI. L 208/1), რომელიც მდებარეობს ლისაბონში, და კიოლნში განთავსებული **სამოქალაქო ავიაციის ევროპული სააგენტო (EASA)**, რომელსაც ჰყავს საკუთარი სააპელაციო საბჭო (ამჟამად რეგულაცია 216/2008, ABI. L 79/1; საავიაციო სამშენებლო ინდუსტრიის კონტროლი და ა.შ.).

VI. საერთაშორისო ურთიერთობები სატრანსპორტო პოლიტიკაში

1. სახმელეთო ტრანსპორტი და შიდა ნაოსნობა

ყველა სხვა სახეობის მსგავსად, სახმელეთო ტრანსპორტისა და შიდა ნაოსნობის რეგულაციებიც ხშირად **29** საჭიროებს მოქმედების გაგრძელებას **კავშირის ფარგლებს გარეთ**, რაც აუცილებელია მათი სრული ეფექტისათვის. ეს მოითხოვს ევროპული კავშირის წარმომადგენლობას საერთაშორისო სატრანსპორტო ორგანიზაციებში, ასევე, საერთაშორისო ხელშეკრულებების გაფორმებას მესამე ქვეყნებთან. მაგალითად, ევროპული კომისია და საბჭო მონაწილეობენ **ევროპის ეკონომიკური კომისიის (ECE)** მუშაობაში (ვენევა), რომლის ფარგლებშიც მრავალი საერთაშორისო სატრანსპორტო ხელშეკრულება გაფორმდა. მათ შორისაა შეთანხმება „საერთაშორისო საავტომობილო მიმოსვლის მწარმოებელი სატრანსპორტო საშუალებების ეკიპაჟების მუშაობის შესახებ (AETR)“, რომელიც ევროპულმა კავშირმა საკუთარი ტერიტორიისათვის გადმოიღო. **ტრანსპორტის მინისტრთა ევროპულ კონფერენციაზე (CEMT)** კავშირი წარმოდგენილია, როგორც დამკვირვებელი. ის ჩართულია სხვა

საერთაშორისო ორგანიზაციებში, როგორიცაა ეუთო, ევროსაბჭო და **საერთაშორისო სარკინიგზო გადაზიდვების მთავრობათაშორისი ორგანიზაცია (COTIF; Ratsbeschl. 2013/103, ABl. L 51/8))** ბერნში. განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს შვეიცარიასთან გაფორმებულ ხელშეკრულებებს ალპებზე ტრანზიტის შესახებ და **მანჰაიმის აქტებს რაინზე ნაოსნობის შესახებ**. 2017 წელს ყოვლისმომცველი ხელშეკრულება გაფორმდა სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებთანაც.

2. საზღვაო ტრანსპორტი

- 30** ზოგიერთ სახელმწიფოსთან არსებობს შეთანხმებები საზღვაო ტრანსპორტის შესახებ. ამასთან, **ავტონომიური ღონისძიებების** გატარებით, ევროპული კავშირი იცავს წევრ სახელმწიფოთა ხომალდებს მესამე ქვეყნების მხრიდან დისკრიმინაციისგან (ევროპული კავშირის სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 07.30.50). **საერთაშორისო საზღვაო ორგანიზაციებში (IMO, OECD, WTO, UNCTAD)** ევროპულ კავშირს წარმოადგენს ევროპული კომისია, რომელიც სარგებლობს დამკვირვებლის სტატუსით.

3. ავიაცია

ლიტერატურა: *Gassner/Deichstetter*, Luftverkehrsabkommen als Gemeinschaftsaufgabe, EWS 2003, 265; *Balfour*, EC external aviation relations, CMLRev 2008, 443; *Maass*, Handelspolitische Schutzzinstrumente im Luftverkehr, 2012; *Recker*, Die Reform des rechtlichen Rahmens für den internationalen Luftverkehr, 2014.

- 31** რამდენადაც ავიაცია, მისი ბუნებიდან გამომდინარე, ორიენტირებულია მთელ მსოფლიოზე, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება საერთო საავიაციო პოლიტიკის „**საგარეო მხარეს**“. ძველი მრავალმხრივი ხელშეკრულებები, როგორიცაა 1944 წლის ჩიკაგოს კონვენცია, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 351-ე მუხლის თანახმად, კვლავ ვრცელდება მის მონაწილეებზე. საპირისპიროდ, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ, „AETR-დოქტრინის“ თანმიმდევრული გამოყენებით (ახლა კოდიფიცირებულია 216-ე მუხლში (AEUV)), დღევანდელი მე-100 მუხლის მე-2 პუნქტიდან **ჩამოაყალიბა ევროპული კავშირის საგარეო კომპეტენცია ავიაციის სფეროსთვის**, რაც შესაძლებელს ხდის ახალი შეთანხმებების გაფორმებას. ამ მიზეზით, ასევე, ევროპული კავშირის ფარგლებში ავიაკომპანიათა **დაფუძნების თავისუფლების** დარღვევის გამო, გაუქმდა ევროპული კავშირის შვიდი წევრი სახელმწიფოს ორმხრივი ხელშეკრულება აშშ-სთან (EuGH, 5.11.2002, Rs. C-466/98, „KOM/Vereinigtes Königreich“, და Rs. C-476/98, „KOM/Deutschland“ – „Open Skies“). ამასობაში გაფორმდა ახალი **შერეული ხელშეკრულება** (Beschl. 2007/339, ABl. L 134/1), რომელსაც ნორვეგია და ისლანდიაც მიუერთდნენ. ასევე არსებობს თანამშრომლობის რეგულაციები სამოქალაქო ავიაციის უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად (ABl. 2011, L 291/3). **შვეიცარიასთან** დიდხანს სადავო იყო საკითხი, რომელიც შეეხებოდა ციურიხის აეროპორტში თვითმფრინავების ხმაურთან დაკავშირებულ ღონისძიებებს. ასევე საკამათოა ავიაციის ჩართვა ევროპული კავშირის გამონაბოლქვებით ვაჭრობაში (ევროპული კავშირის სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 07.40.50.).

მგზავრის ცენტრალური მონაცემების („PNR მონაცემების“) სხვა სახელმწიფოებისათვის **გადაცემაზე**, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ევრო-

პული კავშირის კომპეტენციის არარსებობის გამო, პირველი შეთანხმება ძალადაკარგულად გამოაცხადა (EuGH, 30.5.2006, verb. Rs. C-317 და 318/04, „EP/Rat und KOM“). ამჟამად არსებობს თანმდევ რეგულაცია (ABl. 2012, L 215/5), რომლის ეფექტიანობაც საეჭვოა მას შემდეგ, რაც ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ თავის დასკვნაში კანადასთან დაგეგმილი მსგავსი შეთანხმება დაუშვებლად გამოაცხადა მონაცემთა დაცვის კუთხით (EuGH, 26.7.2017, Gutachten 1/15, „PNRAbkommen mit Kanada“).

საბოლოო ჯამში, გაფორმდა პანევროპული შეთანხმება **ერთიანი ევროპული ცის 32 შექმნის შესახებ (GELR-შეთანხმება)**. ამისათვის სასამართლომ დაადგინა ევროპული კავშირის ჩართულობის შესაძლებლობები (EuGH, 18.4.2002, Gutachten 1/00). **საერთაშორისო საავიაციო ორგანიზაციებში** (განსაკუთრებით ICAO), წევრი სახელმწიფოების პარალელურად, კავშირის წარმომადგენელია კომისიაც, რომელსაც დამკვირვებლის სტატუსი აქვს; ახლახან გაფორმდა თანამშრომლობის ხელშეკრულებაც (ევროპული კავშირის საბჭოს დადგენილება 2011/530, ABl. L 232/1). 1960 წელს დაარსებული საჰაერო მიმოსვლის კონტროლის ევროპული ორგანიზაცია (**Eurocontrol**; იხ. *Hobe*, in: *Hatje/Müller-Graff* (Hrsg.), *EnzEuR I*, 2014, § 31) დამოუკიდებელი უწყებაა, რომელიც საავიაციო უსაფრთხოების შემდგომ განვითარებას ემსახურება. ევროპული კავშირის მიღმა მისი წევრია ყველა ევროპული ქვეყანა, რუსეთისა და ბელარუსის ჩათვლით. ცოტა ხნის წინათ ასევე ხელი მოეწერა შეთანხმებას ევროპულ კავშირთან თანამშრომლობის შესახებ (ABl. 2013, L 16/1).

VII. ტრანსევროპული ქსელები (TEN)

ლიტერატურა: *Köhler*, Gemeinschaftliche Infrastrukturverantwortung der Mitgliedstaaten im Rahmen des Wettbewerbs: zum Verhältnis der EG-Vertragstitel über transeuropäische Netze und staatliche Beihilfen, 2011; *Armbrrecht*, Infrastrukturplanung auf europäischer Ebene – Entwurf einer Verordnung zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur, DVBl 2013, 479; *Giesberts/Tiedge*, Die Verordnung zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur, NVwZ 2013, 836; *dies.*, Vorhaben von gemeinsamem Interesse nach der TEN-E-Verordnung, EurUP 2013, 166; *Calliess/Lippert*, Transeuropäische Netze, in: *Wegener* (Hrsg.), *EnzEuR VIII*, 2014, § 2.

1. ტრანსევროპული ქსელების კონცეფცია

ტრანსევროპული ქსელების თავი 1992 წელს შეიქმნა (170-172 მუხლები, AEUV) და 33 შეეხება სატრანსპორტო, სატელეკომუნიკაციო და ენერგეტიკულ ინფრასტრუქტურას. წევრი სახელმწიფოების მიერ, კავშირთან ერთად, მისი გაფართოება მიზნად ისახავს **შიდა სატრანსპორტო ბაზრისა და სოციალურ-ეკონომიკური ერთობის სრულყოფას**, რაც მოქალაქეების, მწარმოებლებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების ინტერესებში შედის. აქედან გამომდინარე, „ტრანსევროპული“ მნიშვნელობით, საქმე ეხება **მესამე ქვეყნებთან** თანამშრომლობას ტრანსევროპული ქსელების განვითარებისათვის (173-ე მუხლის პირველი პუნქტი, AEUV). თუმცა, ამ ქსელების **კონცეფცია** ბევრად უსწრებს მის პრაქტიკულ **რეალიზაციას**: პროექტების უმრავლესობა ჯერაც არ განხორციელებულა.

2. ტრანსევროპული ქსელების თავის სისტემა

ა) მიზნები

- 34** ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 170-ე მუხლი განსაზღვრავს ევროპული კავშირის ქსელური პოლიტიკის **მიზნებს**: ტრანსევროპული ქსელების შექმნისა და განვითარების **ხელშეწყობა** ეროვნული ქსელების **ურთიერთდაკავშირებისა** და **ფუნქციური თავსებადობის**, ასევე, ამ ქსელებზე **წვდომის** უზრუნველყოფის გზით. ერთმანეთის პარალელურად არსებული ეროვნული სატრანსპორტო, სატელეკომუნიკაციო და ენერგეტიკული ქსელებიდან უნდა შეიქმნას **კოორდინირებული საერთო ევროპული გაერთიანება**. ტრანსევროპული პოლიტიკის ბირთვია ეროვნული ქსელების „დაწყვილება“ („**ფუნქციური თავსებადობა**“) და განსაკუთრებული მიზანია კავშირის **პერიფერიული ტერიტორიების** ჩართულობის უზრუნველყოფა. ევროკავშირის მხრიდან „ხელშეწყობა“ გულისხმობს, რომ ტრანსევროპული ქსელების ღონისძიებათა რეალური სუბიექტები არიან წევრი სახელმწიფოები და, საჭიროების შემთხვევაში, კერძო კომპანიები; კავშირი კი, ძირითადად, („ევროპულ დონეზე“) გეგმავს და ფინანსურად უჭერს მხარს მათ განვითარებას. ტრანსევროპული ქსელების პოლიტიკა განეკუთვნება ევროპული კავშირისა და მისი წევრი სახელმწიფოების ერთობლივი კომპეტენციის სფეროს (მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტის „ლ“ ქვეპუნქტი, AEUV) და, შესაბამისად, ექვემდებარება **სუბსიდიურობის პრინციპს** (მე-5 მუხლი, AEUV).

ბ) ინსტრუმენტები

- 35** ტრანსევროპული ქსელების პოლიტიკას ევროპული კავშირი ახორციელებს **სახელმძღვანელო პრინციპებზე** დაყრდნობით (171-ე მუხლი, AEUV), რომლებიც რეგულარულად მტკიცდება რეგულაციების ფორმით. იმ წევრმა სახელმწიფოებმა, რომლებსაც უშუალოდ ეხება ეს რეგულაციები, უნდა გაატარონ შესაბამისი ღონისძიებები (172-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV). სახელმძღვანელო პრინციპების კონკრეტიზაცია შესაძლებელია **მოქმედებებითა** და „**სხვა ღონისძიებებით**“. ამრიგად, ხელმისაწვდომია სამართლებრივი აქტების ინსტრუმენტთა (რეგულაცია, დირექტივა, დადგენილება) სრული სპექტრი. კერძოდ, შეიძლება **დადგინდეს საერთო ინტერესების პროექტები**, რომლებსაც თანაბრად უჭერენ მხარს როგორც კავშირი, ისე მისი წევრი სახელმწიფოები. უპირველეს ყოვლისა, აქ საუბარია სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის დიდი მასშტაბების სახელმწიფოთაშორის პროექტებზე (მაგ.: ბრენერის საბაზისო გვირაბი, რაინ-რონას არხი ან მაღალსიჩქარიანი სარკინიგზო ხაზების დამაკავშირებელი რგოლები). პროცედურულად, წევრმა სახელმწიფოებმა პროექტების რეალიზაციისათვის კომისიასთან **კოორდინირებულად** უნდა იმოქმედონ (172 მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV).

გ) დაფინანსება

- 36** საერთო ინტერესების პროექტების მხარდაჭერა მოიცავს კავშირის **ფინანსურ დახმარებას**, რაც, ტრანსევროპული ქსელების პოლიტიკის ძირითადი კონცეფციის თანახმად, საჭიროებს **სუბსიდირებას**. ეს გულისხმობს მხოლოდ იმ ღონისძიებათა მხარდაჭერას, რომლებსაც, ძირითადად, წევრი სახელმწიფოები ახორციელებენ (**თანადაფინანსების პრინციპი** ინდივიდუალურად დიფერენცირებული ზედა ზღვრით – ხშირად 10% ან 20%, მაგრამ არაუმეტეს 50%-ისა). შესაძლებელია **ერთობლივი ფონდების**, აგრეთვე სხვა სტრუქტურული ფონდების გამოყენება (171-ე მუხლის პირველი პუნქტი, AEUV). სუბსიდიების გაცემის ძირითადი წესები მოცემულია რეგულაციაში 1316/2013 (ABl. L 348/129: 33 მილიარდი ევრო 2014–2020 წლების პერიოდისათვის). დაფინანსებაში მონაწილეობს **ევროპის საინვესტიციო ბანკიც**. 2007 წელს შეიქმნა სტრუქტურა, რომელიც დროთა განმავლობაში

აღმასრულებელ სააგენტოდ გადაიქცა ინოვაციებისა და ქსელებისათვის (დღესდღეობით განხორციელების დადგენილება 2013/801, ABL L 352/65).

დ) ტრანსევროპული ქსელების პოლიტიკის კავშირი ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების დარგობრივ პოლიტიკებთან

ამ ხელშეკრულების 170-ე და მომდევნო მუხლები განსაზღვრავს შესაბამის დარგობრივ პოლიტიკებთან **გადამკვეთი კომპეტენციის** სახეობას (ტრანსპორტის, ენერგეტიკისა და ტელეკომუნიკაციების პოლიტიკები). 1992 წელს დასახელებული ინფრასტრუქტურული სფეროები ხელშეკრულებაში შეიტანეს და, შიდა ბაზრისა და სამეზობლო პოლიტიკის გათვალისწინებით, ხაზი გაესვა მათ განსაკუთრებულ მნიშვნელობას. ამრიგად, ეს მუხლები უნდა განიხილებოდეს **სპეციალურ დებულებებთან** დარგობრივი პოლიტიკების შესახებ, რომლებსაც აქვთ უპირატესი ძალა. თუმცა, მათ აქვთ არა ექსკლუზიური, არამედ განვრცობითი ხასიათი სატრანსპორტო პოლიტიკისათვის, რაც ნიშნავს, რომ ისინი შეძლებისდაგვარად უნდა იყვნენ ჩართული დარგობრივ პოლიტიკებში განსაკუთრებულ ნაწილად.

3. ტრანსევროპული ქსელების პოლიტიკის პრაქტიკა 1993 წლიდან

ა) ტრანსპორტი

1980-იან წლებში გაერთიანებამ პირველად დააფინანსა ევროპული ინფრასტრუქტურული ღონისძიებები. ამჟამად ტრანსპორტის სფეროს სახელმძღვანელო პრინციპებს, **ყოვლისმომცველი ტრანსევროპული სატრანსპორტო ქსელის მნიშვნელობით** (წვერი სახელმწიფოების შეტყობინებების საფუძველზე), განსაზღვრავს **რეგულაცია 1315/2013** (ABL L 348/1), რომელიც გათვლილია 2050 წლის პერსპექტივაზე. სახელმძღვანელო პრინციპები განიცდის სხვადასხვა რეგულაციით, მათ შორის, დირექტივით 2004/54 (ABL L 167/39) საგზაო გვირაბების უსაფრთხოების მოთხოვნათა შესახებ. პროექტები, მრავალი მიზეზის გამო, დღემდე წელი ტემპებით ხორციელდება.

ბ) ტელეკომუნიკაცია

283/2014 რეგულაციით (ABL L 86/14; დაფინანსების შესახებ რეგულაცია 1316/2013, ABL L 348/129) გათვალისწინებულმა **ტრანსევროპული სატელეკომუნიკაციო ინფრასტრუქტურის** სახელმძღვანელო პრინციპებმა მაქსიმალურად უნდა უზრუნველყონ **ევროპული კავშირის დიגי-ტალიზაცია** და, განსაკუთრებით, ქსელების ფუნქციური თავსებადობა. ამგვარი მიდგომის მიზანია **„ევროპული ინფორმაციული საზოგადოების“** ჩამოყალიბება, რომლის მოქალაქეებიც, როგორც მასობრივი კომუნიკაციის საშუალებების (რადიო/ტელევიზია), ასევე ინდივიდუალური კომუნიკაციის შემთხვევებში, ტრანსევროპულად იქნებიან დაკავშირებულნი. რეგულაცია ევროპული კავშირის სატელეკომუნიკაციო სისტემის Galileo-ს შესახებ (1285/2013, ABL L 347/1) ეფუძნება 172-ე მუხლს (AEUV).

გ) ენერგია

რეგულაცია 347/2013 (ABL L 115/39) მოიცავს შესაბამის პროექტებს **ენერგეტიკული ინფრასტრუქტურის სფეროში** (ელექტროენერგია, გაზი, ნავთობი, CO₂; იხ. *Giesberts/Tiedge*, NVwZ 2013, 836). ტრანსევროპული ქსელების პოლიტიკა მჭიდროდ უკავშირდება ენერგეტიკის პოლიტიკას და მიზნად ისახავს ენერგეტიკული ქსელების სახელმწიფოთაშორის ფუნქციური თავსებადობის განვითარებას.

VIII. მიმოხილვა: სატრანსპორტო შიდა ბაზრის პერსპექტივები

41

სატრანსპორტო ბაზრების ლიბერალიზაცია მნიშვნელოვანწილად მიღწეულია 1980-იანი წლების შუა ხანიდან, რაც მოხერხდა შიდა ბაზრის ჩამოყალიბების ზოგადი პროცესის მეშვეობით. თუმცა გარკვეული ჩამორჩენა კვლავაც შეინიშნება, განსაკუთრებით, სარკინიგზო ტრანსპორტში, რომელიც დიდწილად სპეციფიკურ ინფრასტრუქტურას ეყრდნობა, ასევე, ადგილობრივი სამგზავრო ტრანსპორტის სფეროში, რაც ასევე მოითხოვს ფიქსირებული სატრანსპორტო ხაზების ქსელის არსებობას. სახელმწიფო სუბსიდირების კონტროლის სათანადო გამოყენებამ უნდა უზრუნველყოს, რომ **სახელმწიფო მომარაგება ბაზრის შესაბამისი მექანიზმების** საშუალებით განხორციელდება.

ამავე დროს, შიდა ბაზარმა გამოიწვია **სატრანსპორტო საშუალებების** მნიშვნელოვანი ზრდა. ამ პრობლემის მოგვარება და, ამავე დროს, ევროპული **კლიმატის დაცვის პოლიტიკაში** ჩართვა, სხვა **გარემოსდაცვით** პრობლემებთან ერთად (მაგ.: ალპების ტრანზიტი), მნიშვნელოვანი გამოწვევაა მომავალი წლების სატრანსპორტო პოლიტიკისთვის. საბოლოო ჯამში, სათანადო ინსტრუმენტები – როგორცაა გარემოსდაცვითი რეგულაციები, დამატებითი დაფინანსება გზების მოსაკრებლების საშუალებით („Road Pricing“), რკინიგზის „გამოცოცხლების“ პოლიტიკა (ლიბერალიზაციის გაგრძელება, კომბინირებული საავტომობილო/სარკინიგზო ტრანსპორტის მხარდაჭერა) და საპაერო ტრანსპორტის ადაპტირება მზარდ სამგზავრო და სატვირთო მოცულობებზე – უფრო მჭიდროდ უნდა იყოს კოორდინირებული.

ამასთან, საერთაშორისო სატრანსპორტო ურთიერთობებში **ევროპული კავშირის საგარეო პროფილი** კიდევ უფრო გაძლიერდება მისი შეერთებით საერთაშორისო სატრანსპორტო ორგანიზაციებთან (ZKR, Eurocontrol, IMO, ICAO, COTIF).

მე-7 ნაწილი. შიდა ბაზარი II: პერსონალი, საწარმოები და სოციალური პოლიტიკა

§27. დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლება

ლიტერატურა: *Thomas*, Die Relevanzregel in der europäischen Grundfreiheitsdogmatik, NVwZ 2009, 1202; *Dautricourt/Thomas*, Reverse Discrimination and Free Movement of Persons, ELR 2009, 433; *Tryfonidou*, In Search of the Aim of the EC Free Movement of Persons Provisions, CMLRev 2009, 1591; *Fuchs*, Freizügigkeit in der EU, FS Gagel, 2011, 183; *Rönmar* (ed.), Labour Law, Fundamental Rights and Social Europe, 2011; *Wienbracke*, Innerhalb der Union ist die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gewährleistet, EuR 2012, 483; *Bast/Rödl* (Hrsg.), Wohlfahrtsstaatlichkeit und „soziales Europa“ im Kontext der Euro-Krise, EuR-Beiheft 1/2013; *Becker*, Arbeitnehmerfreizügigkeit, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 4. Aufl. 2014, § 9; *Schubert/Jerchel*, Die aktuelle Entwicklung des europäischen Arbeitsrechts, EuZW 2015, 340; *Krebbler*, Das Binnenmarktrecht der Arbeitnehmerfreizügigkeit, in: Müller-Graff (Hrsg.), Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht, EnzEuR Bd. 4, 2015, § 2; *Hailbronner*, Freizügigkeit – Grundregeln, in: Dausen/Ludwigs (Hrsg.), HB EU-WirtschaftsR, 40. EL 2016, D. I.; *Fuchs*, Wohin steuert das europäische Arbeitsrecht?, ZESAR 2016.

I. შიდა ბაზარზე დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლების მნიშვნელობა

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 45-48 მუხლებით და-
რეგულირებული **დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლება**, დაფუძნების თავისუფლებასთან ერთად (49–55 მუხლები, AEUV), განეკუთვნება 26-ე მუხლში (AEUV) აღწერილი შიდა ბაზრის ძირითად ელემენტებს. პირადი თავისუფლებები ერთიანდება პროდუქტის თავისუფლებასა (საქონელი და მომსახურებები) და კაპიტალის გადაადგილების თავისუფლებასთან. დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლებით შესაძლებელი უნდა იყოს დასაქმებულთა გამგზავრება იმ წევრ სახელმწიფოებში, სადაც ყველაზე დიდი მოთხოვნილებაა მათ ინდივიდუალურ კვალიფიკაციაზე. პირთა გადაადგილების თავისუფლებამ შესაძლებლობა უნდა მისცეს ბაზარზე ეკონომიკურად დასაქმებულ მოქალაქეებს, რომ თავისუფლად (ე.ი. მოქალაქეობისგან დამოუკიდებლად) და ზედმეტად დიდი დაბრკოლებების გარეშე აირჩიონ ადგილსამყოფელი საკუთარი საქმიანობისთვის. ამგვარად, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 45-ე და მომდევნო მუხლების განსაზღვრებები, ეკონომიკური პერსპექტივის გათვალისწინებით, უზრუნველყოფს წარმოების ისეთი ფაქტორის მობილობას, როგორიცაა სამუშაო. ამ მხრივ, ისინი მჭიდრო კავშირშია იმავე ხელშეკრულების 63-ე მუხლთანაც, რომელიც, თავის მხრივ, უზრუნველყოფს წარმოების სხვა ფაქტორის – კაპიტალის მობილობას.

შიდა ბაზრის ფარგლებში ეფექტიანი ეკონომიკური საქმიანობისთვის არსებითად მნიშვნელოვანია დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლება. სხვა ძირითად თავისუფლებებზე მეტად, სწორედ მას აქვს ძალიან ღრმა ინდივიდუალურ-პიროვნული განზომილება: არსებობენ ადამიანები, რომლებისთვისაც სახელმწიფოთაშორისი

მობილობის შესაძლებლობა უნდა იყოს გარანტირებული. აქედან გამომდინარე, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 45-ე მუხლი ასაბუთებს ინდივიდუალურ თავისუფლებას. ეს განზომილება მოითხოვს დაცვის პრევენციულ და ყოვლისმომცველ ღონისძიებებსა და თანმდევ გარანტიებს, რომელთა გარეშე, 45-ე მუხლით (AEUV) უზრუნველყოფილი უფლება ეფექტიანად ვერ განხორციელდება. ხშირად უამრავ მიგრანტ მუშახელს თან მიჰყავს თავისი ოჯახი და, სამშობლოში დაბრუნების ნაცვლად, დარჩენის უფლების გამოყენებით (45-ე მუხლის მე-3 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი, AEUV), ხანგრძლივად რჩებიან მიმღებ წევრ სახელმწიფოში. ამ დასაქმებულთა **გრძელვადიანი სოციალური და პოლიტიკური ინტეგრაციის** საკითხი მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ევროპული კავშირის გადაადგილების თავისუფლების პოლიტიკაში. არცერთ სხვა ძირითად თავისუფლებას არ აქვს ამგვარი სოციალური განზომილება, რომელსაც ახლა, სტაბილურობაზე ორიენტირებულ და მდგრად ფინანსურ პოლიტიკასთან დაბრუნებისას, მზარდი მნიშვნელობა ენიჭება. მიუხედავად ამისა, დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლების ეს მოცემულობა არაფერს ცვლის იმ მხრივ, რომ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 45-ე მუხლს საფუძვლად უდევს მოქალაქეთა, როგორც ეკონომიკური საქმიანობის მონაწილეთა როლის **ფუნქციური გაგება**.

3 უკანასკნელ წლებში ევროპული კავშირის მოქალაქეობის შემოღებამ (მე-18 და მომდევნო მუხლები, AEUV) და პირთა თავისუფალი გადაადგილების შესახებ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრეცედენტული სამართლით მისმა გავრცელებამ, წარმოშვა კავშირის სამართლებრივი გარანტიები, რომლებსაც აღარ ახასიათებს ეს ფუნქციურ-ეკონომიკური პერსპექტივა. განსაკუთრებით 1992 წლის მაასტრიხტის ხელშეკრულების შემდეგ, „პოლიტიკური კავშირის“ დაჩქარებული ჩამოყალიბებით, ევროპული კავშირის თავისუფალი გადაადგილების პოლიტიკა დაშორდა თავის ეკონომიკურ სანაწილს. ამჟამად მისი მიზანია ზოგადპოლიტიკურად აღქმული **„მოქალაქეთა ევროპა“**, რომლის ცენტრშიც დგას ევროპული კავშირის მოქალაქე. თუმცა, ამ უკანასკნელის ძირითადი სტატუსი აღარ არის ფუნქციურ-ეკონომიკურად განპირობებული. მიუხედავად ამისა, დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლების განსაზღვრებების მნიშვნელობა ბოლომდე არ ქრება. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 45-ე მუხლსა და მის თანმდევ მეორეულ სამართალში ჯერ კიდევ არსებობს დასაქმებულებისა და მათი ოჯახის წევრების მოთხოვნები, რომლებიც თავისუფალი გადაადგილების უფლების მქონე ევროპული კავშირის სხვა მოქალაქეებს არ აქვთ. ამ თვალსაზრისით, დასაქმებულის სტატუსი კვლავ უფრო „ძლიერია“, ვიდრე ევროკავშირის იმ მოქალაქისა, რომელსაც იცავს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მე-18 მუხლი. თუმცა, განსხვავება გადაადგილების უფლების მქონე პირებსა და ევროკავშირის (უბრალო) მოქალაქეებს შორის თანდათანობით ქრება.

4 ამასობაში წევრი სახელმწიფოების დასაქმებულთათვის უზრუნველყოფილია კავშირის მასშტაბით სამუშაოს ძებნისა და დასაქმების შესაძლებლობა, თუმცა მუშახელის **ფაქტობრივი მობილობა** ევროპული კავშირის ფარგლებში კვლავ **შეზღუდულია**. მიუხედავად მრავალი შიშისა – განსაკუთრებით, ევროპულ კავშირში ახალი

ქვეყნების (ესპანეთი და პორტუგალია 1986 წელს, ან აღმოსავლეთით გაფართოება 2004/2007/2013 წლებში) განწევრიანების შემდეგ – წევრ სახელმწიფოთა შრომითი ბაზრები არ გადატვირთულა. თუმცა, სშირად მიიღებოდა **გარდამავალი პერიოდის რეგულაციები**, რომლებიც ზოგიერთ „ძველ წევრ სახელმწიფოს“ შესაძლებლობას აძლევდა, განსაზღვრული წინაპირობების დაცვით, ახალ წევრებისთვის 7 წლამდე ვადით შეეზღუდათ თავიანთ შრომით ბაზრებზე თავისუფალი გადაადგილების უფლება. წევრმა სახელმწიფოებმა, რომლებმაც აღნიშნული შესაძლებლობა გამოიყენეს, შეძლეს თავიანთი შრომითი ბაზრის დროებით დაცვა, მაგრამ უნდა გაეთვალისწინებინათ, რომ განსაკუთრებით აქტიური და ახალგაზრდა სამუშაოს მაძიებელნი ახალი წევრი სახელმწიფოებიდან სხვა, უფრო ლიბერალურად განწყობილ წევრ ქვეყნებში წავიდოდნენ. გახსნილობა ეკონომიკურად ყოველთვის გამართლებული იყო, თუმცა სავსებით შესაძლებელია, საქმე უკმაყოფილებამდეც მივიდეს, რაც დიდ ბრიტანეთში ბრექსიტზე გამართულმა დისკუსიამ გამოაშკარავა.

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 45-ე მუხლის განსაზღვრება წევრ სახელმწიფოებს აკისრებს ერთმნიშვნელოვან ვალდებულებას, „რომელიც გაერთიანების ორგანოების ან წევრების არანაირ სხვა ღონისძიებას არ საჭიროებს საკუთარი ეფექტიანობისთვის და ამ უკანასკნელთ შეფასების ადგილს არ უტოვებს მათი განხორციელების დროს“ (EuGH, 4.12.1974, Rs. 41/74, „van Duyn“; EuGH, 4.4.1974, Rs. 167/73, „KOM/Frankreich“).

დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლების შესახებ დებულებები უნდა განიმარტოს **ევროპული კავშირის ძირითადი უფლებების ქარტიის** ჭრილში, რომლის მე-15 მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, თითოეულ პირს აქვს უფლება, იმუშაოს და შეასრულოს თავისუფლად არჩეული/მიღებული სამუშაო. მიუხედავად ამისა, ევროპული კავშირის ან წევრი სახელმწიფოების წინაშე სამუშაოთი უზრუნველყოფის მოთხოვნა აქედან არ გამომდინარეობს. ქარტიის მე-15 მუხლის მე-2 პუნქტი იცავს დასაქმებულთა სახელმწიფოთაშორისი გადაადგილების უფლებას, ძირითადი უფლებები კი გამომდინარეობს 45-ე მუხლის (AEUV) განმარტებიდან.

II. ბაზრის ლიბერალიზაცია: დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლების უზრუნველყოფა

ლიტერატურა: Tryfonidou, In Search of the Aim of the EC Free Movement of Persons Provisions, CMLRev 2009, 1591; Minderhoud/Trimikliniotis (Hrsg.), Rethinking the Free Movement of Workers: The European Challenges Ahead, 2009; Feik/Schulten, Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Jahrbuch Europarecht 2012, 143; Rebhahn, Die Arbeitnehmerbegriffe des Unionsrechts in der neueren Judikatur des EuGH, EuZA 2012, 3; Hekimler, Arbeitnehmerfreizügigkeit nach dem Assoziierungsabkommen und türkisches Recht, ZESAR 2013, 61; Forst, GmbH-Fremdgeschäftsführer als Arbeitnehmer im Sinne des Unionsrechts, EuZW 2015, 664; Lunk, Der EuGH und die deutschen GmbH-Fremdgeschäftsführer – Auf dem Weg zum Arbeitnehmerstatus?, NZA 2015, 917; Zimmer/Cox/Inhoffen, Brexit und die Arbeitswelt, BB 2016, 1781; Junker, Die Einflüsse des europäischen Rechts auf die personelle Reichweite des Arbeitnehmerschutzes – Der Arbeitnehmerbegriff in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, EuZA 2016, 184.

- 7 დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლება ასახულია **ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 45-48 მუხლებში**. 45-ე მუხლი (AEUV) შეიცავს სუბიექტურ უფლებას, რომლითაც უზრუნველყოფილია კავშირის მოქალაქეების სახელმწიფოთაშორის თავისუფალი გადაადგილება ყველა სახის საქმიანობისათვის. ხელშეკრულება დეტალურად აღწერს, თუ რომელ კონკრეტულ გარანტიებს შეიცავს დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლება (ამავე დროს, ეს გარანტიები საბოლოო არ არის). ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 45-ე მუხლის მე-2 პუნქტში გადაადგილების თავისუფლების რეგულირება უპირატესად ითვალისწინებს „წევრი სახელმწიფოების დასაქმებულთა ნებისმიერი სახის დისკრიმინაციის გაუქმებას დასაქმებასთან, შრომის ანაზღაურებასა და სხვა სამუშაო პირობებთან დაკავშირებით, მოქალაქეობრივი კუთვნილების საფუძველით.“ ეს მოთხოვნა, რომელიც მიემართება **საკუთარ მოქალაქეებთან მოპყრობას**, აკონკრეტებს ამავე ხელშეკრულების მე-18 მუხლში მოცემულ დისკრიმინაციის ზოგად აკრძალვას. 45-ე მუხლი (AEUV) მოიაზრება **უფლებებში ჩარევის აკრძალვად**. 45-ე მუხლის მე-3 პუნქტი (AEUV) ადგენს **დასაქმებულთა თანმხლებ უფლებებს**, რომლებიც წინ უნდა უძღოდეს თანასწორობას შრომის პირობებთან მიმართებით.
- 8 პოლიტიკური მიზეზებიდან გამომდინარე, ჯერ კიდევ ადრეულ პერიოდში მიაღწიეს შეთანხმებას, რომ 45-ე მუხლის (AEUV) რეგულირების მექანიზმის განმარტებისა და „თავისუფალი გადაადგილების უფლების პროგრესულად უზრუნველყოფისთვის“ გამოეცათ **მეორეული სამართლის აქტები**. ამგვარად, შესაძლებელი გახდა გაურკვევლობების გამორიცხვა კონკრეტულად 45-ე მუხლის (AEUV) გამოყენების სფეროსთან მიმართებით. ამ აქტებს განსაკუთრებით დიდი მნიშვნელობა აქვს ბინადრობისა და ოჯახის წევრთა უფლებების გათვალისწინებით. მიუხედავად ამისა, მეორეული სამართლის ნორმები არ შეიცავს მავალდებულებელ განმარტებას 45-ე მუხლის (AEUV) მოქმედების არეალის შესახებ; ნებისმიერ დროს არის შესაძლებელი და ინტეგრაციის ისტორიაში ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ბევრჯერ გაუქმებულია ხელშეკრულების დებულებათა სამართლებრივი პოზიციები, რომლებიც მეორეულ სამართალში სხვაგვარად იყო წარმოდგენილი. აქედან გამომდინარე, უშუალოდ 45-ე მუხლზე (AEUV) აპელირებამდე, მიზანშეწონილია, დაისვას შეკითხვა, კონკრეტული მოთხოვნა უკვე მონესრიგებულია თუ არა მეორეული სამართლით.

1. გამოიჭნა სხვა ძირითადი თავისუფლებებისგან

- 9 45-ე მუხლი (AEUV) იცავს დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლებას და განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მისი გამოიჭნა იმავე ხელშეკრულების 49-ე მუხლის გამოყენების სფეროსგან („დაფუძნების თავისუფლება“). დასაქმებულის ცნება არსებითად გამომდინარეობს იქიდან, რომ პირი სხვა პირებს ემსახურება **მათი მითითების საფუძველზე**, რის სანაცვლოდაც იღებს **ანაზღაურებას**. საპირისპიროდ, მეწარმე შრომით საქმიანობას ეწევა არა დაქვემდებარებული ურთიერთობის ფარგლებში, არამედ დამოუკიდებლად (EuGH, 20.11. 2001, Rs.C-268/99, “Jany”). 45-ე მუხლისთვის (AEUV) არანაირი მნიშვნელობა არ აქვს, კმარა თუ არა ცალკეული შემოსავალი ცხოვ-

რებისეულ მოთხოვნილებათა დასაკმაყოფილებლად, ან არის თუ არა უცხო ქვეყანაში დადგენილი მინიმალური შემოსავლის მიღმა (EuGH, 23.1982, Rs. 53/81, „Levin“).

ასეთი **სუბორდინაციის** პირობებში, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ამ სა- **10**
კითხის ინდივიდუალურად განმარტავს სხვადასხვა გადაწყვეტილებაში. EuGH, 10.12.1991, Rs. C-179/90, Merce-ის მიხედვით, როდესაც დასაქმებულები იმავდროულად შეიძლება იყვნენ სანარმოს აქციონერებიც, სუბორდინაცია არ გამოირიცხება იმ ფაქტით, რომ დასაქმებულები სამუშაოს შესრულებისას ექვემდებარებიან დამსაქმებლებს.

საპირისპიროდ, არასდროს წარმოიქმნება გამიჯვნის პრობლემები საქონლისა (34-ე, **11**
56-ე მუხლები, AEUV) და კაპიტალის გადაადგილების თავისუფლებებთან მიმართებით.

2. უპირატესი მეორეული სამართალი

ძირითადი თავისუფლებების დოგმატიკის ზოგადი წესების მიხედვით, ძირითად თავ- **12**
ისუფლებაზე აპელირება გამორიცხულია იქ, სადაც მეორეული სამართლის კანონმდებელმა საკითხი უკვე საბოლოოდ მოაწესრიგა. სასამართლო პრაქტიკა კავშირის მოქალაქეთა გადაადგილების თავისუფლების შესახებ აჩვენებს, რომ ამ სფეროში ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო არ აღიარებს მეორეულსამართლებრივი ჰარმონიზაციის უპირატესობას (მდრ. *Hailbronner*, NJW 2004, 2185). როგორც ჩანს, იგი დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლების სფეროშიცუფლებამოსილად მიიჩნევს თავს, რომ თავისუფლების განხორციელებისას ყურადღება არ მიაქციოს პოლიტიკური მოტივებით მოქმედ კანონმდებელ ორგანოთა (ხშირ შემთხვევაში კომპრომისულ) გადაწყვეტილებებს. დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლების განხორციელება მეორეული სამართლის აქტებით განხილულია III თავში.

3. უზრუნველყოფის სფერო

ა) დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლების სუბიექტები

აა) კავშირის მოქალაქე

გადაადგილების თავისუფლებით სარგებლობა ძირითადად პერსონალურად შეუძ- **13**
ლიათ დასაქმებულებს **ევროპული კავშირის წევრი სახელმწიფოებიდან** (45-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV). „**დასაქმებულის**“ **ცნება** უნდა განიმარტოს კავშირის სამართლით და არა ეროვნული კანონმდებლობით (EuGH, 19.3.1964, Rs. 75/63, „Unger“; EuGH, 23.3.1982, Rs. 53/81, „Levin“), ამასთან, უფრო ფართოდაც, რადგან მასთან ერთად დგინდება ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ძირითადი თავისუფლების ფაქტობრივი გამოყენების სფერო (EuGH, 3.6.1986, Rs. 139/85, „Kempf“).

45-ე მუხლის (AEUV) დაცვით სარგებლობს ყველა ის პირი, რომლებიც: „**საქმიანობას ანაზღაურების სანაცვლოდ**“ (492/2011 [ABl. L 141/1] რეგულაციის პირველი მუხლის პირველი პუნქტი) ეწევიან (45-ე მუხლის მე-3 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი, AEUV); სამუშაოზე განაცხადის გასაკეთებლად წევრ სახელმწიფოთა სუვერენულ ტერიტორიაზე გადაადგილდებიან (45-ე მუხლის მე-3 პუნქტის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტები, AEUV); ან ასეთი დასაქმების დასრულების შემდეგ რომელიმე წევრი სახელმწიფოს სუვერენულ ტერიტორიაზე რჩებიან (45-ე მუხლის მე-3 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი, AEUV). გადაადგილების

თავისუფლების დებულებები მოიცავს ყველა არათვითდასაქმებულს, მაშინ, როცა დაფუძნებისა და მომსახურების თავისუფლებები მხოლოდ თვითდასაქმებულებზე ვრცელდება. 45-ე მუხლის მე-4 პუნქტის (AEUV) თანახმად, სახელმწიფო ან მუნიციპალური დაწესებულების თანამშრომლებს (სახელმწიფო მოხელეების ჩათვლით) ასევე შეუძლიათ იყვნენ „დასაქმებულები“ 45-ე მუხლის (AEUV) გაგებით, თუმცა, მეორეული სამართლის „დასაქმებულის“ განმარტება სავალდებულო არ არის ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსთვის: გადაწყვეტილებაში Rs.C-138/02 (EuGH, 23.3.2004, „Collins“) მან აღიარა ირლანდიელი სამუშაოს *მძიებლის* აპელირების უფლება 45-ე მუხლზე (AEUV), რათა ამგვარად უზრუნველყოფილი ყოფილიყო უფლება სოციალური დახმარების (შრომის ბაზარზე ინტეგრაციისთვის) არადისკრიმინაციულ მიღებაზე (EuGH, 15.9.2005, Rs. C-258/04, „Ioannidis“).

- 15** აქედან გამომდინარე, ევროპული სამართლის „დასაქმებულის“ ცნება მოიაზრებს რეფერენდარებს (EuGH, 17.3.2005, Rs. C-109/04, „Kranemann“; *Pechstein*, JZ 2005, 943), გარკვეულ შემთხვევებში (სტიპენდიანტ) დოქტორანტებსა (EuGH, 17.7.2008, Rs. C-94/07, „Raccanelli“; *Repasi*, EuZW 2008, 532) და სპორტსმენებსაც, რომლებიც ანაზღაურების სანაცვლოდ საქმიანობენ (EuGH, 18.7.2006, Rs. C-519/04 P, „Meca-Medina“). შესაძლებელია, მოკლევადიანი საქმიანობაც კმაროდეს (EuGH, 6.11.2003, Rs. C-413/01, „Ninni-Orasche“), რადგან დროის კომპონენტებში „დასაქმებულის“ ნიშნები საკმაოდ ფართოდ განიშარტება. ამრიგად, ქალი, რომელიც ფეხმძიმობის გვიან სტადიაზე შეწყვეტს მუშაობას, მაგრამ ბავშვის დაბადების შემდეგ თავის საქმიანობას გონივრულ ვადაში განაახლებს, ამ დროის განმავლობაში ინარჩუნებს „დასაქმებულის“ ნიშანს (EuGH, 19.6.2014, Rs. C-507/12, „Saint Prix“).

- 16** **დამსაქმებლებსაც** შეუძლიათ, დაეყრდნონ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 45-ე მუხლს, როდესაც ხელი ეშვებათ ევროპული კავშირის მოქალაქეთა დასაქმებაში (EuGH, 16.4.2013, Rs. C-202/11, „Las“); მაგალითად, შიდასახელმწიფოებრივი ნორმა კრძალავს, რომ აღმასრულებელ დირექტორად დაინიშნოს პირი, რომელიც არ ფლობს იმავე წევრი სახელმწიფოს მოქალაქეობას, ან არ გააჩნია საცხოვრებელი ადგილი ამ ქვეყანაში (EuGH, 7.5.1998, Rs. C-350/96, „Clean Car Autoservice“). ამავე ხელშეკრულების თანახმად, **დასაქმების კერძო ორგანიზაციებს** შეუძლიათ 45-ე მუხლზე დაყრდნობა, თუკი ისინი სამუშაოს მძიებლებს შუამავლობენ დამსაქმებულებთან და ამ პროცესში სხვა წევრ სახელმწიფოებში დაბრკოლებებს აწყდებიან (EuGH, 11.1.2007, Rs. C-208/05, „ITC“; *Mair*, ZESAR 2007, 292).

- 17** 45-ე მუხლის (AEUV) გამოყენების სფერო ღიაა ევროპული კავშირის თითოეული მოქალაქისთვის (მათი საცხოვრებელი ადგილისა და მოქალაქეობისგან დამოუკიდებლად), რომლებიც საზღვრებს მიღმა „მობილურები“ არიან და სხვა წევრ სახელმწიფოში დასაქმებისკენ ნაბიჯს დგამენ ან უკვე გადადგმული აქვთ (EuGH, 16.10.2008, Rs. C-527/06, „Renneberg“). შესაბამისად, არსებობს შემთხვევები, რომელთა დროსაც კავშირის მოქალაქეებმა შეიძლება მიმართონ 45-ე მუხლს (AEUV) საკუთარი სახელმწიფოს წინააღმდეგ (EuGH, 23.2.1994, Rs. C-419/92, „Scholz“; EuGH, 7.7.1992, Rs. C-370/90, „Singh“ [სხვა წევრ სახელმწიფოში დასაქმების დასრულების შემდეგ დაბრუნება]; EuGH, 18.1.2007, Rs. C-104/06, „KOM/Schweden“ [შრომითი საქმიანობა სხვა წევრ სახელმწიფოში]).

ბბ) თურქი დასაქმებულები

- 18** განსაკუთრებული სტატუსით სარგებლობენ თურქი დასაქმებულები, 1963 წელს **ევროპის ეკონომიკურ გაერთიანებასა და თურქეთს შორის გაფორმებული ასოცირების შეთანხმებისა** (ABl. 1964, P 217/3687) და მისი თანმდევი რეგულირებების საფუძველზე (*Gutmann*, Die Assoziationsfreizügigkeit türkischer Staatsangehöriger, 2. Aufl. 1999; Eisele, ELR 2012, 204; Hekimler, ZESAR 2013, 61). შეთანხმების მე-12 მუხლის მიხედვით, ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების ფარგლებში თავისუფალი გადაადგილებით მოსარგებლე პარტნიორებს „შთაგონების“ საშუალება უნდა ჰქონოდათ. შეთან-

ხმების დამატებითი ოქმის 36-ე მუხლის თანახმად, რომელიც დათარიღებულია 1970 წლის 23 ნოემბრით, დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლება **1986 წლის 1 დეკემბრამდე თანდათანობით უნდა შექმნილიყო**. მიუხედავად ამისა, 36-ე მუხლი მხოლოდ **პროგრამული** გახლდათ და ერთხმად უნდა დაეკონკრეტებინა ასოცირების საბჭოს (EuGH, 30.9.1987, Rs. 12/86 „Demirel“; BVerwGE 78, 192), თუმცა, ასე არ მოხდა.

ამასთან, **1980 წლის 19 სექტემბრის ასოცირების საბჭოს 1/80 დადგენილებით** (Amtl. Nachr. **19** BAA 1981, 2; Karger, ZAR 2008, 228), თურქ დასაქმებულებს ერთ წევრ სახელმწიფოში **ოთხწლიანი ლეგალური დასაქმების** შემდეგ, უფლება აქვთ, თავისუფალი წვდომა ჰქონდეთ ნებისმიერ სხვა საქმიანობაზე იმავე სახელმწიფოში. ამის შემდეგ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ასოცირების სამართალი ევროპული კავშირის სამართლის ნაწილად აღიარა და **1/80 დადგენილებას უშუალო მოქმედების ძალა მიანიჭა** (EuGH, 20.9.1990, Rs. C-192/89, „Sevince“; EuGH, 5.10.1994, Rs. C-355/93, „Eroglu“). თურქ დასაქმებულთა დასაქმებასთან დაკავშირებული მოთხოვნებისგან პრეცედენტულ სამართალში წარმოიშვა მათი **ბინადრობის უფლებები**, რომლებიც შემდგომ ოჯახის წევრებზეც გავრცელდა (EuGH, 25.9.2008, Rs. C-453/07, „Hakan Er“). წესი, რომლის მიხედვითაც ოჯახის წევრების წაყვანისას აუცილებელია ენის მინიმალური ცოდნის დამადასტურებელი საბუთი, სასამართლო პრაქტიკის თანახმად, შეუთავსებელია ზემოხსენებულ მოთხოვნებთან (EuGH, 10.7.2014, C-138/13, „Dogan“). აღნიშნული პრაქტიკა გავრცელდა განათლების მიღებაზეც. გასახლეები ნებადართულია მხოლოდ ცალკეულ შემთხვევებში, კონკრეტული საფრთხეების არსებობისას (vgl. hierzu EuGH, 4.10.2007, Rs. C-349/06, „Murat Polat“). რომელიმე ქვეყანაში 5 წელზე მეტხანს კანონიერი ყოფნის შემდეგ, განქორწინება არ გამოიწვევს პარტნიორის შუამავლობით მიღებული ბინადრობის უფლების დაკარგვას (EuGH, 22.12.2010, Rs. C-303/08, „Bozkurt“).

მიუხედავად ამისა, თურქ დასაქმებულთა თავისუფალი გადაადგილების უფლებები ძირითადად მაინც **20** შეზღუდულია და არ მოიცავს 45-ე მუხლით (AEUV) გათვალისწინებულ მთლიან სტატუსს (vgl. EuGH, 29.3.2017, Rs. C-652/15, „Tekdemir“). ეს უფლება შეზღუდულია **ერთი კონკრეტული წევრი სახელმწიფოთი** და არ ვრცელდება კავშირის მასშტაბით (EuGH, 23.1.1997, Rs. C-171/95 „Tetik“). როგორც აღნიშნულია Rs. C-465/01 გადაწყვეტილებაში (EuGH, 16.9.2004, „KOM/Österreich“), მესამე ქვეყნებთან გაფორმებულ ასოცირების შეთანხმებაში მოცემული მოქალაქეობრივ კუთვნილებასთან დაკავშირებული დისკრიმინაციის აკრძალვა შრომითი პირობების სფეროშიც ისევე უნდა განიმარტოს, როგორც ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების შესაბამისი აკრძალვა. დაუშვებელ დისკრიმინაციად ითვლება, მაგალითად, რომელიმე წევრი სახელმწიფოს სპორტული გუნდის მიერ დამკვიდრებული წესის გამოყენება, რომლის მიხედვითაც სპორტულ კლუბებს ეროვნულ ჩემპიონატებში მხოლოდ შემზღუდული რაოდენობით შეუძლიათ სპორტსმენების გამოყენება მესამე ქვეყნებიდან (EuGH, 25.7.2008, Rs. C-152/08, „Kahveci“). თურქ დასაქმებულთა თავისუფალი გადაადგილების სტატუსი, უპირველეს ყოვლისა, აქტუალურია **გერმანიისთვის**, სადაც 1,5 მილიონზე მეტი თურქი ცხოვრობს – ევროკავშირში მცხოვრები თურქების, დაახლოებით, 85%.

გგ) მესამე ქვეყნების მოქალაქეები

დასაქმებულები მესამე ქვეყნებიდან, ასევე, მოქალაქეობის არმქონე პირები და ლტოლვილები, არ **21** ხვდებიან 45-ე მუხლით (AEUV) დაცულ პირთა წრეში. ეს სამი ჯგუფი შედის **მიგრანტ მუშაკთა სოციალური უსაფრთხოების** შესახებ რეგულაციის მოქმედების სფეროში (რეგულაცია 883/2004 [ABl. L 166/1], მე-2 მუხლი). დასაქმებულის ოჯახის წევრებისთვის ნაწარმოები უფლებები ასაბუთებს დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლებას მესამე ქვეყნის მოქალაქეთა ოჯახის წევრებისთვისაც (რეგულაცია 492/2011 [ABl. L 141/1], მე-10 მუხლი) (დეტალურად იხ. de Vries, ELR 2013, 248). **კავშირის მოქალაქის ოჯახის წევრებს**, რომლებიც დასაქმების მიზნით რეგულარულად გადაადგილდებიან სხვა წევრ სახელმწიფოში, შეუძლიათ, ბინადრობის უფლება იმ სახელმწიფოში მიიღონ, რომლის მოქალაქეობასაც ფლობს თავად კავშირის მოქალაქე. თუმცა ეს ეხება მხოლოდ იმ შემთხვევებს, როცა კავშირის მოქალაქე შეიძლება სხვაგვარად შეზღუდულიყო 45-ე მუხლით (AEUV) გათვალისწინებული უფლებების გამოყენებისას (EuGH, 12.3.2014, C-456/12, „O“, Rn. 44). შიდასახელმწიფოებრივმა სასამართლომ უნდა გადაამოწმოს მსგავსი ხელშემშლელი ფაქტების არსებობა.

ბ) დარგობრივი გამოყენების სფერო

- 22** თავისუფალი გადაადგილების დებულებათა დარგობრივი გამოყენების სფერო **სრული ეკონომიკური საქმიანობის გამოყენების სფეროს** ფარავს. აქედან გამომდინარე, „**მოქალაქეთა ევროპის**“ თვალსაზრისით, პიროვნული თავისუფლების დარგობრივი გამოყენების სფერო უფრო ფართოდ არის გაგებული. ასე, მაგალითად, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ გადაწყვეტილება მიიღო მდედრობითი სქესის აღმასრულებელი დირექტორისა (EuGH, 11.11.2010, C-232/09, „Danosa“) და ერთ-ერთი შპს-ის უცხოელი მმართველის (EuGH, 9.7.2015, C-229/14, „Balkaya“) „დასაქმებულის“ ნიშნების სასარგებლოდ. როდესაც საქმე ეხება დაქვემდებარებულ საქმიანობას, რომელიც ანაზღაურების სანაცვლოდ ხორციელდება დამსაქმებლის მითითებების შესაბამისად, მოქმედებას იწყებს 45-ე მუხლი (AEUV); ასე ხდება მაშინაც, როდესაც საქმიანობა არის არა მხოლოდ ეკონომიკური, არამედ **სახელოვნო, სპორტული, სოციალური და ა.შ. სახის**.
- 23** ამრიგად, 45-ე მუხლის (AEUV) თვალსაზრისით, სპორტული საქმიანობა თავისუფალი გადაადგილების სფეროში ხვდება, რადგან ხელშეკრულების ჭრილში ეკონომიკურ ცხოვრებას განეკუთვნება („პროფესიონალური დონე“) (EuGH, 12.12.1974, Rs. 36/74, „Walrave“; EuGH, 15.12.1995, C-415/93, „Bosman“; EuGH, 11.4.2000, Rs. C-51/96 u. C-191/97, „Deliège“). ეს განსაკუთრებულად ეხება **პროფესიონალ ან ნახევრადპროფესიონალ ფეხბურთელებს**, რომლებიც დაქვემდებარებულად საქმიანობენ (Tettinger [Hrsg.], Sport im Schnittfeld von europäischem Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht, 2001). 45-ე მუხლი (AEUV) კრძალავს ე.წ. ზედმეტი გართულებების შექმნას ხელშეკრულების ვადის გასვლის შემდეგ სხვა წევრი სახელმწიფოს სპორტულ კლუბში გადასვლისათვის (ე. წ. გამოსასყიდი თანხის სანაცვლოდ). უფლებების (დისკრიმინაციულ) დარღვევებთან გვაქვს საქმე, როდესაც სპორტული კლუბის წესები საკუთარ მოქალაქეებსა და ევროპული კავშირის უცხოელ მოქალაქეებს უთანასწორო მდგომარეობაში აყენებს. საპირისპიროდ, საკსებით ლეგიტიმურია, როცა სპორტული კლუბის რეგულირება ითვალისწინებს სპორტსმენის მიერ განათლების ხარჯებს ანაზღაურებას, თუ იგი განათლების დასრულების შემდეგ პირველ პროფესიონალურ ხელშეკრულებას სხვა კლუბთან გააფორმებს (EuGH, 16.3.2010, Rs. C-325/08, „Olympique Lyonnais“). ამავე დროს, ეროვნულ ნაკრებებს შეუძლიათ, შემოიფარგლონ წევრი სახელმწიფოს მოქალაქეებით, რადგან ამ შემთხვევაში ეკონომიკური ხასიათის ნაკლებობა გადაწონის (ევროპული კომისია, სპორტის თეორი წიგნი, KOM(2007) 391 endg.). „ბოსმანის პრინციპები“ ვრცელდება ასოცირებისა და პარტნიორობის ხელშეკრულებებში განსაზღვრულ თავისუფალი გადაადგილების გარანტიებზეც (EuGH, 8.5.2003, Rs. C-438/00, „Deutscher Handballbund“; EuGH, 12.4.2005, Rs. C-265/03, „Simutenkov“).
- 24** 45-ე მუხლის (AEUV) გამოყენების ტიპური შემთხვევაა დასაქმებული, რომელიც გადაწყვეტს, რომელიმე სხვა წევრ სახელმწიფოში მოძებნოს სამუშაო. დაცვით სარგებლობს ის დასაქმებულიც, რომელიც უკან ბრუნდება. უკანასკნელი წლების სასამართლო პრაქტიკაში ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო 45-ე მუხლს

(AEUV) იყენებს იმ პირებთანაც, რომლებმაც საკუთარი საცხოვრებელი ადგილი **სხვა წევრ სახელმწიფოში გადაიტანეს, ისე, რომ შრომითი ურთიერთობა შეინარჩუნეს წინა წევრ ქვეყანაში** და მას შემდეგ საქმიანობენ როგორც სამუშაოდ საზღვარზე გადამსვლელ-გადმომსვლელი პირები (EuGH, 18.7.2007, Rs. C-212/05, „Hartmann“). გარდა ამისა, სასამართლოს გადაწყვეტილებით, 45-ე მუხლი (AEUV) ვრცელდება იმ შემთხვევაზეც, როცა დასაქმებული სხვა წევრ სახელმწიფოში მიღებულ დიპლომს დასაქმების კონკურსზე რეგისტრაციისთვის გამოიყენებს იმ წევრ ქვეყანაში, რომელშიც ცხოვრობს და მუშაობს და რომლის მოქალაქეობასაც ფლობს (EuGH, 6.10.2015, C-298/14, „Brouillard“).

დასაქმებულს, რომელსაც არასდროს უცხოვრია ან უმუშავია სხვა წევრ სახელმწიფოში და ეს განზრახულიც არ აქვს, არ შეუძლია დაეყრდნოს **საკუთარი წევრი სახელმწიფოს** მიმართ თავისუფალი გადაადგილების უფლების დებულებებს, „რათა წინააღმდეგობა არ გაუწიოს საკუთარი ქვეყნის კანონმდებლობის გამოყენებას“ (EuGH, 28.6.1984, Rs. 180/83, „Moser“; ebenso etwa EuGH, 27.10.1982, verb. Rs. 35 u. 36/82, „Morson u. Jhanjan“). 45-ე მუხლი (AEUV) არ შეიძლება გამოიყენებოდეს ისეთ სიტუაციებში, რომლებიც ეხება წევრი სახელმწიფოს სამინაო საქმეებს, ე. ი. რაც არ ეხება ევროკავშირის სამართლით დარეგულირებულ ფაქტობრივ გარემოებებს (EuGH, 28.3.1979, Rs. 175/78, „Saunders“; და ბოლოს, იხ. EuGH, 6.10.2015, C-298/14, „Brouillard“). შესაბამისად, 45-ე მუხლის მე-2 პუნქტით (AEUV) დისკრიმინაციის აკრძალვა არ ეხება მდგომარეობას, რომლის დროსაც ადგილობრივი მოქალაქე უფრო ცუდ პირობებშია, ვიდრე ევროპული კავშირის უცხოელი მოქალაქე („შებრუნებული დისკრიმინაცია“ – *discrimination à rebours*). თუმცა, ეროვნულ ძირითად უფლებებს შეუძლია ევროკავშირის უცხოელ მოქალაქეთა მდგომარეობის გამოსწორება (BVerfG, 5.12.2005, 1 BvR 1730/02 (გერმანელი ხელოსნების დისკრიმინაცია)).

გ) გამონაკლისი 45-ე მუხლის მე-4 პუნქტის (AEUV) მიხედვით

ლიტერატურა: *Oppermann*, Berufsbeamtentum: in Deutschland und Europa noch zeitgemäß?, 1995; *Burgi*, Freier Personenverkehr in Europa und nationale Verwaltung, JuS 1996, 958; *Guillén/Fuentetaja*, Free Movement of Workers and Public Administration: the ECJ Doctrine on the Interpretation of the Scope of Art. 39 (4) EC, EurZöfR 1999, 1567; *Hochbaum*, Zur Mobilität der Lehrkräfte in der EU, RdJB 2001, 180; *Kämmerer*, Europäisierung des öffentlichen Dienstrechts, EuR 2001, 27; *Jakobs*, Europäische Arbeitnehmerfreizügigkeit und nationaler Ämterzugang, FS Isensee, 2002, 507; *Böhm*, Lehrerstatus heute: Rahmenbedingungen und Reformperspektiven, DÖV 2006, 665; *Kolok*, Zur Rechtstellung der Lehrer – heute, DÖV 2012, 886; *Payrhuber*, Denationalisierung der öffentlichen Verwaltung: Europäisierung und Internationalisierung der öffentlichen Verwaltung im Vergleich, DÖV 2017, 501.

ამ პუნქტის თანახმად, დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლების შემზღუდველი დებულებები არ ვრცელდება **საჯარო ადმინისტრაციაში დასაქმებაზე**. ამგვარი მიდგომის მიზანია სამუშაო ადგილების შენარჩუნება საკუთარი მოქალაქეებისათვის, „რომლებიც უშუალოდ ან არაპირდაპირ მონაწილეობენ სუვერენული ძალაუფლების განხორციელებაში, ასევე, ისეთი მოვალეობების შესრულებაში, რომლებიც მიემართე-

ბა სახელმწიფოს ან სახელმწიფო კომპანიების ზოგადი ინტერესების დაცვას“ (EuGH, 26.5.1982, Rs. 149/79, „KOM/Belgien“; EuGH, 2.7.1996, Rs. C-473/93, „KOM/Lux-emburg“). აქედან გამომდინარე, 45-ე მუხლის მე-4 პუნქტი (AEUV) არ გამოიყენება, როდესაც საკუთარი ქვეყნის მოქალაქე საჯარო სამსახურში სამუშაო ადგილისთვის მონაწილეობას იღებს კონკურსში, თუნდაც ამისთვის საჭირო დიპლომი სხვა წევრ სახელმწიფოში ჰქონდეს აღებული (EuGH, 6.10.2015, C-298/14, „Brouillard“). ფორმულირება ნათელიყოფს, რომ ყველა საქმიანობა „საჯარო სამსახურში“ ან „საჯარო სამართლის იურიდიულ პირში“ არ მოიცავს გამონაკლისის დათქმას. გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება დასაქმებულის არა შრომითი ურთიერთობის სახეს ან ორგანიზაციულ პოზიციას (საჯარო ადმინისტრაციაში), არამედ კონკრეტულ მოვალეობათა შესრულებას. საქმე უნდა ეხებოდეს **სუვერენული სახელმწიფო ძალაუფლების აღსრულებას**, ამ ფუნქციის შესრულება კი გულისხმობს დამსაქმებლის განსაკუთრებულ ურთიერთობას სახელმწიფოსთან (საპორტო დაწესებულების პრემიერდენტის მოვალეობათა უარყოფა, რომელიც იმავდროულად დასაქმებულის კონცეფციასაც ემსახურებოდა: EuGH, 10.9.2014, C-270/13, „Haralambidis“).

27 შესაბამისად, თავისუფალი გადაადგილების ძირითად პრინციპს წევრი სახელმწიფოები მარტივად ვერ შეზღუდავენ მხოლოდ იმით, რომ პირები **სამოხელეო საქმიანობას ეწევიან** (EuGH, 3.7.1986, Rs. 66/85, „Lawrie-Blum“ [რეფერენდარები]). სუვერენული უფლებამოსილებები უნდა ხორციელდებოდეს რეალურად და სათანადო რაოდენობით (EuGH, 30.9.2003, Rs. C-405/01, „Marina Mercante Española“). სასამართლო პრაქტიკა 45-ე მუხლის მე-4 პუნქტთან (AEUV) მიმართებით მნიშვნელოვან როლს ასრულებს „ფაქტობრივი სახელმწიფოს ამოცანების“ სწავლებაში (Everling, DVBI 1990, 225). თუ ევროპული კავშირის მოქალაქე დაიშვება საჯარო ადმინისტრაციაში სამუშაოდ, დისკრიმინაციის აკრძალვა მოქმედებს შეუზღუდავად (EuGH, 30.11.2000, Rs. C-195/98, „Österreichischer Gewerkschaftsbund“). ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მოსაზრებით, როდესაც მსგავსი უფლებამოსილებები არარეგულარულად ხორციელდება და შესაბამის პირთა საქმიანობის მხოლოდ მცირე ნაწილს შეადგენს, დაუშვებელია 45-ე მუხლის მე-4 პუნქტის (AEUV) გამოყენება (EuGH, 30.9.2003, Rs. C-47/02, „Anker“). თუ ამ კატეგორიის მოხელეებზე სრულად გავრცელდება აღნიშნული პუნქტის დათქმა, არსებითად შეიზღუდება თავისუფალი გადაადგილების პრინციპები; განსაკუთრებით, როცა ეს დამოკიდებულია ორგანიზაციისა და ცალკეული წევრი სახელმწიფოს ნება-სურვილზე, რა მოცულობით მიიჩნევენ მათ მიერ განსაზღვრულ სფეროებს ეკონომიკურ, სოციალურ ან კულტურულ დარგებად. ამ სახის კონსტელაციებში დაიშვება წვდომა სამსახურის იმ ნაწილებზე, რომლებიც რეალური სუვერენული სახელმწიფო ძალაუფლების ობიექტები არ არიან.

28 კომისიის მრავალი მცდელობისა და გაფართოებული სასამართლო პრაქტიკის წყალობით, დროთა განმავლობაში გამოიკვეთა, საჯარო სამსახურის რომელ სფეროებზე არ ვრცელდება 45-ე მუხლის მე-4 პუნქტი (AEUV) და რომელი არ უნდა გაიხსნას თავისუფალი გადაადგილებისათვის. საქმე ეხება სუვერენული უფლებამოსილების მარტივ სფეროებს, როგორიცაა **საგანმანათლებლო პროფესიები** (იხ. Böhm, DÖV 2006, 665), აგრეთვე, ჯანმრთელობის, საფოსტო, სატრანსპორტო და სოციალური ადმინისტრაციები. ასეთ შემთხვევებში, 45-ე მუხლის მე-4 პუნქტს (AEUV) ექვემდებარება მხოლოდ **მართვისა და კონტროლის ფუნქციები**. გერმანიაში სამოხელეო საქმიანობებზე წვდომა გახსნილია კავშირის მოქალაქეებისთვის (Schotten, DVBI 1994, 567; vgl. aber § 7 Abs. 2 BeamStG).

დ) სივრცითი მოქმედების სფერო

29 თავისუფალი გადაადგილების დებულებათა გამოყენება შესაძლებელია ყველა სახის სამართლებრივ ურთიერთობაში, „რომლებიც იმ ადგილის საფუძველზე, სადაც ისინი წარმოიშვა, ან მათი გავლენა ვრცელდება, ავლენენ სივრცით კავშირს გაერთიანების

ტერიტორიასთან“ (EuGH, 12.12.1974, Rs. 36/74, „Walrave“; EuGH, 12.7.1984, Rs. 237/83, „Prodest“). ამრიგად, საქმიანობები ევროპული კავშირის ფარგლებს გარეთ, შესაძლებელია, ასევე დაექვემდებარონ 45-ე მუხლს (AEUV), თუ საქმე ეხება დასაქმების ურთიერთობას ევროპულ კავშირში.

ე) დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლების ადრესატები

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 45-ე მუხლის თანახმად, დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლება უზრუნველყოფს **წევრი სახელმწიფოების** ზიანის მიმცენებელი ღონისძიებებისგან დაცვას. ნორმა ეხება წევრი სახელმწიფოების შემადგენელ ნაწილებსაც, მაშასადამე, ფედერაციულ ერთეულებსა და სხვა ორგანოებს, დაწესებულებებსა და საჯარო სამართლებრივ ფონდებს.

45-ე მუხლი (AEUV) ასევე მიმართულია იმ კერძო პროფესიული და ეკონომიკური კავშირების ღონისძიებათა წინააღმდეგ, რომლებსაც აქვთ ეკონომიკური სექტორის მარეგულირებელი ძალაუფლება. საკუთარი ქვეყნის მოქალაქეთა თანასწორი მოპყრობის მოთხოვნასა და არაპროპორციული შეზღუდვის აკრძალვას ექვემდებარება „სხვა ღონისძიებებიც, რომლებიც მოიცავს **შრომისა და მომსახურების სფეროში კოლექტიურ რეგულირებას**“ (EuGH, 12.12.1974, Rs. 36/74, „Walrave“; EuGH, 15.12.1995, Rs. C-415/93, „Bosman“ [არადისკრიმინაციული შეზღუდვების შემთხვევათა გაფართოება]). **სპორტული კლუბების** რეგულაციები ასევე ექვემდებარება ძირითად თავისუფლებას. კერძო სამართლის გაერთიანებებსა ან ორგანიზაციებს ხელი უნდა შეემალოთ მათი სამართლებრივი ავტონომიის გამოყენებით სახელმწიფოსთვის აკრძალული შეზღუდვების შენარჩუნებას ან განხორციელებაში. თუ შრომითი პირობების რეგულირების მიმართ ვერ ხერხდება 45-ე მუხლის (AEUV) გამოყენება, წევრ სახელმწიფოებში, რომლებშიც ამ სახის განსაზღვრებები დაეყრდნობა არა სახელმწიფოს სამართლებრივ აქტს, არამედ კოლექტიური შრომითი ხელშეკრულების მხარეებს შორის შეთანხმებას, წარმოიშობა უფლებრივი დაცვის მნიშვნელოვანი ხარვეზები. ეს ნიშნავს, რომ ძირითადი თავისუფლება ნებისმიერ შემთხვევაში ვითარდება **მესამე მხარის პირდაპირი ეფექტის** გათვალისწინებით.

შესაბამისად, 492/2011 (ABl. L 141/1) რეგულაციის მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტი ადგენს თანასწორობის პრინციპის დამრღვევი ყველა დებულების ბათილობას სატარიფო და ინდივიდუალურ შრომით ხელშეკრულებებში, ასევე, სხვა კოლექტიურ შეთანხმებებში.

გადაწყვეტილებაში, რომლის მნიშვნელობაც ჯერ კიდევ არ არის ცალსახად შეფასებული, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ 45-ე მუხლი (AEUV) ასევე პოზიტიურად გააგრძელა ინდივიდუალურ სამართლებრივ ურთიერთობაზე სამუშაოს მაძიებელ ევროკავშირის მოქალაქესა და კერძო ბანკს შორის (EuGH, 6.6.2000, Rs. C-281/98, „Angonese“; *Körber*, EuR 2000, 932; *Michaelis*, NJW 2001, 1841). ამასობაში, სასამართლომ გამოიტანა თანმდევი გადაწყვეტილებები, რომლებშიც ამ მიმართულებას დიდი სიფრთხილით მისდევს (EuGH, 17.7.2008, Rs. C-94/07, „Raccanelli“; *Birkemeyer*, EuR 2010, 662). დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლების მსგავსი გამოყენება შეეფერება სამუშაო ძალების თანასწორობას

კერძო ეკონომიკაში. 45-ე მუხლის მე-2 პუნქტი (AEUV) უპირატესად მოიცავს საკითხებს, რომლებიც რეგულირდება (მათ შორის, კერძო) დამსაქმებლების მიერ და საექვოა, რამდენად იძლევა სასამართლო პრაქტიკა მათი განზოგადების საშუალებას. სამართალმცოდნეობის წრეებში დავობენ, უნდა გაგრძელდეს თუ არა ჰორიზონტალური ზემოქმედების ხაზი (ახლა უკვე EuGH, 17.4.2018, Rs. C-414/16, „Egenberger“), ან/და უნდა გამოიყენებოდეს თუ არა ჰორიზონტალურ ურთიერთობაში მეორეული სამართლის ზოგადი თანასწორობის უფლება.

4. უზრუნველყოფის მოცულობა

- 33** დასაქმებულთა თავისუფალი გადაადგილების უფლება მოიცავს თავისუფალ წვდომას წევრ სახელმწიფოთა შრომის ბაზრებზე – მაშასადამე, დამოკიდებული საქმიანობის ძიებას, მიღებასა და შესრულებას. აღნიშნული თავისუფლება გარანტირებული უნდა იყოს ისეთი უფლებებით, როგორიცაა: სამუშაოს საძიებლად უცხო ქვეყანაში შესვლა და იქ დაყოვნება; სამუშაო ადგილისთვის კონკურსში მონაწილეობა; თანასწორობა შრომით ურთიერთობებში; და შრომითი ურთიერთობების დასრულების შემდეგ ქვეყანაში დარჩენა.

ა) დისკრიმინაციის აკრძალვა (45-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV)

- 34** ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 45-ე მუხლის მე-2 პუნქტი კრძალავს ამ დარგებში წევრი სახელმწიფოების დასაქმებულთა ნებისმიერ განსხვავებულ მოპყრობას მოქალაქეობრივი კუთვნილების საფუძვლით, დასაქმებასთან, ანაზღაურებასა და სხვა სამუშაო პირობებთან მიმართებით. იმავე ხელშეკრულების 49-ე და 56-ე მუხლებში განსაზღვრული აკრძალვების მსგავსად, საქმე ეხება **დისკრიმინაციის სპეციფიკურ აკრძალვას**, რომელიც აკონკრეტებს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მე-18 მუხლში ასახულ ზოგად აკრძალვას (EuGH, 14.7.1976, Rs. 13/76, „Donà“).
- 35** ყოველივე ეს უზრუნველყოფს აღნიშნული თავისუფლების „უზრუნველყოფას შრომითი პირობების განსაკუთრებულ სფეროში“, სადაც დაუშვებელია ყოველგვარი განსხვავება მოქალაქეობრივი კუთვნილების ნიშნით. 45-ე მუხლის მე-2 პუნქტის (AEUV) გამოყენებისას, მე-18 მუხლის (AEUV) განცალკევებული გამოყენების ადგილი აღარ რჩება. თუმცა, ასეთ შემთხვევაში იგი ემსახურება შესაბამისი სპეციალური დებულების **განმარტებას** და ამიტომ პერიოდულად მოიხსენიება ხოლმე მასთან ერთად (EuGH, 28.3.1979, Rs. 175/78, „Saunders“). მე-18 მუხლს (AEUV) შეიძლება დამოუკიდებელი მნიშვნელობა ჰქონდეს თავისუფალი გადაადგილების ისეთი სფეროების შემთხვევაში, რომლებიც არ ექვემდებარება ძირითად თავისუფლებაზე დაფუძნებულ დისკრიმინაციის არცერთ სპეციფიკურ აკრძალვას (EuGH, 13.2.1985, Rs. 293/83, „Gravier“).
- 36** 45-ე მუხლის მე-2 პუნქტი (AEUV), მოქალაქეობრივი საფუძვლით ღია ან პირდაპირ დისკრიმინაციებთან ერთად, მოიცავს **ფაქტობრივ, დაფარულ ან არაპირდაპირ უთანასწორობებს** (EuGH, 2.8.1993, Rs. C-259/91, „Fremdsprachenlektoren“). საქმე ეხება უთანასწორობებს, რომლებიც უშუალოდ არ უკავშირდება მოქალაქეობას, მაგრამ ფაქტობრივად მიყვავართ უთანასწორო მოპყრობამდე საკუთარი ქვეყნის მოქალაქეებსა და მობილობის მოსურნე ევროკავშირის მოქალაქეებს შორის (რეგულა-

ცია 492/2011 [ABI. L 141/1], მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი). ამ სახის ფარულ უთანასწორო მოპყრობამდე შეიძლება მივიდეს საქმე, მაგალითად, საცხოვრებელ ადგილთან, ენასა ან სხვა წარმომავლობისთვის დამახასიათებელ სპეციფიკურ თვისებებთან კავშირის დროს (EuGH, 12.2.1974, Rs. 152/73, „Sotgiu“; EuGH, 14.2.1995, Rs. C-279/93, „Schumacker“; ენასთან დაკავშირებული დავების შესახებ ბელგიაში იხ. EuGH, 16.4.2013, C-202/11, „Las“ [შრომითი ხელშეკრულება მხოლოდ პოლანდიურად]; EuGH, 5.2.2015, C-317/14, „KOM/Belgien“ [ენის დამადასტურებელი დიპლომის აუცილებლობა ადგილობრივ მომსახურებებზე წვდომისათვის]). საკმარისია რეგულირების მეშვეობით მიგრანტი დასაქმებულის უთანასწორო მოპყრობის „რეალისტური რისკი“ (EuGH, 15.6.2000, Rs. C-302/98, „Sehrer“). *Kranemann*-ის საქმეში (EuGH, 15.3.2005, Rs. C-109/04) ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ 45-ე (AEUV) მუხლის დარღვევა დაადგინა იმის გამო, რომ რეფერენდარს არ აუნაზღაურდა საზღვარგარეთ მოგზაურობის ხარჯები საზღვარგარეთის საარჩევნო უბანზე მოსახვედრად. საქმე ეხება 45-ე მუხლის (AEUV) გამოყენებას, როცა გერმანელი დასაქმებული, რომელიც სამუშაოს სხვა წევრ სახელმწიფოში მისაღებად გადის სამოხელეო სამსახურებრივი ურთიერთობიდან, საპენსიო დამღვევის კანონმდებლობით გათვალისწინებულ დამატებით დამღვევასთან მიმართებით არსებითად უფრო ცუდ მდგომარეობაში აღმოჩნდება, ვიდრე საკუთარი ქვეყნის შიგნით სამუშაო ადგილის ცვლილებისას (EuGH, 13.7.2016, Rs. C-187/15, „Pöpperl“). თუმცა ეს არ ნიშნავს, რომ ყოველი ნაკლოვანება უნდა აღმოიფხვრას, რომლებიც მიგრანტ დასაქმებულთა ან საზღვრის რეგულარულად გადაძვეთ პირთა გადაადგილების შედეგია (EuGH, 2.3.2017, Rs. C-496/15, „Eschenbrenner“ (გადახდისუნარობა)).

45-ე მუხლის (AEUV) დისკრიმინაციის აკრძალვა მოიცავს ყველა იმ ღონისძიებას, **37** რომლებიც ეხება **შრომის ბაზარზე წვდომას**. ფინანსურ შემწეობებთან ერთად, აქ შეიძლება იგულისხმებოდეს დახმარება პროფესიული ინტეგრაციის დროს, კვალიფიკაციის შემოთავაზებები, ან დასაქმების პროგრამები (გერმანიაში ერთ-ერთი მშობლის მიერ ალიმენტის გადაუხდელობის შემთხვევაში, სახელმწიფოს მხრიდან სოციალური დახმარების საშუალება, იხ. EuGH, 5.2.2002, Rs. C-255/99, „Humer“).

აქედან გამომდინარე, დისკრიმინაციას ადგილი აქვს მაშინაც, როცა წევრი სახელმწიფო საკუთარ **38** მოქალაქეს სხვა წევრი სახელმწიფოს შემოთავაზებების არსებობისას უთანასწოროდ ექცევა (მაგ.: § 10 Abs. 1 Nr. 9 EstG-ის შესაბამისად ევროპულ სამართალთან, რაც სხვა წევრ სახელმწიფოებში სკოლაში სწავლის საფასურს ზოგადად გამორიცხავს დაგეგმილი სპეციალური ხარჯების შემცირებისგან (EuGH, 11.9.2007, Rs. C-318/05, „KOM/Deutschland“). სამუშაო სტაჟის დანამატი უნივერსიტეტის პროფესორთათვის უნდა ითვალისწინებდეს საზღვარგარეთ ნამსახურობის ადრეულ პერიოდსაც (EuGH, 30.9.2003, Rs. C-224/01, „Köbler“; vgl. auch EuGH, 5.12.2013, C-514/12, „Salzburger Landeskliniken“). საზღვარგარეთ სამუშაოდ ნასვლამ არ უნდა წარმოშვას რაიმე სახის დისკრიმინაცია პენსიაზე გასვლისას (EuGH, 13.7.2016, Rs. C-187/15, „Pöpperl“).

45-ე მუხლის მე-2 პუნქტის (AEUV) მიხედვით, რომელიც უკავშირდება 492/2011 რე- **39** გულაციის (ABI. L 141/1; მანამდე: რეგულაცია 1612/68 [ABI. L 257/2]) მე-7 მუხლის 1-3 პუნქტებს, მიგრანტ დასაქმებულს ზოგადად უფლება აქვს, მოითხოვოს ადგილობრივის მსგავსი დასაქმებისა და მუშაობის პირობები. ეს ეხება **შრომით ურთიერთობებთან დაკავშირებულ ყველა სარგებელს**, იმისგან დამოუკიდებლად, კანონმდებ-

ლობა/ხელშეკრულება ითვალისწინებს, თუ ნებაყოფლობითია (EuGH, 12.2.1974, Rs. 152/73, „Sotgiu“). ამით დაცვის სფერო ვრცელდება თავისუფალი გადაადგილების უფლების მქონე პირის საცხოვრებელ პირობებზეც. მაგალითად, ბოლოდროინდელ გადაწყვეტილებაში (EuGH, 8.11.2012, C-461/11, „Radziejewski“) შვედეთის კანონით გათვალისწინებული სესხის შესამსუბუქებლად ბინადრობის მოთხოვნა ეწინააღმდეგებოდა ევროპულ სამართალს. არაპროპორციულია დროებითი სიძნელეების გადასალახავად შემწეობის გამოყოფის დაკავშირება უცხო ქვეყანაში არანაკლებ ექვსი წლით დარჩენის მოთხოვნასთან (EuGH, 25.10.2012, C-367/11, „Prete“). მიგრანტ დასაქმებულთა შვილების სწავლის ხელშეწყობა არ შეიძლება დამოკიდებული იყოს საზღვრის რეგულარულად გადაკვეთი პირის 5-წლიან მუშაობაზე რომელიმე ქვეყნის შიგნით (EuGH, 14.12.2016, Rs. C-238/15, „Verruga“). 45-ე მუხლთან (AEUV) დაკავშირებით აქტუალურობა შეიძინა **საგადასახადო თანასწორობის** თემა (მაგ.: EuGH, 21.2.2006, Rs. C-152/03, „Ritter-Coulais“; EuGH, 25.1.2007, Rs. C-329/05, „Meindl“). მრავალგზის გვხვდება საგადასახადო სამართლის ისეთი რეგულაციები, რომლებიც განასხვავებს საქმის სამინაო და სახელმწიფოთაშორის გარემოებებს (EuGH, 18.7.2007, Rs. C-182/06, „Lakebrink“). საგადასახადო სამართლის ტრადიციული განსაზღვრებები უნდა შემონმდეს, თუმცა, საგადასახადო სისტემების ტერიტორიული დაკავშირება ძირეულად ვერ დაიძლევა 45-ე მუხლის (AEUV) გამოყენებით (vgl. EuGH, 22.6.2017, Rs. C-20/16, „Bechtel“).

ბ) შემზღუდვის აკრძალვა

- 40** ეს საკითხი სასამართლო პრაქტიკამ ამოიღო დისკრიმინაციის აკრძალვის შესახებ 45-ე მუხლის მე-2 პუნქტიდან (AEUV), რათა წევრი სახელმწიფოს რეგულაციებმა საკუთარ ან სხვა წევრი სახელმწიფოს მოქალაქეებს არ შეუშალონ ხელი იმაში, რომ დატოვონ თავიანთი წარმომავლობის ქვეყანა და თავისუფალი გადაადგილების უფლება სხვაგვარად გამოიყენონ (EuGH, 15.12.1995, Rs. C-415/93, „Bosman“, იხ. *Nettesheim*, NVwZ 1996, 342; EuGH, 9.11.2006, Rs. C-520/04, „Turpeinen“).
- 41** აშკარაა, რომ წევრ სახელმწიფოთა **განუზრევლად მოქმედი ყველა ღონისძიება**, რომლებიც რაიმე სახით აზიანებს მობილობის მსურველ დასაქმებულს, არ უნდა შეფასდეს 45-ე მუხლი მე-2 პუნქტით (AEUV). ასეთ შემთხვევაში, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ყველა წევრი სახელმწიფოს შრომის, ეკონომიკური და საგადასახადო სამართალი 45-ე მუხლის (AEUV) შესაბამისად უნდა განეხილა. ჯერჯერობით, რეალურად ცხადი არ არის შემზღუდველი ზომები, რომლებიც, სავარაუდოდ, გავლენას ახდენს დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლებაზე. იმავდროულად, სასამართლო პრაქტიკაში გამოიკვეთა ტენდენცია, რომ დაისვას კითხვა, მოახდენს თუ არა რომელიმე ღონისძიება **უშუალო ზეგავლენას შრომითი ბაზრის წვდომაზე** (მაგ.: *Bosman*-ის საქმე), ან მხოლოდ ერთი (საბოლოო ჯამში, დასაქმებულის მხრიდან ზეგავლენის მომხდენი) რეგულაცია ხომ არ არსებობს შრომით ბაზარზე პოზიციონირების შესახებ (*Deckert/Schroeder*, JZ 2001, 88; *Dietz/Streinz*, EuR 2015, 50 mwN). თუმცა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ არ გაიზიარა მოთხოვნა, რომ ამ უკანასკნელისთვის მხოლოდ დისკრიმინაციის აკრ-

ძალა იყოს ძალაში (GA Fennelly, 16.9.1999, Rs. C-190/98, „Graf“). ცხადია, რომ შემზღუდველი ეფექტის მქონე ზომების შემთხვევაში, სასამართლო ითხოვს „წვდომის თითოეული მხარის“ შეფასებას. ღონისძიებები, რომლებიც „ძალიან გაურკვევლად და არაპირდაპირ“ ახდენს ზეგავლენას თავისუფლების აღქმაზე, არ გამოიწვევს რაიმე ხელშესახებ შემზღუდვას (მაგ.: EuGH, 27.1.2000, Rs. C-190/98, „Graf“). უნდა გამოვრიცხოთ Keck-ის დოგმატიკის გადატანა 45-ე მუხლზე (AEUV), რადგან მისი დაცვის სფერო მნიშვნელოვნად ფართოა, 34-ე მუხლთან შედარებით (AEUV).

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრაქტიკაში **„საზღვრებს მიღმა“ ღონისძიებები** ექვემდებარება პროპორციულობის შემოწმებას (შდრ. *Schulte Westenberg*, Zur Bedeutung der „Keck“-Rechtsprechung für die Arbeitnehmerfreizügigkeit, 2009). ამგვარად, სასამართლო წევრ სახელმწიფოთა უწყებებს უკრძალავს სხვა წევრ სახელმწიფოში მიღებული სამართალმცოდნეობის დიპლომის მფლობელის დაუშვებლობას იურიდიული გადამზადების სამსახურში, მხოლოდ იმით, რომ ეს დიპლომი არ არის თავისი უნივერსიტეტის მიერ გაცემული, დამოწმებული, ან მის ეკვივალენტად აღიარებული (EuGH, 13.11.2003, Rs. C-313/01, „Morgensbesser“; *Vetter/Warneke*, JuS 2005, 113; საკუთარი ქვეყნის მოქალაქეების შესახებ, რომლებიც ფლობენ უცხოურ დიპლომს: EuGH, 6.10.2015, C-298/14, „Brouillard“). თუმცა საგამოცდო მოწმობების, უმაღლესი სასწავლებლების დიპლომებისა და მსგავსი ცნობების **ორმხრივი აღიარება** დღეს დიდწილად მოწესრიგებულია 2005/36 (ABl. L 255/22) დირექტივით პროფესიული კვალიფიკაციების აღიარების შესახებ. მიუხედავად ამისა, სასამართლო პროპორციულობის მოსაზრებებით ცდილობს, შევნიშნა დეგოს წვდომის გადაჭარბებულ ბარიერებს („შემზღუდული აღიარების“ შესახებ EuGH, 19.1.2006, Rs. C-330/03, „Colegio“; *Lippert*, EuR 2007, 631). ამ კონტექსტში, სასამართლო მოითხოვს, რომ სამშობლოში მიღებული დიპლომები, განათლების ცნობები ან სხვა კვალიფიკაციის დამადასტურებელი საბუთები ექვემდებარებოდეს **მატერიალური ეკვივალენტობის** შემოწმებას. აუცილებელია, შეფასდეს საერთო კვალიფიკაცია: შეესაბამება თუ არა დასაქმებულის მიერ წარმოდგენილი დიპლომები შესაბამისი საქმიანობისთვის განსაზღვრულ შიდასახელმწიფოებრივ წინაპირობებს. ეკვივალენტობის შემთხვევაში, არსებობს აღიარების ვალდებულება.

ჯერჯერობით, ევროპული კავშირის სამართალში არ არსებობს დეტალური რეგულაციები, თუ როგორი უნდა იყოს პროცედურა **უცხოური დიპლომების, სერტიფიკატების და ა.შ.** შესამოწმებლად. ყოველ შემთხვევაში, ე.წ. *Milchkontor*-ის პრეცედენტული სამართლის (EuGH, 21.9.1983, verb. Rs. 205-215/82, „Deutsche Milchkontor“) გათვალისწინებით, დაცული უნდა იყოს ეფექტიანობისა და ეკვივალენტობის პრინციპები, პროცედურამ კი შესაძლებლობა მისცეს ხელისუფლებას, რომ ობიექტურად განსაზღვროს უცხოური მოწმობების თანასწორობა ან ეკვივალენტობა. გადაწყვეტილება შესაბამისად უნდა დასაბუთდეს (vgl. etwa EuGH, 7.5.1991, Rs. C-340/89, „Vlassopoulou“, Rn. 17; EuGH, 15.10.1987, Rs. 222/86, „Heylens“, Rn. 13).

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ბოლოდროინდელ გადანაცვტილებებში ნათლად განმარტა, რომ **ყველა ნაკლოვანება, რომლებიც უკავშირ-**

დება დამსაქმებელის მიერ საზღვრის გადაკვეთას, არ უნდა შეფასდეს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 45-ე მუხლით (EuGH, 13.7.2016, Rs. C-187/15, „Pöpperl“, Rdnr. 24). ფაქტი, რომ გერმანელი დასაქმებული კარგავს კომპანიაში თანამონაწილეობის უფლებას უცხოურ შვილობილ კომპანიაში გადასვლისას, არ მიიჩნევა გადაადგილების თავისუფლების „შეზღუდვად“ (EuGH, 18.7.2017, Rs. C-566/15, „Erzberger“, Rz. 39ff.). მიგრანტ დასაქმებულს არ მოეთხოვება, რომ ავტომატური, რომელსაც ძირითადად სამშობლოში იყენებს, დაარეგისტრიროს იმ სახელმწიფოში, სადაც მუშაობს (EuGH, 31.5.2017, Rs. C-420/15, „U“).

5. გამართლება

ა) საზოგადოებრივი წესრიგი, უსაფრთხოება და ჯანმრთელობა

ლიტერატურა: *Lyon-Caën*, La réserve d'ordre public en matière de liberté d'établissement et de libre circulation, RTDE 1966, 693; *Bongen*, Schranken der Freizügigkeit aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Recht der EWG, 1975; *Hubeau*, L'exception d'ordre public et la libre circulation des personnes en droit communautaire, CDE 1981, 207; *Cristofanelli*, La clausola limitativa dell'ordine pubblico nella libera circolazione intracomunitaria, AffSocInt 1987, 77; *Frey/Pfeifer*, Der ordre public – die öffentliche Ordnung: derselbe Begriff, verschiedene Funktionen – ein Rechtsprinzip?, EuR 2015, 721.

45 დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლებაზე ვრცელდება **Ordre Public-ის დათქმა**. თავისუფალი გადაადგილება შეიძლება შეიზღუდოს, თუ ეს გამართლებულია საზოგადოებრივი წესრიგის, უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის საფუძვლებით. ამასთან, 45-ე მუხლის მე-3 პუნქტის (AEUV) თანახმად, ეს დათქმა მოიცავს მხოლოდ ამ პუნქტში მოცემულ საცხოვრებელ უფლებას, და არა 45-ე მუხლის მე-2 პუნქტით (AEUV) გათვალისწინებულ თანასწორი მოპყრობის პრინციპს.

46 **საზოგადოებრივი წესრიგის, უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის** ცნებები **კავშირის სამართლის ტერმინებია** და, როგორც გამონაკლისები დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლების პრინციპიდან, **ვინაობა უნდა განიმარტოს**. მათი მნიშვნელობა წევრმა სახელმწიფომ არ უნდა განსაზღვროს ცალმხრივად, ევროპული კავშირის ინსტიტუტთა მხრიდან განხილვის გარეშე (EuGH, 4.12.1974, Rs. 41/74, „van Duyn“). მეტიც, ეს ცნებები უნდა განიმარტოს ევროპული კავშირის მიზნების გათვალისწინებით. მათი გამართლება შეიძლება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ არსებობს „ფაქტობრივი და საკმარისად სერიოზული საფრთხე, რომელიც გავლენას მოახდენს საზოგადოების ფუნდამენტურ ინტერესზე“ (EuGH, 28.10.1975, Rs. 36/75, „Rutili“; EuGH, 14.3.2000, Rs. C-54/99, „Scientology“; EuGH, 26.11.2002, Rs. C-100/01, „Olazabal“). ე.წ. „ეკონომიკური მიზეზები“, რომლებსაც პროტექციონისტული ფონი გასდევს, გასამართლებლად არასოდეს კმარა. მორალურად შეურაცხყოფელი საქმიანობის სფეროში, სასამართლო წევრ სახელმწიფოებს გარკვეულწილად აძლევს შეფასების თავისუფლებას, სურთ თუ არა თავიანთი ბაზრების გახსნა და რა მასშტაბით.

47 საზოგადოებრივი წესრიგის, უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის ცნებები დაკონკრეტებულია 2004/38 (ABl. L 158/77) დირექტივის მე-6 თავში, რომელიც მეტწილად ახდენს წინამორბედი დირექ-

ტივის 64/221 (ABI. P 56/850) საფუძველზე წარმოებული სასამართლო პრაქტიკის კოდიფიცირებას. ამ ნორმების თანახმად, გამართლებასთან დაკავშირებით ყოველ წევრ სახელმწიფოს გარკვეული მოქმედების თავისუფლება აქვს, თუ რამდენად გამოიყენებს შიდასახელმწიფოებრივ სამართლებრივ დადგენილებებს საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების შესანარჩუნებლად. თუმცა, შემდეგ ეს გადანაცვტილება მკაცრად მოწმდება. თავისუფალი გადაადგილების უფლების შემლუდვა „**გამართლებულია**“ მხოლოდ მაშინ, როცა ევროპული კავშირის მოქალაქეების ქცევა, საზოგადოებრივი წესრიგის ხელშეშლის გარდა (რაც ნებისმიერ შემთხვევაში კანონდარღვევა), „ფაქტობრივ, დაუყოვნებელ და გამრდილ საფრთხეს“ უქმნის „**საზოგადოების ძირითად ინტერესებს**“ (2004/38, დირექტივის 27-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). ეს შეიძლება ეხებოდეს უცხოელთა ორგანიზებულ პოლიტიკურ საქმიანობასაც, რომელიც არასასურველია ეროვნული ინტერესებისთვის (EuGH, 4.12.1974, Rs. 41/74, „vanDuy“). Ordre Public-ის დათქმის გამოყენება არ შეიძლება ეკონომიკური მიზნებით (დირექტივა 2004/38, 27-ე მუხლის პირველი პუნქტი).

გადაწყვეტი მნიშვნელობა ყოველთვის **დაინტერესებულ პირთა პირად საქციელს** ენიჭება. ამიტომ დაუშვებელია, მაგალითად, პირის გაძევება საერთო პრევენციული მიზნებით (დირექტივა 2004/38, 27-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). როგორც წესი, ასევე დაუშვებელია ევროკავშირის იმ მოქალაქეთა გაძევება, რომლებსაც სისხლის სამართლის დანაშაულისათვის სასჯელი შეეფარდათ პირობითი მსჯავრის პერიოდით (BVerwGE 57, 61). 2004/38 დირექტივის 27-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, „მხოლოდ“ სისხლის სამართლის ნასამართლობა ვერ გამართლებს გაძევებას (იხ. მაგ.: EuGH, 17.4.2018, Rs. C-316/16 u. C-424/16, B/Land Bad-Württ.). აქედან გადახვევა პრაქტიკაში ნაწილობრივ დასაშვებია.

მხოლოდ უცხოელების შესახებ სამართლებრივი რეგისტრაციის წესების გადაცდომა არ არის საკმარისი საფუძველი ევროპული კავშირის უცხოელი მოქალაქის გასაძევებლად, რადგან მისთვის ქვეყანაში ბინადრობის ნებართვა უკვე არსებობს თავისუფალი გადაადგილების უფლების წესებით. აქედან გამომდინარე, რეგისტრაციას ეროვნული დებულებების მიხედვით წმინდად დეკლარაციული სახე აქვს (EuGH, 8.4.1976, Rs. 48/75, „Royer“; EuGH, 3.7.1980, Rs. 157/79, „Pieck“).

თუკი არსებობს Ordre Public-ის დათქმის წინაპირობები, შესაძლებელია ბინადრობის უფლების შემლუდველ ღონისძიებათა გატარება, გაძევების ჩათვლით. ბინადრობის ნებართვა შეიძლება შეიზღუდოს სახელმწიფოს ტერიტორიის რომელიმე ნაწილზე (EuGH, 26.11.2002, Rs. C-100/01, „Olazabal“).

2004/38 დირექტივის 30-ე მუხლი დაინტერესებულ პირთათვის ითვალისწინებს **სამართლებრივი დაცვის გარანტიებს**, რომლებიც გერმანიაში ხორციელდება ადმინისტრაციული წარმოების სამართლისა და ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის მეშვეობით.

ბ) საერთო ინტერესების სავალდებულო საფუძვლები

გადაადგილების თავისუფლების შემლუდვები შეიძლება გამართლდეს საერთო ინტერესების (სხვა) მქონე სავალდებულო საფუძვლებითაც, თუ შემლუდვა **არ არის დისკრიმინაციული** (EuGH, 15.12.1995, Rs. C-415/93, „Bosman“).

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრაქტიკით, შესაძლებელია ეროვნული ღონისძიებების დაშვება, რომლებიც ხელს უშლის ან ნაკლებად მიმზიდველს ხდის ხელშეკრულებით გარანტირებული ძირითადი თავისუფლებების უზრუნველყოფას. ეს ის შემთხვევებია, როცა: აღნიშნული ღონისძიებები მიჰყვება ხელშეკრულებასთან თავსებად საერთო ინტერესების მიზანს, უზრუნველყოფს ამ მიზნის მიღწევას, და არ სცილდება ფარგლებს, რომლებიც საჭიროა მის მისაღწევად (EuGH, 11.1.2007, Rs. C-208/05, „ITC“; EuGH, 5.11.2014, C-103/13, „Somova“, Rn. 46).

- 52** ამასობაში, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ აღიარა ჩამოთვლილ მოთხოვნათა უმეტესობა: ინტელექტუალური საკუთრების დაცვა; დასაქმებულთა დაცვა; მომხმარებელთა დაცვა; ეროვნული ისტორიული და კულტურული მემკვიდრეობის შენარჩუნება; არქეოლოგიური, ისტორიული და კულტურული სიმდიდრეების რევალვაცია; ქვეყნის ხელოვნებისა და კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ ცოდნის მაქსიმალური გავრცელება (EuGH, 25.7.1991, Rs. C-288/89, „Stichting“, Rn. 14). სხვა მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებში აღიარებულია, მაგალითად, მართლმსაჯულების რეგულარული დაცვა (EuGH, 12.12.1996, Rs. C-3/95, „Reisebüro Broede“), სახელმწიფო ენაზე კომუნიკაციის შესაძლებლობის მოთხოვნა (EuGH, 4.7.2000, Rs. C-424/97, „Haim II“), საგადასახადო სისტემის თანმიმდევრულობა (EuGH, 28.1.1992, Rs. C-204/90, „Bachmann“), ორგანიზებულ ჯგუფურ დანაშაულთან ბრძოლა (EuGH, 23.11.2010, Rs. C-145/09, „Tsakouridis“) და განსაკუთრებული კონსულტაციების საჭიროება საგადასახადო საკითხებში (EuGH, 30.3.2006, Rs. C-451/03, „Calafiori“). ახლახან სასამართლომ დაადგინა, რომ წევრმა სახელმწიფომ სამედიცინო განათლების სტიპენდიის გაცემის წინაპირობად უნდა აქციოს მოთხოვნა, რომ ბენეფიციარი შემდეგ გარკვეული დროით საკუთარ ქვეყანაში იმუშავეს. ამ მიდგომამ უნდა გააუმჯობესოს საზოგადოებრივი ჯანდაცვა (EuGH, 20.12.2017, Rs. C-419/16, „Federspiel“). ეს არ არის სრული ჩამონათვალი.
- 53** კონკრეტული ღონისძიება ყოველთვის უნდა იყოს თანაბრობით. არათანაბრობიერად, შეიძლება, ჩაითვალოს, მაგალითად, გარკვეული კომპანიის საცხოვრებელი ადგილის შესახებ ვალდებულებები აღმასრულებელი დირექტორისთვის (EuGH, 7.5.1998, Rs. C-350/96, „Clean Car Autoservice“).

III. დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლების განხორციელება

1. სახელმწიფო დაცვის ვალდებულებები

- 54** წევრი სახელმწიფოები ვალდებული არიან, ყველა საჭირო და შესაფერისი ღონისძიება გაატარონ ძირითადი თავისუფლებების დარღვევათა თავიდან ასაცილებლად (EuGH, 9.12.1997, Rs. C-265/95, „KOM/Frankreich“ [ფრანგი ფერმერები]). კერძოდ, დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლება დამსაქმებელთან მიმართებით მოითხოვს, მისი დაქვემდებარებული პოზიციის გამო დასაქმებულის სახელმწიფო დაცვას კერძო პირთა მხრიდან დარღვევებისგან (Frenz, Handbuch Europarecht I, 2. Aufl. 2012, Rn. 1394ff). თუმცა, შესაბამისი სასამართლო პრაქტიკა ამ საკითხზე ჯერჯერობით არ არსებობს.

2. თავისუფალი გადაადგილების მეორეულსამართლებრივი უზრუნველყოფა

- 55** ძალზე დიდი მნიშვნელობა ენიჭება მეორეული სამართლის აქტებს, რომლებიც კანონმდებელმა ორგანოებმა დასაქმებულთა თავისუფალი გადაადგილებისთვის მიიღეს. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 46-ე მუხლი **ხელი-სუფლების უფლებამოსილების ძირითადი საფუძველია თავისუფალი გადაადგი-**

ლების აქტებისათვის; ამასთანავე, იგი მოიცავს ცალკეულ ღონისძიებებს გადაადგილების თავისუფლების პროგრესულად დამკვიდრებისთვის (მაგ.: დასაქმების სამსახურების თანამშრომლობა და დისკრიმინაციული ადმინისტრაციული პროცედურებისა და პრაქტიკის გაუქმება). თავისუფალი გადაადგილების უშუალო გაუმჯობესებას ემსახურება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 47-ე მუხლი, რომელიც ითვალისწინებს წევრ სახელმწიფოთა მიერ **ახალგაზრდა მუშახელის გაცვლას** საერთო პროგრამის ფარგლებში. ამით უნდა გაიღვიძოს ზოგადად კავშირის წევრობის გრძნობამ, მოგვიანებით კი ჩამოყალიბდეს სხვა წევრ სახელმწიფოში მუშაობისთვის მზადყოფნა. დროთა განმავლობაში 47-ე მუხლის (AEUV) საფუძველზე მრავალი გაცვლითი პროგრამა შეიქმნა, რომლებსაც ფინანსურად ევროპული კომისია ეხმარებოდა. დასაქმების კონკურსში მონაწილეობის გასაადვილებლად, კომისიამ შეიმუშავა რეკომენდაცია ბიოგრაფიების ნიმუშისთვის (ABl. 2002, L 79/66).

ა) დასაქმებულთა თავისუფალი გადაადგილება

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 45-ე მუხლით უზრუნველყოფილი ძირითადი თავისუფლება ნაწილობრივ ივსება უშუალოდ მოქმედი რეგულაციებით, ნაწილობრივ კი – შიდასახელმწიფოებრივი ბინადრობის უფლებათა დამდგენი დირექტივებით.

მეორეული სამართლის ძირითად აქტებს მიეკუთვნება **გადაადგილების თავისუფლების ორი „დიდი“ რეგულაცია**, სახელდობრ: **492/2011** (ABl. L 141/1; Sartorius II Ziff. 180, მანამდე – 1612/68 [ABl. L 257/2]) გადაადგილების თავისუფლების წარმოებისთვის; და **883/2004** (ABl. L 166/1) სოციალური უსაფრთხოების სისტემების კოორდინაციისთვის. 492/2011 რეგულაცია **თავისუფალი გადაადგილების 2004/38 დირექტივასთან** ერთად უზრუნველყოფს უფლებამოსილი პირისა და მისი ოჯახის წევრების გადაადგილების თავისუფლებას.

ევროპული კავშირის მოქალაქეთა მოგზაურობისა და ბინადრობის შესახებ დეტალურ მონაცემებს შეიცავს დირექტივა 2004/38. მისი მე-7 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი ქვეყანაში შემსვლელ დასაქმებულსა და მისი ოჯახის წევრებს ქვეყანაში უვადო ცხოვრების უფლებას ანიჭებს. მასპინძელ წევრ სახელმწიფოში უწყვეტი 5-წლიანი ცხოვრების შემდეგ, დასაქმებულსა და მისი ოჯახის წევრებს, მე-16 მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტების თანახმად, მიეცემა ქვეყანაში ხანგრძლივი ვადით ცხოვრების უფლება. სერიოზული სისხლისსამართლებრივი დანაშაულის ჩადენისას შეიძლება თანაზომიერად ჩაითვალოს გადაადგილების თავისუფლებით ხანგრძლივად მოსარგებლე პირის გაძევება (EuGH, 22.5.2011, C-348/09, „P.I.“; საზღვრების შესახებ: EuGH, 17.4.2018, Rs. C-316/16, „B/Land Bad-Württ.“). ქვეყნიდან გასვლის აკრძალვა, საჭიროების შემთხვევაში, შეიძლება იყოს არათანაზომიერი (EuGH, 4.10.2012, C-249/11, „Byankov“ [ღია არაუზრუნველყოფილი დავალიანების შემთხვევაში]). პირები, რომლებმაც ვრცელდება 45-ე მუხლი (AEUV), უშუალოდ სარგებლობენ დისკრიმინაციისაგან დაცვით (დირექტივის 24-ე მუხლი).

წინაპირობები, რომელთა დაცვითაც გადაადგილების თავისუფლებით მოსარგებლე პირს შეუძლია, გამოიყენოს 45-ე მუხლით (AEUV) გათვალისწინებული ქვეყანაში დარჩენის უფლება, მოცემულია 2004/38 დირექტივის მე-17 მუხლში. ქვეყანაში დარ-

ჩენის უფლების მქონე პირს ენიჭება პრივილეგირებული სტატუსი, კერძოდ, წევრ სახელმწიფოში ხანგრძლივი ცხოვრების უფლება.

ბ) ოჯახის წევრთა გადაადგილების თავისუფლება

- 60** ოჯახური თანაცხოვრების დაცვის კუთხით, 45-ე მუხლი (AEUV) ფართოდ უნდა განი-
მარტოს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 და ევროპული კავშირის
ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-9 და 33-ე მუხლების შესაბამისად. აქედან გამომ-
დინარე, მისი დაცვა ვრცელდება ევროკავშირში დასაქმებულის ოჯახის წევრებზეც.
ცალკეულ შემთხვევებში, გადაადგილების თავისუფლების მქონე პირის სამუშაო ად-
გილისგან **ნაწარმოები თავისუფალი გადაადგილების უფლება** გამომდინარეობს
492/2011 რეგულაციიდან და 2004/38 დირექტივიდან. ევროკავშირში გადაადგილე-
ბის თავისუფლებისათვის ამ რეგულაციებს აქვს არა მხოლოდ ეკონომიკური, არამედ,
იმავედროულად, სოციალური და „მოქალაქეთა ევროპაზე“ ორიენტირებული მნიშვნე-
ლობა.
- 61** 2004/38 დირექტივის მე-7 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი დასაქმებულის ოჯახის წევრებს
(EuGH, 5.9.2012, C-83/11, „Rahman“) მათი მოქალაქობრივი კუთვნილებისგან დამოუკიდებლად
ანიჭებს ქვეყანაში უვადოდ ცხოვრების უფლებას (შემღუდვებზე ბინადრობის უფლების მქონე პირე-
ბისთვის იხ. EuGH, 11.9.2007, Rs. C-287/05, „Hendrix“). ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების
სასამართლოს მოსაზრებით, ეს პრივილეგია ძალაშია მაშინაც, როცა ოჯახის წევრს, დასაქმებულ-
თან ერთად, მანამდე არ უცხოვრია წარმომავლობის ქვეყანაში (EuGH, 9.1.2007, Rs. C-1/05, „Jia“);
ასევე, როცა დასაქმებული ბრუნდება წარმომავლობის ქვეყანაში (EuGH, 11.12.2007, Rs. C-291/05,
„Eind“). დირექტივის 23-ე მუხლი ოჯახის წევრებს შესაძლებლობას აძლევს, რომ განახორციელონ
რაიმე სახის საქმიანობა ანაზღაურების სანაცვლოდ.
- 62** 492/2011 რეგულაციის მე-10 მუხლის თანახმად, დასაქმებულის შვილებს უფლება აქვთ, მიიღონ სა-
ყოველთაო, სახელობო და პროფესიული განათლება იმ პირობებით, რომლებიც მოქმედებს მიმღები
ქვეყნის მოქალაქეებისათვის. ბავშვის უფლება სასწავლო პროცესში მონაწილეობაზე დამოკიდებული
არ არის მშობლის გრძელვადიან სამუშაო პერიოდზე (EuGH, 17.9.2002, Rs. C-413/99, „Baumbast“,
Rn. 47ff). ეს უფლება ითვალისწინებს მზრუნველი მშობლის ქვეყანაში ცხოვრების უფლებას დასაქ-
მებულის სტატუსის ამოწურვის შემდეგაც (EuGH, a. a. O., Rn. 68ff.; u. U. სრულწლოვანი შვილების
შემთხვევებში იხ. EuGH, 8.5.2013, C-529/11, „Alarape und Tijani“). ოჯახის წევრების ამ უფლებებმა
პრეცედენტულ სამართალში საკუთარი დინამიკა შეიძინეს. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების
სასამართლო კიდევ ერთხელ ადგენს მშობლის ან მეურვის სოციალურ მოთხოვნებს შვილების უფლე-
ბებთან მიმართებით (EuGH, 23.2.2010, C-310/08, „Ibrahim“, და EuGH, 23.2.2010, Rs. C-480/08,
„Teixeira“).

3. თანასწორი მოპყრობა ბინადრობის სახელმწიფოში

- 63** ევროპული კავშირის სამართალი უზრუნველყოფს არა მარტო დასაქმებულთა და ოჯა-
ხის წევრთა გადაადგილების თავისუფლებას, არამედ თანასწორობასაც ბინადრობის
სახელმწიფოში.

ა) მიმოხილვა

- 64** 492/2011 რეგულაციის I თავი (**„დასაქმება, თანასწორი მოპყრობა და დასაქმებულთა ოჯახის
წევრები“**) უფრო დანვრილებით განმარტავს დასაქმებულის თანასწორი მოპყრობისა და დასაქმება-

ზე წვდომის უფლებებს, რომლებიც მოცემულია 45-ე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტებში (AEUV). აღნიშნული დებულებებით ოჯახის წევრებს გარკვეული უფლებები ენიჭებათ იმ შემთხვევაშიც, თუ არ გამოიყენება 2004/38 დირექტივა. 492/2011 რეგულაციის I თავის მე-2 ნაწილი („**საქმიანობა და თანასწორი მოპყრობა**“) არეგულირებს თავისუფალი გადაადგილების უფლებათა განხორციელების ტექნიკურ მხარეს. მესამე თავი („წევრ სახელმწიფოთა შორის **მჭიდრო თანამშრომლობის** ორგანოები დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლებისა და საქმიანობის სფეროებში“) ქმნის ამისთვის საჭირო ინსტიტუციურ ფარგლებს. ამ მიზნით, 492/2011 რეგულაციის 7-9 მუხლები დანვრისგან განმარტავს 45-ე მუხლის მე-2 პუნქტში (AEUV) გათვალისწინებულ თანასწორობის მოთხოვნას. დასაქმებისა და შრომის პირობებთან – მათ შორის, პროფესიულ რეინტეგრაციასა და სამუშაოზე აღდგენასთან (მე-7 მუხლის პირველი პუნქტი) – ერთად, ეს განსაზღვრება მოიცავს თანაბარ სოციალურ ან საგადასახადო შეღავათებსაც (მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტი), **პროფესიული სასწავლებლებისა და კვალიფიკაციის ცენტრების გამოყენების** ჩათვლით (მე-7 მუხლის მე-3 პუნქტი). ამასთან, მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტი არ მოითხოვს კავშირს შრომით ხელშეკრულებაში გათვალისწინებულ შეღავათებთან. პირიქით, საკმარისია, სხენებული სადავო შეღავათის უზრუნველყოფა ძირითადი „დასაქმებულის“თვისების ან ქვეყნის შიგნით საცხოვრებელი ადგილის გამო (EuGH, 30.9.1975, Rs. 32/75, „Cristini“). მე-8 მუხლი განსაზღვრავს ევროკავშირში გადაადგილების უფლების მქონე პირთა **თანასწორობას პროფესიული კავშირების** თვალსაზრისითაც. იგივე ეხება პროფესიულ პალატებსაც (EuGH, 18.5.1994, Rs. C-118/92, „KOM/Luxemburg“). მე-9 მუხლი დისკრიმინაციის აკრძალვას ავრცელებს **ბინის მოძებნის, ქირაობისა და შეძენის პირად სფეროზეც**. მნიშვნელოვანია **გათანაბრების მეთოდის** შემოღება 492/2011 რეგულაციის II თავში (მე-13 და მომდევნო მუხლები). ამ მეთოდის მიხედვით, სამუშაო შემოთავაზებებზე, რომლებიც არ შეიძლება დაკმაყოფილდეს რომელიმე წევრ სახელმწიფოში, უნდა ეცნობოთ სხვა წევრ სახელმწიფოებს (რეგულაცია 492/2011, მე-18 მუხლი [„EURES“-System]).

შრომის სამართლებრივი გათანაბრების უზრუნველყოფა, უპირველეს ყოვლისა, ხდება ანტიდისკრიმინაციული დირექტივის 2008/78/EG მეშვეობით (vgl. etwa EuGH, 14.3.2017, Rs. C-157/15, „Achbita“ (თავსაფრის ტარების აკრძალვა); EuGH, 13.3.2017, Rs. C-188/15, „Boungaoui“). ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ განსაკუთრებით ფართო სასამართლო პრაქტიკა განავითარა ასაკობრივი დისკრიმინაციის აკრძალვისთვის (vgl. etwa EuGH, 5.7.2017, Rs. C-190/16, „Fries“ (პროფესიონალი პილოტების ასაკობრივი ზღვარი); უფრო ვრცლად იხ. *Nettesheim*, EuZW 2013, 48).

ბ) თანმდევი სოციალური უფლებები

თავისუფალი გადაადგილების უფლება ნაკლებმნიშვნელოვანია, თუ მობილობის მოსურნე დასაქმებულს ექნება შიში, რომ სამუშაო ადგილის დაკარგვის ან თავს დატეხილი უბედურებისას, დამღვევისა და დახმარების გარეშე აღმოჩნდება. ამას თავიდან გვაცილებს 492/2011 რეგულაციის დებულებები, რომლებიც უზრუნველყოფს თანასწორ მოპყრობას სოციალური დაცვის დროს. აქედან გამომდინარე, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 48-ე მუხლი ქმნის საფუძვლებს, რომ დასაქმებულებს შეეძლოთ **სოციალური დაცვის** უფლებათა საზღვარგარეთ ექსპორტირება და, ამგვარად, იყვნენ მობილურები, რაც, დღესდღეობით, უპირველეს ყოვლისა, ხერხდება 883/2004 რეგულაციის ფარგლებში.

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო არცთუ დიდი ხნის წინათ მიიჩნევდა, რომ დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლება არ უზრუნველყოფდა ზოგად წვდომას წევრ სახელმწიფოთა უსაფრთხოების სისტემებზე (EuGH, 18.6.1987, Rs. 316/85, „Lebon“). ამასობაში, დაცვის ხარვეზების თავიდან ასაცილებლად, სასამართლომ 45-ე მუხლის მე-2 პუნქტი (AEUV) განმარტა მე-18 მუხლის (AEUV) საფუძველზე (EuGH, 23.3.2004, Rs. C-138/02, „Collins“; *Oosterom-Staples*, CMLRev

42 (2005), 205; *Epiney*, NVwZ 2006, 407). აქედან გამომდინარე, 45-ე მუხლის მე-2 პუნქტი (AEUV) სრულებით კრძალავს დასაქმებულთა და მათი ოჯახის წევრთა სოციალურ-სამართლებრივ დისკრიმინაციას. უზრუნველყოფის მოცულობა, სულ მცირე, მოიცავს წევრი სახელმწიფოების მხრიდან ისეთი ფინანსური შემწეობების განეგას, რომლებიც აადვილებს შრომის ბაზარზე წვდომას (883/2004 რეგულაციის დანართი). თუმცა, ამას არ ექვემდებარება საგადასახადო შენატანებისგან თავისუფალი შეღავათები, რომლებმაც უნდა უზრუნველყოს მხოლოდ ადამიანის ღირსეული არსებობა და, შესაბამისად, საარსებო მინიმუმი. მათ მოიცავს 2004/38 დირექტივის 24-ე მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული „სოციალური დახმარების“ ცნება (EuGH, 15.9.2015, C-67/14, „Alimanovic“). ყოველ შემთხვევაში, სხენებულ შეღავათებზე სხვა წევრი სახელმწიფოს მოქალაქეს შეიძლება უარი ეთქვას, თუ მიმღები წევრი სახელმწიფოს შრომის ბაზართან ჯერ კიდევ საკმარისად მჭიდროდ არ არის დაკავშირებული (EuGH, 15.9.2005, Rs. C-258/04, „Ioannidis“). „სოციალური ტურიზმის“ თავიდან ასაცილებლად, შესაძლებელია, წარმოიშვას ქვეყანაში საცხოვრებელი ადგილის ან ცხოვრების უფლების მოთხოვნები („Collins“, Rn. 57ff). დასაქმებულს შეუძლია, მოითხოვოს შვილებისთვის განკუთვნილი შემწეობაც, როცა ისინი წარმომავლობის ქვეყანაში ცხოვრობენ (EuGH, 12.6.2012, Rs. C-611/10, „Hudzinski“), თუმცა, ნაწილობრივ ეს დავის საგანია.

- 68** *Geven*-ისა (EuGH, 18.7.2007, Rs. C-213/05) და *Hartmann*-ის (EuGH, 18.7.2007, Rs. C-212/05) საქმეების მიხედვით, რომელიმე წევრ სახელმწიფოში დასაქმებისას, შეიძლება არსებობდეს მოთხოვნა ამ სახელმწიფოს მხრიდან ოჯახის დახმარებაზე, მაშინაც კი, როცა დასაქმებულს ქვეყნის შიგნით არ აქვს საცხოვრებელი ადგილი და, შესაბამისად, ვერ ხვდება რეგულაციის გამოყენების სფეროში. შიდასახელმწიფოებრივი სამართლის მიხედვით, (საჭიროების შემთხვევაში) აუცილებელი საკმარისი კავშირი ეროვნულ საზოგადოებასთან უნდა დამტკიცდეს შრომის საქმიანობის მუხლის მეშვეობით.
- 69** აღნიშნული პირველადი სამართლით უზრუნველყოფილი უფლებების მიღმა, დასაქმებულთა ინტეგრაცია სოციალური შეღავათების შიდასახელმწიფოებრივ სისტემაში ხდება 883/2004 რეგულაციით „სოციალური დაცვის სისტემების კოორდინაციის შესახებ“.

გ) წვდომა განათლებაზე

- 70** თანასწორობის ფარგლებში **განათლებაზე წვდომა** მნიშვნელოვან როლს ასრულებს სოციალური უფლებების თვალსაზრისით. 492/2011 რეგულაციის მე-7(3) და მე-10 მუხლები უზრუნველყოფს დასაქმებულისა და მისი შვილების მონაწილეობას **საყოველთაო საშუალო, სახელობო და პროფესიულ განათლებაში**. ეს უფლება არსებობს იმ შემთხვევაშიც, როდესაც მშობლები დატოვებენ მიმღებ სახელმწიფოს (EuGH, 15.3.1989, verb. Rs. C-389 u. C-390/87, „Echternach und Moritz“), ან დაკარგავენ თავისუფალი გადაადგილების უფლების მქონე პირის სტატუსს (EuGH, 17.9.2002, Rs. C-413/99, „Baumbast“). ამასთან, მე-10 მუხლის მიზნებში შედის არა მხოლოდ

დაფუძნების პირობები, არამედ ის ზოგადი ღონისძიებებიც, რომლებმაც უნდა გადადვილოს საშუალო განათლების მიღება (მაგ.: **განათლების დაფინანსება**, EuGH, 3.7.1974, Rs. 9/74, „Casagrande“).

4. სოციალური დაცვის სისტემების კოორდინაცია

ლიტერატურა: *Spiegel*, Die neue europäische Sozialrechtskoordinierung, in: Schulte (Hrsg.), Die Reform des europäischen koordinierenden Sozialrechts, 2007, 25; *Fuchs*, Was bringt die neue VO (EG) Nr. 883/2004?, SGB 2008, 201; *Eichenhofer*, 50 Jahre nach dem Anfang – neue Regeln über die Koordination sozialer Sicherheit, ZESAR 2008, 339; *EU-Kommission*, Grünbuch: Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme, KOM(2010)365 endg.; *Ganßmann*, Soziale Sicherheit durch die EU?, in: Eigmüller/Mau (Hrsg.), Gesellschaftstheorie und Europapolitik, 2010, 329; *Mückenberger*, Eine europäische Sozialverfassung?, EuR 2014, 369; *Greiner/Kock*, Sozialleistungsansprüche für Unionsbürger im Spannungsfeld von Missbrauchsprävention und Arbeitnehmerfreizügigkeit, NZS 2017, 201; *Ascher*, Sozialleistungen für Unionsbürger, 2017.

გადაადგილების თავისუფლების შეუფერხებელი განხორციელებისთვის, საჭიროა, გადაადგილების უფლების მქონე პირები, **ადგილობრივ დასაქმებულებთან მიმართებით**, სრულყოფილად უზრუნველყონ **სოციალური თანასწორობით**. დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლების უზრუნველყოფა წარუმატებელი იქნება, თუ კავშირის მოქალაქე სხვა წევრ სახელმწიფოში გადასვლისას დაკარგავს ნამუშევარი დროის მოთხოვნის უფლებას ან, შიდასახელმწიფოებრივი სოციალური უსაფრთხოების სისტემათა განსხვავებულობის გამო, არ მიიღებს/შემღუდულად მიიღებს შეღავათებს, შედეგად კი არახელსაყრელ მდგომარეობაში აღმოჩნდება, მთელი თავისი პროფესიული კარიერის ერთ წევრ სახელმწიფოში გატარებასთან შედარებით (EuGH, 5.11.2014, C-103/13, „Somova“ [მცდარი სადაზღვევო პერიოდის მიღება). ამის თავიდან ასაცილებლად, უნდა შესრულდეს 48-ე მუხლისა (AEUV) და მის საფუძველზე შექმნილი ნორმების მოთხოვნები (EuGH, 10.3.1983, Rs. 232/82, „Baccini“). 45-ე მუხლის მე-2 პუნქტი (AEUV) გათვალისწინებული თანასწორი მოპყრობის პრინციპის საფუძვლიანი გამოყენებაც ვერ მოახერხებს სოციალური უსაფრთხოების სისტემათა ინტეგრაციას. ამრიგად, 48-ე მუხლი (AEUV) ქმნის საფუძველს, რომ ჩამოყალიბდეს **ევროპული კავშირის მასშტაბით სოციალური უსაფრთხოების უფლებათა ურთიერთგაცნობიერების** სისტემა. მიზანი, რომელიც ჩამოყალიბდება სოციალური უსაფრთხოების პრეტენზიებისა და სარგებლის უზრუნველსაყოფად, არის გადაადგილების თავისუფლების რეალიზაცია და არა სრულყოფილი „სოციალური კავშირის“ შექმნა (EuGH, 5.11.2014, C-103/13, „Somova“, Rn.33). საქმე ეხება **ჯერ კიდევ ეროვნული დამღვევის სისტემათა კოორდინაციას**, და არა პარმონიზაციას (EuGH, 15.1.1986, Rs. 41/84, „Pinna“).

ევროპული სოციალური დამღვევის საანგარიშსწორებო სისტემა“, რომელიც უნ- და შეიქმნას, ასრულებს ორ ძირითად პირობას: ყველა დასაქმებისა და ჩასათვლედი პერიოდების ერთად დაანგარიშების უზრუნველყოფა და გადახდების უსაფრთხოება, თუნდაც პირები იმ წევრ სახელმწიფოში არ ცხოვრობდნენ, სადაც გადასახადებს იხდიან. 48-ე მუხლის (AEUV) საფუძველზე გამოიცა რეგულაციები Nr.3 (ABl. P 30/561), 4/1958 (ABl. P 30/597) და 1408/71 (ABl. L 149/2). ეს უკანასკნელი რჩება ძალაში,

მაგრამ 2010 წელს იგი შეუერთდა 883/2004 რეგულაციას სოციალური დაზღვევის სისტემათა კოორდინაციის შესახებ. ამ რეგულაციის უაღრესად დიფერენცირებული სისტემის ძირითადი იდეაა ბენეფიციართა ფუნდამენტურად თანასწორი მოპყრობა (მე-4 მუხლი) ეროვნული უფლებებისა და მოვალეობების კოორდინაციით. ფაქტობრივი მოქმედების სფერო მოიცავს სოციალური დაზღვევის ყველა ძირითად დარგს (მე-3 მუხლი: განსაკუთრებით, ავადმყოფობა, ინვალიდობა, ასაკი, გარდაცვლილის ოჯახის წევრი, სანარმოო ტრავმა, უმუშევრობა, პენსიაში გასვლა საპენსიო ასაკის მიღწევამდე, ოჯახის მომსახურება). **მოთხოვნები დაგროვილ შეღავათებზე** არასოდეს ეყრდნობა მხოლოდ ევროპული კავშირის სამართალს: იგი ურთიერთქმედებს ეროვნულ უფლებებთანაც. ბენეფიციარს არ ენიჭება შეღავათების ერთგვაროვანი უფლება: ის იღებს დამოუკიდებელ მოთხოვნებს ეროვნული სადაზღვევო ინსტიტუტებისგან სარგებლის მიღებაზე, რაც თავმოყრილი და სტანდარტიზებულია ევროკავშირის სამართლის შესაბამისად (EuGH, 5.7.1967, Rs. 9/67, „Colditz“). თუ წარმოშობის სახელმწიფოში დასაქმებული ჯერ კიდევ სარგებლობს გარკვეული შეღავათებით (მაგ.: ბავშვის შემწეობა), მოთხოვნა მას მაინც დანიშნულების ქვეყანაში ცხოვრების პერიოდში წარმოეშობა, სულ მცირე, ამ სარგებლის გაზრდაზე მიმღები ქვეყნის დონეზე (EuGH, 12.6.2012, Rs. C-611/10 u. C-612/10, „Hudzinski und Wawrzyniak“).

73 სისტემის პრაქტიკაში **უამრავი პრობლემა** წარმოიქმნა. ამასთან დაკავშირებით, **ევროპულმა სასამართლოებმა პრეცედენტული სამართალი** ფართოდ განავითარეს (700-ზე მეტი გადაწყვეტილება). სადავოა, მაგალითად, საკითხი, შეიძლება თუ არა, რომ გადაადგილების უფლების მქონე პირები შეღავათების შეგროვებით **უფრო ხელსაყრელ პირობებში აღმოჩნდნენ**, ვიდრე დასაქმებულები, რომლებიც „თავიანთ“ წევრ სახელმწიფოში რჩებიან. სასამართლო 21.10.1975, Rs. 24-75, *Petroni-ის* გადაწყვეტილებაში დაეთანხმა ამ მოსაზრებას, რის შემდეგაც ზოგიერთმა წევრმა სახელმწიფომ შეიდასახელმწიფოებრივი კოტეჯი შემოიღო.

74 ევროპულ კომისიასთან არსებული **მიგრანტ დასაქმებულთა სოციალური უსაფრთხოების ადმინისტრაციული კომისია** და საკონსულტაციო საბჭო განიხილავენ 883/2004 რეგულაციის გამოყენების მიმდინარე საკითხებს (71-ე მუხლი). ევროპული კავშირის მთელ სივრცეში სოციალური უსაფრთხოების უზრუნველყოფით, 883/2004 რეგულაციის სისტემამ **მნიშვნელოვნად განამტკიცა ევროპული გაერთიანებისა და შემდგომში ევროპული კავშირის დასაქმებულთა** თავისუფალი გადაადგილების შესაძლებლობა 45-ე და მომდევნო მუხლების (AEUV) თვალსაზრისით.

IV. მიმოხილვა

75 უკვე დიდი ხანია, დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლება **შიდა ბაზარზე პირთა თავისუფალი მიმოსვლის არსებითი ნაწილი** გახდა (ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 26-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). 1973 წლის შემდგომ, ევროპის ეკონომიკურ გაერთიანებასა ან ევროპულ კავშირში განწევრიანების ახალი ფაზების შედეგად, იგი მნიშვნელოვნად გაფართოვდა. 2004 წელს ევროპული კავშირი გაფართოვდა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის 8 ახალი სახელმწიფოს განწევრიანებით. დიდძალი მუშახელის დაძვრის ალბათობის გამო, ეს პროცესი განსაკუთრებულ გამოწვევად ჩაითვალა. ზოგიერთ წრეში არსებობდა შეშფოთება

„იაფი მუშახელის სიტარბესთან მიმართებით“, თუმცა, მსგავსი შიშები არ გამართლდა. პირიქით, ეკონომიკურად უფრო მეტად იმ სახელმწიფოებმა ისარგებლეს, რომლებმაც საკუთარი შრომითი ბაზარი გახსნეს (ევროპული კომისიის 2006 წლის 8 თებერვლის ანგარიში 2003 წლის განვერიანების ხელშეკრულების გარდამავალი დებულებების შესახებ (KOM(2006) 48 endg.), თუმცა, **ბაზრის გახსნის იდეის მიმართ წინააღმდეგობები** კვლავ არსებობს. 2007 წელს განვერიანებულ სახელმწიფოებს, ბულგარეთსა და რუმინეთს (23-ე მუხლი განვერიანების აქტების VI და VII დანართებთან; ABl. 2005, L 157/203), ისევე, როგორც 2013 წელს ხორვატიას, შეხვდნენ „2+3+2“ რეგულირებით, რომლის მიხედვითაც გადაადგილების უფლება 2 წლის განმავლობაში სავსებით დაბლოკილი იყო. მესამე წლის დასაწყისიდან ვადა შესაძლებელია გაგრძელდეს არაუმეტეს სამი წლით. შემდგომი გახანგრძლივება დასაშვებია მეხუთე წლის შემდეგ, მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ წევრი სახელმწიფოს შრომის ბაზარზე იარსებებს მძიმე ხელშეშლელი პირობები. პროტექციონიზმის ეს ფორმა დასაანანია. კომისიის კვლევის თანახმად, შემფოთება სამუშაო ძალების „სიტარბესთან“ მიმართებით გადამეტებულია (Dietz, APUZ 5–6/2004, 41). „სოციალური ტურისტი“, რომელიც მხოლოდ იმიტომ გადაადგილდება, რომ სარგებელი ნახოს სხვა წევრი სახელმწიფოს სოციალური შეღავათებიდან, დღემდე იშვიათი გამონაკლისია, მიუხედავად ამჟამად მიმდინარე დისკუსიისა, განსაკუთრებით, ბულგარელ და რუმინელ მოქალაქეთა მიგრაციაზე („Exodus aus Bulgarien“ [FAZ vom 18.2.2013]). დიდ ბრიტანეთსა და ირლანდიას თავიანთი შრომის ბაზარი გახსნილი აქვთ ჯერ კიდევ 2004 წლიდან, რითაც დიდი ეკონომიკური მოგება ნახეს. ჯერ კიდევ გაურკვეველია, რა შედეგებს მოიტანს ევროპული შრომის ბაზრისთვის დიდი ბრიტანეთის გასვლა ევროპული კავშირიდან („Brexit“). ეს განსაკუთრებით შეეხებათ ევროპულ დასაქმებულებს დიდ ბრიტანეთში და ბრიტანელ დასაქმებულებს ევროპულ წევრ სახელმწიფოში.

§28. დაფუძნების თავისუფლება

ლიტერატურა: Weiss/Wooldridge, Free Movement of Persons within the European Community, 2. Aufl. 2007; Kley, Niederlassungsfreiheit, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VII/2: Grundrechte in der Schweiz und in Liechtenstein, 2007, § 215; Germelmann, Konkurrenz von Grundfreiheiten und Missbrauch von Gemeinschaftsrecht: Zum Verhältnis von Kapitalverkehrs- und Niederlassungsfreiheit in der neueren Rechtsprechung, EuZW 2008, 596; Bock, Mitbestimmung und Niederlassungsfreiheit, 2008; Ruffert, Die Grundfreiheiten im Recht der Europäischen Union, JuS 2009, 97; Streinz, Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VI/1: Europäische Grundrechte I, 2010, § 155; Tscherner, Europäische Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit und das Grundrecht auf Arbeitskampf, in: Grimm/Ladler (Hrsg.), EU-Recht im Spannungsverhältnis zu den Herausforderungen im internationalen Wirtschaftsrecht, 2012, 221; Möschel, Glücksspiel und europäischer Binnenmarkt, EuZW 2013, 252; Schneider, Staatliches Glücksspielmonopol auf dem Prüfstand, WiVerw 2014, 165; Frenz, Spielhallenzulassung auf der Basis von Europarecht, GewArch. 2014, 465; Tietje, Niederlassungsfreiheit, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 4. Aufl. 2015, § 10; Roth, Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit – Grundregeln, in: Dausen/Ludwigs (Hrsg.), HB EU-WirtschR, 40. EL 2016, E.I.; Schneider, Vereinbarkeit eines Monopols für Ladearbeiten in norwegischen Häfen mit den EWR-Wettbewerbsregeln und der Niederlassungsfreiheit, EuZW 2016, 494.

I. შიდა ბაზარზე დაფუძნების თავისუფლების მნიშვნელობა

- 1 **დაფუძნების თავისუფლება ანუ დამოუკიდებელ მენარმეთა თავისუფალი გადაადგილება**, დასაქმებულების (§27), საქონლისა (§22) და კაპიტალის გადაადგილების თავისუფლებებთან (§30) ერთად, შიდა ბაზრის განუყოფელი ნაწილია. მაშინ, როცა ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 45-48 მუხლები ევროპული კავშირის დასაქმებულთა სტატუსს არეგულირებს მიმღებ წევრ სახელმწიფოებში, 49-55 მუხლები ევროპული კავშირის თვითდასაქმებულ მოქალაქეებსა და წევრ სახელმწიფოებში დაფუძნებულ კომპანიებს ანიჭებს თავისუფალი მობილობის უფლებას.
- 2 გადაადგილების თავისუფლების მსგავსად, დაფუძნების თავისუფლება მიზნად ისახავს არა მხოლოდ **ევროპული კავშირის მოქალაქეთა თანასწორუფლებიანობას სხვა წევრ სახელმწიფოთა მოქალაქეებთან მიმართებით, არამედ ბაზრის გახსნასაც**. თუმცა, დასაქმებულებთან შედარებით, დაფუძნების თავისუფლების რეალიზაცია მეტ **იურიდიულ და პრაქტიკულ სირთულეს** უკავშირდება. ხელოსნობიდან დაწყებული, საგანმანათლებლო სფეროში თავისუფალი საქმიანობით დამთავრებული, შიდასახელმწიფოებრივი კანონმდებლობა დამოუკიდებელი პროფესიებისა და სამუშაოზე დაშვების წინაპირობების შესახებ მაღალი პერსონალური მოთხოვნებით ხასიათდება. წევრ სახელმწიფოებში ძალზე დიდია განსხვავება სასწავლო კურსებს, გამოცდებს, კვალიფიკაციის დამადასტურებელ მოწმობებსა თუ უმაღლესი სასწავლებლების დიპლომებს შორის. ბაზრის ლიბერალიზაცია მარეგულირებელი სტრუქტურების (მინიმალურ) პარმონიზაციას მოითხოვს, რაც ხშირად „პოლიტიკურად მგრძნობიარე“ საკითხია. როგორც საქონლის თავისუფალი გადაადგილების შემთხვევაში, სრული პარმონიზაცია ხშირად აქვს პოლიტიკურად შეუძლებელია, რეგულირების ტექნიკის თვალსაზრისით კი – არამიზანშეწონილი. შედეგად, აუცილებელია სტანდარტთა ურთიერთშესაბამისობის უზრუნველყოფა და ორმხრივი აღიარების ვალდებულების შესრულება. მაშინაც კი, როდესაც დაფუძნების თავისუფლება რეგულირდება კავშირის კანონმდებლობით, **მრავალი ბიუროკრატიული წინააღმდეგობა** არსებობს მისი პრაქტიკაში გამოყენებისათვის.
- 3 შიდა ბაზარზე დისლოკაციის შეცვლას, ასევე, ფილიალებისა და შვილობილი კომპანიების თავისუფალ დაფუძნებას დიდი მნიშვნელობა ენიჭება კომპანიებისა და, საერთოდ, ბაზრის განვითარებისთვის. **შიდა ბაზრის დასრულებითა** და, შედეგად, გაერთიანების შიგნით ბარიერების მოცილებით, დაფუძნების თავისუფლების პრაქტიკული მნიშვნელობა კიდევ უფრო გაიზარდა.
- 4 დაფუძნების თავისუფლების დებულებები უნდა განიმარტოს **ევროპული კავშირის ძირითადი უფლებების ქარტიით** უზრუნველყოფილი უფლებების გათვალისწინებით. მაგალითად, მისი მე-15 მუხლი აღიარებს (თვითდასაქმებული) პროფესიის არჩევის თავისუფლების კონსტიტუციურობას, მე-16 მუხლი კი კანონის ფარგლებში ცნობს მენარმეობის თავისუფლებას.

II. ბაზრის ლიბერალიზაცია: სახელმწიფოთაშორისი მობილობის უზრუნველყოფა

ლიტერატურა: *Thüsing*, Deutsche Unternehmensmitbestimmung und europäische Niederlassungsfreiheit, ZIP 2004, 381; *Nettesheim*, Unternehmensübernahmen durch Staatsfonds, ZHR 172 (2008), 729; *Strohn*, Die Niederlassungsfreiheit von Handelsgesellschaften: Disqualifikation – Berufsverbot – Gewerbeuntersagung als Mittel des vorbeugenden Gläubigerschutzes, FS G. Hirsch, 2008, 199; *Roth*, Europäische Niederlassungsfreiheit und nationaler Risikoschutz, FS Kozziol, 2010, 1095; *Kment*, Unionsrechtliche Fesseln für die planerische Koordination des Einzelhandels?, EuR 2011, 269; *Krebs*, Grenzüberschreitender Formwechsel nach Deutschland – Einordnung, Voraussetzungen und Praxisfolgen, GWR 2014, 144; *Kindler*, Insolvenzrecht als Tätigkeitsausübungsregel: die sachliche Reichweite der Niederlassungsfreiheit nach dem Kornhaas-Urteil des EuGH, EuZW 2016, 136.

დაფუძნების თავისუფლების შესახებ ხელშეკრულების დებულებები, მომსახურების თავისუფლების დებულებებთან კავშირში, შეიცავს **ყოვლისმომცველ მიდგომას**, რომლის მეშვეობითაც ევროპული კავშირის შიგნით უზრუნველყოფილი უნდა იყოს თვითდასაქმებულთა თავისუფალი გადაადგილება. ამგვარად, ბაზრის ლიბერალიზაციის პროგრამა ამჟამად მეტწილად განხორციელებულია, თუმცა არა ბოლომდე. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 49-ე მუხლი პირდაპირ მოქმედებს და თვითდასაქმებულ პირებსა და კომპანიებს ანიჭებს სუბიექტურ უფლებებს (შდრ. *Ehlers*, in: ders. (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 4. Aufl. 2015, § 7; *Ruffert*, JuS 2009, 97).

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მიღმა დაფუძნების თავისუფლების განვითარებას ემსახურება ევროპის საბჭოს ფარგლებში 1955 წლის 13 დეკემბერს გაფორმებული **დაფუძნების ევროპული კონვენცია** (BGBl. 1959 II 997), ასევე, კლასიკური ორმხრივი სავაჭრო, საზღვაო მიმოსვლისა და პარტნიორობის ხელშეკრულებები. თუ ევროპული კავშირის წევრი სახელმწიფოები და მესამე ქვეყნები ხელშეკრულების საფუძველზე შეთანხმდებიან, რომ **ყველაზე ხელსაყრელი პირობები მიანიჭონ თვითდასაქმებას**, ეს არ გულისხმობს ევროპული კავშირის, როგორც ყოვლისმომცველი ეკონომიკური გაერთიანების ყველა უფლების გადაცემას მესამე ქვეყნის მოქალაქეებზე.

1. გამიჯვნა სხვა ძირითადი თავისუფლებებისგან

დაფუძნების თავისუფლება იცავს დამოუკიდებელ სამეწარმეო საქმიანობას. ცალკეულ შემთხვევებში, შეიძლება წარმოიშვას **სხვა ძირითად თავისუფლებათაგან გამიჯვნის საკითხები**. დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლებისგან გასამიჯნად, მნიშვნელოვანია საქმიანობის „დამოუკიდებლობის“ კრიტერიუმი. დაფუძნების თავისუფლება გულისხმობს არა დროებით, არამედ განუსაზღვრელ სამეწარმეო საქმიანობას სხვა წევრ სახელმწიფოში. საპირისპიროდ, მომსახურების თავისუფლება მოიცავს შემთხვევებს, როდესაც მეწარმე, მომსახურების მიზნით, დროებით იმყოფება სხვა წევრ სახელმწიფოში. „განუსაზღვრელი დროის“ ნიშანი გვეხმარება ზღვრის გავლებაში, თუმცა, ეს ყოველთვის ადვილი არ არის. გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს საკითხს, რომ სხვა წევრ სახელმწიფოში ყოფნის დრო არ იზღუდებოდეს წინასწარ განსაზღვრული შეთანხმებით მომსახურების შესახებ. დაფუძნების თავისუფლება და კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილება შეიძლება მსგავს მარეგულირებელ პრობლემებს მოიცავდეს (მაგ.: ე. წ. პირდაპირი ინვესტიციის თავისუფალი მიმოქცევის გათ-

ვალისწინებით), რადგან ზღვარი მათ შორის ჯერ კიდევ დაუზუსტებელია (*Nettesheim, ZHR 172 (2008), 729; Germelmann, EuZW 2008, 596*). გადაადგილების ზოგადი თავისუფლება წყდება მაშინ, როდესაც მოქმედებას იწყებს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 49-ე მუხლის ძირითადი თავისუფლება.

2. უპირატესი პირველადი და მეორეული სამართალი

- 8 სხვა ძირითადი თავისუფლებების მსგავსად, 49-ე მუხლი (AEUV) გამოიყენება მხოლოდ მაშინ, თუ არ არსებობს **ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების უფრო სპეციფიკური დებულებები**; ამასთან, საქონლისა და მომსახურების გადაადგილებისგან განსხვავებით, ხელშეკრულებაში არ არსებობს დებულებები, რომლებიც სამეწარმეო მობილობას განსაზღვრულ სექტორებში, ან/და სახელისუფლებო ღონისძიებების გათვალისწინებით, სპეციალური რეჟიმის პირობებს დაუქვემდებარებდა.
- 9 49-ე მუხლზე (AEUV) აპელირება შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც გარკვეული სამეწარმეო საქმიანობის საექვო ასპექტი ბოლომდე არ არის დარეგულირებული მეორეული კანონმდებლობით. იმ მოცულობით, რასაც, მაგალითად, **პროფესიული კვალიფიკაციის აღიარების შესახებ დირექტივა 2005/36** (ABl. L 255/22) ადგენს წინაპირობებთან დაკავშირებით, თუ რა მოთხოვნები შეუძლიათ წევრ სახელმწიფოებს დაუწესონ დაფუძნების მსურველ მეწარმეებს, 49-ე მუხლის (AEUV) საფუძველზე დამატებითი თავისუფლების მოთხოვნა გამორიცხულია. ეს იცავს ჰარმონიზაციის კანონმდებლის პოლიტიკურ თავისუფლებას.

3. უზრუნველყოფის სფერო

- 10 დაფუძნების თავისუფლება თვითდასაქმებელი მეწარმეებისათვის შეიცავს ისეთივე გარანტიებს, როგორსაც ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 45-ე მუხლი დასაქმებულთათვის. უპირველეს ყოვლისა, გარანტირებულია **დისკრიმინაციისაგან თავისუფალი და შეუფერხებელი მობილობა ევროპული კავშირის შიგნით** სამეწარმეო საქმიანობის განსახორციელებლად იქ, სადაც საამისოდ შექმნილია საუკეთესო ეკონომიკური პირობები. ეკონომიკური საქმიანობის ეფექტიანი განხორციელება მასპინძელ წევრ სახელმწიფოში მუდმივი დამკვიდრების საშუალებით უზრუნველყოფილია განუსაზღვრელი ვადით. მეორე მხრივ, 49-ე მუხლი (AEUV) არ აიძულებს წევრ სახელმწიფოებს (ღია და არადისკრიმინაციული) იმ საკანონმდებლო ჩარჩოების შეცვლას, რომლებიც სანარმოებს დაუწესეს. დებულება არ ეხება ეკონომიკური ან კორპორაციული სამართლის ზოგად ჰარმონიზაციას. მაღალი ანაზღაურება ან სოციალური უზრუნველყოფის გადასახადები დაფუძნების თავისუფლებას ისევე „აზიანებს“, როგორც მაღალი საგადასახადო განაკვეთები. აღნიშნული თავისუფლება მხოლოდ იმას მოითხოვს, რომ გადაადგილება და ბაზარზე წვდომა იყოს ღია და თავისუფალი, ხოლო მობილობის მსურველი მეწარმეები დანიშნულების ქვეყანაში უარეს მდგომარეობაში არ აღმოჩნდნენ, ადგილობრივ კომპანიებთან შედარებით (წვდომის თავისუფლების იდეაზე, იხ. *Nettesheim, NVwZ 1996, 342*).

ა) დაფუძნების თავისუფლების ბენეფიციარები

აა) ფიზიკური პირები

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 49-55 მუხლების ბენეფიციარები **„წევრ სახელმწიფოთა მოქალაქეები არიან“**. 49-ე მუხლის პირველი პუნქტის პირველი წინადადების (AEUV) თანახმად, დაუშვებელია მობილობის მსურველ წევრ სახელმწიფოთა მოქალაქეებისთვის დაფუძნების თავისუფლების ნებისმიერი შეზღუდვა, მიუხედავად იმისა, მათი საცხოვრებელი ადგილი კავშირის ფარგლებშია თუ არა. ეს სარგებელი ვრცელდება იმ სახელმწიფოზეც, რომლის მოქალაქეც ფლობს საწარმოს – იმისგან დამოუკიდებლად, ხელს უშლის თუ არა სახელმწიფო მის გადაადგილებას, ან სურს თუ არა მოქალაქეს უკან დაბრუნება დამოუკიდებელი საქმიანობის შემდეგ (EuGH, 7.7.1992, Rs. C-370/90, „Singh“). 2004/38 დირექტივის (ABl. L 158/77) მიხედვით, მესამე ქვეყნის მოქალაქეები, დასაქმებულთა თავისუფალი გადაადგილების შემთხვევის მსგავსად, როგორც ბენეფიციარის ოჯახის წევრები, მხოლოდ ირიბად სარგებლობენ მოგზაურობისა და ბინადრობის უფლებით. 49-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადების (AEUV) თანახმად, სააგენტოებისა და ფილიალების დაარსების უფლებით (ე.წ. „მეორეული დაფუძნების“ თავისუფლება) სარგებლობენ მხოლოდ ევროპული კავშირის მოქალაქეები, რომლებიც ცხოვრობენ სხვა წევრ სახელმწიფოში.

ბბ) საზოგადოებები

ლიტერატურა: *Habersack/Verse*, Europäisches Gesellschaftsrecht, 4. Aufl. 2011; *Wöhlert/Degen*, Die neue Mobilität von Gesellschaften in Europa nach „Vale“ und „National Grid Indus“, GWR 2012, 432; *Kindler*, Der reale Niederlassungsbegriff nach dem VALE-Urteil des EuGH, EuZW 2012, 888; *Schröder/Fischer*, Die Sitzverlegung von Versicherungsunternehmen innerhalb der Europäischen Union, VersR 2013, 686; *Schön*, Das System der gesellschaftsrechtlichen Niederlassungsfreiheit nach VALE, ZGR 2013, 333; *Teichmann*, Europäische Harmonisierung des GmbH-Rechts, NJW 2014, 3561; *Forsthoff*, Die Bedeutung der Rechtsprechung des EuGH zur Mobilität von Gesellschaften über das Gesellschaftsrecht hinaus, EuZW 2015, 248; *Franz*, Grenzüberschreitende Sitzverlegung und Niederlassungsfreiheit – eine systematische Betrachtung offener und geklärter Fragen, EuZW 2016, 930; *Seggewiß/Weber*, Auswirkungen eines britischen Austritts aus der Europäischen Union auf die in Deutschland tätigen Limiteds, GmbHR 2016, 1302.

დაფუძნების თავისუფლება ვრცელდება **საზოგადოებებზეც** (49-ე მუხლი 54-ე მუხლთან (AEUV) კავშირში), რაც, ეკონომიკური თვალსაზრისით, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია. თუმცა, ამ მიმართულების რეგულირებები კომპლექსურია და მხოლოდ თანდათანობით იძენს ფორმას **კორპორაციული სამართლის დაახლოებითა და სამართლო პრაქტიკის განვითარებით**. შიდა ბაზარზე მობილურობა ღიაა ყველა იმ საზოგადოებისთვის, რომლებიც ასოცირდებიან ევროპულ კავშირთან.

„საზოგადოების“ ცნება **ევროპული სამართლის ტერმინია**, რომელიც არ განისაზღვრება წევრი სახელმწიფოს კორპორაციული სამართლით. მიუხედავად ამისა, კავშირის სამართლებრივი განმარტება ემყარება წევრ სახელმწიფოთა კორპორაციულ სამართალს (EuGH, 29.11.2011, C-371/10, „National Grid Indus“, Rn. 22). ევროპუ-

ლი კავშირის სამართალს საფუძვლად უდევს საზოგადოების ფართო ცნება. დაფუძნების თავისუფლებით სარგებლობს ეროვნული სამართლის ყველა ის კომპანია, რომელთაც აქვთ ეკონომიკური დანიშნულება. 54-ე მუხლის მე-2 პუნქტი (AEUV) მოიცავს იურიდიული პირის სტატუსის არმქონე კომპანიებსაც. შესაბამისად, არ აქვს მნიშვნელობა, არიან თუ არა ისინი იურიდიული პირები იმ წევრი სახელმწიფოს სამართლის თანახმად, სადაც დააფუძნეს. თავისუფლებით ვერ სარგებლობენ საზოგადოებები, რომელთაც არ აქვთ სარგებელზე ორიენტირებული მიზნები (მაგ.: ფილანთროპიული მიზნები, EuGH, 29.6.1999, Rs. C-172/98, „KOM/Belgien“). ამასთან, მოგების მიღების განზრახვა არ არის აუცილებელი. საჯარო სამართლის იურიდიული პირები, რომლებიც სახელმწიფო ძალაუფლებას ახორციელებენ, არ ხვდებიან 54-ე მუხლის (AEUV) მოქმედების სფეროში.

- 14** საზოგადოება დაფუძნებული უნდა იყოს წევრი სახელმწიფოს კანონმდებლობის შესაბამისად და ჰქონდეს საკუთარი წესდების შესაბამისი **ადგილმდებარეობა, სათავო ოფისი, ან მთავარი ფილიალი ევროპული კავშირის ფარგლებში** (54-ე მუხლის პირველი პუნქტი, AEUV). ხელშეკრულება გადამწყვეტ მნიშვნელობას ანიჭებს საზოგადოების **დაფუძნებისა და მდებარეობის** ადგილის მიკუთვნებას ევროპულ კავშირთან, და არა **აქციონერის ან კაპიტალის მფლობელის მოქალაქეობას** (EuGH, 25.7.1991, Rs. C-221/89, „Factortame“). ამ გზით, **მესამე ქვეყნის მოქალაქეებსაც** შეუძლიათ მონაწილეობა დაფუძნების თავისუფლებაში. თუ რამდენად შეიქმნა საზოგადოება 54-ე მუხლის პირველი პუნქტის (AEUV) თვალსაზრისით წევრი სახელმწიფოს კანონმდებლობის შესაბამისად, ამის დადგენა შეიძლება რთული აღმოჩნდეს: ეროვნული სამართლებრივი სისტემის მიღმა, რომელიც არეგულირებს მათ შექმნასა და არსებობას, საზოგადოებები იურიდიულად არ არსებობენ.

ბ) დაფუძნების თავისუფლების დარგობრივი გამოყენების სფერო

- 15** ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 49-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, დაფუძნების თავისუფლება მოიცავს **ინდივიდუალური შრომითი საქმიანობის დაწყებასა და განხორციელებას**, აგრეთვე, საწარმოს დაფუძნებასა და მართვას მიმღები სახელმწიფოს მოქალაქეებისთვის დადგენილი რეგულაციების შესაბამისად. ეს ეხება ე.წ. **მეორეული დაფუძნების თავისუფლებასაც**, კერძოდ, სააგენტოების, ფილიალებისა და შვილობილი კომპანიების დაფუძნებას (EuGH, 12.7.1984, Rs. 107/83, „Klopp“).

აა) დაფუძნების ცნება

- 16** **დაფუძნების ფართო განმარტება** გულისხმობს სხვა წევრ სახელმწიფოში ხანგრძლივი დამკვიდრებით დამოუკიდებელი ეკონომიკური საქმიანობის ფაქტობრივ განხორციელებას განუსაზღვრელი ვადით (EuGH, 25.7.1991, Rs. C-221/89, „Factortame“). ფილიალს აარსებს ის პირი, რომელიც ხანგრძლივად ფუძნდება სხვა წევრ სახელმწიფოში, ისე, რომ არჩეულ ადგილმდებარეობაზე შეუძლია საკუთარი პროდუქტის წარმოება და შეთავაზება. როდესაც კომპანია მხოლოდ *მეორეულ* (ფილიალურ) ოფისს

ხსნის, ანუ თავის წარმომადგენლობას სხვა წევრ სახელმწიფოში აფუძნებს ისე, რომ წარმოშობის ქვეყანაში სათავო ოფისის ინარჩუნებს, აუცილებელია, განვასხვაოთ, ერთი მხრივ, „ფილიალი“ და, მეორე მხრივ, ქვეყნის ტერიტორიაზე დროებითი ყოფნა მომსახურების მიზნით (56-ე მუხლი, AEUV); ამასთან, ცალკეულ შემთხვევებში ეს დამოკიდებულია ისეთ გარემოებებზეც, როგორიცაა **დამკვიდრების ხარისხი, საქმიანობის სფერო და ხანგრძლივობა**. ფილიალი სახეზეა განსაკუთრებით მაშინ, თუ კომპანია სხვა წევრ სახელმწიფოში განაგრძობს არსებობას, მიუხედავად კონკრეტული საქმიანობისა.

თვითდასაქმების კრიტერიუმი გულისხმობს საქმიანობას ინსტრუქციებისა და მითითებებისგან დამოუკიდებლად და საკუთარი ხარჯებით. „ეკონომიკური“ კრიტერიუმის გამოყენება შესაძლებელია ისეთი საქმიანობის დასახასიათებლად, რომელიც ემსახურება მომგებიან მიზანს. ამრიგად, საქმიანობები, რომლებიც ხორციელდება მხოლოდ პოლიტიკური, სოციალური, ეკლესიური და ა.შ. მოტივებით, არ ხვდება 49-ე მუხლის (AEUV) მოქმედების სფეროში. გამომდინარე იქიდან, რომ ამ მუხლის შესაბამისად დაფუძნების თავისუფლება გარანტირებულია ყველა დამოუკიდებელი საქმიანობისთვის, მათი ნუსხა შეიძლება, კიდევ უფრო გაფართოვდეს. შესაბამისად, სამეწარმეო საქმიანობა **ლატარების**, აბარტული თამაშებისა და მოგების მისაღებად ფსონების დადების სფეროში ასევე ექვემდებარება დაფუძნების თავისუფლებას (ან მომსახურების თავისუფლებას) და მათი შეზღუდვა შესაძლებელია მხოლოდ ზოგადი ინტერესების დაცვის საფუძველზე (EuGH, 6.11.2003, Rs. C-243/01, EuGH, 24.1.2013, verb. Rs. C-186/11 u. C-209/11, „Stanleybet Int.“; *Brüning*, NVwZ 2013, 23). ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება არ შეიცავს სამეწარმეო საქმიანობის მორალურ შეფასებას.

დაფუძნების თავისუფლება მთლიანად მოიცავს თვითდასაქმებას – როგორც სხვა წევრ სახელმწიფოში **გადასვლას**, ისე მის **დატოვებას** (EuGH, 11.3.2004, Rs. C-9/02, „Saillant“). ქვეყნის დატოვების შეზღუდვები გამოწვეულია, მაგალითად, „Exit“-ის საგადასახადო დაბეგვრით (EuGH, 22.3.2018, Rs. C-327/16, „Jacob“). დაფუძნების თავისუფლება მოიცავს **გადასვლისთვის მომზადებასაც**. დაცულია, მაგალითად, წარმოების ობიექტების შეძენა ან გაქირავება, მონტაჟი და მოვლა, აგრეთვე პროდუქციის წარმოება და განაწილება.

დაფუძნების თავისუფლება არ ვრცელდება იმ სიტუაციებზე, რომლებიც გვხვდება მხოლოდ **ერთი წევრი სახელმწიფოს ფარგლებში** (EuGH, 20.4.1988, Rs. 204/87, „Bekaert“; აგრეთვე BGHZ 108, 342). 49-ე მუხლით (AEUV) გათვალისწინებული დისკრიმინაციის აკრძალვა მხოლოდ სახელმწიფოთაშორის სიტუაციებს ეხება. ეს ნიშნავს, რომ ე. წ. „შიდასახელმწიფოებრივი დისკრიმინაციის“ შემთხვევები, ანუ საკუთარი მოქალაქეების არახელსაყრელ პირობებში ჩაყენება მობილობის მსურველ ევროპული კავშირის მოქალაქეებთან მიმართებით, ვერ აღმოიფხვრება 49-ე მუხლის (AEUV) საფუძველზე.

ბბ) საწარმოების დაფუძნების ფორმები

- 20** როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, დაფუძნების თავისუფლება ვრცელდება საწარმოებზეც. იურიდიული პირის ცნება კავშირის სამართლის ჭრილში უნდა გავიგოთ: იგი უფრო ფართოა, ვიდრე ამას ეროვნული კანონმდებლობა ითვალისწინებს. დაცულები არიან მხოლოდ ის პირები, რომლებიც მიეკუთვნებიან რომელიმე წევრი სახელმწიფოს სამართლებრივ სისტემას; მესამე ქვეყნის პირებზე აღნიშნული დაცვა არ ვრცელდება. მნიშვნელოვანია, განვასხვაოთ **ორი დონე**:
- 21** ერთი მხრივ, ეს დებულებები იძლევა **სრული ან ნაწილობრივი სახელმწიფო-შორისი სამეწარმეო საქმიანობის** უფლებას. ეს შეიძლება მოხდეს, მაგალითად, საქმიანობის სხვა წევრ სახელმწიფოში „გადატანის გზით“, ისე, რომ წარმოების ადგილი შეიცვალოს, ან/და დანიშნულების სახელმწიფოში დამატებითი სამეწარმეო ადგილმდებარეობის განსაზღვრით (წარმოებისთვის; შესაძლოა, რეალიზაციისთვისაც). დაფუძნების თავისუფლება ასევე მოიცავს მეორეული დამკვიდრების ისეთ ფორმებს, როგორიცაა **სააგენტოების, ფილიალების ან შვილობილი კომპანიების** შექმნა ევროპულ კავშირში დაფუძნებული კომპანიის მიერ (49-ე მუხლის პირველი პუნქტი, AEUV). პირდაპირი ინვესტიციების განხორციელებისას (კომპანიაში აქციების შეძენა) შესაძლებელია, ის გადაიკვეთოს კაპიტალის გადაადგილების თავისუფლებასთან.
- 22** მეორე მხრივ, შესაძლოა, რომელიმე საწარმოს თავად პქონდეს „გადაადგილების“ ინტერესი. მას შეიძლება სურდეს რომელიმე კონკრეტული სამართლებრივი სისტემის გამოყენება თავისი საქმიანობისთვის და, იმავდროულად, საკუთარი ადგილსამყოფელის სხვა სახელმწიფოში დაფუძნება, რასაც სამართლებრივი სისტემების დაპირისპირებამდე მიყვავართ; კორპორაციული სამართალი იქცევა „პროდუქტად“ (Eidenmüller, ZIP 2002, 2233). ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო მსგავს შემთხვევებში უარს ამბობდა დაფუძნების თავისუფლების გამოყენებაზე (EuGH, 27.9.1988, Rs. 81/87 „Daily Mail“). შესაბამისად, მისმა გადაწყვეტილებამ, რომლის მიხედვითაც მობილობის მსურველ საწარმოს შეუძლია, მიმართოს დაფუძნების თავისუფლებას, არამართო გაკვირვება გამოიწვია, არამედ სიღრმისეულად იმოქმედა იმ წევრ სახელმწიფოთა **„საერთაშორისო კორპორაციულ სამართალზე“**, რომლებიც საქმიანობის გადატანის შემთხვევაში, ითხოვნენ ახალი საწარმოს დაფუძნებას, ხოლო ქვეყნის დატოვებისას – მის გაუქმებას. სახელმძღვანელო გადაწყვეტილებებში EuGH, 9.3.1999, Rs. C-212/97, „Centros“; EuGH, 5.11.2002, Rs. C-208/00, „Übersee ring“; EuGH, 30.9.2003, Rs. C-167/01, „Inspire Art“ (Horn, NJW 2004, 893) სასამართლომ განმარტა, რომ ეროვნული კორპორაციული სამართლის წესები, რომლებიც უარს ამბობს გადამსვლელი საწარმოს აღიარებაზე, ეწინააღმდეგება დაფუძნების თავისუფლებას. *National Grid Indus*-ის გადაწყვეტილებაში (EuGH, 29.11.2011, C-371/10) სასამართლომ მიიჩნია, რომ მასპინძელი წევრი სახელმწიფო პრინციპულად არ უნდა უშლიდეს ხელს იმ საწარმოების **ადგილსამყოფელის სხვა ქვეყნის ტერიტორიაზე გადატანას**, ან **სხვა საწარმოებთან შერწყმას**, რომლებიც შექმნილია სხვა წევრი სახელმწიფოს საკანონმდებლო მოთხოვნების დაცვით და ამ

სახელმწიფოს სამართალი მას განიხილავს უფლებაუნარიან და ქმედით სანარმოდ. იმავდროულად, სასამართლო მიიჩნევს, რომ 49-ე მუხლი (AEUV) ამკვიდრებს „სამართლებრივი სისტემის არჩევანის თავისუფლებას“: სანარმოებს უფლება აქვთ, რეორგანიზაციის შედეგად, წესდებით გათვალისწინებული ადგილსამყოფელი გადაიტანონ ევროპული კავშირის სხვა რომელიმე ქვეყანაში, ადმინისტრაციული ადგილმდებარეობის შეცვლის გარეშე (EuGH, 25.10.2017, Rs. C-106/16, „Polbud“; იხ. მაგ.: Feldhaus, BB 2017, 2819).

ამდენად, 49-ე მუხლი (AEUV) შეიძლება კოლიზიურ ნორმად ჩაითვალოს. საბოლოოდ, არ არის დაზუსტებული, გამოიყენება თუ არა 49-ე მუხლი (AEUV), როდესაც დაფუძნების დროს ადმინისტრაციული ადგილსამყოფელი და დამფუძნებელი წესდება საერთოდ არ არის სახეზე („საფოსტო ყუთის საზოგადოება“) (EuGH, 12.9.2006, Rs. C-196/04, „Cadbury“). „ყალბი უცხოური კომპანია“ გერმანიაში შენარჩუნებულია, როგორც „დარჩენილი კომპანია“ (BGH, NZG 2017, 394).

ამასთან, მოსალოდნელი შეზღუდვების გათვალისწინებით, მასპინძელმა წევრმა სახელმწიფომ შეიძლება გამოიყენოს საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვისთვის აუცილებელი საფუძვლები, რათა ცალკეულ შემთხვევებში გაამართლოს პროპორციული შეზღუდვები. გარდა ამისა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ VALE-ის საქმეზე (EuGH, 12.7.2012, C-378/10) დაადგინა, რომ წევრმა სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს „უცხოური“ კომპანიის შიდასახელმწიფოებრივ კომპანიად გარდაქმნის შესაძლებლობა, თუმცა, ეფექტიანობისა და ეკვივალენტობის პრინციპების ფარგლებში, შეუძლია, განსაზღვროს შესაბამისი წინაპირობებიც. ცალკეულ შემთხვევებში, ამ შეზღუდვების ფარგლები (მაგ.: კაპიტალის მოთხოვნებთან დაკავშირებით, დასაქმებულთა ინტერესების წარმომადგენლობის [სანარმოს მართვაში თანამონაწილეობა] ან მენეჯმენტის კვალიფიკაციის გათვალისწინებით) ჯერ კიდევ ბოლომდე არ არის განსაზღვრული და საკამათოა. ამასთან, აღიარებულია, რომ დაუშვებელია საზოგადოების ნების საწინააღმდეგოდ წესდების შეცვლის იძულება. ამრიგად, ადგილმდებარეობის თეორია ვეღარ გამოიყენება ტრადიციული ფორმით. შედეგად, დღესდღეობით არანირი ეჭვი არ არსებობს, რომ შიდა ბაზარზე მობილობის ფუნდამენტური თავისუფლება ეხება სანარმოებსაც.

Cartesio-ის საქმეზე (EuGH, 16.12.2008, Rs.C-210/06) ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ დაადგინა, რომ ევროკავშირის სამართალი არ შეიცავს რაიმე სახის მოთხოვნას დაფუძნების სახელმწიფოს წინააღმდეგ, რომელიც მიემართება **სხვა წევრ სახელმწიფოში სამართლებრივი ფორმის შეუცვლელად გადასვლას** (*Mörsdorf*, EuZW 2009, 97; *Zimmer/Naendrup*, NJW 2009, 545). მიუხედავად ამისა, 49-ე მუხლი (AEUV) სანარმოს უფლებას ანიჭებს, სხვა წევრ სახელმწიფოში გადავიდეს ისე, რომ საკუთარი იდენტობის დაცვით გარდაიქმნას ამ სახელმწიფოს სამართლით გათვალისწინებულ შესაბამის იურიდიულ ფორმად; თანაც, გადასვლის პროცესში არ მოხდეს მისი ლიკვიდაცია ან გაუქმება (*Grohmann/Gruschinske*, EuZW 2008, 463). შესაძლებელი უნდა იყოს ფორმის იზოლირებული შეცვლა (ადმინისტრაციული ადგილმდებარეობის შენარჩუნებით).

- 26 შეიძლება თუ არა, რომ ეროვნული კანონმდებლობის შესაბამისად დაფუძნებული სანარმოები მოითხოვდნენ შიდა ბაზარზე მობილობას, ამის გასარკვევად უნდა განვასხვაოთ სანარმოთა ევროპული ფორმების საკითხი. **ევროპული იურიდიული პირის** სამართლებრივი ფორმები (ევროპული ეკონომიკური ინტერესების დაჯგუფება, ევროპული [სააქციო] საზოგადოება, ევროპული კოოპერატივი) აღიარებულია მთელი კავშირის მასშტაბით.

გ) გამონაკლისები სახელმწიფო ძალაუფლების განხორციელებისას

- 27 საქმიანობები, რომლებიც პერმანენტულად ან დროებით უკავშირდება **სახელმწიფო ძალაუფლების განხორციელებას**, 51-ე მუხლის (AEUV) თანახმად, გამოირიცხება დაფუძნების თავისუფლებიდან. აღნიშნული ნორმა ჰგავს დებულებას საჯარო მმართველობის გამონაკლისების შესახებ (45-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, AEUV), მაგრამ არ არის მისი იდენტური: დებულება მოიცავს არა „მთლიან“ პროფესიას, არამედ მხოლოდ კონკრეტულ საქმიანობას; ამასთანავე, ეს საქმიანობა უნდა ხორციელდებოდეს იზოლირებულად, და **უშუალოდ და სპეციფიკურად მონაწილეობდეს საჯარო ხელისუფლების განხორციელებაში**.

- 28 ევროპული კავშირის სამართლის თვალსაზრისით, სახელმწიფო ძალაუფლების განხორციელებასთან გვაქვს საქმე, როდესაც მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი ინტერესების განხორციელება განსაკუთრებულ **ურთიერთობას** მოითხოვს სახელმწიფოსთან **სანდოობის კუთხით**, რისი უზრუნველყოფაც მხოლოდ მოქალაქეობას შეუძლია. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 51-ე მუხლი **ვინაობდ** უნდა განიმარტოს, როგორც გამონაკლისი გადაადგილების თავისუფლებიდან. იგი მოიცავს მხოლოდ იმას, რაც **უპირობოდ აუცილებელია** შესაბამისი ეროვნული ინტერესების დასაცავად (EuGH, 15.3.1988, Rs. 147/86, „KOM/Griech.“). ამასთან, შეიძლება განხილული იყოს ეროვნული საკონსტიტუციო სტრუქტურები („ერთ წევრ სახელმწიფოში“) (EuGH, 21.6.1974, Rs. 2/74, „Reyners“). სასწრაფო სამედიცინო დახმარების ავტომატური ტრანსპორტირება 51-ე მუხლით (AEUV) არ არის გათვალისწინებული, ისევე, როგორც (კერძო) უსაფრთხოების სამსახურები (EuGH, 29.4.2010, Rs. C-160/08, „KOM/Deutschland“), ან ნოტარიუსი (EuGH, 24.5.2011, Rs. C-47/08, „KOM/Belgien“; EuGH, 24.5.2011, Rs. C-54/08, „KOM/Deutschland“).

დ) ტერიტორიული მოქმედების სფერო

- 29 დაფუძნების თავისუფლება ვრცელდება სამეწარმეო საქმიანობაზე ევროპული კავშირის ფარგლებში. აქედან გამომდინარე, **ტერიტორიული გავრცელების სფერო** შეესაბამება ევროპული კავშირის სამართლის ზოგად ტერიტორიული მოქმედების სფეროს (52-ე მუხლი, EUV; 355-ე მუხლი, AEUV). შესაბამისად, 49-ე მუხლი (AEUV) არ იცავს სამეწარმეო საქმიანობას, რომელიც ხორციელდება მესამე ქვეყნის ტერიტორიაზე; შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ ეს ძირითადი თავისუფლება არ ფარავს საქმიანობის გატანას ევროპული კავშირიდან. ევროკავშირის სანარმოს სამართლებრივი ურთიერთობა სხვა არაწევრ სანარმოსთან ვერ ექცევა 49-ე მუხლის (AEUV) მოქმედე-

ბის სფეროში, თუ ორივე საწარმოს აკონტროლებს ევროპული კავშირის გარეთ მდებარე კომპანია (EuGH, 13.3.2007, Rs. C-524/04, „Thin Cap Group Litigation“). იგივე ეხება დივიდენდების მიღებას მესამე ქვეყნიებიდან (EuGH, 24.5.2007, Rs. C-157/05, „Holböck“).

ე) დაფუძნების თავისუფლების ადრესატები

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 49-ე მუხლით გათვალისწინებული დაფუძნების თავისუფლება, უპირველეს ყოვლისა, იცავს **წევრ სახელმწიფოთა მხრიდან უფლებების შემლახველი ღონისძიებებისგან**. დებულება მიმართულია წევრ სახელმწიფოებში შემავალი ფედერალური მხარეებისა და სხვა ტერიტორიული ერთეულების, ასევე, ინსტიტუტებისა და საჯარო სამართლის ფონდების წინააღმდეგაც. ეს მნიშვნელოვანია იმით, რომ 49-ე მუხლი (AEUV) ასევე შეიძლება მიმართული იყოს ფუნქციური თვითმმართველობის (მაგ.: ხელნაკეთობების პალატების ან სამედიცინო სადამღვევო გაერთიანებების) რეგულაციებისა და ღონისძიებების საწინააღმდეგოდ. ამასთან, ეს დამოკიდებული არ არის მოქმედების ფორმაზე, რომლითაც ირღვევა თავისუფლება – როგორც კანონით, ასევე კანონქვემდებარე აქტებით (მათ შორის, რეგალაქტითაც).

დღესდღეობით ნათელია, რომ 49-ე მუხლი (AEUV) შეიძლება მიმართული იყოს იმ **კერძო ორგანიზებული პროფესიული და სავაჭრო ასოციაციების** მიერ გატარებულ ღონისძიებათა წინააღმდეგ, რომლებიც აღჭურვილნი არიან ეკონომიკური სექტორის მარეგულირებელი უფლებამოსილებით. ეს ნიშნავს, რომ კერძო პროფესიულ ორგანიზაციებზე წვდომა არ უნდა გართულდეს უსამართლოდ: მსგავს ორგანიზაციებს უფლება არ აქვთ, გაატარონ დისკრიმინაციული ღონისძიებები. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ასევე დაადგინა, რომ ამგვარმა სტრუქტურებმა (მაგ.: პროფკავშირებმა), კოლექტიური მოქმედებით, გაუმართლებლად არ უნდა შეუშალონ ხელი დაფუძნების თავისუფლებას (EuGH, 11.12.2007, Rs. C-438/05, „The International TransportWorkers’ Federation“).

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ დაადგინა, რომ **დასაქმებულთა კოლექტიური მოქმედებები**, როგორიცაა მოსალოდნელი გაფიცვა, შესაძლებელია ზღუდავდეს დაფუძნების თავისუფლებას. იმავდროულად, მან შეზღუდვები დასაშვებად ცნო, როცა ისინი ემსახურება ლეგიტიმურ მიზანს (მაგ.: სამუშაო ადგილების უზრუნველყოფა და სამუშაო პირობების გაუმჯობესება) და, ამასთან, კონფლიქტის მოგვარების ყველა სხვა საშუალება ამოწურულია. აუცილებელია, რომ სამუშაო ადგილებს ან პირობებს რეალურად შეექმნას ან დაემუქროს სერიოზული საფრთხე და კოლექტიური მოქმედების **პროპორციულობა** ადეკვატური აღმოჩნდეს. აღნიშნულ გადანყვეტილებაში ნაწილობრივ შესაძლებელია დავინახოთ „შეტევა“ კოლექტიური გარიგების ავტონომიაზე.

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ გადანყვეტილება, რომელიც ორ კერძო პირს შორის ჰორიზონტალურ ურთიერთობაში აღიარებს 49-ე მუხლის (AEUV) ზოგად სავალდებულობას (45-ე მუხლისგან (AEUV) განსხვავებით), ჰერჯერობით არ არსებობს.

გარდა ამისა, ასევე არ არის გარკვეული საკითხი, თუ რამდენად გამოიყენება 49-ე მუხლი (AEUV) თავად ევროპული კავშირის მიერ გატარებული ღონისძიებების წინააღ-

მდეგ. თუმცა, ამ კითხვაზე დადებითი პასუხის შემთხვევაშიც, დაცვის სპეციფიკური სფერო სრულიად ღია რჩება.

4. დაფუძნების თავისუფლების შეზღუდვა

- 33** ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ 49-ე მუხლზე (AEUV) პრეცედენტული სამართლის შემუშავებისას, უპირველეს ყოვლისა, წინა პლანზე იდგა **საკუთარი მოქალაქეებთან მოპყრობის** ვალდებულება; ამასთან, საქმე ეხება შიდა ბაზარზე მენარმეთა მობილობის ერთ-ერთ ძირითად მოთხოვნას (EuGH, 18.6.1985, Rs. 197/84, „Steinhauser“). დაფუძნების თავისუფლების ბენეფიციარებს უნდა შეეძლოთ ამ უფლების განხორციელება იმავე პირობებით, რომლებიც აქვთ ადგილობრივ მოქალაქეებს (49-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV). სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, დაფუძნების თავისუფლება **დისკრიმინაციის აკრძალვის** გამოხატულებაა ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მე-18 მუხლის მნიშვნელობით (EuGH, 28.6.1977, Rs. 11/77, „Patrick“; EuGH, 12.7.2012, C-378/10, „VALE“).
- 34** თავდაპირველი ორამბროგნების შემდეგ, დღესდღეობით აშკარაა, რომ დაფუძნების თავისუფლება **ადგენს აკრძალვას სამეწარმეო მობილობის გაუმართლებელ შეზღუდვებზე** (EuGH, 30.11.1995, Rs. C-55/94, „Gebhard“; EuGH, 15.5.1997, Rs. C-250/95, „Futura“; *Everling*, GS Knobbe-Keuk, 1997, 607). ეს ასევე შესაძლებელს ხდის, რომ წევრი სახელმწიფოების „საზღვრის მიღმა“ შეზღუდვები, რომლებმაც შეიძლება შეაფერხოს ან ნაკლებიმიზიდველი გახადოს დაფუძნების თავისუფლების განხორციელება, დაექვემდებაროს პროპორციულობის განხილვას. ესენია:
- **დაფუძნების წინაპირობები** (EuGH, 28.4.1977, Rs. 71/76, „Thieffry“; EuGH, 7.5.1991, Rs. C-340/89, „Vlassopoulou“) ან **ზიანის მიყენება ქვეყნის დატოვებისას** (EuGH, 29.11.2011, Rs. C-371/10, „National Grid Indus“; EuGH, 21.12.2016, Rs. C-503/14, „KOM/Portugal“ (Wegzugsbesteuerung));
 - **ნებართვების ავტომატური განახლება** კონკურენტთა საზიანოდ (EuGH, 14.7.2016, Rs. C-458/14, „Promoimpresa“); ნებართვის ვადის გასვლის შემდეგ ობიექტთა გადაცემის ვალდებულება (EuGH, 18.1.2016, Rs. C-375/14, „Laezza“);
 - **სამუშაო გამოცდილების მოთხოვნა** (EuGH, 12.5.2005, Rs. C-278/03, „KOM/Italien“);
 - **საკვალიფიკაციო და ენობრივი მოთხოვნები** (EuGH, 30.3.2006, Rs. C-451/03, „Calafiori“; EuGH, 19.9.2006, Rs. C-506/04, „Wilson“) ან დემოგრაფიული და გეოგრაფიული შეზღუდვები (EuGH, 1.6.2010, Rs. C-570/07, „Pérez“);
 - **ექსკლუზიური უფლებების მინიჭება** (EuGH, 30.3.2006, Rs. C-451/03, „Calafiori“; EuGH, 6.3.2007, verb. Rs. C-338/04, C-359/04 u. C-360/04, „Placanica“);
 - **სამეწარმეო გადაწყვეტილებების მიღების თავისუფლების** შეზღუდვები (EuGH, 5.12.2006, verb. Rs. C-94/04 u. C-202/04, „Cipolla“ [მინიმალური ანაზღაურება]; EuGH, 21.12.2016, Rs. C-201/15, „AGET“ [დასაქმებულების სამსახურიდან გათავისუფლების შეზღუდვები]);
 - **აკადემიური ხარისხის ადმინისტრირების** შეზღუდვები (EuGH, 31.3.1993, Rs. C-19/92, „Kraus“);
 - **მინიმალური კანონისმიერი გადასახადი სერტიფიცირების მომსახურებისთვის** (EuGH, 12.12.2013, C-327/12, „SOA Nazionale Costruttori“), რომლის არსებობის აუცილებლობაც წევრი სახელმწიფოს გადასაწყვეტია;
 - **დოკუმენტაციის მოთხოვნები გარკვეულ მუნიციპალიტეტებში საკუთრების მყიდველებისთვის** (EuGH, 8.5.2013, verb. Rs. C-197/11 u. C-203/11, „Libert u. a.“);
 - **დემოგრაფიული კრიტერიუმები** (EuGH, 13.2.2014, Rs. C-367/12, „Sokoll-Seebacher“); და

– ბინადრობის მოთხოვნები (EuGH, 16.6.2015, Rs. C-593/13, „Rina“).

საქონლის გადაადგილების თავისუფლების მსგავსად, დაფუძნების თავისუფლების გარკვეულ შემთხვევებშიც, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ **„საზღვრიდან შორს“ დებულებები შეზღუდვად** მიიჩნია (მაგ.: EuGH, 11.3.2010, Rs. C-384/08, „Attanasio Group“: ბენზინგასამართი სადგურების ქსელი სიმჭიდროვე; EuGH, 5.10.2004, Rs. C-442/02, „CaixaBank“: ბანკის ბიზნესპოლიტიკა; EuGH, 28.4.2009, Rs. C-518/06, „KOM/Italien“: საავტომობილო პასუხისმგებლობის დაზღვევა, ხელშეკრულების ვალდებულება და პრემია). უკვე დიდი ხანია განიხილება, თუ რომელი დოგმატური ფორმულა განასხვავებს **წევრ სახელმწიფოთა „საზღვრის მიღმა“ ღონისძიებების** კანონიერების სფეროებს იმ სფეროთაგან, სადაც წევრმა სახელმწიფოებმა, როგორც ბაზრის ორგანიზატორებმა, უნდა შეინარჩუნონ თავიანთი თავისუფლება (სამეწარმეო ხარჯები, გადასახადები და ა.შ.) (Nettesheim, NVwZ 1996, 342; Everling, GS Knobbe-Keuk, 1997, 607, 621). სასამართლო სამართლიანად მიიჩნევს, რომ Keck-ის ფორმულა დაფუძნების თავისუფლების მიმართაც ვერ გამოიყენება მარტივად. მეორე მხრივ, უდავოა, რომ უნდა არსებობდეს შეზღუდვა, რათა ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 49-ე მუხლის (AEUV) საშუალებით, არ გახდეს წევრ სახელმწიფოთა ეკონომიკური და საგადასახადო კანონმდებლობის პარმონიზაციისა თუ ნიველირების „გენერალური კონტროლიორი“. სასამართლომ ეს საკითხი ცალსახად განიხილა ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 63-ე მუხლზე მსჯელობისას (EuGH, 13.5.2003, Rs. C-463/00, „KOM/Spain“). დღესდღეობით, ბაზარზე დაშვების რეგულირების მიღმა წევრ სახელმწიფოთა ზომებს სასამართლო მარტივად მიიჩნევს „შეზღუდვებად“, რადგან მათ არ აქვთ **საკმარისი „აქტუალობა“ ან „შემაკავებელი ეფექტი“** (EuGH, 21.10.2010, Rs. C-81/09, „Idryma Typou“; EuGH, 1. 4.2008, Rs. C-212/ 06, „Flämische Pflegeversicherung“). აქედან გამომდინარე, გერმანიის რეგულაციები, რომლებიც შეეხება სანარმოებში გადაწყვეტილების მიღებაში მონაწილეობის უფლებას, სრულად შეესაბამება კავშირის სამართალს (EuGH, 18.7.2017, Rs. C-566/15, „Erzberger“). სასამართლო საუბრობს იმაზეც, რომ დამამიანებელი/უარყოფითი ეფექტი „ძალიან გაურკვეველი და არაპირდაპირია“. თუმცა, ეს საკმაოდ ბუნდოვანი კრიტერიუმია. 2013 წლის 7 მარტის გადაწყვეტილებაში საქმეზე C-577/11, „DKV“ სასამართლო პირდაპირ ითვალისწინებს ბაზარზე დაშვების კრიტერიუმს. დაუშვებელია იმ ევროპული კავშირის სანარმოს დასჯა, რომელიც უგულებელყოფს კავშირის სამართლის საწინააღმდეგო დებულებებს (EuGH, 4.2.2016, Rs. C-336/14, „Ince“).

ნებისმიერ შემთხვევაში, როდესაც ევროპული კავშირის კანონმდებელი იღებს წესებს სამეწარმეო საქმიანობის ორგანიზების შესახებ, ჩვეულებრივ, ხელმძღვანელობს 49-ე მუხლით (AEUV) და განსაზღვრავს საქმიანობის ფარგლებს, რომლებიც ნებადართულია კავშირის სამართლით (vgl. etwa EuGH, 29.11.2017, Rs. C-265/16, „VCAST“ (საავტორო უფლებებით დაცული ნამუშევრების სარემერვო ასლის შენახვა ღრუბლის სისტემაში (Cloud)); EuGH, 8.11.2016, Rs. C-41/15, „Dowling“ (ბანკის რეკაპიტალიზაცია სასამართლოს განკარგულებით)).

5. დაფუძნების თავისუფლების ფარგლები

ა) 52-ე მუხლის პირველი აბზაცი (AEUV): საზოგადოებრივი წესრიგის, უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის საზღვრები

35 ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 52-ე მუხლის **Ordre Public-ის** დათქმა შეესაბამება 45-ე მუხლის მე-3 პუნქტის დათქმას (დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლება). როგორც გადაადგილების ძირითადი თავისუფლებიდან გამონაკლისი, ის **ვინროდ** უნდა განიმარტოს (EuGH, 26.2.1975, Rs. 67/74, „Bonsignore“; Forsthoff, EWS2001, 59). ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის თანახმად, საზოგადოებრივი წესრიგის, უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის ცნებები კავშირის სამართლებრივი ტერმინებია, რომლებიც უნდა განიმარტოს დამოუკიდებლად და, როგორც გამონაკლისი დაფუძნების თავისუფლების პრინციპიდან, ვინროდ. მაღალხარისხიანი და დაბალანსებული სამედიცინო/კლინიკური მომსახურების შენარჩუნების მიზანი ამართლებს დაფუძნების კონტროლს (EuGH, 10.3.2009, Rs. C-169/07, „Hartlauer“; vgl. auch EuGH, 13.2.2014, Rs. C-367/12, „Sokoll-Seebacher“; EuGH, 5.12.2013, Rs. C-159/12, „Venturini“ სააფთიაქო ქსელებში წამლების რეცეპტით გაყიდვის შესახებ). დაფუძნების თავისუფლების ფარგლები უფრო მეტად დაზუსტებულია დირექტივით 2004/38 (ABl. 2004, L 158/77). პროპორციულობის პრინციპი მოითხოვს მკაცრ შეფასებას, რამდენად ითვალისწინებს ესა თუ ის ღონისძიება სამი ლეგიტიმური მიზნიდან ერთ-ერთს: კერძოდ, არის თუ არა იგი მიზანშეწონილი, აუცილებელი და თანაბომიერი. ამრიგად, ზოგად საიმომიგრაციო სამართალთან შედარებით, დაფუძნების თავისუფლების ბენეფიციარებს ბევრად **სტაბილური სტატუსი** აქვთ.

ბ) გამართლების დაუნერელი საფუძვლები

36 მაშინ როდესაც, დაფუძნების თავისუფლების დისკრიმინაციული შეზღუდვების გამართლება შესაძლებელია მხოლოდ 52-ე მუხლის (AEUV) საფუძველზე, იურიდიულ და ფაქტობრივად განურჩეველ დისკრიმინაციულ მოქმედებებთან მიმართებით, კავშირის სამართალი წევრ სახელმწიფოებს გამართლების უფრო ფართო შესაძლებლობას აძლევს. მათ საკუთარი ღონისძიებების გამართლება შეუძლიათ ე. წ. **ზოგადი ინტერესებიდან მომდინარე სავალდებულო საფუძვლებითაც** (EuGH, 30.11.1995, Rs. C-55/94, „Gebhard“). ამასთან, შიდასახელმწიფოებრივი შემზღუდველი ღონისძიებები უნდა ემსახუროდეს კავშირის სამართლებრივი (დავუშვათ, სისხლისსამართლებრივი) ლეგიტიმური მიზნის მიღწევას და იყოს ამ მიზნის მიღწევისთვის შესატყვისი. ფარულ დისკრიმინაციასა და განურჩეველ ქმედებებს შორის საზღვრის გავლება ცალკეულ შემთხვევებში საკმაოდ რთულია. საჭიროებისას, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ზოგადი ინტერესების სავალდებულო საფუძვლების ფორმულა დისკრიმინაციული ზომების მიმართაც გამოიყენა (EuGH, 14.11.1995, Rs. C-484/93, „Svensson und Gustavsson“).

ამგვარად, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო გამართლების დაუნერელ საფუძვლებს იყენებს გადაადგილების მსურველ სწავრომთა დისკრიმინაციის შემთხვევებში (EuGH,

13.12.2005, Rs. C-446/03, „Marks & Spencer“ und die Folgeentscheidung EuGH, 3.2.2015, Rs. C-172/13, „KOM/Vereinigtes Königreich“; EuGH, 15.5.2008, Rs. C-414/06, „Lidl Belgium“; EuGH, 17.7.2014, Rs. C-48/13, „Nordea Bank“ [საგადასახადო სამართლის შესახებ]. ასეთ დროს გამართლების საფუძვლად სასამართლო აღიარებს საგადასახადო უფლებების სამართლიან განაწილებას დაინტერესებულ წევრ სახელმწიფოთა შორის; ასევე, ბარალის ორმაგი დათვლის თავიდან აცილება და ბრძოლას გადასახადებისთვის თავის არიდებასთან (EuGH, 18.7.2007, Rs. C-231/05, „Oy AA“; EuGH, 12.6.2014, verb. Rs. C-39/13 u. a., „SCA Group Holding“, Rn. 42; EuGH, 3.2.2015, Rs. C-172/13, „KOM/Vereinigtes Königreich“). ჟურნალისტების პროფესიული ეთიკის წესების დაცვა ასევე მიიჩნეოდა კანონიერი შეზღუდვის საფუძვლად (EuGH, 21.10.2010, Rs. C-81/09, „Idryma Typou“). უახლეს პრაქტიკაში სასამართლო მიიჩნევს, რომ ინფორმაციის მიღების უფლება და ფართო საზოგადოებისთვის არსებითად მნიშვნელოვან მოვლენათა სატელევიზიო გაშუქება საერთო ინტერესებში შედის. ერთ კონკრეტულ შემთხვევაში, გამართლებული იყო ფეხბურთში ევროპის ჩემპიონატის ფინალური რაუნდის მატჩების თავისუფლად გადაცემა ტელევიზიით, მიუხედავად იმისა, რომ ექსკლუზიური გადაცემის უფლების გამორიცხვა დაფუძნების თავისუფლებაში ჩარევა გახლდათ (EuGH, 18.7.2013, Rs. C-201/11 P, „UEFA“, Rn. 20). ამასთან, „მნიშვნელოვანი სოციალური და კულტურული განსხვავებების“ გამო, სასამართლომ წევრ სახელმწიფოთა უფლებამოსილებას მიაკუთვნა იმის დადგენა, თუ რა მიიჩნევა არსებითად მნიშვნელოვან მოვლენად (გამართლების შესაძლებლობის შესახებ სამეწარმეო სამართალში იხ. *Schollmeyer*, ZGR 2018, 186).

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო რეგულარულად იყენებს შემონების 4-ეტაპიან სტრუქტურას. იგი დეტალურად შეისწავლის, ნამდვილად „აუცილებელია“ თუ არა წევრი სახელმწიფოს მიერ დაცული შეზღუდვა. ტრადიციები, გარკვეული სამუშაო აღწერილობები და თუნდაც კონკურენციის დაცვა აქ არ კმარა. თავისუფალი პროფესიების შემთხვევებში, სასამართლო პრაქტიკა არათანმიმდევრულია. რაც შეეხება აფთიაქებს, სასამართლომ ვერა და ვერ გადაწყვიტა ტრადიციული შეზღუდვების გაუქმება სადისტრიბუციო ცენტრის „განშტოებაზე“ (EuGH, 19.5.2009, Rs. C-171/07, „DocMorris“; კრიტიკული მოსაზრებები იხ. *Classen*, JURA 2010, 56ff.); იგი დათანხმდა არგუმენტს, რომ იმ კომპანიათა უსაფრთხო და ხარისხიანი მედიკამენტებით მომარაგება, რომელთა მფლობელები, როგორც არაფარმაცევტები, დაინტერესებულნი არიან მოგების მიღებით, საფრთხის წინაშე აღმოჩნდებოდა (EuGH, 21.6.2012, C-84/11, „Susisalo u. a.“). აბარტული თამაშების სფეროში წევრ სახელმწიფოებს ევალებათ თანმიმდევრული რეგულირება (უპირველეს ყოვლისა, იხ. EuGH, 22.1.2015, Rs. C-463/13, „Stanley Int. Betting“; EuGH, 24.1.2013, verb. Rs. C-186/11 u. C-209/11, „Stanleybet Int.“). თუ რამდენად უნდა შეიზღუდოს ან აიკრძალოს აბარტული თამაშები მათგან მომდინარე რისკების საფუძველზე, ამის შესაფასებლად ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ფართო დისკრეციულ უფლებამოსილებას ანიჭებს წევრ სახელმწიფოებს ეკვივალენტობისა და ეფექტიანობის ფარგლებში (EuGH, 22.1.2015, Rs. C-463/13, „Stanley Int. Betting“, Rn. 52). სახელმწიფო ნებართვების გარდა, წევრ სახელმწიფოებს შეუძლიათ მოითხოვონ საპოლიციო ნებართვებიც და ვალდებულნი არ არიან, აღიარონ სხვა წევრი სახელმწიფოს მიერ გაცემული ნებართვები (EuGH, 12.9.2013, verb. Rs. C-660/11 u. C-8/12, „Biasci“).

დაფუძნების თავისუფლების სფეროში ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო იყენებს ე.წ. *Cassis-de-Dijon*-ის ფილოსოფიას. მიმღები სახელმწიფოს დაცვის უზრუნველსაყოფად იგი ამოწმებს, ხომ არ უნდა შეესრულებინა დაფუძნების

მსურველს გარკვეული ვალდებულებები და წარმოედგინა მოწმობები წარმოშობის სახელმწიფოში (**წარმოშობის ქვეყნის პრინციპი**). ეს ნიშნავს, რომ არ შეიძლება წევრი სახელმწიფო ავტომატურად და დათქმის გარეშე დაეყრდნოს იმას, რომ დაფუძნების მსურველმა მიძღუბა წევრ სახელმწიფოში არ წარმოადგინა საჭირო დიპლომები ან სერტიფიკატები. სფეროებში, სადაც პარმონიზაცია ჯერ კიდევ არ არის მიღწეული, წევრმა სახელმწიფომ უნდა შეისწავლოს, რამდენად შეესაბამება უცხოური სერტიფიკატი შიდა მოთხოვნებს; საჭიროებისას, მას შეიძლება მოეთხოვოს ადეკვატური შემოწმება.

- 39** შესაბამისად, წევრ სახელმწიფოს უფლება აქვს, მოითხოვოს **კვალიფიკაციის დამადასტურებელი სერტიფიკატები, გამოცდების ჩაბარების მოწმობები და დიპლომები**, რომლებიც ხშირად საჭიროა თვითდასაქმებულ პირთა პრაქტიკული საქმიანობისთვის; თუმცა, ამ მოთხოვნის გამოყენება არასაჭიროდ ან შეუსაბამოდ არ უნდა ზღუდავდეს მენარმეობის თავისუფლებას (მაგ.: EuGH, 4.7.2000, Rs. C-424/97, „Haim“). წევრი სახელმწიფოს რეგულაციები, რომლებიც ითვალისწინებს „კომპეტენციის დამადასტურებელი უმაღლესი დონის მოწმობის“ (სამაგისტრო გამოცდა) წარმოდგენას, პროპორციულობის დადგენის შემთხვევაში, შეიძლება გამოყენებული იყოს დაფუძნების მსურველ სანარმოებთან მიმართებით (EuGH, 3.10.2000, Rs. C-58/98, „Corsten“). დაფუძნების თავისუფლება აქ უშვებს ისეთ მოთხოვნებს, რომლებმაც ხელი არ უნდა შეუშალოს სახელმწიფოთაშორისი მომსახურების მიმწოდებლებს. აქედან გამომდინარე, ბევრ შემთხვევაში ფართო სფეროში სამეწარმეო მობილობისთვის ბაზრის გასახსნელად საჭიროა მეორეული სამართლის რეგულაცია, რასაც ითვალისწინებს ხელშეკრულება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ. კერძოდ, მის 50-ე მუხლში დაფუძნების თავისუფლების **უზრუნველსაყოფად** განერილია დირექტივების მიღების აუცილებლობა.

III. დაფუძნების თავისუფლების თანმდევი უფლებები

- 40** დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლების მსგავსად, დაფუძნების თავისუფლების განხორციელებაც მოითხოვს გარკვეულ **თანმხლებ უფლებებს**. ეს განსაკუთრებულად ეხება თვითდასაქმებულთა შესვლას ქვეყანაში, იქ ყოფნას და დარჩენას. პრობლემათა მსგავსების გამო, ხშირად გამოიყენება გადანაცვებილები დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლების შესახებ (ზოგადად, *Welte*, InfAusIR 2005, 8; *Frenz/Kühl*, ZESAR 2007, 315).
- 41** უშუალოდ მოქმედი დაფუძნების თავისუფლება ძირითადად მოიცავს ისეთ თანმხლებ უფლებებს, როგორიცაა **ქვეყანაში შესვლა და ბინადრობის ნებართვის მიღება**. ბინადრობის ნებართვას მხოლოდ დეკლარაციული სახე აქვს. უფრო დეტალურად, ქვეყანაში შესვლა, ყოფნა, დატოვება და დარჩენა რეგულირდება 2004/38 დირექტივით (ABl. 2004, L 158/77). თვითდასაქმებულებს სწორედ ეს დირექტივა იცავს (EuGH, 20.12.2017, Rs. C-442/16, „Gusa“). 883/2004 (ABl. 2004, L 166/1). რეგულაციის თანახმად, ისინი ჩართულნი არიან სოციალური დაცვის სისტემაში.

IV. დაფუძნების თავისუფლების განხორციელება

ლიტერატურა: Vetter/Warnecke, Anerkennung von Diplomen anderer MSen für Ausbildungszwecke, JuS 2005, 113; Kluth/Rieger, Die neue EU-Berufsanerkennungsrichtlinie – Regelungsgehalt und Auswirkungen für Berufsangehörige und Berufsorganisationen, EuZW 2005, 486; Stork, Die neue Rahmenrichtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (RL 2005/36) unter besonderer Berücksichtigung reglementierter Handwerksberufe, WiVerw 2006, 152; Hanika/Roßbruch, Europa und die Pflegequalifikationen in Deutschland – Die neue EG-Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, PflR 2007, 52, 103; Frenz, Die Berufsanerkennungsrichtlinie und verbliebene sektorale Richtlinien, GewArch. 2011, 377; Bengel, Das deutsche Notariat im Lichte der Berufsqualifikationsrichtlinie, DNotZ 2012, 26; Igl/Ludwig, Präzisierung der unionsrechtlichen Anforderungen an Heilberufe, MedR 2014, 214; Weißenborn, Europäische Initiativen und deren Auswirkungen auf das Berufsrecht, DStR 2014, 612; Leisner, Der „Meister“ und sein Richter – Die handwerksrechtliche Berufs(de)regulierung der Meisterpflicht im Lichte der Rechtsprechung von EuGH und BVerfG, WiVerw 2014, 229; Roth, Deregulierung der lateinischen Notariatsverfassung durch Europäisierung? – Eine Bilanz, EuZW 2015, 734; Dölling, Berufsausübung mit ausländischen juristischen Abschlüssen in Deutschland, ZAR 2016, 139; Twachtmann, Die Gleichstellung ausländischer juristischer Universitätsdiplome nach § 112a Abs. 1 DRiG – eine Praxisbewertung, EuR 2016, 325.

1958 წელს ხელშეკრულება ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ თვითდა- 42
საქმებულთა თავისუფალი გადაადგილებისთვის ითვალისწინებდა **2-ეტაპიან პროცედურას** (52-ე მუხლი, EWGV) (Everling, Das Niederlassungsrecht im Gemeinsamen Markt, 1963). სავალდებულო დირექტივები ეტაპობრივად უნდა მიეღოთ ზოგადი პროგრამების საფუძველზე. თუმცა, 1970 წლიდან მოყოლებული, სასამართლო პრაქტიკამ ცხადყო, რომ დაფუძნების თავისუფლება გაერთიანების ფარგლებში **უშუალოდ** იყო გარანტირებული **ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 49-ე მუხლით**. შეზღუდვების დაწესება „აკრძალულია“, შესაბამისად, სპეციალური **ლიბერალიზაციის დირექტივების** მიღება აღარ იყო აუცილებელი. ამრიგად, მეორეულსამართლებრივი პარმონიზაცია საჭიროა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც დაბრკოლებები იქმნება: კერძოდ, იმის გამო, რომ შეუძლებელია დაფუძნების თავისუფლების პრაქტიკული გამოყენება, ან წევრ სახელმწიფოებს შეუძლიათ მისი შეზღუდვა. მას შემდეგ, დაფუძნების თავისუფლების განხორციელება კონცენტრირდება ისეთ საკითხებზე, როგორიცაა: **დიპლომების**, სერტიფიკატებისა და კვალიფიკაციის დამადასტურებელი სხვა მოწმობების **ორმხრივი აღიარება; დასაქმების ეროვნული რეგულაციების კოორდინაცია (დაახლოება); და დამოუკიდებელი საქმიანობა**, როგორც ეფექტიანი თავისუფალი გადაადგილების პრაქტიკული წინაპირობა (50-ე მუხლი 53-ე მუხლთან (AEUV) კავშირში). ამ ძალზე ვრცელი და რთული ამოცანის შესრულებამ მნიშვნელოვანი პროგრესი განიცადა, თუმცა ჯერ არ დასრულებულა. ევროპული კავშირის გაფართოებებმა, მათ შორის, 2004 და 2007 წლებში აღმოსავლეთით გაფართოებამ, 2013 წელს კი ხორვატიის განწევრიანებამ, ახალი გამოწვევები წარმოქმნა დაფუძნების თავისუფლების კუთხით. **ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრეცედენტული სამართალი** მნიშვნელოვან როლს ასრულებს მთელი ამ სისტემის პრაქტიკულ გამოყენებაში (Kraus, Essays Edward, 2003, 247).

1960-იანი წლებიდან ევროპული კავშირი შესაბამისი ღონისძიებების გატარებით ცდი- 43
ლობდა პროფესიული შეზღუდვების აღმოფხვრას ცალკეული საქმიანობებისთვის

(მაგ.: ექიმები). გარკვეული წარმატების მიუხედავად, მალევე აშკარა გახდა, რომ ეროვნული სამართლებრივი ტრადიციების ჰარმონიზაცია, რომელიც ხანგრძლივად ყალიბდებოდა, ფაქტობრივად ჰერკულესის ამოცანა იყო და მის მიღწევას კიდევ დიდი ხანი დასჭირდებოდა, კომპრომისისათვის მზაობის შემთხვევაშიც. ფარმაცევტთა შემთხვევაში, თავდაპირველი შეთანხმების მიღწევას 18 წელი დასჭირდა. აქედან გამომდინარე, 1980-იან წლებში წინა პლანზე წამოიწია გაბატონებულმა მოსაზრებამ, რომ საქონლის გადაადგილების თავისუფლებასთან დაკავშირებული **Cassis-de-Dijon**-ის სასამართლო პრაქტიკის მსგავსად, შეძლებისდაგვარად აქვს **ელიარებისათვის პროფესიული პროფესიული უფლებები** („ორმხრივი ნდობის პრინციპი“). იმავდროულად, ამ კონტექსტში გამოიყენა ძირითადი სახელმძღვანელო დირექტივები.

დაფუძნების თავისუფლების მნიშვნელოვანი რეგულაციების ნახვა შესაძლებელია დირექტივაში შიდა ბაზარზე მომსახურების შესახებ 2006/123 (ABl. 2006, L 376/36). ამ რეგულაციაში წარმოდგენილია ზოგადი წესები, თუ რა მოთხოვნების დაწესება შეუძლიათ წევრ სახელმწიფოებს დაფუძნების მსურველი სანარმოებისთვის, რომლებსაც მომსახურების განევა სურთ მათ ტერიტორიებზე.

- 44** 2005 წელს მანამდე მრავლად არსებული აღიარების დირექტივები გაერთიანდა ერთ დირექტივაში **„პროფესიული კვალიფიკაციების აღიარების შესახებ“**, 2005/36 (ABl. 2005, L 255/22, ცვლილებები). ეს დოკუმენტი **სექტორების მიხედვით** ადგენს პროფესიული კვალიფიკაციების აღიარებას წარმოშობის ქვეყნის პრინციპის შესაბამისად. იგი ძირითადად ეხება ყველა რეგულირებულ პროფესიას; ცალკეული გამონაკლისები გავლენას ახდენს იურისტთა და ნოტარიუსთა პროფესიებზე. 2005/36 დირექტივიდან მომდინარე უფლებებზე დაყრდნობა შეუძლიათ მხოლოდ ისეთ პირებს, რომელთა პროფესიაც (ასევე) დარეგულირებულია წარმოშობის სახელმწიფოში, ან რომლებსაც სჭირდებათ შესაბამისი განათლებისა და კომპეტენციის დამადასტურებელი მოწმობის წარმოდგენა (მე-13 მუხლი). დამოუკიდებელი საქმიანობა შეიძლება უკავშირდებოდეს სპეციფიკური კვალიფიკაციის დადასტურებას (2005/36 დირექტივის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტი). ყველა იმ პროფესიისათვის, რომლებსაც არ მოიცავს სპეციალური აღიარების წესები, მოქმედებს **აღიარების ზოგადი ვალდებულება**, როგორც ყოვლისმომცველი დებულება (2005/36 დირექტივის მე-10 მუხლი). მე-11 მუხლის თანახმად, უნდა განვასხვაოთ პროფესიული კვალიფიკაციის სხვადასხვა საფეხური, რათა შესაძლებელი იყოს წევრ სახელმწიფოთა განსხვავებული წესების შედარება. აღნიშნული საფეხურები შეიძლება მოიცავდეს სხვადასხვა დონეს, დაწყებული კომპეტენციის დამადასტურებელი მარტივი სერტიფიკატით და დამთავრებული, სულ მცირე, ოთხნობიანი უმაღლესი განათლებით (*Kluth/Rieger*, EuZW 2005, 486). დირექტივა ასევე ითვალისწინებს, რომ წევრმა სახელმწიფოებმა ან პროფესიულმა ასოციაციებმა აღიარების გასაადვილებლად შექმნან ისეთი პლატფორმები, რომელთა ფარგლებშიც შემუშავდება **ობიექტური კრიტერიუმები** და აღმოფხვრება მნიშვნელოვანი განსხვავებები წევრ სახელმწიფოთა საგანმანათლებლო მოთხოვნებს შორის. დაფუძნების მსურველს, რომელიც ამ კრიტერიუმებს დააკმაყოფილებს, უნდა შეეძლოს პროფესიის ავტომატური აღიარების მოთხოვნა. 2005/36 დირექტივა 2013 წლის 20 ნოემბერს შეიცვალა 2013/55/EU დირექტივით (ABl. 2013, L 354/132), რომლის მიზანიც არის კვალიფიციურ პროფესიონალობა შედარებით დაბალი მობილობის გაზრდა.

98/5 დირექტივის (ABl. 1998, L 77/36) მიხედვით, **ადვოკატებს** შეუძლიათ, მთელი 45 კავშირის მასშტაბით დაფუძნდნენ სხვა წევრ სახელმწიფოში, თუკი ისინი საკუთარ პროფესიულ წოდებას თავიანთი წარმოშობის ქვეყნის ენაზე იყენებენ. 98/5 დირექტივის მე-3 მუხლის თანახმად, ადვოკატებს შეუძლიათ, პროფესიული წოდება სხვა წევრ სახელმწიფოშიც მიიღონ. გარდა ამისა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ბოლოდროინდელი გადაწყვეტილების თანახმად, უფლების ბოროტად გამოყენება არ იკვეთება, როდესაც ერთი წევრი სახელმწიფოს მოქალაქე საადვოკატო საქმიანობისთვის აუცილებელ კვალიფიკაციას იძენს სხვა წევრ სახელმწიფოში და შემდეგ ბრუნდება წარმოშობის წევრ სახელმწიფოში იურიდიული საქმიანობის მიზნით. თუმცა, ადვოკატს შეუძლია, წარმოდგენილი იყოს თავდაპირველი პროფესიული წოდებით, და არა მასპინძელი ქვეყნის ტიტულის ქვეშ, რათა სასამართლოს მადიებელმა პირმა შეძლოს გარკვევა, თუ რომელ წევრ სახელმწიფოში შეიძინა ადვოკატმა პროფესიული კვალიფიკაცია (EuGH, 17.7.2014, Rs. C-58/13 u. C-59/13, „Torresi“). პირის სასამართლოს წინაშე წარდგენის შემთხვევაში, წევრ სახელმწიფოებს შეუძლიათ, მოითხოვონ საქმეში დანიშნული უფლებამოსილი ადვოკატის ჩართვა. სხვა წევრი სახელმწიფოს სამართლებრივ სისტემაში სრულად ჩასართავად, ყოველთვის შესაძლებელია უნივერსიტეტის დიპლომის შესახებ დირექტივით გათვალისწინებული საკვალიფიკაციო გამოცდის ჩაბარება. ადვოკატები, რომლებსაც შეუძლიათ დადასტურება, რომ სამი წლის განმავლობაში მუშაობდნენ მასპინძელ ქვეყანაში, შეიძლება გათავისუფლდნენ ამ გამოცდის ჩაბარებისგან. ასეთ შემთხვევებზე ვრცელდება დირექტივა 2005/36 (ამ ორი დირექტივის ურთიერთდამოკიდებულებაზე იხ. EuGH, 3.2.2011, Rs. C-359/09, „Ebert“).

V. მიმოხილვა

გარკვეული თვალსაზრისით, ინდუსტრიულ, ხელოსნობისა და სავაჭრო სფეროებში 46 მოღვაწე მენარმეებისა და საწარმოების, ბანკებისა და სადამღვევო კომპანიების, ინჟინრებისა და თავისუფალი პროფესიების წარმომადგენელთა მობილობასა და სახელმწიფოთაშორის ინტეგრაციას **განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ევროპული გაერთიანებისა და თანხმობის პროცესში**. თუმცა, „მობილურ“ პირთა მცირე რაოდენობის გათვალისწინებით, დაფუძნების თავისუფლება პოლიტიკური ინტერესის წინა პლანზე ისე არ დგას, როგორც მილიონობით დასაქმებულთა შემთხვევაში. გარდა ამისა, ამ „ელიტებისთვის“ ტრანსნაციონალური მობილობა ხშირად პროფესიული საქმიანობის ტრადიციული ასპექტია, რომლისთვისაც თავიდან არ სჭირდებოდათ რომის ხელშეკრულებების გარანტიები. მიუხედავად ამისა, თვითდასაქმებულთა მთელი სპექტრისთვის **თავისუფალი გადაადგილების უფლების გაფართოება** და ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული უპირობო გარანტია, რომ ეს აუცილებლად შესრულდება, მნიშვნელოვნად ამყარებს საზოგადოებრივ ცნობიერებაში ევროპული კავშირის მნიშვნელობას. წევრ სახელმწიფოთა საჯარო სამსახურის თანამდებობის პირები მუდმივად მართავენ შეხვედრებს ევროპული კავშირის ინსტიტუტების ფარგლებში ან, როგორც „ევროპელი მოხელეები/ჩინოვნიკები“, უშუალოდ არიან ინტეგრირებულნი ევროპული კავშირის სამსახურებში; ამ თვალსაზრისით, თვითდასაქმებულები ქმნიან

მეორე დიდ ჯგუფს, რომელიც, მათი პოტენციალის გათვალისწინებით, გადამწყვეტ გავლენას ახდენს საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ცხოვრებაზე ევროპული კავშირის შიგნით. მათი „ევროპეიზაცია“ თავისუფალი გადაადგილების საშუალებით ერთგვარი ყოველდღიური პლემბისციტია ევროპული კავშირის სასარგებლოდ. ერნესტ რენანის შემდეგ, პოლიტიკურმა თეორიამ სწორედ ამაში დაინახა ხანგრძლივი სოციალური გაერთიანების წარმოქმნის აუცილებელი წინაპირობა.

§29. სოციალური პოლიტიკა და დასაქმება

ლიტერატურა: ამომწურავი ნუსხა: Borchardt, in: Dausies/Ludwigs (Hrsg.), HB EU-WirtschR, D II, 2013; Beneke, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, 56. EL, bei Art. 151 AEUV.

სხვა ლიტერატურა: Schieren, Europäische Sozialpolitik, 2012; Burgorgue-Larsen (Hrsg.), La justice sociale saisie par les juges en Europe, 2013; Eichenhofer, Sozialrecht der Europäischen Union, 5. Aufl. 2013; Fuchs (Hrsg.), Europäisches Sozialrecht, 6. Aufl. 2013; Eichenhofer, Soziales Europa, VSSR 2014, 29; Mückenberger, Eine europäische Sozialverfassung?, EuR 2014, 369; Watson, EU Social and Employment Law, 2. Aufl. 2014; Barbier/Rogowski/Colomb (Hrsg.) The Sustainability of the European Social Model, 2015; Stumpf, Das Recht der sozialen Marktwirtschaft im Binnenmarkt, in: Müller-Graff (Hrsg.), EnzEuR IV, 2015, § 21; Schlachter/Heinig (Hrsg.), Europäisches Arbeits- und Sozialrecht, EnzEuR VII, 2016; Schmidt, Europäische und nationale Sozialpolitik, FS Hesse, 2016, 201; Servais, Droit social de l'Union européenne, 3. Aufl. 2017; Ales u. a. (Hrsg.), International and European Labour Law, 2018.

ინტერნეტმისამართი: სოფლის მეურნეობა: Sozialpolitik: http://europa.eu/pol/socio/index_de.htm

დასაქმების პოლიტიკა: http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/index_de.htm

- 1 სოციალური პოლიტიკა, როგორც იმ ქმედებათა ჯამი, რომლებიც სახელმწიფო ღონისძიებებით აუმჯობესებს მოქალაქეთა სამუშაო და საცხოვრებელ პირობებს, ერთიანი ბაზრის მნიშვნელოვანი ელემენტია და, აქედან გამომდინარე, ევროპული კავშირის ზოგადი პოლიტიკური მიმართულების ნაწილიც. ამასთან, ევროპული სოციალური პოლიტიკა ითვალისწინებს განსხვავებებს ნეერ სახელმწიფოთა სოციალურ სისტემებს შორის, რომლებიც ვერ აღმოიფხვრება შიდასახელმწიფოებრივი სოციალური სამართლის ევროპული ჰარმონიზაციით. ინტეგრაციის პროცესში მიღწეული მნიშვნელოვანი წარმატებების მიუხედავად, სრულყოფილი „სოციალური კავშირის“ ჩამოყალიბებას ბოლო არ უჩანს (და ეს არც არის სასურველი).

I. „ევროპული სოციალური მოდელის“ საფუძვლები

ლიტერატურა: Aubin, À la recherche du modèle social européen, Droit social 2008, 484; Azoulai, The Court of Justice and the social market economy, CMLRev 2008, 1335; Golinowska/Hengstenberg/Zukowski (Hrsg.), Diversity and Commonality in European Social Models: The Forging of a European Social Model, 2009; Mayer, Der EuGH als Feind? Die Debatte um das soziale Europa in der europäischen Rechtsprechung, integr. 2009, 246; Becker, Der Sozialstaat in der Europäischen Union, in: ders./Hockerts/Tenfelde (Hrsg.), Sozialstaat Deutschland, 2010, 313; Höpfner, Altersdiskriminierung und europäische Grundrechte, ZFA 2010, 449; Iliopoulos-Strangas (Hrsg.), Soziale Grundrechte in Europa nach Lissabon, 2010; Kamanabrou, Arbeitsrecht im Binnenmarkt,

EuZA 2010, 157; *Hacker*, Wettbewerbsfaktor Wohlfahrtsstaat: eine Annäherung an das vorherrschende Europäische Sozialmodell, integr. 2011, 63; *Iliopoulos-Strangas*, Die Rechtsfigur des sogenannten sozialen Besitzstandes im europäischen Grundrechtsschutzsystem, FS Scheuing, 2011, 555; *Bast/Rödl* (Hrsg.), Wohlfahrtsstaatlichkeit und soziale Demokratie in der Europäischen Union, 2013; *He*, Les droits sociaux fondamentaux et le droit de l'Union européenne, RTDE 2018, 25; *Rodière*, Le dévissage de l'Europe sociale, RTDE 2018, 45; *Pataut*, Introduction générale: Tours et détours de l'Europe sociale, RTDE 2018, 9.

1. სოციალური და ეკონომიკური პოლიტიკების ურთიერთკავშირი

ევროპული კავშირის ხელშეკრულებები ეფუძნება **მჭიდრო ურთიერთკავშირის ეკონომიკურ და სოციალურ პოლიტიკებს შორის**. შესაბამისად, ინტეგრაციის პროცესმა უნდა უზრუნველყოს ეკონომიკური და სოციალური პროგრესი (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების პრეამბულა, მე-9 აბზაცი). ლისაბონის ხელშეკრულების საფუძველზე (განახლებული მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტის პირველი ქვეპუნქტის მე-2 წინადადება) ევროპული საბაზრო ეკონომიკა პირველად კვალიფიცირდა სოციალურ საბაზრო ეკონომიკად და განესაზღვრა ფართომასშტაბიანი დასაქმებისა და სოციალური პროგრესის მიზნები. ამ პოლიტიკის საფუძველია წევრ სახელმწიფოთა უმრავლესობაში გაბატონებული მოსაზრება, რომ ცხოვრების სხვადასხვა ეტაპზე უნდა არსებობდეს გაუთვალისწინებელი ცვლილებებისაგან დამცავი მექანიზმი („**ევროპული სოციალური მოდელი**“). გარდა ამისა, ევროპული კავშირი ებრძვის „სოციალურ გამიჯვნასა და დისკრიმინაციას და ხელს უწყობს სოციალური სამართლიანობისა და ცვა-ვას, თანასწორუფლებიანობას ქალსა და მამაკაცს შორის, სოლიდარობას თაობებში და ბავშვთა უფლებებს (მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტის მე-2 ქვეპუნქტი, EUV).

აღნიშნული მიზნები უშუალოდ უკავშირდება **ეკონომიკური პოლიტიკის მიზნებს**. ევროპული კავშირის „მიზანია ევროპის მდგრადი განვითარება, რომელიც ეფუძნება დაბალანსებულ ეკონომიკურ ზრდას და ფასების სტაბილურობას, ასევე, უაღრესად კონკურენტუნარიან სოციალურ საბაზრო ეკონომიკას“ (მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტის პირველი ქვეპუნქტის მე-2 წინადადება, EUV).

წინამორბედ დებულებებთან, კერძოდ, ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების მე-2 მუხლთან შედარება ცხადყოფს, რომ ხელშეკრულების სოციალური განზომილება, რომელიც ხელახლა ჩამოყალიბდა ლისაბონის ხელშეკრულებაში, ამკარად ეწინააღმდეგება საბაზრო ეკონომიკური ელემენტების შემცირებას ხელშეკრულების მიზნებში. გარდა ამისა, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების სოციალ-პოლიტიკური ჰორიზონტალური დათქმა (მე-9 მუხლი) და ამჟამად სავალდებულო **ძირითადი უფლებების ქარტია** შეიცავს **სოციალურ უფლებათა** ფართომასშტაბიან კატალოგს (27-ე და მომდევნო მუხლები). მეტი სიცხადისთვის უნდა ითქვას, რომ ევროპული ინტეგრაცია „ევროპული სოციალური მოდელის“ იდეას არ ემუქრება.

ეკონომიკური და სოციალური მიზნების მსგავსი თანაარსებობა პრაქტიკაში მხოლოდ **მრავალი კომპრომისის** მიღწევით შეიძლება. ზოგიერთი პოლიტიკური ძალა ცდილობს, შიდა ბაზრის ძირითადი თავისუფლებებისა და ეკონომიკური პოლიტიკის

ორიენტაციის პარალელურად და თანაბრად გაზარდოს საკუთარი უფლებამოსილები სოციალური და დასაქმების პოლიტიკებში. სხვა პოლიტიკური ჯგუფი სოციალურ პოლიტიკას აღიქვამს შიდა ბაზრის მდგომარეობის გაუმჯობესების თანმდევ ღონისძიებებად. საბოლოო ჯამში, ხელშეკრულებები, მათ შორის, ლისაბონის რედაქციით, სოციალ-პოლიტიკურ კონტექსტში უფლებამოსილების მინიჭებას მხოლოდ შემზღუდული ფორმით ითვალისწინებს. ასე რომ, შესაძლებელია საუბარი **ევროპულ სოციალურ პოლიტიკაზე**, მაგრამ ამ მიმართულებით კომპეტენციებს წევრი სახელმწიფოები განსაზღვრავენ. შესაბამისად, ეკონომიკური ინტეგრაციის ხარისხი სოციალურ სისტემათა ინტეგრაციის ხარისხზე მაღალია. თუმცა, **წევრ სახელმწიფოთა სოციალურ-პოლიტიკურ ღონისძიებებს**, რომელთა შესაბამისი უფლებამოსილებები ხელშეკრულებით ნაწილობრივ ფართოვდება კიდევ, შეუძლიათ, **შემზღუდონ ბაზრის ინტეგრაციის ზეგავლენა**.

2. ევროპული სოციალური პოლიტიკის განვითარება 1958 წლიდან

- 4 ხელშეკრულების დღევანდელი სოციალურ-პოლიტიკური რეგულაციები **ხანგრძლივი განვითარების** შედეგია. 1958 წელს ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების დაარსებისას, საფრანგეთის ინიციატივით, ხელშეკრულებაში გაიწერა სოციალური პოლიტიკის ცალკე თავი. გერმანული ხედვით, სოციალური ხარჯების თანდათანობითი გათანაბრება პირველ რიგში „ბუნებრივად“ უნდა გამოეწვია **ერთიანი ბაზრის ზემოქმედებას** და ეს არ უნდა ყოფილიყო ევროპული რეგულაციებით წარმოქმნილი „ხელოვნური“ „ვერტიკალური“ პარმონიზაციის შედეგი. რეალურად, აღნიშნული პრინციპი ჯერ კიდევ მოქმედებს (151-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, AEUV). აღსანიშნავია, რომ 70-იანი წლებიდან მოყოლებული (საბჭოს სამოქმედო პროგრამა, 1974 წელი), პრაქტიკულ ნაწილში გადაიდგა მრავალი ინსტიტუციური (მაგ.: პროფესიული განათლების ევროპული ცენტრი, 1975 წელი) და მატერიალური (სოციალ-პოლიტიკური დირექტივების მიღება) სახის **სოციალ-პოლიტიკური ნაბიჯი**. ანაზღაურების პოლიტიკის თვალსაზრისით, **ქალსა და მამაკაცს შორის თანასწორობის** მოთხოვნა (157-ე მუხლი, AEUV), ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მტკიცე გადანაცვლებით, საბოლოოდ გადაიქცა ეფექტიან ფუნდამენტურ უფლებად. 1989 წელს **გაერთიანების ქარტიაში ძირითადი სოციალური უფლებების შესახებ** საფუძვლიანად ჩამოყალიბდა ევროპული სოციალური მოდელი. **მაასტრიხტის, ამსტერდამისა და ნიცის** ხელშეკრულებებით კი 1991-2001 წლებში გაძლიერდა ევროპული კავშირის სოციალური პოლიტიკის სახელშეკრულებო საფუძვლები. 2000 წელს ევროპული კავშირის საბჭომ შეიმუშავა სოციალური პოლიტიკის სახელმძღვანელო პრინციპები (**„ევროპული სოციალური დღის წესრიგი“**, ABl. 2001, C 157/4). უპირველეს ყოვლისა, 2004 და 2007 წლების გაფართოებების შემდგომ, კიდევ უფრო გაიზარდა განსხვავებები ცხოვრების ხარისხთან მიმართებით, რაც, თავის მხრივ, ფულადი გადარიცხვების გაფართოების საფუძველი გახდა. 2013 წელს კომისიამ წარადგინა კონცეფცია „ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის სოციალური განზომილების გასაძლიერებლად“ (KOM[2013]690). 2017 წლის ბოლოს გოთებურგში, ევროპული კავშირის საბჭოს შეკრებაზე, გაიმართა „სოციალური უფლებების ევროპული სვეტის“ საბიჟმო წარდგინება. ეს დოკუმენტი შეიცავს 20 ძირითად პუნქტს შრომითი ბაზრებისა და სოციალური სისტემების გაუმჯობესების შესახებ, რომლებიც უნდა შესრულდეს ევროპული კავშირის ორგანოების, წევრი სახელმწიფოებისა და სოციალური პარტნიორების მხრიდან.

3. პირველადი სამართლის მოთხოვნები სოციალური პოლიტიკის სფეროში

- 5 დღესდღეობით, ევროპული კავშირის რეალურ სოციალურ პოლიტიკას სამი საყრდენი აქვს: ამ სფეროსთან დაკავშირებული სპეციფიკური **სოციალური ნორმები** (151-ე და მომდევნო მუხლები, AEUV), რომლებიც, პირველ რიგში, შრომის სამართალს ეძღვ-

ნება; დასაქმების პოლიტიკა (145-ე და მომდევნო მუხლები, AEUV); და ევროპული სოციალური ფონდი (162-ე და მომდევნო მუხლები, AEUV). ამასთან, შესაძლოა გამოიყენებოდეს **ზოგადი დებულებებიც**, განსაკუთრებით, სამართლებრივი სტანდარტების დაახლოების (115-ე მუხლი, AEUV), ევროკავშირის შრომის ბაზარზე დასაქმებულთა თავისუფალი გადაადგილებისა (48-ე მუხლი, AEUV) და კავშირის მოქალაქეობასთან დაკავშირებულ რეგულაციების შესახებ, რომლებიც, გარკვეული წინაპირობების არსებობისას, ევროპული კავშირის უცხოელი მოქალაქეებისა და მათი ოჯახის წევრებისთვის სოციალური დახმარების ვალდებულებას განსაზღვრავენ.

ხელშეკრულება ფაქტობრივად არ იცნობს მატერიალურ-სამართლებრივ მითითებებს სოციალური პოლიტიკის სფეროში. ამ თვალსაზრისით, ალსანოშნავია, ერთი მხრივ, ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები, მეორე მხრივ კი წევრ სახელმწიფოთა უფლებამოსილება, შეზღუდოს ბაზრის პრინციპის უშუალო მოქმედება ძირითადი თავისუფლებებისა და კონკურენციის შეზღუდვით. ამრიგად, ძირითად ნაწილში ევროპული სოციალური სამართალი მეორეული სამართლის აქტებისგან შედგება. **6**

ა) ძირითადი სოციალური უფლებები და ძირითადი თავისუფლებების სოციალური ასპექტები

ევროპული კავშირის სოციალური პოლიტიკა ფართო კონტექსტით პირველად **ევროპის სოციალური ქარტიით (ევროპის საბჭო, 1961)** და **დასაქმებულთა ძირითადი სოციალური უფლებების ქარტიით (ევროპული გაერთიანება, 1989)** (KOM [89] 248 endg. = Sart. II Ziff. 190; Cova, RMC 1990, 108) დამტკიცდა (151-ე მუხლის პირველი პუნქტი, AEUV). ორივე ტექსტი შეიცავს არასავალდებულო „საზეიმო დეკლარაციის“ მიზნებს, რომლებიც ძირითადი სოციალური უფლებების მსგავსია.

დისკრიმინაციის სხვადასხვა აკრძალვა, უპირველეს ყოვლისა, მნიშვნელოვანია შრომის სამართლისათვის. განსაკუთრებული ტრადიცია აქვს 157-ე მუხლის (AEUV) პირველი პუნქტით გათვალისწინებულ მოთხოვნას ქალთა და მამაკაცთა თანაბარი ანაზღაურების შესახებ. ეს მოთხოვნა წლების მანძილზე მნიშვნელოვნად განვითარდა შრომის სამართალში გენდერული თანასწორობის მეორეული სამართლის საშუალებით, რომელიც, თავის მხრივ, იმავე ნორმის მე-3 პუნქტს ემყარება. მრავალი სხვა დისკრიმინაციის აკრძალვა თავდაპირველად ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მე-19 მუხლის საფუძველზე შექმნილი ანტიდისკრიმინაციული დირექტივების საფუძველზე განვითარდა, რომლებმაც შემდგომში, ძირითადი უფლებების ქარტიის 21-ე და 23-ე მუხლებით, პირველად სამართლებრივი აღიარება მოიპოვეს. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ მოქალაქეობრივი კუთვნილების ნიშნით დისკრიმინაციის აკრძალვას (მე-18 მუხლი, AEUV) კავშირის მოქალაქეთა თავისუფალი გადაადგილების კონტექსტში (21-ე მუხლი, AEUV), არაერთხელ „დასდო ბრალი“ სოციალურსამართლებრივად (EuGH, 12.5.1998, Rs. C-85/96, „Sala/Freistaat Bayern“). ძირითად თავისუფლებებთან მიმართებით, **მიგრანტი და თვითდასაქმებული პირებისთვის უზრუნველყოფილია სახელმწიფოთაშორისი სოციალური დაცვის მექანიზმები**. მომსახურების თავისუფლების საფუძველზე, სოციალური დახმარების ბენეფიციარებს შეიძლება აუნაზღაურდეთ **სახელმწიფოთაშორისი სამედიცინო მომსახურებებიც**. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების **7**

სასამართლო იქით იხრება, რომ აღიაროს ძირითადი უფლებების მოქმედება მესამე სახელმწიფოთა მოქალაქეებისთვის. ამის გამო, აშკარად მათ შრომის სამართალში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭებათ.

- 8** ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრეცედენტულ სამართალში ფართო განვითარება პოვა **გენდერული დისკრიმინაციის აკრძალვამ**. მაგალითად, სწორედ ევროპული სასამართლოს ზეწოლით ცნეს ზიანის ანაზღაურების ეფექტიანი მოთხოვნა, რომელიც მიემართება სქესის მიხედვით არახელსაყრელ პირობებში ჩაყენებას სამსახურში მიღებისას (EuGH, 22.4.1997, Rs. 180/95, „*Draehmpahl*“; *Steindorff*, CMLRev 1997, 1059). თუმცა, არასერიოზული და დაუსაბუთებელი განცხადებები სამსახურში აყვანის შესახებ არ წარმოშობს ამ უფლებას (EuGH, 28.7.2016, Rs. C-423/15, „*Kratzer*“). არასრულ განაკვეთზე მუშაობის ბევრი უარყოფითი შემთხვევა შეფასდა ქალთა არაპირდაპირ დისკრიმინაციად და, შესაბამისად, დაუშვებლად ჩაითვალა (მაგ.: EuGH, 13.7.1989, Rs. 171/88, „*Rinner-Kühn*“ ავადმყოფობის შემთხვევაში ანაზღაურების შეზღუდვის შესახებ; EuGH, 2.10.1997, Rs. C-1/95, „*Gerster*“ თანამდებობაზე დანიშნულების დავიანების შესახებ; EuGH, 6.12.2007, Rs. C-300/06, „*Ursula Voß*“ ზეგანაკვეთური ანაზღაურების შესახებ). ვინაიდან ორსულობის შემთხვევები შეიძლება მხოლოდ ქალებს ეხებოდეს, სასამართლო ამით შექმნილ არახელსაყრელ მდგომარეობას გაუმართლებელ პირდაპირ დისკრიმინაციად მიიჩნევს (EuGH, 8.11.1990, Rs. C-177/88, „*Dekker*“). განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმო (საჯარო სამსახურში) გენდერული კვოტების უზრუნველყოფის შეზღუდვას (EuGH, 17.10.1995, Rs. C-450/93, „*Kalanke*“; EuGH, 11.11.1997, Rs. C-409/95, „*Marschall*“).

ასაკობრივი დისკრიმინაციის ახალი აკრძალვა, განსაკუთრებით, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ მიღებული პორიზონტალური ეფექტის (EuGH, 19.1.2010, Rs. C-555/07, „*Kücükdeveci*“) თვალსაზრისით, უამრავ პასუხაუცემელ კითხვას ბადებს (*Groß*, *Die Rechtfertigung einer Altersdiskriminierung auf der Grundlage der Richtlinie 2000/78/EG*, 2010; *Stenslik*, *Diskriminierende Arbeitgeberkündigungen und die europäischen Diskriminierungsverbote*, 2010; ადრინდელი დოგმატიკის მიმართ კრიტიკული მოსაზრებები იხ. *Nettesheim*, *EuZW* 2013, 48). ყოველივე ამის შემდეგ, საპენსიო ასაკისთვის დაწესებული **ასაკობრივი ზღვარი** ძირითადად თავსებადია (EuGH, 12.10.2010, Rs. C-45/09, „*Rosenbladt*“). ანალოგიურად, დამსაქმებელს შეუძლია, იზრუნოს დასაქმებულთა ადეკვატურ ასაკობრივ სტრუქტურაზე (EuGH, 21.7.2011, I-6919, verb. Rs. C-159/10 und 160/10, „*Fuchs*“ und „*Köhler*“). თავის მხრივ, დაუშვებელია ისეთი სახელფასო დანამატები, რომლებიც მხოლოდ დასაქმებულის ასაკს უკავშირდება (EuGH, 8.9.2011, verb. Rs. C-297 და 298/10, „*Hennigs und Mai*“; გარდამავალი დებულებების თაობაზე იხ. 9.5.2016, Rs. C-20/13, „*Unland*“).

და ბოლოს, **რელიგიის** ნიშნით დისკრიმინაციის აკრძალვა ((RL 2000/78, ABl. L 303/16) სრულად ეწინააღმდეგება გერმანულ სამართალს.

დისკრიმინაციისგან დაცვას გაცილებით ართულებს ის, რომ არ არსებობს შრომის სამართალთან დაკავშირებული გადანყვებილების დასაბუთების ვალდებულება (EuGH, 19.4.2012, Rs. C-415/10, „*Meister*“).

გერმანიაში განსაკუთრებული კრიტიკა გამოიწვია იმ ფაქტმა, რომ ავადმყოფობის შემთხვევაში დასაქმებულს ანაზღაურებადი შევულება ეკუთვნის – მაშინაც კი, თუ ამ ავადმყოფობას უცხოელი ექიმი ადასტურებს (რაც, ფაქტობრივად, გამორიცხავს კონტროლის შესაძლებლობას) (მაგ.: როდესაც დასაქმებული შევულებას სამშობლოში ატარებს; EuGH, 3.6.1992, Rs. C-45/90; ასევე 2.5.1996, Rs. C-206/94 – beide zum Fall, „*Paletta*“).

- 9** მნიშვნელოვანი შრომის სამართლებრივი გარანტიები წარმოდგენილია **ძირითადი უფლებების ქარტიის IV თავშიც** („სოლიდარობა“) (27-32 და მე-80 მუხლები). ეს გარანტიები ითვალისწინებს დათქმებს, რომლებიც მიემართება კონკრეტული საკითხების დაზუსტებას კავშირის სამართლისა და ეროვნული რეგულაციების მეშვეობით და

მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ნორმების შინაარსობრივ ურთიერთკავშირზე. სხვა-თა შორის, ნაკლებად სავარაუდოა, რომ ძირითადი უფლებების ქარტიამ ამ ეტაპზე რაიმე საგულისხმო იმპულსი მისცეს ევროპული სამართლის შემდგომ განვითარებას.

ბ) შიდა ბაზარზე კონკურენციის სოციალური „საზღვრები“

სოციალურ პრინციპს შეუძლია, შეზღუდოს კიდევ კონკურენცია შიდა ბაზარზე. აუცი- 10
ლებლად გასათვალისწინებელია დებულებები **ზოგადი ეკონომიკური ინტერესის სამსახურების** შესახებ (მე-14 მუხლი და 106-ე მუხლის მე-2 პუნქტი (AEUV), აგრეთვე ძირითად უფლებათა ქარტიის 36-ე მუხლი). გარდა ამისა, **დასაქმებულთა დაცვა** მი-
ეკუთვნება ლეგიტიმურ სამოგადოებრივ ინტერესებს, რამაც შეიძლება გაამართლოს **მომსახურების თავისუფლების შეზღუდვები**. პროფკავშირის გარკვეულმა ქმედ-
ებებმა შეიძლება უარყოფითი გავლენა მოახდინოს დაფუძნებისა და მომსახურების თა-
ვისუფლებებზე, ამიტომ აუცილებელია სათანადო ბალანსის პოვნა პროპორციულობის
პრინციპის შესაბამისად, რომელიც მოიცავს შეზღუდვებს (მათ შორის, გაფიცვის უფ-
ლების გამოყენებით). და ბოლოს, მე-9 მუხლი (AEUV), **ჰორიზონტალური დათქმის**
გაგებით, მოითხოვს, რომ კავშირის ნებისმიერი ქმედებისას გათვალისწინებული იყოს
სოციალური მოსაზრებები.

II. ევროპული კავშირის სოციალურ-პოლიტიკური კომპეტენციები და მათი იმპლემენტაცია

1. შრომისსამართლებრივი პარმონიზაცია (153-ე მუხლის პირველი პუნქტის (ა)-(ი) ქვეპუნქტები, AEUV)

ლიტერატურა: ზოგადი მიმოხილვა: Plum, Tendenzschutz im europäischen Arbeitsrecht, 2011; Mayr/Gagawczuk, Europäische Betriebsverfassung, 2. Aufl. 2012; Rebhahn, Entwicklungen im Arbeitsrecht der EU, 2012; Greif, Der Europäische Betriebsrat, 2013; Thüsing, European Labor Law, 2013; Ludwig, Mitbestimmung im europäischen Konzern, 2014; Hantel, Europäisches Arbeitsrecht, 2015; Rebhahn, Europäisches Arbeitsrecht, in: Riesenhuber (Hrsg.), Europäische Methodenlehre, 3. Aufl. 2015, § 18; Reimann, Universal labor law for Europe, 2015; Schlachter, Die europäische Dimension betrieblicher Arbeitnehmerbeteiligung, EuZA 2015, 149; Seifert, Europäisches Arbeitsrecht, ZEuP 2015, 241; Thüsing/Pötters, Altersdiskriminierung in Besoldungs- und Vergütungssystemen, EuZW 2015, 935; Greif, Unanwendbarkeit richtlinienwidriger deutscher Arbeitsgesetze, 2016; Kocher, Europäisches Arbeitsrecht, 2016; Pavlou, Domestic Work in EU Law, ELRev 2016, 379; Schiek, Europäisches Arbeitsrecht, 4. Aufl. 2016; Blanke, Europäisches Betriebsrätegesetz, 3. Aufl. 2017; Ales/Bell/Deinert/Robin-Oliver, International and European Labor Law, 2018.

ა) ზოგადი მიმოხილვა

კავშირის მრავალრიცხოვანი სოციალური მიზნები არაფერს ცვლის იმ ფაქტთან მი- 11
მართებით, რომ ნამდვილი **პარმონიზაციის კომპეტენციები** არსებობს მხოლოდ **შრომის სამართლის**, ზოგიერთ შემთხვევაში კი – სოციალური სამართლის გარ-
კვეულ სფეროებში (153-ე მუხლის პირველი პუნქტის (ა)-(ი) ქვეპუნქტები, AEUV).
ამასთან, დასაქმებულის ცნება უნდა განისაზღვროს დამოუკიდებლად და შეიძლება,

მოიცავდეს კორპორაციის მმართველი საბჭოს წევრებსაც (EuGH, 11.11.2010, Rs. C-232/09, „Danosa“). ყველა შესაძლო **დირექტივა** შეიცავს მხოლოდ **მინიმალურ მოთხოვნებს** (მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი) და უნდა გამოიყენებოდეს მხოლოდ „თანდათანობით“: კერძოდ, გათვალისწინებული იყოს განხორციელების ჩვეულებრივზე გრძელი პერიოდები; ასევე, მათ ზედმეტად არ უნდა დატვირთონ მცირე და საშუალო სანარმოები. პირველ პუნქტში მითითებული ყველა სფეროს მიმართ შესაძლებელია მიიღონ ზომები წევრ სახელმწიფოებს შორის **თანამშრომლობის** გასაუმჯობესებლად. ეროვნული კომპეტენციების სასარგებლოდ, დაცვის დათქმებს შეიცავს მე-4 (სოციალური უსაფრთხოების სისტემებთან მიმართებით) და მე-5 (ანაზღაურებასთან, გაფიცვასა და ლოკაუტთან მიმართებით) პუნქტები; ამავე დროს, მე-4 პუნქტი ხაზს უსვამს წევრ სახელმწიფოთა უფლებამოსილებას, რომ მიიღონ უფრო მკაცრი დამცავი ზომები. სამართლებრივ აქტებს (გ), (დ), (ვ) და (ზ) ქვეპუნქტებში ნახსენებ სფეროებზე ერთხმად ამტკიცებს საბჭო, სხვა შემთხვევებში კი ისინი მიიღება ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურით.

- 12 სატარიფო ავტონომიის** უზრუნველსაყოფად, 153-ე მუხლის მე-3 პუნქტი (AEUV) წევრ სახელმწიფოებს საშუალებას აძლევს, რომ დამტკიცებულ ღონისძიებათა გატარების უფლება ერთობლივი განაცხადის საფუძველზე **გადააბარონ სოციალურ პარტნიორებს**. ამრიგად, საბოლოო ჯამში, დირექტივა ხორციელდება კოლექტიური სატარიფო ხელშეკრულების საშუალებით, რომელმაც უნდა დაიცვას თითოეული დასაქმებული (EuGH, 11.2.2010, Rs. C-405/08, „Ingeniørforeningen i Danmark“). ამასთან, წევრ სახელმწიფოს ენიჭება შესაბამისი **ზედამხედველობისა და გარანტიის ფუნქცია**. ამრიგად, გერმანიაში ეს შესაძლებლობა განიხილება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ კოლექტიური სატარიფო ხელშეკრულება ყველასთვის სავალდებულოა.

გარდა ამისა, სხვა კომპეტენციები შეიძლება გამოყენებული იყოს შესაბამისი გამოყენების სფეროების ფარგლებში (მაგ.: 115-ე მუხლით (AEUV) განსაზღვრული პარმონიზაციის უფლებამოსილება, სადაც ყურადღება გამახვილებულია შიდა ბაზრის ფუნქციონირებაზე ან, დარგობრივი ღონისძიებების შემთხვევაში, *lex specialis* უპირატესად 91-ე მუხლის პირველი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტით (AEUV) გათვალისწინებულ ტრანსპორტის სფეროს ფუნქციონირებაზე).

ბ) შრომის დაცვა (დასაქმებულთა ჯანმრთელობა და უსაფრთხოება – 153-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი, AEUV)

- 13** განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება **ჩარჩო დირექტივას 89/391** (ABl. L 183/1) სამუშაო ადგილზე უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის გაუმჯობესების ღონისძიებათა შესახებ (**„ევროპული შრომის უსაფრთხოების ძირითადი კანონი“**, *Rohndorf/Wittrock*, BARbBl. 12/1992, 8), რომლის საფუძველზეც შემდგომში გამოიყენა რიგი ინდივიდუალური დირექტივები; მათ შორისაა: სამუშაო დროის (დღეს RL 2003/88, ABl. L 299/9), ახალგაზრდების შრომის დაცვის (RL 94/33, ABl. L 216/12), დასაქმებული (მომავალი) დედის დაცვის (RL 92/85, ABl. L 348/1) და დეკრეტული შვებულების შესახებ (RL 2010/18, ABl. L 68/13, რომელიც მოიცავს სოციალური პარტნიორების

ჩარჩო ხელშეკრულებას; მის გამოუყენებლობას სუროგატი დედისგან შვილის მიღების შემთხვევაში, EuGH, 18.3.2014, რ. C-167/12, „C.D.“). აგრეთვე იხილეთ მოქმედი ევროპული კავშირის სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 05.20.20 და 05.20.30.

სამუშაო დროის შესახებ დირექტივა დასაქმებულთა დიდი ნაწილისთვის განსაზღვრავს დასაშვებ მაქსიმალურ სამუშაო დროს – **კვირაში, დაახლოებით, 48 საათს**. ეს დირექტივა, ძირითადად, მხოლოდ სამუშაო და დასვენების დროს განასხვავებს და გამოწვევებს გარკვეულ სფეროებში ითვალისწინებს. შესაბამისად, ლოგიკურია, რომ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ მორიგეობის საათებს, მაგალითად, საავადმყოფოებში (EuGH, 9.9.2003, Rs. C-151/02, „Jaeger“), განიხილავს, როგორც სამუშაო დროს. დირექტივის შეცვლის ყველა მცდელობა, ალტერნატივაზე შეთანხმების არარსებობის გამო, ჯერჯერობით, წარუმატებელი აღმოჩნდა. ყოველ შემთხვევაში, დირექტივა არ შეიცავს რაიმე სახის განცხადებას კომპენსაციის ანაზღაურებაზე (EuGH, 1.12.2005, Rs. C-14/04, „Dellas“). ასე რომ, დიფერენციაციები, მაგალითად, მორიგეობასთან მიმართებით, დასაშვებია. სამუშაო საათების გადაცილება ასახულებს პასუხისმგებლობის მოთხოვნებს (EuGH, 25.11.2010, Rs. C-429/09, „Fuß“). ევროპული კავშირის მცდელობა კვირა დღეს მუშაობის დაუშვებლობის შემოსაღებად, კომპეტენციის საფუძვლებზე დაყრდნობით, სასამართლომ სამართლიანად გააუქმა (EuGH, 12.11.1996, Rs. C-84/94, „Vereinigtes Königreich/Rat“: დასაქმებულთა დაცვა გულისხმობს მხოლოდ იმის ლეგიტიმაციას, რომ ყოველი კვირის განმავლობაში ერთი დღე უქმედ გამოიყოს, მაგრამ აუცილებელი არ არის, ეს იყოს კვირა). იგივე დირექტივა ითვალისწინებს მინიმალურ ოთხკვირიან წლიურ შევებულებას, რომელიც ყოველთვის უნდა იყოს დაცული და, შესაბამისად, არ შეიცვალოს ფულადი ანაზღაურებით (EuGH, 6.4.2006, Rs. C-124/05, „FNV“). შეზღუდულ შემთხვევებში, დასაშვებია ვადების დაწესება, რომელთა გასვლის შემდეგ, შევებულების მოთხოვნის უფლება უქმდება (EuGH, 22.11.2011, Rs. C-214/10, „KHS/Schulte“; Gehlhaar, NJW 2012, 271).

გ) ინდივიდუალური შრომითი სახელშეკრულებო სამართალი (153-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ და „დ“ ქვეპუნქტები, AEUV)

ინდივიდუალური შრომითი სახელშეკრულებო სამართლის სფეროში განსაკუთრებით უნდა აღინიშნოს დირექტივები შემდეგი პრობლემური მიმართულებების შესახებ: **15**

- **სამუშაო პირობების დამადასტურებელი ცნობა** (RL 91/533, ABl. L 288/32);
- **შრომითი ხელშეკრულებების ვადის განსაზღვრა** (RL 99/70, ABl. L 175/43), სოციალური პარტნიორების ჩარჩო ხელშეკრულების შესრულებისას; დირექტივის მიზანია, უპირველეს ყოვლისა, ჯაჭვური შრომითი ხელშეკრულებების თავიდან აცილება (დაცვის საზღვრებთან დაკავშირებით EuGH, 26.1.2012, Rs. C-586/10, „Kücük“) და განსაზღვრული ვადით დასაქმებულთა დაცვა დისკრიმინაციისაგან, მაგრამ იგი არ შეიცავს რაიმე კონკრეტულ სანქციას (ამას უნდა ითვალისწინებდეს ეროვნული კანონმდებლობა);
- **არასრულ განაკვეთზე მუშაობა** (RL 97/81, ABl. L 14/9), სოციალურ პარტნიორებს შორის ჩარჩო ხელშეკრულების ფარგლებში;
- **მასობრივი გათავისუფლებები** (დირექტივა 98/59; ABl. L 225/16; ბოლოდროინდელი სასამართლო პრაქტიკის შესახებ *van der Mei*, *Collective Redundancies: Judicial Fine-Tuning of a Classical Concept of Labour Law*, ELRev 2017, 82; კონცერნებში დირექტივის გამოყენების თაობაზე EuGH, 10.9.2009, Rs. C-44/08, „Akavan Erityisalojen Keskusliitto AEK u. a.“);
- დასაქმებულთა დაცვა **დამსაქმებლის გადახდისუნარიობის** შემთხვევაში (დღესდღეობით, დირექტივა 2008/94, ABl. L 283/36; წინამორბედი დირექტივა 80/987, ABl. L 283/23, მაგ.: EuGH, 25.1.2007, Rs. C-278/05, „Robins“); იტალიის მიერ წინამორბედი დირექტივის შესუსრულებლობამ განავითარა პრეცედენტული სამართალი სახელმწიფო პასუხისმგებლობის შესახებ (*Francovich*-ის საქმე);
- დასაქმებულთა უფლებების შენარჩუნება **საწარმოების გადაცემისას** (დირექტივა 2001/23, ABl. L 82/16); ამ კონტექსტში, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ შეიმუშავა საწარმოების გადაცემის საკმაოდ ფართო გაგება (წინამორბედი დირექტივა 77/187, ABl. L 61/26),

რომელიც არსებითად ემყარება „ნარმოების გადაცემულ ფაქტორებს შორის ფუნქციურ კავშირს“ (მაგ.: EuGH, 12.2.2009, Rs. C-466/07, „Klarenberg“);

- **დროებით დასაქმებულთა** დაცვა (დირექტივა 2008/104, ABl. L 327/9), რომელიც დაქირავებული საწარმოს ფარგლებში უზრუნველყოფს დროებითი თანამშრომლების თანასწორობას საწარმოს შტატიან თანამშრომლებთან მიმართებით;
- **საწარმოს მიერ ასაკობრივი პენსიის** უზრუნველყოფა (დირექტივა 2016/2341, ABl. L 354/37); აგრეთვე იხ. მოქმედი ევროპული კავშირის სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 05.20.20 და 05.20.30.20.

დ) კოლექტიური შრომის სამართალი (153-ე მუხლის პირველი პუნქტის „დ“, „ე“ და „ვ“ ქვეპუნქტები, AEUV)

16 კოლექტიურ შრომის სამართალში პარმონიზაცია განსაკუთრებით რთულია, ვინაიდან წარმოდგენები **პროფკავშირებისა და დამსაქმებელთა ორგანიზაციების** სათანადოდ თანაარსებობის ან დაპირისპირების შესახებ ცალკეულ **წევრ სახელმწიფოებში დიდწილად განსხვავდება**. ეს განსაკუთრებულად ეხება დასაქმებულთა წარმომადგენლების მონაწილეობას ოპერაციული ან თუნდაც სამეწარმეო გადაწყვეტილების მიღებაში. პროფკავშირებიც, ნაწილობრივ, თავს იკავებენ შესაბამისი ერთობლივი პასუხისმგებლობისაგან (*Sandmann*, FS Jurist. Fakultät Augsburg, 2003, 251). საბოლოო ჯამში, ეროვნული რეგულაციები გავლენას არ ახდენს დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლებაზე (EuGH, 18.7.2017, Rs. C-566/17, „Erzberger“).

17 დირექტივა 2009/38 (ABl. L 122/28) **ევროპული საწარმოების საბჭოს** შექმნის შესახებ მიზნად ისახავს დასაქმებულთა ინფორმირებისა და კონსულტაციის უფლებების დაცვას, მათ შორის, სახელმწიფოთაშორის საწარმოებთან მიმართებით. დირექტივა უპირატესად ეყრდნობა მხარეთა შორის მოლაპარაკებით მიღწეულ გადაწყვეტილებებს. თუ დაინტერესებული საწარმოს მმართველობის ადგილსამყოფელი ევროპული კავშირის ფარგლებს გარეთ არის, გათვალისწინებულია ალტერნატიული გადაწყვეტილებები (უფრო მეტად ეფექტიანობის შესახებ იხ. EuGH, 13.1.2004, Rs. C-440/00, „Kühne & Nagel“). დირექტივა 2002/14 (ABl. L 80/29; *Shahatit*, BARBI. 4/2002, 18) ადგენს ზოგად ჩარჩოებს დასაქმებულთა ინფორმირებისა და კონსულტაციისთვის, თუ მათში მონაწილეობის შესაბამისი უფლებები განსაზღვრულია ეროვნულ დონეზე (*D. Schäfer*, Der europäische Rahmen für Arbeitnehmermitwirkung, 2005).

ევროპული საწარმოს (SE) სტატუსის მიღება მხოლოდ 2001 წელს გახდა შესაძლებელი გადაწყვეტილების მიღებაში მონაწილეობის რეგულაციათა წყალობით (დირექტივა 2001/86, ABl. L 294/22; იხ. *Bezzenberger*, JURA 2003, 229; დაწვრილებით იხ. *B. Gaul/D. Ludwig/G. Forst*, Europäisches Mitbestimmungsrecht, 2015). ეს უკანასკნელი ასევე ეყრდნობა მოლაპარაკების შედეგად მიღებულ გადაწყვეტილებებს. მეტიც, ის დიდწილად ინარჩუნებს ეროვნულ პრეროგატივას.

განსხვავებული შეთანხმებებისა და დაინტერესებულ დასაქმებულთა სტატუს კვოსთან დაკავშირებული სპეციალური წესების დაცვის გათვალისწინებით, **კორპორაციების სახელმწიფოთაშორისი შერწყმისთვის** გადაწყვეტი აღმოჩნდა ახალი ადგილსამყოფელის უფლება (2017/1132, ABl. L 169/46 დირექტივის 133-ე მუხლი). გამოწვევებში გამოიყენება ევროპულ საწარმოსთან დაკავშირებული წესები (იხ. *Wiesner*, DB 2005, 91). იგივე პრობლემები წარმოიქმნება ევროპულ კერძო საწარმოებთან მიმართებითაც (იხ. *Hommelhoff*, ZEuP 2011, 7).

ყოვლად დაუშვებელია პარმონიზაცია ხელფასებისა და შრომითი ურთიერთობების გასაუმჯობესებლად დასაქმებულთა უფლებების სფეროებში. თუმცა, ეს არც იმ ღონისძიებებს გამოიცხადებს, რომლებიც ეხება სახელფასო ანაზღაურების პირობებს (მაგ.: დისკრიმინაციის აკრძალვა) და არც დასაქმებულთა ბრძოლას იღებს ხელ-

შეკრულებების მოქმედების სფეროდან. მიუხედავად ამისა, კოლექტიური სატარიფო შეთანხმებები არ ექცევა ხელშეკრულებების მოქმედების ფარგლებში. გამომდინარე აქედან, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკა გაერთიანების თავისუფლების შესახებ კავშირის სამართლისთვის უმნიშვნელოა.

2. ღია საკოორდინაციო ღონისძიებები

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 153-ე მუხლში ნახსენებ ყველა სფეროში ასევე შეიძლება გატარდეს ღია საკოორდინაციო ღონისძიებები. გარდა ამისა, 156-ე მუხლის (AEUV) თანახმად, ევროპულ კომისიას აქვს დაფინანსების კომპეტენცია. კავშირმა წამოიწყო მრავალი პროგრამა სხვადასხვა ღონისძიების დასაფინანსებლად. ასაკობრივი პენსიების უზრუნველსაყოფად, კომისიამ წარადგინა შესაბამისი თეთრი წიგნი (KOM [2012] 55 საბოლოო ვერსია 16.2.2012). აგრეთვე იხილეთ მოქმედი ევროპული კავშირის სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი (05.20.05 და 05.20.20.).

3. სოციალური დიალოგი

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 152-ე და 154-ე მუხლები აწესებს **სოციალურ პარტნიორთა შორის დიალოგის** აუცილებლობას. კომისია ითვალისწინებს მათ სოციალურ-პოლიტიკურ შემოთავაზებებს. **სოციალურ პარტნიორებს** შეთანხმებების გაფორმება შეუძლიათ **ევროპულ დონეზე** (155-ე მუხლი). ისინი **სრულდება ან ეროვნულ დონეზე**, ანუ კავშირის ინსტიტუტების მონაწილეობის გარეშე, ან იმ სფეროებში, სადაც კავშირს აქვს შესაბამისი კომპეტენცია. ამ უკანასკნელ შემთხვევაში, აუცილებელია **საბჭოს გადანყვევებულობა**, რომელიც უნდა მიიღონ კვალიფიციური უმრავლესობით, ან ერთსულოვნებით (გააჩნია, რა საკითხი განიხილება). 153-ე მუხლის მე-3 პუნქტის (AEUV) თანახმად, რეგულარული კანონშემოქმედებისგან განსხვავებით, ხდება პარლამენტის მხოლოდ ინფორმირება, რომლის თანამონაწილეობის უფლებამოსილება პრაქტიკაში სოციალურმა პარტნიორებმა ჩაანაცვლეს. ამ მიზეზით, პროცედურა დასაშვებია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ დაინტერესებულ სოციალურ პარტნიორებს აქვთ საკმარისად წარმომადგენლობითი ხასიათი (EuG, 17.6.1998, Rs. T-135/96, „UEAPME“, დემოკრატიის პრინციპზე არაპრობლემური მითითებით, და სოციალური ორგანიზაციების მიერ ხალხის აუცილებელი წარმომადგენლობის გათვალისწინებით).

III. ევროპული დასაქმების პოლიტიკა

ლიტერატურა: *Mentgen*, Beschäftigungsförderung und Stabilitätsverpflichtung in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, 2004; *Wolfswinkler*, Die Europäisierung der Arbeitsmarktpolitik, 2006; *Stephan*, Die Beschäftigungspolitik der EU, 2008; *Höch*, Beschäftigungspolitik im Gemeinsamen Markt, 2009; *Kerchen/Omarjee*, La stratégie européenne pour l'emploi, Droit social 2010, 223.

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით, კავშირის ერთ-ერთი მიზანია სრული დასაქმება, რასაც ხელი უნდა შეეწყოს, უპირველეს ყოვლისა, იმ **სახელმძღვანელო პრინციპებით** (B 2010/707, ABL. L 308/46, განახლებული ვერსია B 2014/322, ABL. L 165/49), რომლებსაც საბჭო ყოველწლიურად იღებს კვალიფიციური უმრავლესობით; აგრეთვე,

იმ დასაქმების პოლიტიკით, რომლის თაობაზეც, იმავე 146-ე მუხლის (AEUV) თანახმად, უნდა შეთანხმდნენ წევრი სახელმწიფოები. საქმე ეხება განსაკუთრებულ **სამართლებრივ აქტებს**, რომლებიც უნდა **გაითვალისწინონ** წევრმა სახელმწიფოებმა. ეს აქტები ემყარება **ევროპული საბჭოს დასკვნებს**, რომლებსაც იგი იღებს ყოველწლიურად, კავშირში დასაქმების ვითარების შემოწმების შემდეგ, საბჭოსა და კომისიის **ყოველწლიური მოხსენების** საფუძველზე (148-ე მუხლი, AEUV).

- 21** გარდა ამისა, საბჭოს შეუძლია, **რეკომენდაციები** გაუწიოს წევრ სახელმწიფოებს (მაგ.: რეკომენდაცია 2008/399, ABL. L 139/57) და ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურების დაცვით მიიღოს შესასრულებლად სავალდებულო **მასტიმულირებელი ზომები** (ნებისმიერი პარმონიზაციის გამოკლებით), რომლებითაც ხელს შეუწყობს თანამშრომლობას წევრ სახელმწიფოებს შორის დასაქმების პოლიტიკის სფეროში (149-ე მუხლი (AEUV), იხ. **პროგრამები „EaSI“** [დასაქმების და სოციალური ინოვაციების შესახებ, რეგულაცია 1296/2013, ABL. L 347/238] და **„Progress“** [B 283/2010, ABL. L 87/1]. მათ ფარგლებში, დასაქმების, სოციალური დაცვის, სამუშაო პირობების გაუმჯობესებისა და დისკრიმინაციის აკრძალვის ღონისძიებები ხორციელდება კავშირის თანადაფინანსებით; ასეთივე თანადაფინანსებით მუშაობს დასაქმებულთა თავისუფალი გადაადგილების კონტექსტში საჯარო დასაქმების სამსახურებს შორის შექმნილი ქსელიც (2014) [B 573/2014, ABL. L 159/32]). შეუძლია თუ არა დაეყოვნებლივი დასაქმების პოლიტიკას დასახული მიზნების მიღწევა, ან რამდენად შესაძლებელია სათანადო დასაქმება ზრდაზე ორიენტირებული ეკონომიკური პოლიტიკის საშუალებით, ჯერ კიდევ დავის საგანია.

IV. ევროპული სოციალური ფონდი (ESF)

1. ევროპული სოციალური ფონდის წარმოშობა და განვითარება

- 22** ევროპული სოციალური ფონდი შეიქმნა 1958 წელს, ევროპული ეკონომიკური გაერთიანების პარალელურად. მისი მიზანი გახლდათ **სამხრეთ იტალიის განვითარების** ხელშეწყობა. 1986 წლიდან იგი შედის **ეკონომიკური და სოციალური თანხვედრის** ახალ კონცეფციაში (174-ე და მომდევნო მუხლები, AEUV). გარდა ამისა, უნდა აღინიშნოს გლობალიზაციის ფონდის (რეგულაცია 1309/2013, ABL. L 347/855; ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ 175-ე მუხლის მე-3 პუნქტზე დაყრდნობით), რომლის ამოცანა, ევროპული სოციალური ფონდის მსგავსად, არის დასაქმებულთა დაცვა. 1997 წელს ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულებაში **დასაქმების პოლიტიკის** ჩართვა ევროპული სოციალური ფონდისთვის ნიშნავდა **შრომის ბაზრის პოლიტიკასთან დაკავშირებული უფლებამოსილების** გაფართოებას.

2. ევროპული სოციალური ფონდის საქმიანობა

- 23** **ევროპული სოციალური ფონდის** ძირითადი ამოცანაა (162-164 მუხლები, AEUV) შიდა ბაზარზე **დასაქმების შესაძლებლობათა გაუმჯობესება**. დღევანდელი რეგულაციის 1304/2013 (ABL. L 347/470) თანახმად, ევროპულ სოციალურ ფონდს ხუთი მიზანი აქვს: დასაქმებულებისა და სანარმოების ეკონომიკურ ცვლილებებთან ადაპტირების გაზრდა; სამუშაოს ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება მისი მაძიებლებისთვის; დაბარალებულთა სოციალური ინკლუზიის გაუმჯობესება; ე. წ. „ადამიანური კაპიტალის“ გაძლიერება; და შესაბამისი პარტნიორობის ხელშეწყობა. ევროპის სოციალური ფონდი **ევროპული კავშირის ბიუჯეტის დამოკიდებული ნაწილია** და სწორედ მისგან ფინანსდება. მისი მართვა **კომისიას** ეკისრება (163-ე მუხლის პირველი პუნქტი, AEUV), ხოლო კომისიას მხარს უჭერს **სამი წევრისგან შემდგარი კომიტეტი** (რომელიც შედგება მთავრობის წარმომადგენლებისა და სოციალური პარტნიორებისგან).

კომისია უფლებამოსილია, ფონდის რესურსები გამოყოს დამხმარე სქემების საფუძველზე, რომლებიც ემყარება წევრ სახელმწიფოთა განვითარების გეგმებს. დაფინანსების გადაწყვეტილებებს ცალკეულ შემთხვევებში იღებენ წევრი სახელმწიფოები. მხოლოდ სახსრების გამოყენების კონტროლისას შეიძლება წარმოიშვას პირდაპირი იურიდიული ურთიერთობები კომისიასა და ეროვნულ პროექტებს შორის; სხვა მხრივ, ეს შესაძლებელია მხოლოდ ზოგიერთი ფართომასშტაბიანი პროექტის შემთხვევაში. ღონისძიებები, წლიური სახელმძღვანელო პრინციპების თვალსაზრისით, **დასაქმების ევროპული სტრატეგიების** ნაწილია. ევროპული სოციალური ფონდის მუშაობა შეესაბამება სხვა სტრუქტურული ფონდების მუშაობას (რეგიონული და საყოველთაო ფონდები) და მასზე ვრცელდება იგივე ზოგადი წესები, რომლებიც ახლა გათვალისწინებულია სტრუქტურული ფონდების რეგულაციით 1303/2013 (OJ L 347/320).

დროთა განმავლობაში **ევროპული სოციალური ფონდის რესურსები** მნიშვნელოვნად გაიზარდა. ეს უკავშირდებოდა დავალებათა ჩამონათვალის გაფართოებასა და არაერთი სოციალურ-პოლიტიკურად განვითარებადი სახელმწიფოს გაწვევრიანებას კავშირში. მიუხედავად ამისა, პრაქტიკაში მისი ბიუროკრატიზებული სისტემა მუდმივად **კრიტიკის** ობიექტია. ხშირად, რაიმე სახის ინოვაციის ნაცვლად, ფონდის დაფინანსება გამოიყენება უკვე დაგეგმილი პროექტებისთვის, ან საბიუჯეტო ხვრელების აღმოსაფხვრელად. ევროპული სოციალური ფონდი, სხვა სტრუქტურულ ფონდებთან ერთად, ემსახურება ევროპული კავშირის წევრ სახელმწიფოთა სოციალურ-პოლიტიკურ და ფინანსურ გათანაბრებას. ადრე **ძირითადი მიმღებნი** იყვნენ სამხრეთის წევრი სახელმწიფოები, ინგლისი/ჩრდილოეთ ირლანდია, ირლანდია და 1990 წლიდან აღმოსავლეთ გერმანია. 2004 წლიდან მოყოლებული, წინა პლანზე წამოვიდნენ ახალგაწვევრიანებული ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის წევრი სახელმწიფოები.

V. მიმოხილვა: შიდა ბაზრის სოციალური განზომილება თუ სოციალური კავშირი?

სოციალური პოლიტიკა არსებითად **ეროვნული საკითხია**. დღემდე ევროპული კავშირის წევრ სახელმწიფოებს შორის ხელფასები და დასაქმების პირობები კვლავ მკვეთრად განსხვავდება. ეს ეხება სოციალურ პარტნიორებს შორის ურთიერთობასაც. შრომის სამართლის სფეროში ჰარმონიზაციის ზოგიერთი ღონისძიების გარდა, უპირველეს ყოვლისა, კონკურენციის პოლიტიკა, ძირითადი თავისუფლებები და კავშირის მოქალაქეობა ახდენს გავლენას ეროვნული სოციალური პოლიტიკის მასშტაბებზე და ზღუდავს მის შესაძლებლობებს. თავად ევროპული კავშირიც ატარებს სოციალურ პოლიტიკას, ძირითადად, თავისი სახსრების გამოყენებით. სხვა მხრივ, რჩება მხოლოდ იმედი, რომ ევროპულ ინტეგრაციასთან პირდაპირ დაკავშირებული ბაზრის გახსნა ცხოვრების სტანდარტს მნიშვნელოვნად გაზრდის. ამრიგად, ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტის სოციალური ასპექტი, რომელიც ლისაბონის რედაქციაში გაცხადებულია, როგორც „სოციალური საბაზრო ეკონომიკა“, ევროპულ სოციალურ კავშირზე მეტად შიდა ბაზრის სოციალურ ელემენტებს ავითარებს.

მე-8 ნაწილი. შიდა ბაზარი III: ფინანსების გადაადგილება

§30. კაპიტალისა და ანგარიშსწორების გადაადგილება

ლიტერატურა: *Lübke*, Der Erwerb von Gesellschaftsanteilen zwischen Kapitalverkehrs- und Niederlassungsfreiheit, 2006; *Nettesheim*, Unternehmensübernahmen durch Staatsfonds: Europarechtliche Vorgaben und Schranken, ZHR 172 (2008), 729; *Germelmann*, Konkurrenz der Grundfreiheiten und Missbrauch von Gemeinschaftsrecht, EuZW 2008, 596; *Hindelang*, The Free Movement of Capital and Foreign Direct Investment, 2009; *Roth*, Investitionsbeschränkungen im dt. Außenwirtschaftsrecht, ZBB 2009, 257; *Lippert*, Der EuGH und die Goldenen Aktien, JURA 2009, 342; *Holle*, Der „Fall VW“, AG 2010, 14; *Lecheler/Germelmann*, Zugangsbeschränkungen für Investitionen aus Drittstaaten, 2010; *Remien*, Kapitalverkehrsfreiheit und Privatrecht in der Rspr. des EuGH, GS Wolf, 2011, 717; *Clostermeyer*, Staatliche Übernahmeabwehr und die Kapitalverkehrsfreiheit zu Drittstaaten, 2011; *Verse*, Kapitalverkehrsfreiheit, VW-Gesetz und VW-Satzung – eine unendliche Geschichte?, FS Klein, 2013, 701; *Dopsch/Wutscher*, Beschränkungen der Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit am Beispiel der Maßnahmen im Rahmen der Zypernkrise, EuZW 2014, 729; *von Wilmsowsky*, Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 4. Aufl. 2015, § 12; *Stefánsson*, Die Kapitalverkehrsfreiheit in der Europäischen Union und im Europäischen Wirtschaftsraum, EuR 2016, 706; *Hütten*, Gesetzliche und satzungsmäßige Investitions- und Übernahmehindernisse: zum Einwirkungspotential der Kapitalverkehrs- und Niederlassungsfreiheit auf die Organisationsverfassung der Aktiengesellschaft, 2016; *Hölscher*, Unternehmenskauf und Investitionskontrolle, EWS2017, 251; *Hindelang/Hagemeyer*, Enemy at the Gates?, EuZW 2017, 882.

I. საფუძვლები

- 1 ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 63-66 მუხლებით დარეგულირებულია ისეთი ძირითადი მნიშვნელობის საკითხი, როგორიცაა **კაპიტალისა და ანგარიშსწორების თავისუფალი გადაადგილება, როგორც უშუალოდ წევრ სახელმწიფოებს, ისე წევრ სახელმწიფოებსა და მესამე ქვეყნებს შორის**. იგი ემსახურება ევროპული კავშირის შიდა ბაზრის შექმნას, მის შემდგომ შენარჩუნებას და შესაბამის დადებით ეკონომიკურ ეფექტებს; ამავე დროს, იგი აუცილებელია ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის ფუნქციონირებისთვისაც. საქონლის, პერსონალისა და მომსახურების გადაადგილების თავისუფლებები შესაძლებელია სრულად განხორციელდეს მხოლოდ კაპიტალისა და ანგარიშსწორების გადაადგილების ლიბერალიზაციით. გარდა ამისა, სახელმწიფოთაშორისი ინვესტიციები ემსახურება წევრ სახელმწიფოთა ეკონომიკების სამეწარმეო შერწყმასაც. ამ მნიშვნელობის გათვალისწინებით, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 26-ე მუხლის მე-2 პუნქტი კაპიტალისა და ანგარიშსწორების თავისუფალ გადაადგილებას განმარტავს, როგორც შიდა ბაზრის მნიშვნელოვან ნაწილს. სასამართლომ ეს იდეა, დაწყებული საქმით EuGH, 11.11.1981, Rs. 203/80, „Casati“, Rn. 8 (კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილების შესახებ), შემდგომში განიხილა და განავითარა თავის პრეცედენტულ სამართალში.
- 2 **კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილება** გულისხმობს ფინანსურ გადარიცხვებს უშუალოდ წევრ სახელმწიფოებს, ან წევრ სახელმწიფოებსა და მესამე ქვეყნებს შო-

რის უპირველეს ყოვლისა საქმე ეხება შესაბამისი ოდენობის კაპიტალდაბანდებას ან ინვესტიციას (EuGH, 31.1.1984, verb. Rs. 286/82 und 26/83, „Luisi und Carbone“, Rn. 21). იგი ძირითადად მოიცავს პირდაპირ ინვესტიციებს კომპანიებში, პორტფელურ ინვესტიციებს ფასიან ქაღალდებში, უძრავი ქონების საკითხებს და ა.შ; მაგრამ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გაგება სცილდება ამ ჩამონათვალს და კაპიტალის თავისუფალ გადაადგილებას აღიქვამს, როგორც შიდა ბაზრის აუცილებელ წინაპირობას. ადგილმდებარეობის მიხედვით წარმოების შეუფერხებელი გადანაწილება, კაპიტალის ყველაზე ეფექტიანი განაწილების თვალსაზრისით, შესაძლებელია მხოლოდ კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილების მეშვეობით. კომპანიების თავისუფალ დაფუძნებასა და კაპიტალის ლიბერალიზებულ გადაადგილებას შორის მჭიდრო ურთიერთკავშირია.

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 63-ე მუხლი არის **3** კაპიტალისა და ანგარიშსწორების გადაადგილების გლობალური თავისუფლების სულისჩამდგმელი ნორმა. იგი ითვალისწინებს **კაპიტალისა და ანგარიშსწორების ევროპულ და საერთაშორისო თავისუფლებებს შორის ურთიერთდამოკიდებულებას**, რომლის ფარგლებშიც არსებითად კრძალავს ყველა სახის შემლუდვას წევრ სახელმწიფოებსა და მესამე ქვეყნებს შორის. გამოყენების სფეროს გაფართოება მესამე ქვეყნების სიტუაციებზე, კაპიტალისა და ანგარიშსწორების თავისუფლებას ანიჭებს უნიკალურ სახასიათო (უნიკალური სავაჭრო შეთავაზების) ნიშანს ძირითად თავისუფლებებს შორის (Kemmerer, Kapitalverkehrsfreiheit und Drittstaaten, 2010).

განსაკუთრებით აშკარაა კავშირი შიდა ბაზარსა და **ანგარიშსწორების თავისუფალ** **4** **გადაადგილებას** შორის. ეს უკანასკნელი გულისხმობს კაპიტალის გადაცემის ისეთ შემთხვევებს, რომლებიც უშუალოდ ეხება: საქონლის გაცვლას, ან მომსახურებებს პერსონალის გადაადგილების სფეროში; ასევე, მომსახურების მიწოდებას, რასაც თან სდევს ფულადი ანაზღაურება. საქონლის მიწოდებისათვის საზღვრის კვეთის ელემენტის გარეშე გადახდისას, სახეზე არ იქნებოდა საქონლის თავისუფალი გადაადგილება. ამით აიხსნება ის, რომ 63-ე მუხლის მე-2 პუნქტის (AEUV) დაცვის სფერო განსაკუთრებით ფართოა. უნდა აღინიშნოს, რომ ანგარიშსწორების გადაადგილების თავისუფლება არ შემოიფარგლება მხოლოდ ისეთი საქონლით, მომსახურებით, დასაქმებულებით ან კაპიტალით, რომლებსაც თავისთავად ფარავს ერთ-ერთი ძირითადი თავისუფლება: ის უფრო მეტად ვრცელდება სახელმწიფოთაშორის გადახდებზე, სადაც არსებობს საზღვრის კვეთის ელემენტი. ამის შედეგად, მესამე ქვეყნებთან დაკავშირებული გადახდები ასევე ნორმის დაცვის ფარგლებში ექცევა.

კაპიტალისა და ანგარიშსწორების გადაადგილებასთან გარკვეული **სიმბიოზური ურ-** **5** **თიერთობა აქვს** ეკონომიკურ და მონეტარულ კავშირს. კაპიტალისა და ანგარიშსწორების გადაადგილების სრულ ლიბერალიზაციას, როგორც კავშირის შიგნით, ისე მესამე ქვეყნებთან მიმართებით, გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს ერთიანი ევროპული ვალუტის შესაქმნელად, რომელიც საერთაშორისო სავაჭრო, საინვესტიციო და სარეზერვო ვალუტა უნდა გახდეს აშშ დოლარის გვერდით. თავის მხრივ, სტაბილური ვალუტა უზრუნველყოფს მნიშვნელოვან კონკურენტულ უპირატესობას **ლიბერალიზებუ-**

ლი ევროპული კაპიტალის ბაზრისთვის. 1999 წელს ეკონომიკური და მონეტარული კავშირის შექმნის დასრულებამდე, კაპიტალისა და ანგარიშსწორების გადაადგილების ლიბერალიზაცია გარკვეულ საფრთხეების წინაშე იდგა. ჰარმონიზაციის ვალდებულებათა მიუხედავად (ევროპული სავალუტო სისტემა 1978), ეროვნულ მონეტარულ და სავალუტო პოლიტიკას შეეძლო, ვალუტის ღირებულების ცვალებადობა გამოეწვია, რასაც შედეგად წვერი სახელმწიფოების მხრიდან სდევდა (ნაკლებეფექტიანი) პროტექციონისტული რეფლექსები. ევროპული კავშირის შიგნით გაცვლითი კურსის რყევების საფრთხეები დღემდე არ აღმოფხვრილა ბოლომდე, ვინაიდან 28 წვერი სახელმწიფოდან მხოლოდ 19-ია მონეტარული კავშირის წვერი (ლიეტუვაში „ევრო“ ოფიციალურ ვალუტად 2015 წლის 1 იანვრიდან არის მიმოქცევაში). ამასობაში, „ევროს“ გადარჩენის ღონისძიებათა შედეგად, კვლავ აქტუალური გახდა კაპიტალის გადაადგილების შეზღუდვები (კვიპროსი, 2013 წლის აპრილი, იხ. *Dopsch/Wutscher, EuZW* 2014, 729; საბერძნეთი 2015 წლის ივნისი); ეს საფრთხის შემცველია ევროპული კავშირის ცენტრალური საყრდენისათვის, თუმცა, სამაშველო ხარჯების სამართლიანი განაწილება გარდაუვალია. დღესდღეობით, კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილება მნიშვნელოვანი საკითხია იმ წვერ სახელმწიფოთა საგადასახადო რეგულაციებში, რომლებიც ხშირად უწევენ დისკრიმინაციას სახელმწიფოთაშორის კაპიტალდაბანდებებს ან, სულ მცირე, ზიანს აყენებენ საერთაშორისო ინვესტიციებს.

II. კაპიტალისა და ანგარიშსწორების გადაადგილების პირველადსამართლებრივი რეგულაციები

ლიტერატურა: *Schön*, Der Kapitalverkehr mit Drittstaaten und das internationale Steuerrecht, FS Wassermeyer, 2005, 489; *Stünkel*, EG-Grundfreiheiten und Kapitalmärkte, 2005; *Hindelang*, Wie viel Freiheit wagen? Das Verhältnis von EG-Kapitalverkehrs- und Niederlassungsfreiheit und die Reglementierung von Direktinvestitionen in und aus Drittstaaten, in: Reinisch/Knahr (Hrsg.), Aktuelle Probleme und Entwicklungen im Internationalen Investitionsrecht, 2008, 79; *ders.*, Direktinvestitionen und die Europäische Kapitalverkehrsfreiheit im Drittstaatenverhältnis, JZ 2009, 829; *Kemmerer*, Kapitalverkehrsfreiheit und Drittstaaten, 2010; *Hindelang*, Die steuerliche Behandlung drittstaatlicher Dividenden und die europäischen Grundfreiheiten, IStR 2013, 77; *Kraft/Mengel*, Anwendbarkeit der Kapitalverkehrsfreiheit auf Drittstaatsdividenden in DBA-Situationen, IStR 2014, 309; *Watrin/Eberhardt*, Anwendung der Kapitalverkehrsfreiheit im Bereich der internationalen Dividendenbesteuerung, BB 2014, 2967; *Gosch/Schönfeld*, Kapitalverkehrsfreiheit und Drittstaaten – Ein (vorläufiger) Zwischenstand, IStR 2015, 755; *Forchhammer*, Ist die Dividendenbesteuerung ausländischer Pensionsfonds unionsrechtskonform?, ISR 2017, 117; *Weber*, Verstößt die Hinzurechnungsbesteuerung bei Drittstaatsverhältnissen gegen die europarechtlich verbürgte Kapitalverkehrsfreiheit?, DStR 2017, 1302.

1. კაპიტალის ბაზრის ლიბერალიზაცია

- 6 კაპიტალის გადაადგილების თავისუფლების პირდაპირი ეფექტი თავდაპირველად მხოლოდ მაასტრიხტის ხელშეკრულებამ შექმნა. ამის შემდეგ (საწყის ეტაპზე 1988 წლის დირექტივით უზრუნველყოფილი) ანგარიშსწორებისა და კაპიტალის გადაადგილების თავისუფლების მარეგულირებელი ნორმები პირველადი სამართლის დონეზე გაიწერა 63-ე და მომდევნო მუხლებში (AEUV). ამასთან, ჰერჯერობით, წინა პლანზე

წამოწეულია ბაზრის გახსნილობის ლიბერალური განზომილება. საუბარია სხვადასხვა დონეზე **(საინვესტიციო) კაპიტალის თავისუფალი ნაკადის შემზღუდვებთან** ბრძოლაზე. ამ საკითხს ღრმა პოლიტიკური ხარისხი/ხასიათი აქვს: ინვესტიციებს, სამენარმეო განზრახვიდან გამომდინარე, შეუძლიათ, სიღრმისეულად ჩაერიონ სახელმწიფოს ეკონომიკურ საქმიანობაში. ამრიგად, ე.წ. „სახელმწიფო ფონდების“ როლის შესახებ დისკუსია აჩვენებს, რომ ინვესტიციებისთვის ბაზრის გახსნამ შეიძლება მნიშვნელოვნად შეამციროს სახელმწიფოს მხრიდან ჩარევის მასშტაბი. 1998 წელს ინვესტორებისთვის ბაზარზე წვდომის **სრულყოფილი ლიბერალიზაციის** მცდელობებმა საერთაშორისო დონეზე შთამბეჭდავი მარცხი განიცადა (*Nieuwenhuys, Multilateral Regulation of Investment, 2001*). ორმხრივი ინვესტიციების ხელშეკრულებები (BITs), ძირითადად, ორიენტირებულია არსებული ინვესტიციების დაცვაზე, მაგრამ არ უზრუნველყოფს ბაზარზე რეგულარული წვდომის უფლებას. WTO-ის კონტექსტში, TRIMS ხელს უშლის სავაჭრო შემზღუდვებს, რომლებიც საინვესტიციო პოლიტიკის მიზნებიდან გამომდინარეობს, თუმცა არც აქ არის განსაზღვრული სრულყოფილი ლიბერალიზაციის ვალდებულება. ამ ფონზე 63-ე მუხლი (AEUV) წარმოგვიდგება აქამდე უცნობ ინსტრუმენტად კაპიტალის ბაზრის გახსნისათვის.

დებულების მნიშვნელობა ხამგასმულია იმით, რომ **უაღრესად ფართოდ განიმართება ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრეცედენტულ სამართალში**: ეს ეხება არა მხოლოდ საგარეო ვაჭრობის შემზღუდვებს, არამედ კორპორაციულ და საგადასახადო რეგულაციებსაც, რომლებიც უარყოფით გავლენას ახდენს სახელმწიფოთაშორის ინვესტიციებზე; კერძოდ, ისინი საშინაო ინვესტიციებს, საერთაშორისოსთან მიმართებით, არასახარბიელო მდგომარეობაში აყენებს. მეტიც, როდესაც რომელიმე სახელმწიფოს კორპორაციული და საგადასახადო რეგულაციები არახელსაყრელ სპეციალურ რეჟიმს აწესებს, სასამართლო აღიარებს უარყოფითი ეფექტის განზოგადებულ გავლენას, იმის მიუხედავად, რეგულაციები სპეციალურად ეწინააღმდეგება სახელმწიფოთაშორის ინვესტიციებს თუ არა. ამ გზით, 63-ე მუხლი (AEUV) სიღრმისეულად ერევა წევრ სახელმწიფოთა ეროვნულ ეკონომიკურ და საგადასახადო სამართალში. განხილვის საგანია, რამდენად განსხვავებულად ვრცელდება თავისუფლება წევრ სახელმწიფოთა ურთიერთობებზე, როგორც კავშირის ფარგლებში, ისე მესამე ქვეყნებთან. ჯერჯერობით, ასეთი გრადაციები საკითხის მიმართ მხოლოდ ზოგიერთ იურიდიულ და დოგმატურ მიდგომაში შეიმჩნევა.

ა) სხვა ძირითად თავისუფლებებთან კავშირი

საკმაოდ ხშირად ჩნდება პრობლემა, როგორცაა კაპიტალისა და ანგარიშსწორების თავისუფალი გადაადგილების გამიჯვნა შიდა ბაზრის სხვა ძირითადი თავისუფლებებისგან (*Germelmann, EuZW 2008, 596*). განსაკუთრებით აქტუალურია ეს საკითხი დაფუძნების თავისუფლების კონტექსტში, რაც ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს არაერთი მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილების საგანი გახდა (იხ: EuGH, 3.10.2006, Rs. C-452/04, „Fidium Finanz“; EuGH, 13.3.2007, Rs. C-524/04, „Thin Cap Group“; EuGH, 13.11.2012, C-35/11, „Test Claimants in the FII Group Litigation II“). თუმცა, სასამართლოს პრეცედენტულ სამართალს ამ საკითხზე პრაქტი-

კაში სიცხადე ჯერჯერობით არ შემოუტანია. ზოგიერთ შემთხვევაში, ივარაუდება, რომ ცალკეული გარიგებები შეიძლება მოხვდეს რამდენიმე თავისუფლების დაცვის ფარგლებში, რის შედეგადაც კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილება და სხვა თავისუფლებები კუმულაციურად გამოიყენება (*Hindelang*, in: Reinisch/Knahr, 79). ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ზოგიერთი გადაწყვეტილება შეიძლება ისე განიმარტოს, რომ მოიცავდეს კორპორაციულ სახელმწიფოებრივ შეღავათებს. განსხვავებული მოსაზრების თანახმად, რომელსაც, როგორც ჩანს, ახლა სასამართლოც იზიარებს, წევრი სახელმწიფოს ის ღონისძიებები, რომლებიც უკავშირდება აქციონერის მაკონტროლებელ პოზიციას („ოქროს წილი“ და ა.შ.), მხოლოდ მაშინ უნდა შეფასდეს 49-ე მუხლის (AEUV) მიხედვით, როცა ზეგავლენას ახდენს კაპიტალის ტრანსსაზღვრო ნაკადზე (უახლესი სასამართლო პრაქტიკისთვის იხ. EuGH, 11.9.2014, Rs. C-47/12, „Kronos“; აგრეთვე EuGH, 26.3.2009, Rs. C-326/07, „KOM/Ital.“). საპირისპიროდ, ღონისძიებები, რომელთა მიზანაც არ არის ადმინისტრირება და კონტროლი, უნდა შეფასდეს მხოლოდ 63-ე მუხლის (AEUV) საფუძველზე. ზომებს, რომლებიც კორპორაციული რეგულაციების მიღმაა (საგარეო ვაჭრობის შემლუდვები, საგადასახადო კანონმდებლობა და ა.შ.), განასხვავებენ ზოგადი შეხედულებისამებრ: ისინი უნდა შეფასდეს 49-ე მუხლით (AEUV), თუკი ხელს უშლიან განმსაზღვრელი გავლენის მიღებას. როცა ეს ღონისძიებები პორტფელურ ინვესტიციებს აფერხებს, განმსაზღვრელი გავლენის ზღვრამდე, გამოიყენება 63-ე მუხლი (AEUV). რეალობაში ამ ტიპის ღონისძიებები შეიძლება კუმულაციურად მოიცავდეს ორ თავისუფლებას (*Nettesheim*, ZHR 172 (2008), 729 mwN.; EuGH, 11.11.2010, Rs. C-543/08, „KOM/Port. III“; EuGH, 13.11.2012, Rs. C-35/11, „Test Claimants in the FII Group Litigation II“; *Kraft/Mengel*, IstR 2014, 309). ამ კონტექსტში გაურკვეველია, თუ რა ბარიერი ვრცელდება აქციონერის „უსაფრთხო გავლენის“ მიღებაზე (იხ. ხსენებული საქმე C-35/11 და EuGH, 19.7.2012, Rs. C-31/11, „Scheunemann“; შდრ. *Gosch/Schönfeld*, IstR 2015, 755, 758).

იგივე პრინციპი მოქმედებს, როდესაც კაპიტალის გადაადგილების თავისუფლებასთან ერთად გამოიყენება მომსახურებისა და დასაქმებულთა გადაადგილების თავისუფლებებიც; საქონლისა და ანგარიშსწორების გადაადგილების თავისუფლებასთან კავშირი კი ექსკლუზიური სახისაა.

ბ) კაპიტალის გადაადგილების თავისუფლების გამოყენების სფერო

აა) ლიბერალიზაცია შიდა ბაზარზე და მესამე ქვეყნებთან ურთიერთობაში

- 9 ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 63-ე მუხლის პირველი პუნქტის ლიბერალიზაციის ობიექტია კაპიტალის გადაადგილება. ეს ცნება ხელშეკრულებაში განმარტებული არ არის და შეგნებულად ღიადაა დატოვებული. ხშირად შევხვდებით განმარტებას, სადაც კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილება აღწერილია, როგორც **უძრავი ან ფულადი კაპიტალის ღირებულების ცალმხრივი სახელმწიფოთაშორისი გადაცემა, რომელიც რეგულარულად ემსახურება ინვესტიციას**. ეს, თავის მხრივ, შეიძლება გაგებული იყოს განმარტების ამოსავალ წერტილად. შეუძ-

ლებელია, კაპიტალის გადაადგილება უცვლელად და საბოლოოდ განიმარტოს, თუ მისი განსაზღვრებები ასეთი მრავალფეროვანი იქნება. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო რეგულარულად იყენებს **88/361 დირექტივის** (Abl. L 178/5) I დანართში წარმოდგენილ ნომენკლატურას, რომელიც ეხმარება განმარტებას. კაპიტალის გადაადგილება შეიძლება მოიცავდეს შემდეგ საკითხებს: უძრავი ქონების შეძენა, აქციებითა და ფასიანი ქაღალდებით/ობლიგაციებით ვაჭრობა, კომპანიების შეძენა (აქტივებისა თუ აქციების ყიდვით), კომპანიისთვის კაპიტალის შენატანი, სესხების აღება, მოთხოვნების დათმობა, გირაოს დანიშვნა, აგრეთვე, ბანკნოტებისა და მონეტების მიმოქცევა. კაპიტალის გადაადგილებაში შედის მემკვიდრეობისა და შემოწირულობების საკითხებიც (EuGH, 31.3.2011, Rs. C-450/09, „Schröder“), სახელმწიფოთაშორისი სესხები და ნათხოვნობები (EuGH, 26.4.2012, Rs. C-578-580/10, „van Putten u. a.“ [ნაქირავები მანქანით სარგებლობის შემღუდვები]). თავისუფლება მოიცავს არამართო ტრანზაქციას, არამედ ყველა მოქმედებას, რომლებიც საჭიროა მისი სრულყოფილი განხორციელებისათვის.

კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილება ვრცელდება **ევროპული კავშირის ყველა 10 წევრ სახელმწიფოზე**. ზოგიერთმა ქვეყანამ კავშირში გაწევრიანებისას შეათანხმა გარდამავალი პერიოდებისთვის გათვლილი და გამონაკლისი დებულებები უძრავი ქონების, სასოფლო-სამეურნეო მიწებისა და ტყეების შეძენის შესახებ.

კაპიტალისა და ანგარიშსწორების გადაადგილების თავისუფლება თავისი **პერსონა- 11 ლური მოქმედების სფეროში** არ შემოიფარგლება წევრ სახელმწიფოთა მოქალაქეებით. ძირითადად, ყველა ფიზიკურ და იურიდიულ პირს შეუძლია მიმართოს მას, ეროვნების ან მოქალაქეობრივი კუთვნილების მიუხედავად. ტერიტორიული მოქმედების სფეროც სცილდება ევროპული კავშირის საზღვრებს. კავშირმა ცალმხრივად აკრძალა შემღუდვები მესამე ქვეყნებთან კაპიტალისა და ანგარიშსწორების გადაადგილებაზე.

ბბ) ლიბერალიზაცია მესამე ქვეყნებთან მიმართებით

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 63-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, კაპიტალის გადაადგილების თავისუფლება თანაბრად გამოიყენება როგორც შიდა ბაზარზე, ისე **წევრ სახელმწიფოებსა და მესამე ქვეყნებს შორის** (ვრცლად იხ. *Hindelang, The Free Movement of Capital and Foreign Direct Investment*, 2009). ეს აიხსნება არა მხოლოდ იმით, რომ ცალმხრივი ლიბერალიზაცია დადებით გავლენას ახდენს ევროპული შიდა ბაზრის კეთილდღეობაზე, არამედ ევროს, როგორც საერთაშორისო სავაჭრო, საინვესტიციო და სარეზერვო ვალუტის წარმატებითაც, რაც უზრუნველყოფს კაპიტალის თავისუფალ ნაკადს კონკრეტული სავალუტო ზონის მიღმა. აქედან გამომდინარე, კაპიტალის გადაადგილებისა და სხვა ძირითადი თავისუფლებების გამოყენების სფეროთა გამიჯვნა განსაკუთრებით აქტუალურია მესამე ქვეყნებთან მიმართებით (იხ. EuGH, 11.9.2014, Rs. C-47/12, „Kronos“; EuGH, 13.11.2012, Rs. C-35/11, „Test Claimants in the FII Group Litigation II“; Gosch/Schönfeld, IStR 2015, 755; Watrin/Eberhardt, BB 2014, 2976). ამასთან,

შეცვლილი საწყისი მდგომარეობის გათვალისწინებით (ზოგადად მხოლოდ ცალმხრივი ლიბერალიზაცია), ევროპული კავშირის მხრიდან შეზღუდვის შესაძლებლობები მესამე ქვეყნებთან მიმართებით შედარებით უფრო ფართოა, ვიდრე კავშირის შიგნით (Seidel, GS Grabitz, 1995, 772). ევროპული კავშირის გახსნილობა იმ დონემდე მივიდა, რომ ამჟამად განიხილება მესამე ქვეყნებიდან მომდინარე ინვესტიციების გაძლიერებული კონტროლისთვის დაქვემდებარების საკითხი.

გ) კაპიტალის გადაადგილების თავისუფლების შეზღუდვები

- 13** 63-ე მუხლის პირველი პუნქტის (AEUV) თანახმად, **პირველადი სამართალი** კრძალავს **ყველა სახის შეზღუდვას** კაპიტალის გადაადგილებაზე წევრ სახელმწიფოთა შორის და მესამე ქვეყნებთან მიმართებით. ეს აკრძალავს **უშუალოდ** მოქმედებს როგორც შიდა მასშტაბით, ისე მესამე ქვეყნებთან ურთიერთობებში (EuGH, 14.12.1995, verb. Rs. C-163/94 u. a., „Sanz de Lera u. a.“).
- 14** 63-ე მუხლის პირველი პუნქტით (AEUV) გათვალისწინებული **შეზღუდვის ცნება**, დისკრიმინაციულ სახელმწიფო რეგულაციებთან ერთად, მოიცავს ისეთი სახის ღონისძიებებსაც, რომლებიც განურჩევლად გამოიყენება სახელმწიფოთაშორისი და საშინაო გარიგებებისათვის. 63-ე მუხლი (AEUV) დისკრიმინაციის ამკრძალავ როლს, უპირველეს ყოვლისა, საგადასახადო სამართალში ასრულებს (მაგ.: EuGH, 16.6.2011, Rs.C-10/10, „KOM/Österreich“: კვლევითი და სასწავლო მიზნების მქონე ინსტიტუტებისთვის შეწირულობების დიფერენცირებული საგადასახადო დაბეგვრა; EuGH, 31.3.2011, Rs.C-450/09, „Schröder“: დიფერენციატა შემოსავლების დაბეგვრისას). საპირისპიროდ, 63-ე მუხლი (AEUV), როგორც შეზღუდვების ამკრძალავი ნორმა, უპირველეს ყოვლისა, გამოიყენება ინვესტიციების შეზღუდვების საწინააღმდეგოდ (EuGH, 9.10.2014, C-326/12, „van Caster“: „კაპიტალის გადაადგილების შეზღუდვები [არის] ის, რაც ხელს უშლის ინვესტიციების განხორციელებას – არარეზიდენტი პირების მხრიდან რომელიმე წევრ სახელმწიფოში, ან კავშირის მოქალაქეთა მხრიდან სხვა სახელმწიფოებში“; შდრ. აგრეთვე EuGH, 13.3.2014, C-375/12, „Bouanich“). საქონლის თავისუფალი გადაადგილებისგან განსხვავებით, კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილება არ განასხვავებს კაპიტალის იმპორტსა და ექსპორტს. ის ორივე მიმართულებით ექვემდებარება მსგავს წესებს. და ბოლოს, რაც არანაკლებ მნიშვნელოვანია, კაპიტალის თავისუფალ გადაადგილებას პრაქტიკული მნიშვნელობა აქვს ეროვნული კორპორაციული სამართლის განსაკუთრებული წესებისთვის, რომლებიც საჯარო ხელისუფლებას სპეციალურ უფლებებს ანიჭებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობისათვის. ამით აქციონერებს არ ეძლევათ საშუალება, რომ (შესაძლოა პროტექციონისტული) გავლენა მოახდინონ კომპანიის ფუნდამენტურ გადაწყვეტილებებზე („Goldene Aktien“, დამატებითი ხმის უფლებები ან მსგავსი, იხ. EuGH, 23.10.2007, Rs.C-112/05 „KOM/D“ [VW-კანონი]; განმარტების შესახებ: EuGH, 22.10.2013, Rs.C-95/12, „KOM/D“).
- 15** კვლავინდებურად გაურკვეველია, რამდენად შეიძლება **Keck-ის პრეცედენტული სამართლის** გამოყენება კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილების კონტექსტში. ნე-

ბისმერ შემთხვევაში, რეალურობის ზღვარს ქვემოთ შემზღუდვები (*de minimis non curat praetor*) არ წარმოადგენს ფაქტობრივ შემზღუდვებს (მაგ.: EuGH, 9.2.1995, Rs. C-412/93, „Leclerc-Siplec“).

63-ე მუხლის (AEUV) პირველი პუნქტის **აკრძალვის ადრესატები**, პირველ რიგში, **16**
წევრი სახელმწიფოები არიან. კერძო პირთა ჩართვა კაპიტალის გადაადგილების თავისუფლებაში საკამათოა; თუმცა, შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ „კერძო ძალაუფლების“ ან რეგულირების უფლებამოსილების მქონე პირები ასევე შეიძლება ხვდებოდნენ კაპიტალის გადაადგილების თავისუფლების ფარგლებში. ამ მხრივ, აუცილებლად გასათვალისწინებელია კერძო პირთა შემზღუდული სამართლებრივი ბოჭვა.

კერძო პირთა სამართლებრივ ბოჭვას პრაქტიკული მნიშვნელობა ენიჭება, მაგალითად, კერძო **17**
კორპორაციათა წესდების შემუშავებისას, რამდენადაც ის აღიქმება კაპიტალის სახელმწიფოთაშორისი გადაადგილების შემფერხებლად.

დ) კაპიტალის გადაადგილების თავისუფლების შემზღუდვების გამართლება

მიუხედავად 63-ე მუხლის (AEUV) პირველი ნაწილით გათვალისწინებული აკრძალვისა, კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილება **ვერ იქნება შეუმზღუდავი** (*Ohler*, WM 1996, 1801). ზოგადი ინტერესებიდან გამომდინარე, 65-ე მუხლი (AEUV) ითვალისწინებს **დაცვის ცალსახა დებულებებს**. მათ შორისაა ეროვნული გამონაკლისები **საგადასახადო რეგულირებისა და შიდასახელმწიფოებრივი სამართლებრივი წესრიგის, ასევე, საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და წესრიგის** დაცვის საფუძვლებით. სხვა ძირითადი თავისუფლებების მსგავსად, ამ შემზღუდვებზე ვრცელდება „შემზღუდვის შემზღუდვები“. სახელმწიფოს ღონისძიებები უნდა შეესაბამებოდეს პროპორციულობის პრინციპს. **18**

65-ე მუხლის პირველი პუნქტი (AEUV) კრძალავს **ეროვნული საგადასახადო წესების** დიფერენცირებას საცხოვრებელი ადგილისა და ინვესტიციის ადგილის მიხედვით. ამასთან, თავისუფლებაში ჩარევის ამ ცალსახა ნებართვამ არ უნდა გამოიწვიოს ის, რომ კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილების ფარგლებში არსებობდეს უფრო გამარტივებული სტანდარტი დისკრიმინაციული საგადასახადო წესების გასამართლებლად, ვიდრე სხვა ძირითადი თავისუფლებების შემთხვევებშია. დისკრიმინაციული გადასახადები აქაც დაუშვებელია, რადგან ობიექტურად არ არის გამართლებული. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, 65-ე მუხლის მე-3 პუნქტზე (AEUV) დაყრდნობით – რომელიც ამავე მუხლის პირველი პუნქტის პირველი ქვეპუნქტით (AEUV) განსაზღვრულ „საგადასახადო დათქმას“ თავადვე აწესებს და ზღუდავს – აკრძალულად მიიჩნევს თვითნებურ ანუ ობიექტურად გაუმართლებელ დიფერენციაციებს (მაგ.: EuGH, 6.6.2000, Rs. C-35/98, „Verkooijen“). **19**

65-ე მუხლის პირველი პუნქტის პირველი ქვეპუნქტი (AEUV) შესაძლებელს ხდის **აუცილებელი ზომების** მიღებას, რომელთა მიზანია: ეროვნული სამართლებრივი და ადმინისტრაციული რეგულაციების დარღვევის თავიდან აცილება (1. ვარიანტი); საანგარიშო პროცედურების დადგენა ადმინისტრაციული ან სტატისტიკური ინფორმაციის მისაღებად კაპიტალის გადაადგილების შესახებ (2. ვარიანტი); და ისეთი ღონისძიებების **20**

გატარება, რომლებიც აუცილებელია საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების საფუძვლებიდან გამომდინარე (3. ვარიანტი). 1. ვარიანტის ტიპურ ზომებს განეკუთვნება ინფორმაციისა და შემოსუბების უფლებები ბიზნესტრანზაქციებში, მაგალითად, გადასახადებისათვის თავის არიდების ასაცილებლად. ვარიანტი 3. ითვალისწინებს ისეთ ზომებს, რომლებიც მიზნად ისახავს, მაგალითად, ენერგიით მომარაგებას საგანგებო სიტუაციაში. საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების კონცეფციაზე შეიძლება აღინიშნოს ის, რაც უკვე ითქვა საქონლის თავისუფალ გადაადგილებასთან მიმართებით. ზომები ზოგადი ფინანსური ინტერესების მიზნების მისაღწევად ან წმინდა ეკონომიკური სირთულეებიდან გამომდინარე, როგორც წესი, გამორიცხულია (EuGH, 14.3.2000, Rs. C-54/99, „Église de scientologie“).

21 65-ე მუხლის მე-2 პუნქტი (AEUV) არ შეიცავს გამართლების საფუძველს: ის მიუთითებს საფუძვლებზე, რომლებიც მოცემულია თავში დაფუძნების თავისუფლების შესახებ. თუმცა, ძირითად თავისუფლებათა უფრო თანმიმდევრული განმარტებისა და გამართლების საფუძვლების ფონზე, ამ მითითებას, რა თქმა უნდა, არსებითი მნიშვნელობა არ აქვს.

22 ცალსახად ნორმირებული გამართლების საფუძვლების გარდა, საქონლის გადაადგილებისა („Cassis de Dijon-Doktrin“) და სხვა ძირითადი თავისუფლებების შემთხვევათა მსგავსად, გამოიყენება **დაუნერელი** ეროვნული შეზღუდვები: ნევრ სახელმწიფოებს შეუძლიათ მათი გამოყენება, თუ ისინი შეესაბამება ზოგადი **ინტერესების სავალდებულო მოთხოვნებს** (მაგ.: ფულის გათეთრება, საგადასახადო თანმიმდევრულობა და ინვესტირების დაცვა) და **აუცილებელია** მიზნის მისაღწევად (EuGH, 3.2.1993, Rs. C-148/91, „Veronica“; EuGH, 4.6.2002, Rs. C-367/98, „KOM/Portugal“ [„ოქროს აქციები“]). სახელმწიფოს განსაკუთრებული კორპორაციულ-სამართლებრივი უფლებების გათვალისწინებით, კრიზისის დროს სპეციალური წესები შეიძლება გამართლდეს ენერგიის მიწოდების უსაფრთხოებით („ადამიანის არსებობისათვის აუცილებელი პირობების უზრუნველყოფა“) (EuGH, 4.6.2002, Rs. C-503/99, „KOM/Belgien“); ამასთან, ზოგადი ნებართვის მოთხოვნები, ზუსტი კრიტერიუმების გარეშე, არ კმარა (EuGH, 13.5.2003, Rs. C-463/00, „KOM/Spainen“). ე. წ. „VW-ის კანონის“ განსაკუთრებული წესები მართლმსაჯულების სასამართლომ, დასაქმებულთა (ლეგიტიმური) დაცვის მოთხოვნებიდან გამომდინარე, გამართლებულად არ მიიჩნია (EuGH, 23.10.2007, Rs. C-112/05, „KOM/Deutschland“). გავრცელებული შეხედულების საწინააღმდეგოდ, გამართლების დაუნერელი საფუძვლები გამოიყენება არა მხოლოდ არაკონკრეტულ, არამედ დისკრიმინაციულ წესებზეც.

23 განსაკუთრებული წესები ვრცელდება მესამე ქვეყნებთან კაპიტალის გადაადგილების შეზღუდვათა გამართლებაზე. 64-ე და 66-ე მუხლები (AEUV) იძლევა დამცავი ღონისძიებების გატარების საშუალებას. დროებითი (ეკონომიკური) დამცავი ზომების მიღება შესაძლებელია, როდესაც მესამე ქვეყნის კაპიტალის გადაადგილება სერიოზულად აფერხებს **ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის ფუნქციონირებას**. გარდა ამისა, კაპიტალისა და ანგარიშსწორების გადაადგილების სფეროში დასაშვებია დაუყოვნებლივი ზომებიც, როგორც **ეკონომიკური სანქციების (პოლიტიკური) ინსტრუმენტი**

მესამე ქვეყნებთან მიმართებით, რომელსაც ევროპული კავშირი ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ფარგლებში იღებს (მაგ.: ევროპული გაერთიანების მონაწილეობა აშშ-ის მიერ პაიტის წინააღმდეგ დაწესებულ სანქციებში 1993/94; „ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის დათქმის“ შესახებ უფრო ვრცლად იხ. *Vaucher*, RTDE 1993, 39; იხ. აგრეთვე *Nettesheim*, CMLRev 2007, 567). 64-ე მუხლის პირველი პუნქტის (AEUV) თანახმად, წევრი სახელმწიფოების ან გაერთიანების მიერ მესამე ქვეყნებისთვის დაწესებული შეზღუდვები კაპიტალის გადაადგილებასთან დაკავშირებით, რომლებიც 1994 წლამდე დაინერგა, შეიძლება შენარჩუნდეს ან თავიდან დარეგულირდეს, თუკი არ აღემატება არსებულ შეზღუდვებს (მაგ.: EuGH, 21.5.2015, Rs. C-560/13, „Wagner-Raith“, იხ. აგრეთვე *Gosch/Schönfeld*, IStR 2015, 755, 759-60). 64-ე მუხლის მე-2 პუნქტი (AEUV), როგორც უფლებამოსილების ერთადერთი სამართლებრივი საფუძველი კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილების ნაწილში, ევროპულ კავშირს საშუალებას აძლევს, რომ შეიმუშაოს კანონმდებლობა მესამე ქვეყნებთან ვაჭრობის სფეროში.

საერთო ჯამში, კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილების პრინციპის სხვადასხვა შემ- 24
ლუდვა და გამოწვევის **შემზღუდველი ხასიათისაა და საზოგადოებაზეა ორიენტირებული**. შიდა ბაზარი შეძლებისდაგვარად ხელუხლებელი უნდა დარჩეს.

2. უზრუნველყოფის ვალდებულებები

ჯერჯერობით, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრეცედენტულ 25
სამართალში წინა პლანზე წამოწეულია ლიბერალიზაცია. ამ დრომდე არ არსებობს ისეთი სასამართლო პრაქტიკა უზრუნველყოფის ვალდებულებებზე, როგორიც ჩამოყალიბდა სხვა ძირითად თავისუფლებებთან მიმართებით. ყოველ შემთხვევაში, დღესდღეობით ძნელი წარმოსადგენია კერძო პირთა რაიმე დამაზიანებელი გავლენა კაპიტალის თავისუფალ გადაადგილებაზე, რომელიც გამოიწვევდა კავშირის მხრიდან ჩარევის სამართლებრივ ვალდებულებას.

3. ანგარიშსწორების გადაადგილების თავისუფლება

ანგარიშსწორების თავისუფალი გადაადგილება, როგორც სხვა ძირითად თავისუფ- 26
ლებათა (საქონლისა და პირებისა თავისუფალი გადაადგილება) განხორციელების წინაპირობა, დიდწილად უკვე 1994 წლამდე იყო უზრუნველყოფილი. 63-ე მუხლის მე-2 პუნქტის (AEUV) შესაბამისად, ამჟამად **პირველადი სამართალი კრძალავს** ყველა სახის **შეზღუდვას**, როგორც წევრ სახელმწიფოებს, ისე წევრ სახელმწიფოებსა და მესამე ქვეყნებს შორის ანგარიშსწორების გადაადგილებაზე. ამგვარად, ეს თავისუფლება კაპიტალის გადაადგილების თავისუფლების გვერდით დგას და **უშუალოდ მოქმედებს** (ჯერ კიდევ 1994 წლამდე: EuGH, 31.1.1984, Rs. 286/82 და 26/83, „Luisi und Carbone“).

იგი მოიცავს როგორც ფულადი ვალდებულებების ანგარიშსწორებას („**გადახდებს**“), ისე ფულის 27
გადაცემას საზღვრის კვეთის საშუალებით და გადახდის სხვა ფიზიკურ საშუალებებს („**გადარიცხვას**“). თავისუფლება ვრცელდება ყველა სახის ტრანსფერზე, მათ შორის, ელექტრონული გადახდის

საშუალებებზე. შიდა ბაზარზე მათი მნიშვნელობის გამო, **დაუშვებელი შეზღუდვები** ფართოდ უნდა განიმარტოს.

თუმცა, ანგარიშსწორების გადაადგილების გარკვეული **შეზღუდვები** გარდაუვალია. მესამე ქვეყნებთან მიმართებით, 65-ე და 75-ე მუხლები (AEUV) შიდასახელმწიფოებრივი საგადასახადო სამართლის, ასევე, Ordre Public-ის დაცვისა და საგარეო პოლიტიკური საფუძვლებიდან გამომდინარე, იძლევა კაპიტალისა და ანგარიშსწორების გადაადგილების შემზღუდველი ზომების მიღების საშუალებას. ეს ეხება **ფულის გათეთრების წინააღმდეგ ბრძოლასაც** (დირექტივა 2001/97, ABI. L 344/76).

- 28 ნევრ სახელმწიფოებსა და მესამე ქვეყნებს შორის ანგარიშსწორების თავისუფალი გადაადგილება** ისევეა უზრუნველყოფილი, როგორც შიდა ბაზარზე (63-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV). ყოველივე ეს გამოხატავს სავალუტო ბაზრების მიმდინარე ინტერნაციონალიზაციას.

III. მიმოხილვა

- 29 განვითარების დიდი ნახტომი**, რომელიც გამოიწვია კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილების დებულებებმა მასტრიხტის ხელშეკრულებაში, რეალობაში ჯერ კიდევ არ ასახულა სათანადოდ. პოლიტიკური პრაქტიკა და ევროპული მართლმსაჯულება მხოლოდ ახლა იწყებენ ამ დებულებათა მნიშვნელობის შეცნობას და ნევრ სახელმწიფოთა მიმართ გამოყენებას. განსაკუთრებით კომისია იკავებს თავს ჯერჯერობით ურთიერთგაგების ჩამოყალიბებისგან. ამასობაში, დებულების პოტენციური მნიშვნელობა ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ბოლოდროინდელი პრეცედენტული სამართლის საშუალებით სულ უფრო აშკარა ხდება. ჯერჯერობით 63-ე მუხლის (AEUV) საფუძველზე არ შეფასებულა ყველა ის შიდასახელმწიფოებრივი ღონისძიება, რომლებსაც შეუძლია კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილების შეფერხება ევროპულ კავშირში.

§31. ფინანსური ბაზრები

ლიტერატურა: Assmann, Bank- und Kapitalmarktrecht, in: Gebauer/Wiedmann (Hrsg.), Zivilrecht unter europäischem Einfluss, 2. Aufl. 2010, 1051; Kümpel/Wittig, Bank- und Kapitalmarktrecht, 4. Aufl. 2011; Herdegen, Europäische Bankenunion, WM 2012, 1889; Kämmerer, Bahn frei der Bankenunion?, NVwZ 2013, 830; Geber, Bankenaufsicht ohne Verwaltungsverfahrenrecht?, EuZW 2013, 298; Waldhoff/Dieterich, Einführung einer gemeinsamen Bankenaufsicht auf EU-Ebene, EWS2013, 72; Ceyssens, Teufelskreis zwischen Banken und Staatsfinanzen – Der neue Europäische Bankaufsichtsmechanismus, NJW 2013, 3704; Peters, Die geplante europäische Bankenunion – eine kritische Würdigung, WM 2014, 396; Wilhelmi, Entwicklungslinien des europäischen Kapitalmarktrechts, JZ 2014, 693; Wojcik/Ceyssens, Der einheitliche EU-Bankenabwicklungsmechanismus: Vollendung der Bankenunion, Schutz des Steuerzahlers, EuZW 2014, 893; Berger, Der einheitliche Aufsichtsmechanismus (SSM) – Bankenaufsicht im europäischen Verbund, WM 2015, 501; Hopt, Die Schaffung einer Kapitalmarktunion in Europa – langwierig und schwierig, aber notwendig, EuZW 2015, 289; Graf-Schlicker, Der Aktionsplan zur Schaffung einer Kapitalmarktunion, ZIP 2016, Beilage zu Heft 22, 21; Wellerdt, Auf dem Weg zur Vollendung der Bankenunion – Vorschlag eines Legislativpakets zur Reform des Regulierungsrahmens für die Finanzmärkte, EuZW 2017, 172.

კაპიტალისა და ანგარიშსწორების გადაადგილების ლიბერალიზაციის გარდა, **ევროპული ფინანსური სივრცე** საჭიროებს კანონმდებლობათა დასაახლოებელ ზომებსაც. მთავარი მიზანი უნდა იყოს შიდა ფინანსური ბაზრის მოთამაშეთა თავისუფალი გადაადგილებისთვის სამართლებრივი და ადმინისტრაციული წინააღმდეგობების აღმოფხვრა. ეს მოითხოვს სახელმწიფო მარეგულირებელი სტრუქტურების კოორდინირებულ გახსნილობას, თუმცა, როგორც გამოცდილებამ აჩვენა, **ბაზრის გახსნა და რეგულირება** მხარდამხარ უნდა წარიმართოს. ხშირ შემთხვევაში, მიზნის მიღწევა შესაძლებელია მხოლოდ 28 ინსტიტუტისა და მარეგულირებელი ორგანოს ერთიანი ორგანიზაციული სტრუქტურის შეცვლით კავშირის დონეზე. ბოლო წლების ფინანსურმა კრიზისმა აჩვენა, რომ ახალი ათასწლეულის დასაწყისში დიდი ყურადღება დაეთმო ლიბერალიზაციას და ძალიან ცოტა რამ გაკეთდა მარეგულირებელი სტრუქტურის შესაქმნელად. *ფუნქციური და, ამავე დროს, სტაბილური ფინანსური ბაზრის* რეალიზაციის პოლიტიკური მიზანი ვერ მიიღწევა წევრ სახელმწიფოებში არსებული ჰეტეროგენური საზედამხედველო სისტემების თანაარსებობის უბრალო კოორდინაციით.

ინტეგრირებული ევროპული ფინანსური ბაზრის რეალიზაციის მიზანი უკვე დიდი ხანია არსებობს. გლობალური ფინანსური ბაზრების მნიშვნელობის ზრდის პროცესში მან დამატებითი წონა შეიძინა. ფინანსური სერვისების სამოქმედო გეგმის (Financial Services Action Plan [FSAP]; KOM (1999) 232) საფუძველზე, ლიბერალიზაციამ და პარმონიზაციამ მნიშვნელოვანი პროგრესი განიცადა სხვადასხვა რეგულაციის მეშვეობით (ფინანსური ბაზრების ინსტრუმენტების დირექტივა; ფასიანი ქაღალდების გამცემი ორგანიზაციების შესახებ ინფორმაციის გამჭვირვალობის დირექტივა; მიღების დირექტივა; და ფინანსური მომსახურების ბაზრების დირექტივა [MiFID]). ამავდროულად, ევროპული კავშირი საუბრობს **საბანკო და კაპიტალის ბაზრების კავშირზე (კაპიტალის ბაზრების კავშირის შექმნის სამოქმედო გეგმა, KOM(2015) 468)**. ცალკეული ქვებაზრების **ინტეგრაცია** იურიდიულად და ემპირიულად სხვადასხვა დონეზე განხორციელდა, თუმცა ფინანსური კრიზისის დაწყებიდან გარკვეული სახის უკან გადადგმულ ნაბიჯებსაც ვხვდებით. ინტეგრაციის დონე შედარებით მაღალია სავალუტო და საფონდო ბაზრების სფეროში. მეორე მხრივ, კორპორაციული დაფინანსების ბაზარი კვლავ ძალიან სუსტია. მომხმარებლებს სესხებსა და პროდუქტებს, ძირითადად, ეროვნული მასშტაბით სთავაზობენ. ევროპული კავშირის ფინანსური ბაზრის მნიშვნელობა ახლა ისეთივე დიდია, როგორც აშშ-ის. ევროპული კავშირის წილი ცალკეულ საბაზრო სფეროებში, მსოფლიო ბაზრის მონაცემებზე დაყრდნობით, 20%-40%-ს უტოლდება. ინტეგრირებული ფინანსური ბაზრები ემსახურება ევროპის ცენტრალური ბანკის პოლიტიკის განხორციელებას, ფინანსური სტაბილურობის უზრუნველყოფას, კეთილდღეობის გაუმჯობესებასა და შიდა ბაზარზე მომხმარებელთა პოზიციის გაძლიერებას.

ჯერჯერობით, საბოლოოდ ვერ მოხერხდა **კაპიტალისა და ანგარიშსწორების გადაადგილების** თავისუფლების გარდაქმნა თავისუფალ და მონესრიგებულევროპულ შიდა ფინანსურ ზონად (დღევანდელი მდგომარეობის შესახებ იხ. კომისიის საბოლოო ანგარიში 19.5.2017, SWD(2017) 171, აგრეთვე ევროპის ცენტრალური ბანკის ანგარიში, Financial Integration in Europe, Mai 2017). სწრაფად შეცვლილი საბაზრო

პირობები (არამართო ფინანსური პროდუქტები, არამედ მოთამაშეთა შედარებითი წონაც) მნიშვნელოვნად ართულებს ამოცანას. ბანკებისა და სადამზღვრვო კომპანიების გვერდით ახალი მოთამაშეები გამოჩნდნენ. კლასიკური სავაჭრო ადგილების (ბირჟები) პარალელურად შექმნილი გაუმჯობესებული სივრცეები, რომლებშიც ზოგჯერ დიდი რაოდენობის გაყიდვები ფიქსირდება, არაერთ მარეგულირებელ კითხვას ბადებს. და ბოლოს, აღნიშნული საკითხი მოითხოვს სათანადო კავშირსაც შესაძლებლობებსა და რისკებს შორის (Too big to fail-ის პრობლემატიკა). მიმდინარე სამართლებრივი დაახლოების უპირველესი ყურადღება გამახვილებულია **ბანკებისთვის** დაფუძნებისა და მომსახურების თავისუფლებებზე, აგრეთვე ეფექტიანი ზედამხედველობითი სისტემის შექმნაზე, რომელიც იძლევა იმავე პირობებით უზრუნველყოფის საშუალებას. ფინანსური კრიზისის პირობებში განსაკუთრებული მნიშვნელობა შეიძინა ნამდვილი ევროპული ზედამხედველობის შექმნამ („**ევროპული საბანკო კავშირი**“). ამასობაში მეტწილად ჩამოყალიბებული საბანკო კავშირი დაფუძნებულია სამ საყრდენზე: ერთიანი საზედამხედველო მექანიზმი („Single Supervisory Mechanism“ [SSM]), ბანკების ლიკვიდაციის ერთიანი მექანიზმი („Single Resolution Mechanism“ [SRM]) და წევრ სახელმწიფოთა ანაბრების გარანტიის სქემები, რომლებიც ორგანიზებულია ერთიანი სტანდარტების შესაბამისად. ამის მიზანია სახელმწიფო ვალუტისა და საბანკო კრიზისების მანკიერი წრის დაშლა. საქმიანობის სხვა სფეროებში შედიოდა სადამზღვრვო კომპანიების შიდა ბაზარი და **ეროვნული საფონდო ბირჟებისა და ფასიანი ქაღალდების კანონმდებლობათა** დაახლოება. კრიზისის ფონზე, ევროპული კავშირი სულ უფრო მეტად იღებს საკუთარ თავზე რეგულირების ამოცანებს. პირველ რიგში აქ საუბარია **ადეკვატური ზედამხედველობის მექანიზმების შექმნაზე**. ზედამხედველობის ევროპეიზაციის ან უკვე მოძველებული მოთხოვნები თავდაპირველად ფინანსური კრიზისის ფონზე გაისმა, თუმცა არასაკმარისად. ყოველ შემთხვევაში, საბანკო სექტორში ეროვნული ზედამხედველისთვის მითითების გაცემის შემლუდული უფლებები არ კმაროდა სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად. 2011 წლის დასაწყისიდან ფუნქციონირებს **European Supervisory Authorities (ESA)**, რომელთა შემადგენლობაშიც არიან: **ევროპული საბანკო ზედამხედველობის ორგანოები** (EBA; რეგულაცია 1093/2010, ABl. 2010, L 331/12); **ევროპის დამზღვევისა და პროფესიული საპენსიო ზედამხედველობის ორგანო** (EIOPA; რეგულაცია 1094/2010, ABl. 2010, L 331/48); და **ევროპის ფასიანი ქაღალდების ორგანო** (ESMA; რეგულაცია 1095/2010, ABl. 2010, L 331/84). მათ ემატება **სისტემური რისკების ევროპული საბჭო** (ESRB). ESA-ის უფლებამოსილებები ბევრად სცილდება მანამდე კოორდინირებულად მოქმედი კომიტეტების (CEBS, CESR, CEIOPS) უფლებებს. საბანკო კავშირი კვლავაც **არ არის სრულყოფილი**, ფინანსურ ბაზრებს კი ჯერ კიდევ დიდი ხარვეზები აქვს. ამასთან, საერთაშორისო ანგარიშვალდებულების სტანდარტები IFRS (ან IAS) სავალდებულო გახდა ბირჟაზე ორიენტირებული კომპანიებისთვის. ინტეგრაციას ხელი შეუწყო ერთიანი გადახდის სისტემამ (SEPA).

I. ლიბერალიზაციისა და ჰარმონიზაციის ზომები ევროპული ფინანსური ზონის შესაქმნელად

ევროპული ინსტიტუტების მიზანია **ევროპული კავშირის სრულად ინტეგრირებული ფინანსური ბაზრის** შექმნა. ეს საჭიროებს ბაზარზე წვდომის შეზღუდვების გაუქმებას სახელმწიფოს მხრიდან; ასევე, მარეგულირებელი, საზედამხებდელი და კონკურენციის ორგანოების კოორდინირებულ მოქმედებას ღია ბაზრის შესაქმნელად, სადაც მოთამაშეებს თანასწორად ეპყრობიან. ბაზრებზე წვდომასა და საქმიანობაში დაცული უნდა იყოს **კონკურენტული თანასწორობა და თავისუფლება**, ისევე, როგორც **სტაბილურობის ადეკვატური დონე**. გადასახადის გადამხდელთა გადმოსახედიდან, უნდა გამოირიცხოს ფინანსურ მოთამაშეთა მცდელობა ხარჯების ექსტერნალიზაციის კუთხით („მოგების პრივატიზაცია, ზარალის სოციალიზაცია“). მომხმარებელთა დასაცავად, საჭიროა ანტიკონკურენტული პრაქტიკის თავიდან აცილება და შესაბამისი დაცვის დონე. ბრიუსელის ძალისხმევა ათწლეულების განმავლობაში შერეული რჩება. მიუხედავად ზოგიერთი წარმატებისა და ბაზრის ზოგიერთ სეგმენტში ფართო ლიბერალიზაციისა, ჯერ კიდევ მრავალი წინააღმდეგობა არსებობს. მიუხედავად მცდელობებისა, **ფინანსური სერვისების მრავალფეროვანი სეგმენტირებული ბაზარი** კვლავაც შორს არის სრულყოფილებისგან. კერძოდ, **საცალო ფინანსური სერვისების** ბაზარი უაღრესად ფრაგმენტული იყო (KOM(2007) 226). მომხმარებელთა და ინვესტორთა დაცვის სხვადასხვაგვარი რეგულაციები, განსხვავებული მოთხოვნები ინფორმაციაზე და განსხვავებული სახელშეკრულებო რეგულირებები (გაუქმება, დადება, შეწყვეტა და ა.შ.) მომხმარებელსა და (მცირე) კომპანიებს აფერხებენ, რომ ევროპული კავშირი ერთიან ფინანსურ ბაზრად აღიქვან (KOM(2015) 63). პოლიტიკური თვალსაზრისით, საკმაოდ სადავოა, უნდა მიეცეთ თუ არა მესამე ქვეყნის ინვესტორებს (მაგ.: ჩინეთს) ბაზარზე თავისუფალი წვდომა; მესამე ქვეყნებიდან პირდაპირი ინვესტიციების სამართავად, კომისია ცდილობს შესაბამისი ევროპული ჩარჩოების შექმნას (Brauneck, EuZW2018, 188).

II. მოთამაშეები და ფინანსური პროდუქტები

ევროპის ფინანსური ზონის ფუნდამენტური საფუძვლები მოიცავს **ბანკებისა და სა- დაზღვევო კომპანიების თავისუფალ დაფუძნებას და მომსახურების თავისუფალ გადაადგილებას**. ამისათვის საჭირო მატერიალური სამართლის აუცილებელი დაახლოება უკვე შესამჩნევ პროგრესს აღწევს. ამ საკითხზე ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი სამართლებრივი აქტია დირექტივა 2013/36 საკრედიტო ინსტიტუტების საქმიანობის გადამარებისა და განხორციელების შესახებ („**ევროპული საკრედიტო სისტემის კანონი**“; დღეს „**CRD IV**“, დაგეგმილია „**CRD V**“). განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი მომსახურების თავისუფალ გადაადგილებას ხელს უწყობს ერთიანი ლიცენზიის („**Europapass**“) არსებობა. ბანკების სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად, მოხდა **ბანკებისთვის საკუთარი კაპიტალის შესახებ მოთხოვნათა** ჰარმონიზაცია (დირექტივა 2013/36; „**CRR**“, დაგეგმილია „**CRR II**“). სტაბილიზაციის ემსახურება **ანაბრების უზრუნველყოფის დირექტივაც** (დირექტივა 97/9, ამჟამად დირექტივა 2014/49,

ABl. 2014, L 173/149), ასევე, დებულებები **ბანკების რეორგანიზაციისა და ლიკვიდაციის** შესახებ („ბანკების ლიკვიდაციის დირექტივა“; დირექტივა 2014/59, ABl. 2014, L 173/190). ანაბრების ერთიანი უზრუნველყოფა, რომლის მეშვეობითაც ხდება რისკების ტრანსნაციონალიზაცია, პოლიტიკური მიზეზების გამო, ჯერჯერობით არ მიღწეულა. დიდია შემოფოტება, რომ ეს გამოიწვევს გადაუტრელებელ პრობლემებისა და მოვლენათა არასასურველი განვითარების „სოციალიზაციას“.

6 ევროპული კავშირის საბანკო სექტორში ფინანსური ზედამხედველობის ზოგად სამართლებრივ ჩარჩოს კავშირის წევრი თითოეული სახელმწიფოსთვის ქმნის საერთო წესების ერთობლიობა („single rule book“), რომლებიც თანდათანობით შემუშავდა 2010 წლიდან; საქმე ეხება, დაახლოებით, 30-მდე ახალ მარეგულირებელ კომპლექსს. „ევროპული საბანკო კავშირი“ (იხ. *Wojcik/Ceyssens*, EuZW 2014, 893) მოიცავს ევროზონის 19 წევრ სახელმწიფოს და ღიაა სხვებისთვისაც. მისი მიზანია განსაკუთრებით ეფექტიანი ინსტიტუციური ჩარჩოს შექმნა, რომლის ფარგლებშიც დაინერგება single rule book-ის დებულებები. კავშირის საბანკო ზედამხედველობის მექანიზმის სათავეში დგას ევროპის ცენტრალური ბანკი, რომელმაც საქმიანობა 2014 წლის 4 ნოემბერს დაიწყო (SSM, რეგულაცია 1024/2013, ABl. L 287/63). მას შემდეგ იგი აკონტროლებს სისტემურად მნიშვნელოვან 120-მდე საბანკო ჯგუფს (ეროვნულ სამეთვალყურეო ორგანოებთან თანამშრომლობით; გერმანიაში – ფინანსურ მომსახურებათა მეთვალყურეობის ფედერალური უწყება, BaFin; რეგულაცია 468/2014, ABl. L 141/1). ამასობაში ევროპის ცენტრალურმა ბანკმა რამდენიმე ათასი საზედამხედველო გადანაცვტილება მიიღო. სამართლებრივ დაცვას უზრუნველყოფს ადმინისტრაციული განხილვის კომიტეტი, საჭიროების შემთხვევაში კი – სასამართლოებიც (მე-19 მუხლი, EUV). განსაკუთრებული ოპერაციული მნიშვნელობა აქვს ადგილზე შემონგებებს, მაგალითად, კაპიტალთან მიმართებით. კვლავინდებურად არსებობს ეჭვები, თუ რამდენად შეესაბამება SSM-ის რეგულაცია ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 127-ე მუხლის მე-6 პუნქტს. პარალელურად შეიქმნა ბანკების ლიკვიდაციის მექანიზმი (SRM, რეგულაცია 806/2014, ABl. 2014, L 225/1; 114-ე მუხლის პირველ პუნქტში (AEUV) საექვო კომპეტენციის საფუძვლებზე იხ. *Peters*, WM 2014, 396 [401-2]). SRM-ის რეგულაციით, რომელიც ძალაში შევიდა 2014 წლის 19 აგვისტოს (თუმცა, ნაწილობრივ მხოლოდ 2016 წლის 1 იანვრიდან გამოიყენება), შეიქმნა ერთიანი ლიკვიდაციის კომიტეტი (Single Resolution Board). ეს არის ევროპული კავშირის სააგენტო, რომელსაც აქვს საკუთარი სამართალსუბიექტობა და, SRM-ის რეგულაციის მიხედვით, ლიკვიდაციის ძირითადი უფლებამოსილება. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს *Meroni*-ის გადანაცვტილებაში აუცილებელი იყო SRM-ის რეგულაციის სააღსრულებო უფლებამოსილების დაზუსტებით განსაზღვრა (EuGH, 13.6.1958, Rs. 9/56, „*Meroni*“; განავრცო გადანაცვტილებამ EuGH, 22.1.2014, C-270/12, „*Leerverkäufe*“). SSM-ის პროცედურების ეფექტიანი განხორციელება აუცილებელი იქნება მექანიზმის ნარმატებისთვის (*Berger*, WM2015, 501 [506]).

7 ამავედროულად, **Single Resolution Board**-თან იქმნება **ლიკვიდირების ფონდი**, რომელმაც ხელი უნდა შეუშალოს გადასახადის გადამხდელთა მოთხოვნების დაკმაყოფილებას, როდესაც მესაკუთრეთა და კრედიტორთა მოთხოვნები ბანკების სალიკ-

ვიდაციოდ არ კმარა. ფონდი ფინანსდება წევრ სახელმწიფოებში დაფუძნებული ყველა საკრედიტო ინსტიტუტის შენატანებით, რომლებიც გამოითვლება კომისიის მიერ დელეგირებული აქტის საფუძველზე. ჯერ კიდევ განხილვის საგანია ანაბრების გარანტიის სქემათა ევროპეიზაცია, რაც მკაცრ წინააღმდეგობას აწყდება, განსაკუთრებით, გერმანიაში (*Kämmerer, NVwZ 2013, 830 mwN.*). ESM-ისგან ბანკების მხარდაჭერა შესაძლებელი გახდება მას შემდეგ, რაც „საბანკო კავშირის“ იდეა სრულად განხორციელდება. მიღებული წესები ემსახურება ბაზრების როგორც ფუნქციურ, ისე (არაპირდაპირ) ინდივიდუალურ დაცვას (*EuGH, 12.10.2004, Rs. C-222/02, „Paul“*).

სხვა ინსტიტუტების ზედამხედველობას კვლავინდებურად აგრძელებენ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები. ამასთან, გამოცდილებამ (განსაკუთრებით, კვიროსში) აჩვენა, რომ ყველა წევრ სახელმწიფოს არ აქვს სათანადო პოლიტიკური ძალა ეფექტიანი ზედამხედველობისათვის და, საჭიროების შემთხვევაში, ინსტიტუტების დასახურად. ESA პასუხისმგებელია სისტემურად უმნიშვნელო ბანკებზე, ასევე წევრ სახელმწიფოთა იმ ბანკებზე, რომლებიც არ მიეკუთვნებიან SSM-ს; ამ თვალსაზრისით, მან უნდა შეიმუშაოს ზედამხედველობის ერთიანი სტანდარტები.

საერთო **ევროპული სადაზღვევო ბაზრის** ჩამოყალიბება პროგრესს განიცდის, მაგრამ მნიშვნელოვან ძალისხმევას კვლავაც მოითხოვს. ბაზარი, ფაქტობრივად, ჯერ კიდევ გაყოფილია. 1960-იანი წლებიდან გადაიღდა ლიბერალიზაციის მთელი რიგი ნაბიჯები **გადაზღვევის** (დირექტივა 2005/68, დღესდღეობით: დირექტივა 2009/138, ABL. L 335/1), **პირდაპირი დაზღვევის** (სიცოცხლის დაზღვევის გამოკლებით), ასევე, სიცოცხლისა (დირექტივა 2002/83, დღესდღეობით: დირექტივა 2009/138) და ავტომობილების დაზღვევის სფეროებში. 1986 წელს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრეცედენტულმა სამართალმა გააიოლა ეროვნულ სადაზღვევო ბაზრებზე წვდომა (*EuGH, 28.1.1986, Rs. 270/83, „KOM/Frankreich“, Schwintowski, NJW 1987, 521*). მაგალითად, იმ კომპანიების დაფუძნების ვალდებულება, რომელთაც მომსახურების გაწევა სხვა წევრ სახელმწიფოებში სურთ, არ შეესაბამება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 49-ე მუხლს. Solvency-ის II დირექტივა განსაზღვრავს კაპიტალის მოთხოვნებს სადაზღვევო კომპანიებისთვის. 2011 წელს **ევროპული საზედამხედველო ორგანო** სადაზღვევო სექტორისთვისაც შეიქმნა.

ფინანსური კრიზისის წლებში გაითვალისწინეს **სხვა მოთამაშეებიც** (*Hedge-ის ფონდები და „private equity“*) (დირექტივა 2011/61, ABL. L 174/1; რეგულაცია 231/2013, ABL. L 83/1), რაც გარდაუვალი აღმოჩნდა ბოლო წლებში მათი სწრაფი ზრდის გამო. ფულის გათეთრების წინააღმდეგ ბრძოლით ევროპული კავშირი უკვე დიდი ხანია დაკავებულია (დირექტივა 2005/60; შეიცვალა დირექტივით 2015/849, ABL. L 141/73).

III. ევროპული კაპიტალის ბაზარი

1970-იანი წლებიდან სხვადასხვა **საკოორდინაციო დირექტივა** გამოიცა საფონდო ბირჟებისა და ფასიანი ქაღალდების სფეროში, რომლებიც არეგულირებს ფასიანი ქაღალდების ბირჟაზე დამკვეთისა და სხვა მსგავს საკითხებს (ინსაიდერული გარიგე-

ბები). 90-იან წლებში ამას მოჰყვა სხვადასხვა სამართლებრივი აქტი, რომლებიც ითვალისწინებდა **საინვესტიციო ფირმების** საერთო მოთხოვნებს, მათი მომსახურების მიწოდების თავისუფლებას და **ინვესტორთა დამცავ** ზომებს. 2001/34 (ABl. L 184/1) დირექტივით, რომელიც ეხებოდა საფონდო ბირჟაზე ფასიანი ქაღალდების დაშვებას, პირველად გამოიყენა ერთგვარი „**ევროპული საფონდო ბირჟის კანონი**“ (Mülbart, WM2001, 2085). 2002 წელს დამტკიცდა დირექტივა ფინანსური გარანტიების შესახებ (დირექტივა 2002/47 2002/47 [ABl. L 168/43]), ხოლო 2003 წელს – ფასიანი ქაღალდების პროსპექტის ევროპული დირექტივა (დირექტივა 2003/71 [ABl. L 345/64]).

12 ფინანსური ინსტრუმენტების ბაზრების შესახებ (MIFID I და II) 2004/39 დირექტივის (ABl. L 145/1; შესწორებული დირექტივა 2014/65, ABl. L 173/349) გამოცემით, შემუშავდა ყოვლისმომცველი იურიდიული ჩარჩო ფასიანი ქაღალდებით ვაჭრობისათვის, როგორც საფონდო ბირჟებზე, ისე საინვესტიციო ფირმების საშუალებით. შედეგად, საინვესტიციო ფირმებს შეუძლიათ, მიიღონ „ერთი პასპორტი“, რომელიც ევროპული კავშირის მასშტაბით საკუთარი მომსახურების მიწოდების შესაძლებლობას იძლევა. ამასთან, კვლავაც გაურკვეველი რჩება ბევრი რამ, განსაკუთრებით, წევრ სახელმწიფოთა სამოქალაქო სამართალთან ინტეგრაციის საკითხი (EuGH, 30.5.2013, Rs. C-604/11, „Genil“). გამჭვირვალობისა და ინვესტორთა დაცვის გასაუმჯობესებლად 1606/2002 (ABl. L 243/1), რეგულაციაში საერთაშორისო სააღრიცხვო სტანდარტების გამოყენებით ხდება ბირჟაზე ორიენტირებულ კომპანიათა ფინანსური ინფორმაციების უნიფიკაცია. რეგულაცია 600/2014 (ABl. L 173/84) **ფინანსურ ინსტრუმენტთა ბაზრების შესახებ (MiFIR)** რეგულაციებს მნიშვნელოვნად აღრმავებს. ევროპული ინვესტიციების ბაზარი სწრაფად ვითარდება; კომისიამ რეფორმის საჭიროება დიდი ხნის წინათ დაინახა (კომისიის 2006 წლის 15 ნოემბრის თეთრი წიგნი საინვესტიციო ფონდებისთვის შიდა ბაზრის ჩარჩოების გაფართოებაზე [KOM (2006) 686 საბოლოო ვერსია]). 2017 წლის ივნისიდან მოქმედებს ფასიანი ქაღალდების პროსპექტის ახალი ევროპული რეგულაცია (1129/2017, ABl. L 168/12). განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ბრძოლას ბაზრის ბოროტად გამოყენების წინააღმდეგ (მაგ.: ინსაიდერული ვაჭრობა; რეგულაცია 596/2014, ABl. L 173/1). რეგულაცია სულ უფრო ვრცელდება, მაგალითად, სავალუტო ბაზრის ფონდების, რისკიანი კაპიტალდაბანდებისა და ევროპული სოციალური მენარმეობის ფონდების კუთხით. ეს მიზნად ისახავს ევროპულ კავშირში სარისკო კაპიტალის ხელმისაწვდომობის გაზრდას (კავშირის საინვესტიციო გეგმის ფარგლებში). კავშირი ასევე ცდილობს გარკვეული სახის სავაჭრო პრაქტიკების რეგულირებას (რეგულაცია 236/2012, ABl. L 86/1 Credit Default Swaps-ის შესახებ; აგრეთვე იხ. EuGH, 22.1.2014, C-270/12, „Leerverkäufe“). დებულებები დერივატიული ბაზრების ფუნქციონირების შესახებ ჯერ კიდევ განხილვის პროცესშია; აქ საქმე, უპირველეს ყოვლისა, გამჭვირვალობას ეხება. კომისიის ყურადღების სფეროშია მოქმედი Crowdfunding-იც.

13 ევროპული კავშირის ინსტიტუტები განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობენ ბაზრის უშუალო გარემოს. ფინანსური კრიზისის შედეგად, გამოიყენა რეგულაცია **სარეგულაციო სააგენტოთა რეგულირების შესახებ** (1060/2009, ABl. L 302/1), რომელიც 2013 წელს კიდევ უფრო გამკაცრდა.

2015 წლის 18 თებერვალს მწვანე წიგნის გამოქვეყნებით (KOM(2015) 63, საბოლოო ვერსია), კომისიამ გამოაცხადა, რომ აპირებს **კაპიტალის ბაზრების კავშირის შექმნას**. საბანკო კავშირისგან განსხვავებით, რომელიც, პირველ რიგში, ფინანსური ბაზრის სტაბილურობას უზრუნველყოფს და ინსტიტუციურ რეგულირებას ითვალისწინებს, ეს კავშირი მიზნად ისახავს კაპიტალის სრულყოფილი ბაზრის შექმნას. აქ რეგულაცია ორიენტირებულია ბაზარზე, რაც გარკვეულ დაძაბულობას ქმნის. მწვანე წიგნი, სხვა საკითხებთან ერთად, ყურადღებას ამახვილებს კაპიტალის ბაზარსა და მცირე თუ საშუალო კომპანიათა დაფინანსებაზე (ე.წ. SME) (კომისიის 2017 წლის 19 მაისის ანგარიში, SWD(2017) 171, საბოლოო ვერსია). მრავალი ბუნდოვანების გამო, პირველი რეაქციები სხვადასხვაგვარი იყო (*Hopt*, EuZW 2015, 289). 2015 წლის 30 სექტემბერს კომისიამ მიიღო სამოქმედო გეგმა კაპიტალის ბაზრების კავშირის შესაქმნელად. ეს უკანასკნელი მოიცავს იმ ღონისძიებათა პროგრამას, რომლებმაც 2019 წლისთვის საფუძველი უნდა შეუქმნას ევროპულ კავშირში ინტეგრირებულ კაპიტალის ბაზარს. 2017 წლის ივნისში კომისიამ შეადგინა შუალედური მიმოხილვა კაპიტალის ბაზრების კავშირის დასრულებაზე (კომისიის 2017 წლის 8 ივნისის პრესრელიზი/კომუნიკე).

IV. ზოგადი პირობები

კაპიტალის ბაზართან დაკავშირებულ საგადასახადო ჰარმონიზაციაზე საუბრისას ალსანიშნავია ფასიანი ქაღალდების გადასახადის ვადაზე ადრე გაუქმება (დირექტივა 69/335, ABI. L 249/25; შესწორებული: დირექტივა 2008/7, ABI. L 46/11) და 2003 წლის „**დამოგვის საგადასახადო კომპრომისი**“ (დირექტივა 2003/48, ABI. L 157/38; ძალადაკარგულია). გარდა ამისა, არსებობს უამრავი სხვა კაპიტალის ბაზართან დაკავშირებული რეგულაცია, მათ შორის, სხვადასხვა წევრი სახელმწიფოს მშობელი და შვილობილი კომპანიების საერთო საგადასახადო სისტემის შესახებ (დირექტივა 90/435, ABI. L 225/6; 2012 წლის 17 იანვარს შეიცვალა დირექტივით 2011/96, ABI. L 345/8). უფრო ფართო გაგებით, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 113-ე მუხლით განხორციელებული ზოგადი საგადასახადო ჰარმონიზაცია დადებითად მოქმედებს კაპიტალის თავისუფალ გადაადგილებაზე.

ისედაც ფუნდამენტურად უზრუნველყოფილი ანგარიშსწორების გადაადგილება, თავის მხრივ, შესაძლებელია, კიდევ უფრო გაუმჯობესდეს მომხმარებლისთვის სასარგებლო **თანხლები** ღონისძიებებით. 2002 წელს ევროს, როგორც ნაღდი ფულადი ერთეულის შემოღებამ შესაძლებელი გახადა, რომ 2560/2001 რეგულაციის (შეიცვალა რეგულაციით 924/2009, ABI. L 266/11; *Hoffmann*, EuZW 2002, 69) მიხედვით, ევროთი სახელმწიფოთაშორისი გადახდების წარმოებისას მოქალაქეებს გადაეხადათ **იგივე საფასური**, რაც გათვალისწინებული იყო ერთი რომელიმე წევრი სახელმწიფოს შიგნით. ბანკებმა გააკრიტიკეს მსგავსი ჩარევა თავისუფალ ფასწარმოებაში. თუმცა ეს ზომა ხომ იმისთვის დაწესდა, რომ ევროპული ერთიანი ბაზარი მომხმარებლისთვის „ხელშესახები“ ყოფილიყო. ერთიანი ევროზონა ევროპული გადარიცხვებისა („SEPA Credit Transfer“) და პირდაპირი სადებეტო პროცედურებით („SEPA Direct

Debit“) (რეგულაციები 924/2009 და 260/2012, ABI. L 94/22) შესაძლებლობებს გამოიწვევს მომხმარებლებისთვის. SEPA-ის პროცედურა 2014 წლის აგვისტოდან ძირითადად გამოიყენება ბიზნესტრანზაქციებში. მომხმარებლებს ძველი ანგარიშის ნომრებისა და საბანკო ინდექსების გამოყენება შიდასახელმწიფოებრივი ანგარიშ-სწორებისთვის 2016 წლის თებერვლამდე შეეძლოთ. 2016 წლის 1 თებერვლიდან შიდასახელმწიფოებრივი გადახდები შესაძლებელია მხოლოდ IBAN-ის გამოყენებით.

- 17** საერთო ჯამში, თანმხლებმა პარმონიზაციულმა ზომებმა განაპირობა კაპიტალის ბაზრის შესახებ კანონმდებლობის **ძირეული რეგულირება და მოდერნიზაცია**, რითაც ხელი შეუწყო კაპიტალისა და ანგარიშსწორების თავისუფლების განვითარებას. აღნიშნული ზომები მნიშვნელოვან როლს ასრულებს **ევროპული ფინანსური ზონის**, როგორც შიდა ბაზრის მთავარი შემადგენელი ნაწილის ეტაპობრივ ჩამოყალიბებაში. თუმცა, ფინანსურმა კრიზისმა ცხადყო წარმოქმნილი სტრუქტურების სიმყიფე. ასევე გამოაშკარავდა, რომ საჭიროა, შემუშავდეს „ევროპული კავშირის მარეგულირებელი ჩარჩო ფინანსურ სექტორში კრიზისების მართვისთვის“. ევროპული საბანკო კავშირის ნაწილობრივი განხორციელებით შეიქმნა ფართო უფლებამოსილება რეორგანიზაციის, საბანკო კრიზისების დაძლევისა და დაფინანსების მექანიზმებისთვის. ასეთი ჩარჩოს შექმნა მნიშვნელოვანი ბიძგია ცენტრალიზაციისთვის, თუმცა ამით ის კომპეტენციასთან დაკავშირებულ პრობლემებსაც აწყდება. უპირველეს ყოვლისა, დავის საგანი გახლდათ პოლიტიკური დანაწილების განზომილება (ვინ ატარებს შესაბამისი პასუხისმგებლობის ტვირთს?). Single Resolution Board-თან არსებული ლიკვიდირების ფონდის შექმნით, SRM-ის რეგულაცია უზრუნველყოფს, რომ ცალკეული წევრი სახელმწიფოების საბიუჯეტო კომპეტენციები და სუვერენიტეტი ხელუხლებელი დარჩება (SRM-ის რეგულაციის მე-6 მუხლი).

V. მიმოხილვა: ევროპული ფინანსური ზონის შექმნის დასრულება

- 18** 1992 წელს მაასტრიხტის ხელშეკრულებით დღევანდელი 63-ე მუხლის (AEUV) ხელახალმა რეგულირებამ კარი გაუხსნა **ერთიან ევროპულ ფინანსურ ზონას**. 90-იანი წლებიდან თანდათანობით იზრდებოდა თანმხლები პარმონიზაციული ზომების გატარების მცდელობები. 1999 წლიდან **სავალუტო კავშირის** შექმნა მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იყო ამ მიმართულებით, 2008 წლის ფინანსურმა კრიზისმა კი საფუძველი შექმნა ინტეგრაციის განახლებული ძალისხმევებისთვის.
- 19** მიუხედავად ამისა, **მრავალრიცხოვანი ეროვნული განსხვავებები და სამართლებრივი ფრაგმენტაცია შიდა ბაზარზე** კვლავაც არ გვაძლევს უფლებას, რომ ევროპული ფინანსური ზონის შექმნა დასრულებულად ჩავთვალოთ. ამ მხრივ, ევროპის საბანკო კავშირის პროგრესულ დასრულებასაც არაფერი შეუცვლია. მაგალითად, SSM მოიცავს მხოლოდ 19 სახელმწიფოს, რომლებიც ევროს იყენებენ, და ევროპული კავშირის ნებაყოფლობით განვერიანებულ სახელმწიფოებს, რამაც შეიძლება შიდა ფინანსური ბაზრის დანაწევრება გამოიწვიოს (Peters, WM 2014, 396 [398]). დაბრკოლებები არაერთხელ აღმოჩნდა განმეორებით ევროკომისიის კვლევებში (უკანასკნელად ევროპულ საბანკო სექტორში ყველაზე მნიშვნელოვანი მიმართულებისათ-

ვის, კერძოდ, მომხმარებლებსა და მცირე თუ საშუალო საწარმოებთან დაკავშირებულ ბიზნესგარიგებებში). ევროპულმა საბჭომ 2000 წელს ლისაბონში და 2003 წელს ბარსელონაში მოითხოვა ფინანსური სერვისების შიდა ბაზრის შექმნა. ამ მხრივ, აღმოსავლეთის გაფართოება დამატებითი გამოწვევაა 2004 წლიდან. კაპიტალის ბაზრის კავშირის შექმნა საბანკო სექტორში single rule book-ის წესებს მნიშვნელოვნად განავრცობდა სხვა მნიშვნელოვან სფეროებზეც.

ჯერ კიდევ **ნარჩუნდება დაბრკოლებები**, მათ შორის, ისეთი მიმართულებებით, რო- **20**
გორიცაა: ეროვნული საგადასახადო და სოციალური უზრუნველყოფის კანონმდებლობის დისკრიმინაცია (განსაკუთრებით, „საგადასახადო ოაზისებსა“ და პენსიაზე გასვლასთან დაკავშირებით); საფონდო ვაჭრობის ფრაგმენტაცია; იზოლირებულ სადაზღვევო ბაზრებზე შენარჩუნებული ეროვნული ვალუტები (დანია, დიდი ბრიტანეთი, შვედეთი, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები); ეროვნული თავისებურებები მომხმარებელთა უფლებების დაცვისა და საბანკო და სადაზღვევო ზედამხედველობის სფეროებში; ფინანსური სერვისების მოძველებული განმარტებები; და შიდა-სახელმწიფოებრივი კონკურენციული პრივილეგიები. განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება **ევროპული კავშირის კომპანიათა შთანთქმის კანონმდებლობას**, რაც გლობალიზებული კონკურენციის პირობებში ხელს უწყობს ევროპული კომპანიების შერწყმას.

აშშ-სთან მიმსგავსებული შიდა ფინანსური ბაზარი ასევე მოითხოვს მნიშვნელოვან **21**
გაუმჯობესებას **Corporate Governance**-ის თვალსაზრისით, რისი ნაკლებობაც ევროპულ კავშირში მრავალი მიმართულებით შეინიშნება (რეალისტური ევროპული ბალანსისა და საბუღალტრო აღრიცხვის სტანდარტების [IAS] შექმნა ეკონომიკური და აუდიტორული პროფესიების რეფორმირების გზით, „ბიზნესეთიკის“ საერთო სტანდარტების დაცვა და სხვა მრავალი). აშშ-ის მოდელზე დაფუძნებული სრულყოფილი ევროპული ფინანსური ზონის შესაქმნელად დიდი ძალისხმევაა საჭირო. ყველაფრის მიუხედავად, 90-იან წლებში დანარჩენ შიდა ბაზარზე უზრუნველყოფილი იყო კაპიტალისა და ანგარიშსწორების გადაადგილების ლიბერალიზაცია.

მე-9 ნაწილი. სამართლის ჰარმონიზაცია და კოორდინაცია

§32. სამართლის დაახლოებისა და ჰარმონიზაციის ძირითადი საკითხები

ლიტერატურა: ამომწურავი ნუსხა: bei *Classen*, in: v. d.Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, bei Art. 114, 2015; *Tietje*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, 59. EL 2016, bei Art. 114 AEUV.

სხვა ლიტერატურა: *Bellamo*, Europäische Rechtseinheit – Grundlagen und System des *Ius Commune*, 2005; *Schwartz*, Rechtsangleichung und Rechtswettbewerb im Binnenmarkt – zum europäischen Modell, EuR 2007, 194; *Töller*, Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80-Prozent-Mythos, ZParl 2008, 3; v. *Danwitz*, Rechtsetzung und Rechtsangleichung, in: Dausen/Ludwigs (Hrsg.), HB EU-WirtschaftsR, B II, 2010; *Andenas/Baasch Andersen* (Hrsg.), Theory and Practice of Harmonization, 2011; *Mangold*, Gemeinschaftsrecht und deutsches Recht, 2011; *Wunderlich/Pickartz*, Hat die Richtlinie ausgedient?, EuR 2014, 659; *Dawson*, Better regulation and the future of EU regulatory law and politics, CMLRev 2016, 1199; *Král*, On the choice of methods of transposition of EU directives, ELRev 2016, 220; *Lohse*, Rechtsangleichungsprozesse in der Europäischen Union, 2017.

I. სამართლის ჰარმონიზაციის ფუნქცია და განვითარება ევროპულ კავშირში

1. სამართლის ჰარმონიზაციის მნიშვნელობა და პრობლემები

- 1 სამართლის უნიფიკაცია ევროპული კავშირის ხელშეკრულებებში არაერთ ადგილას არის აღნიშნული და ხშირად მოიხსენიება, როგორც „სამართლის დაახლოება“, „ჰარმონიზაცია“, „კოორდინაცია“, ან „სტანდარტიზაცია“. სამართლის დაახლოების ამოცანას ევროპულ კავშირში არსებითი მნიშვნელობა აქვს. კავშირის სამართლებრივი სახელმწიფოს ხასიათის გათვალისწინებით, შეიძლება ითქვას, რომ საერთო პოლიტიკა ხშირად ასახული უნდა იყოს საერთო სამართალში. ამავ დროს, ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-3 მუხლის მიზნობრივ ჩამონათვალში სამართლებრივი ჰარმონიზაცია აღნიშნული არ არის, რაც გვიჩვენებს, რომ ეს არ გახლავთ თვითმიზანი: მას აქვს **დამხმარე ინტეგრაციული ფუნქცია** მატერიალურ სახელშეკრულებო მიზნებთან მიმართებით (*Everling*, FS Steindorff, 1990, 1155). ჰარმონიზაცია შეიძლება განხორციელდეს თითოეული მიზნის ფარგლებში, თუკი კავშირი, მე-6 მუხლის (AEUV) შესაბამისად, არ შემოიფარგლება მხოლოდ შიდასახელმწიფოებრივი ღონისძიებების მხარდაჭერით, კოორდინაციით ან განვრცობით (მე-2 მუხლის მე-5 პუნქტის მე-2 ქვეპუნქტი, AEUV). კერძოდ, სამართლის ჰარმონიზაციამ უნდა უზრუნველყოს **შიდა ბაზრის** ძირითადი თავისუფლებების უფრო ეფექტიანად განხორციელება და საკანონმდებლო უთანასწორობათა აღმოფხვრით თავიდან აიცილოს კონკურენციის შესუსტება (114-ე მუხლი, AEUV; EuGH, 13.7.1966, Rs. 32/65, „*Italien/KOM*“). გარდა ამისა, სამართლის ჰარმონიზაცია სულ უფრო მნიშვნელოვანი ხდება კავშირის მოქალაქეთა თავისუფალი გადაადგილების, ასევე, მასთან დაკავშირებული **„თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცის“** ჩამოყალიბების ფარგლებში (67-ე მუხლი, AEUV). იგი საგულისხმო როლს თამაშობს სხვა **ერ-**

თიანი პოლიტიკებისთვისაც (სოფლის მეურნეობა, ტრანსპორტი, გარემოსდაცვითი პოლიტიკა და ა.შ.) და კომპეტენციების საფუძველს ქმნის შესაბამისი სპეციფიკური სფეროებისთვის. ყოველივე ამას განაგრძობს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 352-ე მუხლი. საკანონმდებლო თანამშრომლობის ქსელის მიზანია, ინფორმაცია გაიცვალოს სრულყოფილად და გარკვეული საკავშირო კომპეტენციებისგან დამოუკიდებლად (ABJ. 2008, C 326/1; ამასთან დაკავშირებით *Payan, RTDE 2009, 844*). სხვადასხვა კომპეტენციის გამიჯვნის საკითხი ხშირად არცთუ ისე მარტივ კითხვებს წარმოშობს.

ევრატომის ხელშეკრულებაში სამართლის დაახლოება თითქმის არანაირ როლს არ ასრულებს. 1986 წელს ჩერნობილში მომხდარი ბირთვული ავარიის შემდეგ, 30-ე მუხლით გათვალისწინებული ძირითადი სტანდარტიზაციის კომპეტენცია გამოიყენეს დასაშვები გამოსხივების დონის პარმონიზაციისთვის (EuGH, 1.10.1991, Rs. C-70/88, „Parlament/Rat“; *Grünwald, EuR 1986, 3151*).

ევროპული კავშირის სამართლებრივი პარმონიზაციის პარალელები გვხვდება **საერთაშორისო და გლობალური სამართლებრივი დაახლოებისას**, ისეთი ინსტიტუტების ფარგლებში, როგორიცაა ევროპის საბჭო, ჰააგის საერთაშორისო კერძო სამართლის კონფერენცია, გაეროს საერთაშორისო სავაჭრო სამართლის კომიტეტი (UNCITRAL) ან შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია (ILO). ამ შემთხვევებში, **დაახლოების პროცედურა შეესაბამება საერთაშორისო სამართლის პრინციპებს**. ეს ნიშნავს, რომ ხელშეკრულებებს ყველა წევრ სახელმწიფოებთან შეთანხმებით ადგენს და ამტკიცებს შესაბამისი ორგანიზაცია, ისე, რომ გადანაცვტილების მიღებისა და პარმონიზებული კანონის შემდგომი განმარტებისთვის ცალკე ორგანოები აღარ არის საჭირო, ისევე, როგორც ევროპულ კავშირში. ამგვარი ორგანიზაციების ფარგლებში, წევრ სახელმწიფოებს შეუძლიათ, მიუერთდნენ სამართლებრივი პარმონიზაციის ხელშეკრულებებსაც, თუმცა მათ უნდა დაიცვან **ევროკავშირის სამართლის ფუნქციონირების უზენაესობა** პარმონიზაციის მომენტთან მიმართებით, რამდენადაც ამას ითვალისწინებს ხელშეკრულება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ. საგარეო კომპეტენციის ფარგლებში, **კავშირს** თავადაც შეუძლია მონაწილეობა მსგავს (შესაძლოა გლობალურ) ქმედებებში.

ევროპული ინტეგრაციის განვითარებით სამართლის პარმონიზაცია **კიდევ უფრო მნიშვნელოვანი** გახდა. საკითხის სირთულის გამო, წევრ სახელმწიფოთა ექსპერტებსა და დაინტერესებულ მხარეებთან ერთად კომისია ატარებს **სამართლის წინასწარ შედარებით ანალიზს**, რომლის საფუძველზეც ხშირად შეიმუშავებს ფუნდამენტურად ახალ წინადადებებს. მიუხედავად ამისა, **ეროვნული სამართლებრივი სისტემებისა და ტრადიციების** შელახვის მიმართ არაერთგზის გამოითქვა **შეშფოთება**, რამაც ბო-გიერთი პარმონიზაციის პროექტის გაკრიტიკება გამოიწვია.

თავდაპირველი 6-წევრიანი კავშირის 28 წევრამდე გაფართოებამ და სხვა ქვეყნების გაწევრიანების პერსპექტივამ უფრო გააართულა ეროვნული სამართლებრივი სისტემების საერთო მნიშვნელობის პოვნა პარმონიზაციის ზომებში. შეგვიძლია განვასხვაოთ, დაახლოებით, ოთხი იურიდიული წრე: **გერმანული, რომაული, ანგლო-ამერიკული (common law) და სკანდინავიური. ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ტრადიციები** არათანმიმდევრულია. განსხვავებები იკვეთება **იურიდიული და ადმინისტრაციული აზროვნების სიღრმეებში** (მაგ.: კონტინენტური სისტემატიკა და აბსტრაქცია „კუნძულოვანი“ პრაგმატულ-კონკრეტული სამართლებრივი აზროვნების მიმართ; დემოკრატიული ლეგიტიმაციით განპირობებული მოხალისეობა სასამართლო ტრადიციის საწინააღმდეგოდ; დაწერილი სამართალი დაუწერელის წინააღმდეგ და ა.შ.). ამავ დროს, ევროკავშირის სამართლებრივი დაახლოებისთვის გათვალისწინებულია **საერთოევროპული სამართლებრივი ხედვა** განსხვავებული სამართლებრივი წრეების რეევროპეიზაციის თვალსაზრისით („ბოლონიიდან ბრიუსელამდე“). ევროპული კავშირის **Jus Communitatis**-ის შექმნის გარდა, ხორციელდება ნებაყოფლობითი დაახლოებაც საერთოევროპული **Jus Commune**-ის სახით (*Grundmann, FS Fikentscher, 1998, 671*). ეს განსაკუთრებით ნათლად არის წარმოდგენილი მეზობელი ევროპული ქვეყნების შემთხვევაში, რომ-

ლებიც, მაგალითად, შვეიცარიის მსგავსად, ევროპული ჰარმონიზაციის აქტებს „ავტონომიურად მიჰყვებიან კვალდაკვალ“.

- 4 შებენიანი ინდივიდუალური უფლებამოსილების სახელშეკრულებო პრინციპი,** რომელიც ასევე სამართლის ჰარმონიზაციას ეხება, ზოგიერთ შემთხვევაში ნაწილობრივ იწვევს გარკვეულ პრობლემათა არასაკმარის რეგულირებას შესაბამისი იურიდიული აქტები მიერ. ეს, თავის მხრივ, აფერხებს შესაბამისი პრობლემის მთლიანი კონტექსტის გათვალისწინებას. მაგალითად, სახეზეა **სხვადასხვა ინდივიდუალური დირექტივის არასაკმარისი კოორდინაცია** (მაგ.: მომხმარებელთა დაცვის სფეროში). მნიშვნელოვანი ამოცანაა არსებული იურიდიული ჩარჩოს **კონსოლიდაცია** ევროკავშირის სხვადასხვა საქმიანობას შორის, მათი **თანმიმდევრულობის** აუცილებლობის გათვალისწინებით, რაც პირდაპირ არის აღწერილი ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მე-7 მუხლში. უპირველეს ყოვლისა, ევროკავშირი სამართლებრივი ჰარმონიზაციის ზომებს ახორციელებს დახურული ეროვნული კოდიფიკაციების ან, სულ მცირე, იმ სისტემების მიმართ, რომლებშიც მათ, შებენიანი ინდივიდუალური უფლებამოსილების პრინციპის გამო, შეიძლება მხოლოდ გარდაუვალი ხელშეშლელი ეფექტი ჰქონდეთ. ყოველივე ეს წარმოშობს ჰარმონიზაციის მოთხოვნათა ეროვნულ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის პრობლემას.

გარდა ამისა, ყველა სფეროს სპეციფიკურ რეგულაციებთან ერთად (ხელშეკრულების ტიპის, სისხლის სამართლის დანაშაულის შემადგენლობისა ან სპეციალური ადმინისტრაციული სამართლის სფეროსთვის), არსებობს ზოგადი დებულებებიც ეროვნულ დონეზე, მაგალითად, შემდეგ საკითხებზე: როდის არის გაფორმებული ხელშეკრულებები; ვინ არის დანაშაულის მონაწილე; ან რა პირობებში შეიძლება გაცემული ნებართვის გაუქმება. ასეთი რეგულაციების ჰარმონიზაცია უკავშირდება უამრავ სირთულეს და მხოლოდ კონკრეტული სფეროს სპეციფიკურ ეფექტებს. თუ ეს პროცესი არ განხორციელებულა, ხშირ შემთხვევაში, ეროვნული ნესები განაგრძობს მოქმედებას, ასე რომ, უნიფიკაციის გავლენა შეზღუდული რჩება. ეს განპირობებულია იმითაც, რომ სამართლის აღსრულება ეროვნული ინსტიტუტების ხელშია, რომლებიც საკუთარი სამართლებრივი ტრადიციების გავლენის ქვეშ რჩებიან. აქ უკვე არსებობს **სამართლის ჰარმონიზაციის სტრუქტურული ზღვრები**.

2. ევროპული სამართლის დაახლოების განვითარება

- 5** 1960-1970-იან წლებში **შიდა ბაზრის** ჩამოყალიბების პროცესის დაწყების შემდეგ, კომისიისა და საბჭოს მიერ მისი წარმატებით **დასრულება** 1985-1992 წლებში, სამართლებრივი დაახლოების მნიშვნელოვანი პროცესი გახლდათ. ამაში დღევანდელი ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 115-ე მუხლის ზოგადი კომპეტენციის გარდა, უდიდესი წვლილი შეიტანა იმავე ხელშეკრულების 114-ე მუხლით განსაზღვრულმა უფლებამოსილებამ, რომელიც მიემართება **სამართლის გამარტივებელ დაახლოებას შიდა ბაზრის სფეროში** და 1986 წელს წარმოიშვა ერთიანი ევროპული აქტის მიღებით. 300-მდე სამართლებრივი აქტის გამოცემით გაუქმდა საქონლის, პირების, მომსახურებისა და კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილების მატერიალური და ტექნიკური ბარიერები მნიშვნელოვან სფეროებში. ეს პროცესი ჯერაც არ დასრულებულა. 1992/1997 წლების მასტრიხტისა და ამსტერდამის ხელშეკრულებებით შეიქმნა ევროკავშირის „მესამე სექტი“, როგორც **„თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცე“**, და საფუძველი ჩაეყარა მრავალ ჰარმონიზაციულ აქტს. ლისაბონის ხელშეკრულებამ ეს კომპლექსი არსებითად დაუქვემდებარა

კავშირის სამართლის ზოგად სტრუქტურებს. ამავდროულად, გაუქმდა რეგულაციები საერთაშორისო ხელშეკრულებების საშუალებით პარმონიზაციის შესახებ. ასეთი ხელშეკრულებები დღესდღეობით საჭიროებს რატიფიცირებას თითოეული წევრი სახელმწიფოს მხრიდან, რის გამოც ამ ადრეული ინსტრუმენტის შენარჩუნება შეუძლებელი იყო. სამართლებრივი პარმონიზაციის დეტალები განიხილება ცალკეული დარგების კონტექსტში. მიუხედავად იმისა, რომ ეროვნული კანონმდებლობის დაახლოებაში ტრადიციულად დირექტივები დომინირებდნენ, ბოლო წლებში სულ უფრო მეტი რეგულაცია გამოიყენებოდა.

1980-იანი წლებიდან მოყოლებული, შიდა ბაზრის განვითარების პროცესში **სამართლის დაახლოებით, კიდევ უფრო გამოიკვეთა ეროვნულ კანონმდებლობათა პარმონიზაციის საზღვრები.** მას შემდეგ, რაც სასამართლომ *Cassis-ის გადაწყვეტილებით* ცნო ეროვნული პროდუქტის სტანდარტთა **ურთიერთალიარება** (თუმცა შემოიფარგლა მხოლოდ ძირითადი თავისუფლებების შემზღუდვებით), როგორც **პარმონიზაციის ალტერნატივა**, ეს წევრმა სახელმწიფოებმა მადლიერებით გამოიყენეს პოლიტიკურ პრაქტიკაში. დღეს მრავალ სფეროში არსებობს მხოლოდ მინიმალური პარმონიზაცია, რაც გამომდინარეობს ეროვნული სტანდარტებისა ან ინდივიდუალური გადაწყვეტილებების ურთიერთალიარების ვალდებულებისგან. ამავდროულად, ევროკავშირი სულ უფრო ხშირად გამოსცემს რეგულაციებს და, შესაბამისად, ერთგვაროვან კანონს, ნაცვლად იმისა, რომ დირექტივების მეშვეობით მიაღწიოს ეროვნული სამართლის პარმონიზაციას.

პარმონიზაციის **მასშტაბთან** დაკავშირებით, გარკვეული **მიზეზი წარმოიშვა.** 1988 წელს ევროკომისიის ყოფილი პრეზიდენტის *დელორის* ბუნდოვანი პროგნოზი, რომ 10 წლის შემდეგ (რამდენიმე) სფეროში ეროვნული კანონმდებლობის 80% შეიძლება ევროპული პარმონიზაციის შედეგი აღმოჩნდეს, სულ მალე გამოიყენეს სტატუს კვოს აღსანერად (შდრ. BVerfGE 89, 155). საპირისპიროდ, **გერმანიის ბუნდესტაგის** კანონმდებლობის ბოლოდროინდელი დანერგვებითი კვლევა (*Töller, ZParl* 2008, 3) აჩვენებს, რომ ეს მაჩვენებელი სამართლის თითქმის ყველა სფეროში მოქმედი კანონმდებლობის 50%-ზე **ნაკლებია (თანაც გაცილებით)**; ნახსენები მასშტაბები მიღწეულია მხოლოდ სოფლის მეურნეობისა და გარემოს დაცვის სფეროებში. ბევრი რამ დღემდე არ შეცვლილა. **ფედერაციული მიწების დონეზე** პროცენტი სავარაუდოდ მნიშვნელოვნად დაბალია. იგივე სურათი გვექნება, თუ გადავხედავთ არა მხოლოდ ახალ კანონმდებლობას, არამედ მოქმედ სამართალს მთლიანობაში. გარდა ამისა, შეფასებისას უნდა გავითვალისწინოთ ხარისხობრივი ასპექტებიც, რადგანაც ევროპული სამართლებრივი პარმონიზაცია ხშირად გავლენას ახდენს ტექნიკურად პრობლემურ სფეროებზე.

II. სამართლის დაახლოება შიდა ბაზარზე (114-ე მუხლი, AEUV)

ლიტერატურა: *Kieninger*, Wettbewerb der Privatrechtsordnungen im Europäischen Binnenmarkt, 2002; *Möstl*, Grenzen der Rechtsangleichung im europäischen Binnenmarkt, EuR 2002, 318; *Selmayr/Kamann/Ahlers*, Die Binnenmarktkompetenz der EG, EWS2003, 49; *Hillgruber*, Die Verwirklichung des Binnenmarktes durch Rechtsangleichung – Gemeinschaftsziel und -kompetenz ohne Grenzen?, GS Blomeyer, 2004, 597; *Ludwigs*, Rechtsangleichung nach Art. 94, 95 EG-Vertrag, 2004; *Seidel*, Präventive Rechtsangleichung im Bereich des Gemeinsamen Marktes, EuR 2006, 26; *Richter*, „Nationale Alleingänge“ – Förderung hoher Regelungsstandards oder Behinderung eines einheitlichen Binnenmarktes, 2007; *Roth*, Rechtsetzungskompetenzen für das Privatrecht in der Europäischen Union, EWS2008, 401; *Müller-Graff*, Der Begriff der Rechtsangleichung in Art. 114 AEUV im Lichte eines gemeinsamen europäischen Kaufrechts, FS Jürgen Schwarze, 2014, 611; *Friesen*, Rechtszersplitterung im Binnenmarkt, EuZW 2015, 381; *Remien*, Rechtsangleichung im Binnenmarkt, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, 3. Aufl. 2015, § 14; *Schmidt-Kessel*, Binnenmarkt im Gleichgewicht – Folgen der Akzentverschiebung für den Verbraucherschutz, FS Müller-Graff, 2015, 163.

1. 114-ე მუხლი (AEUV), როგორც სამართლის დაახლოების ძირითადი ნორმა

ა) სამართლის დაახლოების წინაპირობები

- 8 1958 წლიდან სამართლის დაახლოების „კლასიკურ“ უფლებამოსილებას წარმოადგენდა ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 115-ე მუხლი. 1987 წელს ერთიანი ევროპული აქტით შეიქმნა დღევანდელი 114-ე მუხლი (AEUV), როგორც ამ ნორმის განმცხრობი **სპეციალური დებულება**. პირველი ნორმა ეხებოდა საერთო ბაზარს, ეს უკანასკნელი კი მოიცავს შიდა ბაზარს. პრაქტიკაში, 114-ე მუხლმა (AEUV) გაცილებით დიდი მნიშვნელობა შეიძინა, რადგან მხოლოდ ის ითვალისწინებს უმრავლესობის გადაწყვეტილებას. ლისაბონის ხელშეკრულებამ ეს ნორმა, რომელიც უმეტესწილად არ შეცვლილა, ოფიციალურად აქცია სამართლებრივი დაახლოების „**ძირითად ნორმად**“. შიდა ბაზრის კონტექსტში, სამართლებრივი დაახლოება, **ძირითადი თავისუფლებების ფართო გაგების** გამო, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრეცედენტულ სამართალში. ვინაიდან ეს თავისუფლებები (შესაძლოა, დაუშვებლადაც) მრავალი ეროვნული რეგულაციით იზღუდება, სამართლებრივი დაახლოება ისეთივე აუცილებელია, როგორც „საკუთარ მოქალაქეთა დისკრიმინაციის“ თავიდან აცილება. თუმცა, ამავე დროს, ეს იქიდანაც გამომდინარეობს, რომ ინტეგრაცია არ უნდა შემოიფარგლოს მხოლოდ ამ „უარყოფითი“ ასპექტით და უნდა ზრუნველყოს პოზიტიური სტანდარტები ჯანმრთელობის, გარემოს, ან მომხმარებელთა დაცვის სფეროებში. ჰარმონიზაციასთან დაკავშირებული ეს მენოლა (მაგ.: ჯანმრთელობის დაცვაზე) ვრცელდება ისეთ სფეროებზეც, რომლებშიც ევროკავშირს უშუალოდ არ აქვს რეგულირების კომპეტენცია. თუმცა, ეროვნულ დონეზე ნორმირებამ შეიძლება სახელმწიფოთაშორის ეკონომიკურ ურთიერთობებში სავაჭრო ბარიერები წარმოშვას, რითაც იქმნება ევროპულ დონეზე სამართლის დაახლოების კომპეტენციის წინაპირობები.

აა) რეგულირების მიზანი: შიდა ბაზრის შექმნა და ფუნქციონირება

- 9 ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 114-ე მუხლით გათვალისწინებული საკანონმდებლო აქტები **საჭირო** უნდა იყოს იმავე ხელშეკრულების 26-ე მუხლით განსაზღვრული მიზნის მისაღწევად – **შიდა ბაზრის**, პირველ რიგში, დამკვიდრება, შემდეგ კი ფუნქციონირება (EuGH, 5.10.2000, Rs. C-376/98, „Deutschland/Rat – Tabakwerbung I“). უპირველეს ყოვლისა, ეს მოიცავს სამართლებრივ აქტებს, რომლებიც უკავშირდება **ძირითადი თავისუფლებების** განხორციელებას, ანუ შესაბამისი წინააღმდეგობების გაუქმებას. ყველაფერი, რაც დადასტურებულად მიიჩნევა თავისუფლებების შეზღუდვად ან შეზღუდვების ხელშეწყობად, ექვემდებარება დაახლოებას. ამ მიზნით, შესაძლებელია ზომიერი აკრძალვების გათვალისწინებაც, რადგან ჰარმონიზაციას ახლავს გარკვეული შეზღუდვები. საპირისპიროდ, იმ ზომების დაახლოება, რომლებიც სახელმწიფოთაშორის ვაჭრობაზე განსაკუთრებულ გავლენას არ ახდენს (მაგ.: როგორც 34-ე მუხლთან (AEUV) დაკავშირებული Keck-ის გადაწყვეტილების თვალსაზრისით „გაყიდვების მოდალობების“ შემთხვევაში), ჩვეულებრივ არ ექვემდებარება 114-ს მუხლს (AEUV). 114 მუხლი (AEUV) თავისთავად არ გამოიყენება, თუ პროდუქტი მთლიანად უნდა აიკრძალოს ან ამოიღონ ბაზრიდან (EuGH, 5.10.2000, Rs. C-376/98, „Deutschland/Rat – Tabakwerbung I“), თუმცა პრაქტიკაში ეს მხოლოდ შეზღუდული მასშტაბით გვხვდება (Classen, EuZW 2015, 854; Nettesheim, EuZW 2016, 578).

ამასთან, 114-ე მუხლი (AEUV) არ შემოიფარგლება მხოლოდ ძირითადი თავისუფლებების შეზღუდვათა აღმოფხვრით. როგორც მისი წარმოქმნის ისტორიით დასტურდება

და ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო მოგვიანებით დამაჯერებლად გადაწყვიტა – და როგორც ახლა, თუნდაც განსხვავებული ფონით, ცალსახად არის აღბეჭდილი ერთ-ერთ დამატებით ოქმში – ფუნქციურ შიდა ბაზარს განეკუთვნება **კონკურენციის სამართლიანი პირობების** შექმნა ევროპულ დონეზე (იხ. მაგ.: EuGH, 8.6.2010, Rs. C-58/08, „Vodafone u. a.“ როუმინგის გადასახადების დადგენასთან დაკავშირებით). ამასთან, ეროვნული კანონმდებლობით კონკურენციის შეზღუდვები უნდა იყოს „შესაძენი“. შესაბამისად, 114-ე მუხლი (AEUV) მოიცავს დებულებებს, რომლებიც ეხება არა მხოლოდ პროდუქტთან დაკავშირებულ რეგულაციების დაახლოებას, არამედ წარმოების პირობების ჰარმონიზაციასაც (EuGH, 11.6.1991, Rs. C-300/89, „Titandioxyd“).

ცალკეულ შემთხვევებში, შესაძლოა, სამართლის დაახლოება დასაშვებ იყოს არა მაშინ, როდესაც შიდა ბაზარზე კონკურენციას ეროვნულ სამართლებრივ სისტემებს შორის განსხვავებები აფერხებს, არამედ, როცა **ეკონომიკური სივრცის ერთიანობა** მოითხოვს **ერთიანი დებულებების მიღებას**. ამის მაგალითებია სპეციალური გადასახადი საერთაშორისო გადარიცხვებზე (მათი აღმოფხვრის შესახებ რეგულაცია 924/2009, ABl. L 266/11), ასევე, რეგულაციები როუმინგისა და პორტატული ონლაინ სერვისების შესახებ, გარანტიით, რომ ონლაინ შეთავაზებების გამოყენება შესაძლებელი იქნება არა მხოლოდ სამშობლოში, არამედ საზღვარგარეთ დროებითი ყოფნის დროსაც, მთელ შიდა ბაზარზე (რეგულაცია 2017/1128, ABl. L 168/1).

გარდა ამისა, სრულებით საკმარისია, თუ წევრი სახელმწიფოები გეგმავენ რეგულაციების შემოღებას, რომლებიც ზიანს აყენებს შიდა ბაზარს და არსებობს **შეზღუდვების დანესების საფრთხე**. აუცილებელი არ არის, ისინი უკვე შემოღებული იყოს (EuGH, 12.12.2006, Rs. C-380/03, „Deutschland/Parlament und Rat – Tabakwerbung II“).

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ფართო გაგება ძირითადი **10** თავისუფლებების „შეზღუდვებთან“ დაკავშირებით, ასევე, შიდა ბაზრის მიმართ დაუზუსტებელი კომპეტენციის არსებობა, ნიშნავს, რომ საქმე ეხება **ეროვნული რეგულაციების** არა შინაარსს, არამედ მხოლოდ **ფექტს**. ამასთან, შიდა ბაზარზე დაბრკოლება შეიძლება წარმოიშვას ცხოვრების თითქმის ყველა სფეროში, და თუ ეს მოხდება, 114-ე მუხლი (AEUV) კავშირს აძლევს ჩარევის საშუალებას, მაშინაც კი, როცა ჰარმონიზირებადი საკითხი არ შედის კავშირის კომპეტენციაში. ამ მხრივ, კავშირს აქვს **საკუთარი აღმჭურველი უფლებამოსილება** (Mörtl, EuR 2002, 318); 114-ე მუხლის მე-3 პუნქტი (AEUV) კი საერთოდ **ავალდებულებს** მას, რომ უზრუნველყოს დაცვის მაღალი დონე **ჯანმრთელობის, უსაფრთხოების, გარემოსა და მომხმარებელთა** სფეროებში, მიუხედავად იმისა, რომ ჯანმრთელობის დაცვის სფეროში კავშირს მხოლოდ შეზღუდული კომპეტენციები აქვს. აღნიშნული მიზეზით, შესაძლებელია იმ თამბაქოს რეკლამირების ჰარმონიზაცია სარეკლამო მედიაში, რომელიც შეიძლება მიმოქცევაში იყოს შიდა ბაზარზე (დირექტივა 2003/33, ABl. L 152/16; იხ. EuGH, 12.12.2006, Rs. C-380/03, „Deutschland/Parlament und Rat – Tabakwerbung II“); ეს ეხება მონაცემთა შენახვის ვადების ჰარმონიზაციასაც, რაც კომპანიებისთვის მნიშვნელოვან ხარჯებს უკავშირდება (დირექტივა 2006/24, ABl. L 105/54), მაშინ, როცა მონაცემთა გამოყენება არ რეგულირდება (და, კომპეტენციის თვალსაზრისით, არც შეიძლებოდა, დარეგულირებული ყოფილიყო; EuGH, 10.2.2009, Rs. C-301/06, „Ireland/Parlament und Rat“).

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს შეფასებით, ჰარმონიზაციის აქტების მოქმედების სფერო არ უნდა შემუშავდეს ისე, რომ ცალკეულ შემთხვევაში დააზიანოს შიდა ბაზარი (EuGH, 20.5.2003, verb. Rs. C-465/00, „ORF“, კრიტიკული მოსაზრებები, იხ. *Classen*, CMLRev 2004, 1377). ამრიგად, დაახლოების ზომებს პრობლემატური გავრცელების ფარგლები აქვს. მთლიანობაში, სამართლის დაახლოების თვალსაზრისით, 114-ე მუხლი (AEUV) წარმოშობს შეფასების მოქმედ, სასამართლოს მხრიდან ნაკლებად გადასამოწმებელ **დისკრეციულ უფლებამოსილებას**.

- 11** 114-ე მუხლიდან (AEUV) გამონაკლისები, ამავე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, არის ისეთი სფეროები, როგორიცაა **გადასახადები, თავისუფალი გადაადგილება, დასაქმებულთა უფლებები** და ინტერესები. თუმცა, სამუშაო გარემოს შესახებ მე-4 და მე-5 პუნქტებში განსაზღვრული გამონაკლისი დებულებებიდან ირკვევა, რომ შრომითი უსაფრთხოება მაინც შედის 114-ე მუხლის (AEUV) რეგულირების სფეროში. არაპირდაპირ გადასახადებზე ვრცელდება 113-ე მუხლი (AEUV); თავისუფალ გადაადგილებაზე საგნობრივი კავშირის მიხედვით – 21-ე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები, ასევე, მუხლები 46, 48 და 77 (AEUV); დასაქმებულთა მოთხოვნებზე – 153-ე მუხლი (AEUV); ხოლო სხვა საკითხებზე, განსაკუთრებით, პირდაპირ გადასახადებზე – 115-ე მუხლი (AEUV). რამდენიმე ასეთი დებულება ითვალისწინებს ერთსულოვან გადანაცვეტილებებს საბჭოს მხრიდან, ან შეიცავს სხვა სახის შეზღუდვებს. 114-ე მუხლი (AEUV) უკანა პლანზე გადაწევს ისეთ სპეციალურ დებულებებს, როგორიცაა დაფუძნების თავისუფლება და მომსახურების თავისუფლება (50-ე და 53-ე მუხლები, 62-ე მუხლთან კავშირში, ასევე, 59-ე მუხლი (AEUV)).

ბბ) რეგულირების საგანი: საკანონმდებლო და ადმინისტრაციული ნორმების დაახლოების ზომები

- 12** შინაარსის თვალსაზრისით, სამართლებრივი დაახლოება შეიძლება ეხებოდეს ყველა **ეროვნულ საკანონმდებლო და ადმინისტრაციულ ნორმას** (კანონები, რეგულაციები, ჩვეულებითი სამართალი, შიდა ადმინისტრაციული რეგულაციები და ადმინისტრაციული პრაქტიკა, კოლექტიური ხელშეკრულებები და მუდმივი პრეცედენტული სამართალი). 114-ე (AEUV) მუხლით გათვალისწინებული საკანონმდებლო აქტები მიზნად ისახავს **ეროვნული სტანდარტების ერთმანეთთან დაახლოებას**, მათი ეროვნული ხასიათის შენარჩუნებით, რათა გამოირიცხოს შიდა ბაზრისათვის **საზიანო განსხვავებები**. ამ შემთხვევაშიც და ზოგადად არ შეიძლება სფეროსთან დაკავშირებული იმ გამონაკლისების აღიარება, რომლებიც უკავშირდება არჩეულ მარეგულირებელ ინსტრუმენტს – მაგალითად, საპროცესო სამართლის სასარგებლოდ. ეს არ ეხება მხოლოდ 114-ე მუხლის მე-2 პუნქტის (AEUV) გავრცელების სფეროდან ამოღებულ საგადასახადო სამართალს, ასევე, სისხლის სამართლის სპეციფიკას, რომელიც რეგულირდება 82-ე მუხლით (AEUV).
- 13** გამომდინარე აქედან, 114-ე მუხლი (AEUV) არ გამოიყენება, როდესაც ევროპული სამართალი წარმოდგენილია უცვლელი, არაპარმონიზებული ეროვნული სამართლის გვერდით და დაინტერესებულ მხარეებს აქვთ გამოსაყენებელი სამართლის არჩევის უფლება (EuGH, Slg. 2006, I-3733, Rs. C-436/03, „Parlament/KOM und Rat“, რეგულაცია 1435/2003, ABI. L 207/1 ევროპული კოოპერაციის სტატუტის შესახებ). „სამართლის დაახლოების“ მკაცრი გაგება არ მოიცავს ერთგვაროვანი სამართლის შემოღებას. ასე რომ, სავარაუდო მოთხოვნა რეგულაციების გამოყენების შესახებ დიდწილად გამოირიცხვლია. ამ საკითხთან დაკავშირებით პრაქტიკა დიდსულოვანია.

ვინაიდან ჰარმონიზაციის ზომების ეფექტიანობის უზრუნველსაყოფად საჭიროა თანმხლები ადმინისტრაციული ზომები, განსაკუთრებით, თუ გავითვალისწინებთ სხვადასხვა სამართლებრივ და ადმინისტრაციულ კულტურას, აღნიშნული ზომები ასევე შეიძლება ემყარებოდეს 114-ე მუხლს (AEUV) (EuGH, 2.5.2006, Rs. C-217/04, „Vereinig-

tes Königreich/Parlament und Rat“). რამდენადაც ამ კონტექსტში უფლებამოსილება გადაეცემა კომისიას, 2009 წლიდან ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 291-ე მუხლში ჩამოყალიბდა გამოკვეთილი კომპეტენცია. ასე რომ, 114-ე მუხლისთვის (AEUV) მიმართვა აღარ არის საჭირო.

გგ) სუბსიდიურობა და პროპორციულობა

114-ე მუხლი (AEUV) ადგენს არა ექსკლუზიურ, არამედ **კონკურენტულ კომპეტენ- 14**
ციას (მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV). სამართლის დაახლოება შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ ევროპული ინსტიტუტების მიერ, თუმცა შესაბამისი მატერიალური საკითხების რეგულირების უფლებამოსილება ეკისრებათ წევრ სახელმწიფოებს. აქედან გამომდინარე, ევროკავშირმა უნდა დაიცვას სუბსიდიურობისა და პროპორციულობის პრინციპები (მე-5 მუხლი, EUV; EuGH, 9.10.2001, Rs. C-377/98, „Niederlande/Parlament und Rat“). გარდა აუცილებლობის მახასიათებლებისა, რომელიც განეკუთვნება 114-ე მუხლის (AEUV) ფაქტობრივ შემადგენლობას, ამ პრინციპებს მცირე მნიშვნელობა აქვს. ამასთან, პოლიტიკური ორგანოების მიერ შესაბამისი შეფასების სფერო სამართლებრივი თვალსაზრისით რთული გასაკონტროლებელია (EuGH, 8.6.2010, Rs. C-58/08, „Vodafone u. a.“). და ბოლოს, უნდა აღინიშნოს, რომ ერთიან ევროპულ სტანდარტებს საერთაშორისო მასშტაბითაც შეუძლიათ გაბრწყინება, მაშინ, როდესაც ეროვნულ სტანდარტებს სხვა დიდი ეკონომიკური სახელმწიფოები (მაგ.: აშშ და ჩინეთი) სერიოზულად არ აღიქვამენ.

ბ) ჰარმონიზაციის სამართლებრივი შედეგები – ეროვნული თვითსვლები

წევრი სახელმწიფოები ვალდებული არიან, საკუთარი სამართლებრივი სისტემები **15**
შესაბამის კონკრეტული სამართლებრივი აქტის მოთხოვნებს (დირექტივების შემთხვევაში, დადგენილ ვადაში). ამავდროულად, ეს გამორიცხავს წევრ სახელმწიფოთა შესაძლებლობას, რომ გაამართლონ ეროვნული სამართალი, რომელიც ზღუდავს ძირითადი თავისუფლებების განხორციელებას – მაგალითად, „საყოველთაო კეთილდღეობის იმპერატიული ინტერესებიდან“ გამომდინარე. ამასთან, წევრი სახელმწიფოებისთვის მაინც რჩება მოქმედების სივრცეები, რადგან ამას ჰარმონიზაციის აქტი ითვალისწინებს (მაგ.: როდესაც ეს უკანასკნელი არა (საბოლოო) სრულ, არამედ მხოლოდ მინიმალურ ჰარმონიზაციას გულისხმობს). მაღალი ეროვნული დაცვის დონის მქონე წევრ სახელმწიფოებში ვითარების მინიმალურად გაუარესებისთვის (race to the bottom-ის საფრთხე), 114-ე მუხლის მე-3 პუნქტი (AEUV) კავშირის ორგანოებს ავალდებულებს, რომ ახალი სამეცნიერო შედეგების გათვალისწინებით, **დაცვის მა-**
ღალი დონე შეინარჩუნონ ჯანმრთელობის, (ტექნიკური) უსაფრთხოების, გარე-
მოს დაცვისა და მომხმარებელთა უფლებების დაცვის სფეროებში. ამასთანავე, ევროპულ სამართალში შეტანილი ცვლილების კონტექსტში შესაბამისი დონის დაქვეითება არ არის გამორიცხული.

შიდა ბაზრის ჰარმონიზაციის სამართლებრივი აქტების მიღების შემდეგ, მე-4 პუნქტის **16**
შესაბამისად, წევრ სახელმწიფოებს მაინც შეუძლიათ, გააგრძელონ იმ დროისთვის არსებული **ეროვნული დებულებების გამოყენება**. ეს გამართლებულია **ევროპული**

კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 36-ე მუხლში მითითებული სამართლებრივი სიკეთეების, **სამუშაო გარემოს**, ან **გარემოს** დაცვის მიზნებით (ამ კონტექსტში მტკიცებულების საკითხებზე იხ. EuGH, 9.7.2015, Rs. C-360/14 P, „Kommission/Deutschland“). საქონლის თავისუფალი გადაადგილების თვალსაზრისით, ეს ნათლად ფორმულირებული ჩამონათვალი ამომწურავია. დაფუძნების თავისუფლებისა და მომსახურების თავისუფლების სფეროებში 114-ე მუხლი (AEUV), როგორც წესი, არ გამოიყენება, არსებული სპეციალური კომპეტენციების გამო. არ არის გათვალისწინებული ეროვნული ზომების გამართლება სხვა იმპერატიულ ან საყოველთაო კეთილდღეობის ლეგიტიმურ მოთხოვნებზე მითითებით, როგორც ძირითადი თავისუფლებების კონტექსტში ხდება. მე-5 პუნქტის თანახმად, **ახალი ეროვნული ზომები** მხოლოდ მაშინ არის დასაშვები, თუ ეფუძნება ახალ სამეცნიერო ცოდნას და მიზნად ისახავს რომელიმე წევრი სახელმწიფოს სპეციფიკური პრობლემის გათვალისწინებას გარემოს დაცვის ან სამუშაო გარემოს სფეროებში („ეროვნული თვითსვლა“; *Epiney, FS Rengeling*, 2008, 215). მე-4 და მე-5 პუნქტების შესაბამისად, ეროვნული ზომები უნდა დაამტკიცოს კომისიამ, რომელსაც ასევე შეუძლია ცვლილებების შეთავაზება; ისინი ასევე ექვემდებარება ბოროტად გამოყენების გაადვილებულ კონტროლს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მხრიდან (6-9 პუნქტები; იხ. მაგ.: EuGH, 20.3.2003, Rs. C-3/00, „Dänemark/KOM“ მე-4 პუნქტთან დაკავშირებით, ასევე, EuG, 5.10.2005, verb. Rs. T-366/03 და 235/04, „Land Oberösterreich/KOM“ მე-5 პუნქტთან დაკავშირებით; 6-თვიანი ვადის დაანგარიშებაზე, რომელიც კომისიის განკარგულებაშია, იხ. EuG, 9.12.2010, Rs. T-69/08, „Polen/KOM“). შიდა ბაზრის სამართლის დაახლოების აქტები შეიძლება შეიცავდეს **დათქმებს სამართლებრივი დაცვის შესახებ**, რომლებიც წევრ სახელმწიფოებს ანიჭებს კავშირის კონტროლქვემ დროებითი ზომების მიღების უფლებამოსილებას (114-ე მუხლის მე-10 პუნქტი, AEUV).

2. სხვა კომპეტენციები შიდა ბაზრის კონტექსტში

ა) სამართლის დაახლოება 115-ე მუხლის (AEUV) მიხედვით

- 17** თავდაპირველად, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 115-ე მუხლი იყო ზოგადი კომპეტენციის ერთადერთი საფუძველი სამართლის დაახლოებისთვის. მას შემდეგ, რაც ლისაბონის ხელშეკრულებით საერთო ბაზარი შეიცვალა შიდა ბაზრით, აღნიშნული ნორმა ვრცელდება მხოლოდ 114-ე მუხლის მე-2 პუნქტით (AEUV) განსაზღვრულ **გამონაკლის სფეროებზე**, რომლებისთვისაც არ არის გათვალისწინებული სხვა სპეციალური კომპეტენცია. აქ შიდა ბაზართან ურთიერთობა უნდა იყოს „უშუალო“, კერძოდ, ეროვნულ ნორმებს **შესაძინევი (ინტენსიური) უარყოფითი გავლენა** ჰქონდეს შიდა ბაზარზე. დასაშვებ ღონისძიებად გათვალისწინებულია მხოლოდ დირექტივების ამოქმედება; საბჭოში მიღებული გადაწყვეტილება მიიღება ერთხმად, ევროპარლამენტთან კონსულტაციის შემდეგ.

ბ) კონკურენციის შესუსტების აღმოფხვრა (116-ე, 117-ე მუხლები, AEUV)

- 18** 116-ე მუხლი (AEUV) შეიცავს სპეციალურ ინსტრუმენტებს განსხვავებული ეროვნული ნორმების აღმოსაფხვრელად, რომლებიც ამახინჯებს კონკურენციის პირობებს და იწვევს მის **„შესუსტებას“** (განსაკუთრებით, ინტენსიური გაყალბება). ამგვარი „შესუსტების“ დადგენის პრაქტიკული სირთულეების გამო, ზემოაღნიშნული კომპეტენციებისგან მხოლოდ **ცარიელი სიტყვები** დარჩა: 1958 წლიდან არც ერთი დირექტივა არ გამოცემულა.

გ) ინტელექტუალური საკუთრების დაცვის სამართლებრივი მოთხოვნა (118-ე მუხლი, AEUV)

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 118-ე მუხლი ითვალისწინებს ახალ კომპეტენციას ინტელექტუალური საკუთრების სფეროში ერთიანი სამართლებრივი მოთხოვნის შესაქმნელად. დაწვრილებით ამაზე ვისაუბრებთ 36-ე პარაგრაფში. 19

III. სამართლის დაახლოება თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცეში (67-ე მუხლი, AEUV)

ლიტერატურა: ამომწურავი ნუსხა: bei Röben, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, 53. EL 2014, bei Art. 67 AEUV; Heid, Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: Dausen/Ludwigs (Hrsg.), HB EU-Wirtschaft, S, 2016.

სხვა ლიტერატურა: Müller-Graff, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissabonner Reform, in: Schwarze/Hatje (Hrsg.), Der Reformvertrag von Lissabon, 2009, 105; Brummund, Kohärenter Grundrechtsschutz im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, 2010; Bendel/Ette/Parkes (Hrsg.), The Europeanization of Control. Venues and Outcomes of EU Justice and Home Affairs Cooperation, 2011; Frenz, Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Jura 2012, 701; Joerden, Ein „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ – eine Illusion?, in: Kaufmann/Renzikowski (Hrsg.), Freiheit als Rechtsbegriff, 2016; Labayle/Bergé, Les principes de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, RTDE 2016, 589.

ინტერნეტმისამართი: http://europa.eu/pol/justice/index_de.htm

1. თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცის საფუძვლები

1980-იან წლებში შიდა ბაზრის შექმნასთან დაკავშირებით საზღვრების გახსნა თავისთავად ითვალისწინებდა ტრადიციული სასაზღვრო უსაფრთხოების გარანტიების ჩანაცვლებას სხვა ინსტრუმენტებით. 1985 წლის „შენგენის ხელშეკრულების“ პირველი რეგულაციების (1985) შემდეგ, 1997 წელს გაფორმებული ამსტერდამის ხელშეკრულებით ევროპული კავშირის მიზნად გაცხადდა **კავშირის, როგორც „თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცის“ შენარჩუნება და შემდგომი განვითარება**. დღესდღეობით ეს მიზანი ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების ჩამონათვალში შიდა ბაზარზე წინ არის მოხსენიებული (მე-3 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები). ამ კონცეფციის ძირითადი ელემენტებია: კომპეტენციები **სასაზღვრო კონტროლის, თავშესაფრის მინიჭებისა და ემიგრაციის** სფეროებში; **პოლიციური თანამშრომლობა** (დღევანდელი 76-ე მუხლი); **„სასამართლოებს შორის თანამშრომლობა სამოქალაქო საკითხებში“** (დღევანდელი 81-ე მუხლი); და **„სასამართლოებს შორის თანამშრომლობა სისხლის სამართლის საქმეებში“** (დღევანდელი 82-ე მუხლი). ამ სფეროთა შემაკავშირებელი ძირითადი ელემენტი, უპირველეს ყოვლისა, არის სახელმწიფოს მთავარი კლასიკური ამოცანების სიახლოვე. ამ კონტექსტში, 67-ე მუხლის პირველი პუნქტი (AEUV) ხაზს უსვამს, ერთი მხრივ, ძირითადი უფლებების განსაკუთრებულ მნიშვნელობას, ხოლო მეორე მხრივ, წევრ სახელმწიფოთა განსხვავებული სამართლებრივი სისტემებისა და ტრადიციების პატი-

ვისცემას. ეს უკანასკნელი გამოიხატება განსაკუთრებული მითითებით სუბსიდიურობის პრინციპზე (69-ე მუხლი, AEUV), ასევე, საზოგადოებრივი წესრიგის უზრუნველყოფაზე ნევრ სახელმწიფოთა პასუხისმგებლობაში, შიდასახელმწიფოებრივი უსაფრთხოების დაცვასა (72-ე მუხლი, AEUV) და ზოგიერთ საპროცესო რეგულაციაში. თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცის კომპეტენციები 114-ე მუხლის (AEUV) სპეციალური კომპეტენციებია. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 216-ე მუხლის თანახმად, საჭიროების შემთხვევაში, აქ შეიძლება შესაბამისი საგარეო კომპეტენციებიც არსებობდეს (EuGH, 7.2.2006, Gutachten 1/2003, „Übereinkommen von Lugano“).

21 ევროპული კავშირის შიდა საზღვრებზე პირთა კონტროლის უარყოფა და, ამავდროულად, „შენგენის ზონის“ ან ევროკავშირის საგარეო საზღვრებზე გადატანა დაიწყო ხელშეკრულებით „საერთო საზღვრებზე კონტროლის თანდათანობით გაუქმების შესახებ“. მას ევროპული გაერთიანების ექვსი დამფუძნებელი სახელმწიფოდან ხუთმა (გერმანია, საფრანგეთი, ბენელუქსი) მოაწერა ხელი 1985 წელს, ლუქსემბურგის სასაზღვრო ქალაქ **შენგენში** (GMBL. 1986, 79). 1990 წელს ამ დოკუმენტს მოჰყვა შესაბამისი **სააღსრულებო ხელშეკრულება „შენგენი II“** (SDÜ, BGBl. 1993 II 1013). **ამსტერდამის პროტოკოლი** შენგენის რეჟიმის ევროპულ კავშირში ინტეგრაციის შესახებ და ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების IV თავი (61-ე მუხლი) თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცის შესახებ ის ნორმებია, რომლებითაც 1997 წელს, ამსტერდამში, შენგენის რეგულირება ჩაერთო (მაშინდელი) ევროპული გაერთიანების კანონმდებლობაში.

22 თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცე **ამსტერდამის ხელშეკრულებით** შეიქმნა. მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი კომპეტენცია მთავრობათაშორის დონეზე დარჩა (29-ე მუხლი, EUV, ძველი რედაქცია), ზოგი კი სპეციალური რეგულაციებით გადავიდა გაერთიანების კომპეტენციაში. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულებაში დირექტივის მაგალითზე შეიქმნა ჩარჩო გადაწყვეტილება, როგორც ახალი შესაძლო სამართლებრივი აქტი, თუმცა, მისი უშუალო მოქმედების შესაძლებლობა პირდაპირ გამოირიცხა (34-ე მუხლი, EUV ძველი რედაქცია). საპირისპიროდ, აქ მოქმედებს მოთხოვნა, რომ ეროვნული სამართლის შეძლებისდაგვარად დიდი ნაწილი განიმარტოს ევროპული სამართლის შესაბამისად (EuGH, 16.6.2005, Rs. C-105/03, „Pupino“). გაერთიანებულ სამეფოს, ირლანდიასა და დანიას თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცეში სპეციალური სტატუსი მიენიჭათ. რამდენიმე სპეციალური რეგულაციის გამოკლებით, ეს კომპლექსი შემდგომში ლისაბონის ხელშეკრულებით კავშირის ზოგად სტრუქტურებში გაერთიანდა.

2. თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცის მიწაარსობრივი ელემენტები

23 იდეა **„თავისუფლების სივრცის“** შესახებ, „რომელშიც შესაბამის ზომებთან ერთად... გარანტირებულია პირთა თავისუფალი გადაადგილება“ (მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი, EUV), ემყარება ევროპული შიდა ბაზრის განმარტებას (26-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV). კონცეფციის (შიდა ბაზრის მიზანთან შედარებით) თვალსაჩინო ღიაობა შეიძლება დაკონკრეტდეს თავდაპირველად მე-3 მუხლში (AEUV) ნახსენები, თუმცა დაწვრილებით მხოლოდ მოგვიანებით განხილული შიდა ბაზრის მეშვეობით. 67-ე მუხლის მე-2 პუნქტის და 77-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად (AEUV), ევროკავშირის საზღვრებზე პირთა შემოწმება დამოკიდებული არ უნდა იყოს მოქალაქეობაზე. ამ სქემაში ჩართულნი არიან **შესამე ქვეყნების წარმომადგენლებიც**. ადამიანთა თავისუფალი გადაადგილების მიღმა, „თავისუფლების არეალი“ ასევე გულისხმობს **ძირითადი პიროვნული უფლებების აღიარებას**, პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლო-

ბის დაცვას და ისეთი სამართლებრივი სივრცის შექმნას, რომელშიც თავისუფლების დაცვის გარანტი არის საჯარო ხელისუფლება.

ყოველივე ამით იქმნება საფუძველი **უსაფრთხოების სივრცისთვის**. თავისუფლების 24 ბოროტად გამოყენების ასაცილებლად, ევროკავშირის ფარგლებში პირთა თავისუფალ გადაადგილებას უნდა ახლდეს **უსაფრთხოების სამართლებრივი ზომებიც**. ეს ინსტრუმენტებია: საგარეო საზღვრის კონტროლი, სავიზო პოლიტიკა, და რეგულაციები თავშესაფრის მიცემისა და ემიგრაციის, ასევე, კრიმინალსა და ტერორიზმთან ბრძოლის სფეროებში. საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების დაცვის სენსიტიური უფლებამოსილება უნდა დარჩეს წევრ სახელმწიფოთა კომპეტენციაში. ამასთან, თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცე მოითხოვს მყარ ინსტიტუციურ ჩარჩოს, რომლის ფარგლებშიც წევრ სახელმწიფოებს შორის წარიმართება ინტენსიური **პოლიციური თანამშრომლობა**.

მართლმსაჯულების სივრცე არ მოიცავს მთელ სამართლებრივ სისტემას, არამედ 25 წევრ სახელმწიფოთა **სასამართლოებს შორის თანამშრომლობას სამოქალაქო და სავაჭრო საკითხებში**, ასევე **სისხლის სამართლის საქმეებში**. სამოქალაქო და სავაჭრო სამართლის სფეროში შიდა ბაზარზე უზრუნველყოფილი უნდა იყოს **სამართლებრივი უსაფრთხოება, ყოველგვარი გართულების გარეშე**, და თანაბარი წვდომა მართლმსაჯულებაზე (განსჯადი სასამართლოსა და გამოყენებადი კანონმდებლობის მართივად განსაზღვრა, სწრაფი პროცედურები და „განაჩენების თავისუფალი გადაადგილების“ ეფექტიანი აღსრულება). თანამშრომლობა სისხლის სამართლის საკითხებში, როგორც პოლიციური თანამშრომლობის გაგრძელება, მოიცავს **სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების შედარებით კონცეფციებს** კრიმინალურ ქცევასა (მათ შორისაა სისხლისსამართლებრივი დევნის შედარებითი დონე გარკვეული დანაშაულების შემთხვევაში, რომელთაც ახასიათებთ საზღვრის კვეთის განზომილება: მაგალითად, როგორიცაა ორგანიზებული, გარემოსდაცვითი და მაღალტექნოლოგიური დანაშაულები, კორუფცია, ან ფულის გათეთრება) და განაჩენის სისტემატურ ორმხრივ აღიარებასთან დაკავშირებით. მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია ეროვნული რეგულაციებისა და გადაწყვეტილებების **ურთიერთაღიარების პრინციპი**, რასაც პირდაპირ განიხილავს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 81-ე, 82-ე და 83-ე მუხლები. ამრიგად, თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცის ძირითად წინაპირობად შეგვიძლია მივიჩნიოთ წევრ სახელმწიფოთა ურთიერთნდობა ერთმანეთის სამართლისა და მართლმსაჯულების სისტემების ეფექტიანობისადმი (EuGH 9.12.2003, Rs. C-116/02, „Gasser“).

ცალკეულ შემთხვევებში, თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცის ფარგლებში საქმიანობა რეგულარულად იგეგმება შესაბამისი პროგრამებით, რომლებსაც ამტკიცებს ევროპული საბჭო (68-ე მუხლი, AEUV; ამჟამად მოქმედებს 2014 წლის ივნისის გადაწყვეტილება ABI. C 240/13).

3. თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცის განსაკუთრებული დებულებები

ა) განსაკუთრებული პროცედურული წესები

- 27 თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცის ზოგად საკავშირო სამართალთან ინტეგრაციის შემდეგაც არსებობს ინდივიდუალური სპეციალური წესები. ევროპული საბჭო აღჭურვილია უფლებამოსილებით, რომ ხსენებულ სივრცეში განსაზღვროს პოლიტიკის **სტრატეგიული სახელმძღვანელო მითითებები** (68-ე მუხლი, AEUV), ხოლო სისხლის სამართლისა და პოლიციური თანამშრომლობის სფეროებისთვის კი – შესაბამისი **ინიციატივის უფლება** აქვს წევრ სახელმწიფოთა მეოთხედს (76-ე მუხლი, AEUV). განსაკუთრებით ხაზგასმულია ეროვნულ პარლამენტთა როლი სუბსიდიურობის პრინციპის დაცვაში (69-ე მუხლი, AEUV). გარდა ამისა, შესაძლებელია სპეციალური კონტროლის ზომების მიღება თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცისთვის გადაწყვეტი მნიშვნელობის მქონე (სასამართლო გადაწყვეტილებების) **ურთიერთაღიარების** პრინციპთან მიმართებით (70-ე მუხლი, AEUV). კომპეტენცია მკაფიოდ არის განსაზღვრული **ადმინისტრაციული თანამშრომლობის** სფეროში (74-ე მუხლი, AEUV; ნებაყოფლობითი თანამშრომლობის შესახებ 73-ე მუხლი, AEUV). სხვა შემთხვევებში, ძალაში რჩება მანამდე მოქმედი კავშირის სამართლის საფუძველზე მიღებული აქტები (თუმცა, ამასთან დაკავშირებულ სპეციალურ წესებს ვადა გაუვიდა).

ბ) გაერთიანებული სამეფოს, ირლანდიისა და დანიის განსაკუთრებული სტატუსი

- 28 გაერთიანებული სამეფოსა და ირლანდიისათვის დამატებით ოქმებში გათვალისწინებულია სპეციალური წესები: **Opt in** ან/და **opt out** დათქმების სისტემის წყალობით, ეს სახელმწიფოები ვალდებული არ არიან, ჩაერთონ თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცესთან დაკავშირებულ ღონისძიებებში. პირველს შეეძლო, სრულებით აერიდებინა მიერთება ლისაბონის ხელშეკრულების ძალაში შესვლამდე მიღებულ სამართლებრივ აქტებთან (დეტალები იხ. B 2014/857, ABl. L 345/1; Zeder, Britisches „pullout“ aus der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen vor Lissabon, EuR 2013, 454). დანია ასევე არ არის ვალდებული, რომ შეუერთდეს ხსენებული სივრცის სამართლებრივ აქტებს. თუმცა, მოგვიანებით, ისლანდიასა და ნორვეგიასთან ერთად, საერთაშორისო სამართლის საფუძველზე, მან კანონიერი ძალა მიანიჭა შენგენის დებულებებს და საერთაშორისო ხელშეკრულებების მეშვეობით მიუერთა სხვა სამართლებრივ აქტებსაც (*Tekin, Opt-Outs, Opt-Ins, Opt-Arounds: Eine Analyse der Differenzierungsrealität im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, integ. 2012, 237). თუ სახელმწიფო არ არის ჩართული რომელიმე სფეროში, იგი არ მონაწილეობს შესაბამის მეორეულსამართლებრივ აქტებზე გადაწყვეტილების მიღებაში (EuGH, 18.12.2007, verb. Rs. C-77/05 u. a., „Vereinigtes Königreich und Irland/Rat“).

IV. სხვა კომპეტენციები სამართლის დაახლოების სფეროში

1. დარგობრივი კომპეტენციები

- 29 ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება, 114-ე მუხლის მთავარი ნორმების, ასევე, თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცის დებულებათა მიღმა, **სამართლებრივი პარმონიზაციის** ზომების გასატარებლად შეიცავს **დარგობრივი კომპეტენციების ფართო სპექტრს**. მათი გამოყენება ხსენებული ნორმების პარალელურად ან ნაცვლად უნდა განისაზღვროს შემთხვევიდან შემთხვევამდე. თუ სახეგმა *leges speciales*, მაგალითად, ზომები უკავშირდება შიდა ბაზრის სპეციფიკურ ასპექტებს – დავუშვათ, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 53-ე მუხლით გათვალისწინებულ დიპლომის აღიარე-

ბას – მათ უპირატესობა ენიჭებათ 114-ე მუხლთან (AEUV) მიმართებით; მეორე მხრივ, როდესაც საქმე ეხება პოლიტიკის სხვა სფეროებს – მაგალითად, გარემოს (192-ე მუხლი, AEUV) ან ჯანმრთელობის (168-ე მუხლი, AEUV) დაცვას – ყურადღება გამახვილებულია იმ **დარგზე**, რომელსაც მიემართება აღნიშნული ღონისძიება (EuGH, 10.12.2002, Rs. C-491/01, „BAT“). შიდა ბაზრის კომპეტენცია **ერთადერთი სამართლებრივი საფუძველია**, როდესაც მიღებული სამართლებრივი აქტი ფოკუსირდება ამ ბაზრის ფუნქციონირებაზე და **რეალურად აუმჯობესებს** მას („შიდა ბაზრის პოზიტიური ეფექტი“). ამასთან, უნდა გვახსოვდეს, რომ 114-ე მუხლის მე-3 პუნქტი (AEUV) ცალსახად ითვალისწინებს პარმონიზაციული რეგულაციების მაღალ დონეს **ჯანმრთელობის, უსაფრთხოების, გარემოს დაცვისა და მომხმარებელთა უფლებების დაცვის** სფეროებში. თუ ვერ დასტურდება შიდა ბაზრის ფუნქციონირების „რეალური გაუმჯობესება“, გამოიყენება სპეციფიკური დარგობრივი კომპეტენციები.

- **კავშირის მოქალაქეთა თავისუფალი გადაადგილების** მიზნით, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 21-ე მუხლი წარმოშობს რეგულაციების მიღების უფლებამოსილებას, რომლებიც ხელს შეუწყობს ბინადრობის უფლების განხორციელებას. ამ შემთხვევაში, დაუშვებელია 115-ე (AEUV) მუხლის გამოყენება;
- **სოფლის მეურნეობის** სფეროში კანონმდებლობის პარმონიზაციის ღონისძიებებისთვის, როგორცაა სოფლის მეურნეობის პროდუქტების წარმოებისა და ბაზარზე ჩაშვების ნორმები, გამოიყენება 43-ე მუხლი (AEUV) (EuGH, 23.2.1988, Rs. 68/86, „Vereinigtes Königreich/Rat“); 114 მუხლი (AEUV) ამ მხრივ სუბსიდიურია (EuGH, 16.11.1989, Rs. C-131/87, „KOM/Rat“);
- **დასაქმებულთა თავისუფალი გადაადგილების** სფეროში საცხოვრებელი ადგილის შესახებ რეგულაციების სამართლებრივ პარმონიზაციას მიემართება 46-ე მუხლი (AEUV). 48-ე მუხლით (AEUV) გათვალისწინებული უფლებამოსილება, რომ სოციალური უსაფრთხოების სფეროში გამოიცეს განმვრცობი სამართლებრივი აქტი, პრაქტიკულად არ ასრულებს სამართლებრივი დაახლოების ფუნქციას: ის წარმოგვიდგენს ზომებს, რომლებიც მიზნად ისახავს სისტემათა თავსებადობას. ამ შემთხვევაში, 114-ე მუხლი (AEUV) არ გამოიყენება;
- 50-ე, 52-ე, 59-ე და 62-ე მუხლები (AEUV) ეხება პარმონიზაციის ზომებს, რომლებიც მიზნად ისახავს **დაფუძნებისა და მომსახურების თავისუფლებათა განხორციელებას**. ისინი უფრო სპეციფიკური ხასიათისაა, ვიდრე 114-ე მუხლი (AEUV), რომელიც შესაბამისად აღარ გამოიყენება. პრაქტიკაში, განსხვავების პრობლემებს ხშირად თავიდან იცილებენ შესაბამისი სამართლებრივი აქტების ორჯერადი მხარდაჭერით. ამასთან, არ შეიძლება, ღიად დარჩეს მხოლოდ 114-ე მუხლში (AEUV) გათვალისწინებული ეროვნული თვითსვლების დასაშვებობის საკითხი. რამდენადაც შესაძლებელია, მას პასუხი უნდა გაეცეს დარგის სპეციფიკისა და, სხვა შემთხვევებში, შესაბამისი პარმონიზაციული ზომის მნიშვნელობისა და მიზნების გათვალისწინებით.
- 79-ე მუხლი და მე-100 მუხლის მე-2 პუნქტი (AEUV) საშუალებას იძლევა, გამოიცეს პარმონიზაციული აქტები, რომლებიც შეიცავს **ერთიანი სატრანსპორტო**

პოლიტიკის კომპეტენციათა ფართო სპექტრს. გამომდინარე იქიდან, რომ მთელი სატრანსპორტო პოლიტიკა არსებითად უკავშირდება შიდა ბაზარს, ისინი წარმოადგენენ *leges speciales*;

- 113-ე მუხლი (AEUV) არეგულირებს **არაპირდაპირი გადასახადების პარმონიზაციას**, როგორც *lex specialis*; პირდაპირი გადასახადების რეგულირება შესაძლებელია 115-ე მუხლის (AEUV) მიხედვით. საგადასახადო სამართლის დაახლოებას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ევროკავშირის ეკონომიკურ სტრუქტურაში კონკურენციის თანასწორი პირობების შესაქმნელად, ასევე, ძირითადი თავისუფლებების ეფექტიანი განხორციელებისთვის, მაგრამ აუცილებელი ერთსულოვნების გამო, ძალიან ნელა მიიწევს წინ;
- 153-ე მუხლი (AEUV) იძლევა მინიმალური რეგულაციების დანესების საშუალებას **სოციალური პოლიტიკის სფეროში**. გარდა ამისა, 115-ე მუხლის (AEUV) თანახმად, ზომების მიღება შესაძლებელია, თუ შიდა ბაზარზე უზრუნველყოფილია კომპანიების თანასწორი კონკურენცია;
- 168-ე მუხლის მე-4 პუნქტი (AEUV) შეიცავს კომპეტენციას **ჯანმრთელობასთან დაკავშირებული** გარკვეული პარმონიზაციული ზომების მიღების თაობაზე; ამ კომპეტენციას, როგორც *lex specialis*, უპირატესობა ენიჭება 114-ე მუხლთან (AEUV) მიმართებით. გარდა ამისა, 114-ე მუხლის მე-3 პუნქტი (AEUV) განმარტავს, რომ სხვა შემთხვევებში დასაშვებია ისეთი პარმონიზაციული ზომებიც, რომლებიც იმპულსს ქმნის ჯანმრთელობის პოლიტიკისათვის (EuGH, 12.12.2006, Rs. C-380/03, „Deutschland/Parlament und Rat – Tabakwerbung II“);
- 192-ე მუხლი (AEUV) მოიცავს კომპეტენციას **გარემოსდაცვითი ზომების** გასატარებლად, თუმცა 114-ე მუხლის მე-3 პუნქტი (AEUV) აჩვენებს, რომ შიდა ბაზრის კომპეტენციის გამოყენება შესაძლებელია გარემოსდაცვითი მიზნებითაც. მათ განასხვავებენ ზომის **შინაარსის, მიზნისა და ფოკუსის** მიხედვით (EuGH, 11.6.1991, Rs. C-300/89, „Titanoxyd“).
- 194-ე მუხლი (AEUV) შეიცავს სპეციფიკურ კომპეტენციას **ენერგეტიკული პოლიტიკის** საკითხებში, რომელიც ეხება „ენერგეტიკული ბაზრის ფუნქციონირების უზრუნველყოფას“, ისე, რომ 114-ე მუხლთან (AEUV) მიმართებით, ნორმა ჩაითვალოს, როგორც *lex specialis*;
- **ერთიანი სავაჭრო პოლიტიკისთვის** 207-ე მუხლი (AEUV) გვთავაზობს სწავლების შესაძლებლობას, ძირითადად, ერთიანი საგარეო ვაჭრობის სამართლის შესახებ.

2. სამართლის განმვრცობი პარმონიზაცია 352-ე მუხლის (AEUV) მიხედვით

- 31** თუ დარგი არ რეგულირდება რომელიმე სპეციფიკური კომპეტენციით, **ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 352-ე მუხლი** შეიძლება გამოყენებული იყოს **სამართლის განმვრცობი პარმონიზაციისთვის**. თუმცა, ეს არ ეხება „**კონსტიტუციურსამართლებრივი მნიშვნელობის**“ ზომებს: ისინი ხელშეკრულების შეცვლას საჭიროებენ (EuGH, 28.3.1996, Gutachten 2/94, „EMRK-Beitritt I“). სამართლის დაახლოების შეუზღუდავი გაფართოება 352-ე მუხლის (AEUV) მეშ-

ევობით მთავარი დაბრკოლებაა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში: შესაბამის სამართლებრივ აქტებს **ერთხმად იღებს** მინისტრთა საბჭო, პარლამენტის თანხმობით. გარდა ამისა, უნდა გადამოწმდეს **სუბსიდიურობის პრინციპი** (მე-5 მუხლი, EUV). ასეთ შემთხვევაში, რეგულაციები და დირექტივები მოქმედების ფორმებია. თუმცა, დაუშვებელია ამ ნორმის გამოყენება, თუ სპეციალური დებულებები (165-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, AEUV) გამორიცხავს სამართლის პარმონიზაციას (352-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, AEUV).

სამართლის დაახლოება დღევანდელი 352-ე მუხლის (AEUV) შესაბამისად **პრაქტიკაში** დაიწყო 1960-იანი წლების ბოლოს. მოგვიანებით, სოციალურ და გარემოსდაცვით სამართალში, არცთუ იშვიათად, იქმნებოდა შესაბამისი სპეციფიკური კომპეტენციების დებულებები; განმვრცობი კომპეტენციის ნორმამ „ექსპერიმენტული“ ხასიათი მიიღო. **დღესდღეობით** ეს ნორმა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იქ, სადაც, **კორპორაციული სამართლის** მსგავსად, ეროვნული სამართლებრივი ფორმების გარდა, იქმნება ევროპული სამართლებრივი ფორმებიც (მათ შორის, ევროპული ეკონომიკური ინტერესების დაკავება, ევროპული სააქციო საზოგადოება). თუ საქმე ეხება არა არსებული ეროვნული სამართლის ინსტიტუტების პარმონიზაციას, არამედ მათ გვერდით ჩნდება ახალი ევროპული ინსტიტუტები, 114-ე მუხლი (AEUV) არ გამოიყენება.

V. სამართლის პარმონიზაციის ინსტრუმენტები

1. დირექტივები და სამართლის პარმონიზაციის უფრო ინტენსიური ფორმები

დირექტივები სამართლის დაახლოების ტრადიციულად მნიშვნელოვანი ელემენტებია. ისინი არ ქმნიან ერთიან, პირდაპირ გამოსაყენებელ სამართალს: დირექტივები წევრ სახელმწიფოებს ავალდებულებენ თავიანთი სამართლებრივი სისტემების მისადაგებას ევროპულ სისტემებთან (288-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, AEUV). დირექტივების გამო არსებული ორეტაპიანი საკანონმდებლო პროცესი ზღუდავს წევრ სახელმწიფოთა ავტონომიური სამართალშემოქმედების კომპეტენციას, მაგრამ მათ გარკვეულწილად რჩებათ შესაძლებლობა, რომ აირჩიონ დირექტივების განხორციელების ფორმები და საშუალებები. ამ გზით, თითოეულ წევრ სახელმწიფოს შეუძლია, გაითვალისწინოს საკუთარი ეროვნული ტრადიციები. ამის მიზანია არა უნიტარიზმი, არამედ უბრალო სამართლებრივი „დაახლოება“, პირდაპირი გაგებით. **დაახლოებული სამართალი რჩება „ევროპული ფორმის“ ეროვნულ სამართლად** და კვლავ ექვემდებარება განმარტებას ევროპული სასამართლოების მიერ (**Lutter**, JZ 1992, 593). დირექტივების შესაბამისობაზე გადაწყვეტილებას, 267-ე მუხლის (AEUV) თანახმად, იღებს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო.

რეგულაციები, ფაქტობრივად, გარკვეული „სისტემური წყვეტა“ სამართლებრივი დაახლოების სფეროში (**Everling**, FS Steindorff, 1990, 1166). ისინი ემსახურება არა ეროვნული სამართლის დაახლოებას, არამედ ერთიანი ევროპული სამართლის შექმნას. ეს პრობლემური არ არის ისეთი კომპეტენციებისთვის, რომლებსაც ითვალისწინებს, მაგალითად, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 352-ე მუხლი. ზოგადად, ეს ნორმა უშვებს „ზომებს“ ისე, რომ უშუალოდ არ შეიზღუდოს სამართლის დაახლოება. მეორე მხრივ, თუ ისინი კონკრეტულად ითვალისწინებს „სამართლის დაახლოებას“, რომელიც ევროპული კავშირის ფუნქციონირების

შესახებ ხელშეკრულების 113-ე (გადასახადები) და 114-ე (შიდა საბაზრო სამართლის კანონმდებლობის დაახლოება) მუხლების მსგავსად, შეიძლება განხორციელდეს თავის ყველა ინსტრუმენტთან ერთად, რეგულაციები უნდა შემოიფარგლებოდეს მხოლოდ დირექტივების **რეგულირების სფეროს განვრცობით**. ამასთან დაკავშირებული **პრაქტიკა სულ უფრო გულუხვი** ხდება და მიზნად ისახავს კონკურენციის თანასწორობის უზრუნველყოფას. ეს უგულებელყოფს ფაქტს, რომ ამ მიზნის მიღწევა მხოლოდ შეზღუდული ფორმით შეიძლება: ნებისმიერი სამართლებრივი პარმონიზაციის სტრუქტურული საზღვრები, რომლებსაც განსაზღვრავს თითოეული კანონშემქმედებითი აქტის გამოყენების სფეროს ფარგლები – ისევე, როგორც რეგულაციების შემთხვევაში შესასრულებელი მოთხოვნა, რომელიც უმეტესწილად გათვალისწინებულია ეროვნული კანონმდებლობით (მაგ.: საბაგროების რეგულაციის 2016/424, ABI. L 81/1 მე-5 მუხლი) – გავლენას არ ახდენს რეგულაციის, როგორც სამართლებრივი ინსტრუმენტის არჩევაზე. კითხვაზე, როდის და რა ზომით ჩაანაცვლებს ევროპული წესები ეროვნულ წესებს, შემდგომში პასუხობს არა ეროვნული კანონმდებელი, არამედ პრაქტიკოსი იურისტი.

2. პარმონიზაციის ინტენსივობა

- 35** ცალკეულ შემთხვევებში შეიძლება განვასხვაოთ პარმონიზაციის სხვადასხვა ტიპი. **სრული პარმონიზაცია** მიზნად ისახავს ყოვლისმომცველ დაახლოებას. პირველადი სამართლის სპეციალური წესების შესაბამისად, წევრ სახელმწიფოს რჩება ფორმულირების თავისუფლება. ამასთან, პარმონიზაცია ხდება მხოლოდ შესაბამისი საკანონმდებლო აქტის ფარგლებში, რაც ზოგჯერ წარმოშობს რთულ კითხვას, თუ რომელი საკითხები რეგულირდება რეალურად ამ აქტით. გარდა ამისა, განსაკუთრებულ პრობლემებს წარმოქმნის პარმონიზაციის მოთხოვნათა მისადაგება ეროვნულ სამართლებრივ სისტემასთან. **მინიმალური პარმონიზაცია** მხოლოდ გარკვეულ მინიმალურ სტანდარტებს ადგენს, რაც საშუალებას აძლევს წევრ სახელმწიფოებს, რომ საკუთარი სურვილისამებრ დააწესონ უფრო მაღალი სტანდარტები. ეს კარგია არაეკონომიკური სიკეთეების დასაცავად, მაგრამ ამით შიდა ბაზარზე სასურველი თანასწორი კონკურენცია მხოლოდ შეზღუდული მოცულობით მიიღწევა. საჭიროების შემთხვევაში, მინიმალური პარმონიზაცია განიცრცობა **თავისუფალი გადაადგილების დათქმებით**. ამ ნორმების მიხედვით, სხვა წევრი სახელმწიფოებიდან მომავალი საქონელი და მომსახურებები, რომელიც შეესაბამება პარმონიზაციის აქტს, უნდა დაიშვას წარმომავლობის ქვეყანაში არსებული უფრო მაღალი სტანდარტების მიუხედავად. ეს უკავშირდება სტანდარტების **ურთიერთადიარების პრინციპს**, რაც არსებითად ეფუძნება ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს Cassis de Dijon-ის პრაქტიკას. აღნიშნული ორმხრივი აღიარება (ფორმალურად, არ არის სამართლებრივი დაახლოება, მაგრამ, როგორც მინუსს, ფარავს ნახსენები კომპეტენცია), რომელიც ნაწილობრივ ადმინისტრაციულ სფეროზე ვრცელდება, წევრი სახელმწიფოების ურთიერთნდობისთვის ხშირად მოითხოვს **დამატებით რეგულაციებს**.

- 36** **ნებაყოფლობითი დაახლოების** შემთხვევაში, სტანდარტები დგინდება სახელმწიფოთაშორის გადაადგილებისათვის, ხოლო შიდასახელმწიფოებრივი შემთხვევების დარეგულირების უფლებამოსი-

ლება მთლიანად ეროვნულ სამართალს გადაეცემა. შესაძლებელია, სახელმწიფოს მიეცეს ევროპულ და საკუთარ ეროვნულ სტანდარტს შორის **არჩევანის** საშუალება (**ფაკულტატიური დაახლოება**, მაგალითად, ევროპული სააქციო საზოგადოების შემთხვევაში). ასეთი ვარიანტების საშუალებით (EuGH, 16.2.1995, verb. Rs. C-29/94 u. a., „Aubertin“), რის შესაძლებლობასაც იძლევა ევროპული სამართალი, შეიძლება წარმოიშვას **ეროვნული დისკრიმინაციის** პრობლემები.

და ბოლოს, წევრ სახელმწიფოებს შეიძლება ასევე ჰქონდეთ ვალდებულება, რომ **შეუერთდნენ რომელიმე საერთაშორისო ხელშეკრულებას**, რომელიც დანერგავს გლობალურ სტანდარტებს.

3. პარმონიზებული სამართლის შემდგომი განვითარება

სამართლის დაახლოებით სულ უფრო **იზღუდება** წევრ სახელმწიფოთა „**საკანონმ- 37 დებლო უზენაესობა**“. ეროვნული რეგულაციები, რომლებიც შეესაბამება დირექტივას, აღარ უნდა შეიცვალოს მის საწინააღმდეგოდ. **სამართლებრივი პარმონიზაციის ამგვარი შემაკავებელი ეფექტი** იწვევს დაახლოებული სამართლის **სიმკაცრეს**. ცვლილებების განხორციელება შესაძლებელია მხოლოდ ევროპულ დონეზე. აქედან გამომდინარე, ცვლილების კომპეტენციის გამოყენება შეუძლებელია დაახლოების მიმდინარე აუცილებლობის გამო; ამოსავალი წერტილია დაახლოებამდე არსებული მდგომარეობა. ეს პარმონიზაციის ტიპური პრობლემაა. სამართლის პარმონიზაციის სპეციალური პროცესუალური წინააღმდეგობები, როგორიცაა 115-ე და 352-ე (AEUV) მუხლებით გათვალისწინებული ერთხმად მიღებული გადაწყვეტილება, ამ შემთხვევაში, კონტრპროდუქტიულია. მოთხოვნების მუდმივი ცვალებადობიდან გამომდინარე, **აღიარებული ევროპული ტექნიკური სტანდარტების (CE) შეცვლა გამართივების მიზნით**, შესაძლებელია სპეციალური პროცედურის გამოყენებით.

4. სამოსამართლო სამართლის პარმონიზაცია

სამართლის დაახლოების სახელშეკრულებო ინსტრუმენტების გარდა, **ევროპული 38 კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრეცედენტული სამართალი** ხშირად პირდაპირი ან არაპირდაპირი გზით იწვევს „**სამოსამართლო სამართლის დაახლოებას**“ (Everling, ZEuP 1997, 796; Schwab, ZGR 2000, 446). ეს ხდება არა მხოლოდ სამართლებრივი დაახლოების აქტების ინტერპრეტაციით (მაგ.: EuGH, 15.7.1982, Rs. 270/81, „Rickmers-Linie“), არამედ ხელშეკრულების დებულებათა განმარტებითაც, რომლებიც პირდაპირ გამოიყენება წევრ სახელმწიფოთა პრეცედენტული სამართლის შესაბამისად (მაგ.: 118-ე მუხლით (AEUV) გათვალისწინებული დისკრიმინაციის აკრძალვა). შედეგად, აღარ გამოიყენება მის საპირწონედ მდგომი ეროვნული სამართალი, რამდენადაც იგი ჯერჯერობით არ დაქვემდებარება რაიმე სახის პარმონიზაციას (კავშირის მოქალაქეების სხვა წევრ სახელმწიფოში სასწავლო დაწესებულებებზე წვდომის შესახებ იხ. EuGH, 13.2.1985, Rs. 293/83, „Gravier“). ანალოგიური ეფექტი აქვს ეროვნული ხელისუფლების მიერ კავშირის სამართლის აღსრულების ზოგადი პრინციპების დაზუსტებას (როგორც დროებითი სამართლებრივი დაცვის სფეროში ევროკავშირის რეგულაციების შესრულებისას; იხ. EuGH, 21.2.1991, verb. Rs. C-143/88 und C-92/89, „Zuckerfabrik Süderdithmarschen“), კერძოდ, კავშირის სამართლის ეფექტიანი დანერგვის მოთხოვნას. მართლმსაჯულების სასამართ-

ლოს პერიოდული ინტეგრაციულ-პოლიტიკური იმპულსების გათვალისწინებით, ეს მეთოდები ნაწილობრივ ექვემდებარება მწვავე, თუმცა არა ყოველთვის გაუმართლებელ კრიტიკას (პირველ მაგალითზე *Oppermann, Von der EG-Freizügigkeit zur Gemeinsamen Europäischen Ausbildungspolitik?*, 1988, მეორის შესახებ *Schoch, Die Europäisierung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes*, 2000).

VI. ურთიერთდაიარების პრინციპი, როგორც დამატებითი ინსტრუმენტი და სამართლის დაახლოების ალტერნატივა

ლიტერატურა: *Kaufhold*, Gegenseitiges Vertrauen, EuR 2012, 408; *Janssens*, The Principle of Mutual Recognition in EU Law, 2013; *Bergé*, Les rapports UE et Conv EDH en matière de coopération judiciaire civile, RTDE 2014, 361; *Callewaert*, Grundrechtsschutz und gegenseitige Anerkennung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, ZEuS 2014, 79; *Classen*, Gegenseitige Anerkennung und gegenseitiges Vertrauen im europäischen Rechtsraum, FS Schwarze, 2014, 556; *Herrnfeld*, Der Vorrang hält – aber noch eine Frage offen? Grundrechtsschutz und gegenseitige Anerkennung im Lichte des EuGH-Urteils in der Rs. Melloni, FS Schwarze, 2014, 109; *Hague-nau-Moizard*, Les bienfaits de la défiance mutuelle dans l’espace de liberté, de sécurité et de justice, Liber amicorum Vlad Constantinesco, 2015, 223; *Hartmann*, Europäisierung und Vertrauensvertrauen, 2015; *Anagnostaras*, Mutual confidence and is not blind trust, CMLRev 2016, 1675; *Bribosia/Weyembergh*, Confiance mutuelle et droits fondamentaux, CDE 2016, 469; *Eisele*, Grundrechtliche Grenzen des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung, ebd., 221; *Fartunova*, La Coopération loyale vue sous le prisme de la reconnaissance mutuelle, CDE 2016, 193; *Schwarz*, Grundlinien der Anerkennung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, 2016; *Vermeulen*, The EU’s mutual trust and recognition bubble, GS Vogel, 2016, 181; *Lenaerts*, La vie après l’avis: Exploring the principle of mutual (yet not blind) trust, CMLRev 2017, 805; *Kohler*, Grenzen des gegenseitigen Vertrauens im Europäischen Justizraum, IPrax 2017, 333; *Meyer*, Der Grundsatz gegenseitigen Vertrauens, EuR 2017, 163; *Paillier*, Le respect de la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne dans l’espace judiciaire européen en matière civile et commerciale, 2017; *Nettesheim*, Überdehnt der EuGH den Grundsatz gegenseitigen Vertrauens?, EUZ 2018, 4; *Xanthopoulou*, Mutual trust and rights in EU criminal and asylum law, CMLRev 2018, 489.

- 39** ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს *Cassis de Dijon*-ის საქმეზე ჩამოყალიბებულმა მიდგომამ, რომ კანონების შესაბამისი ეროვნული სტანდარტებით ან გადაწყვეტილებებით დაახლოების ნაცვლად, უზრუნველყოთ ეროვნული სამართლებრივი სისტემების თავსებადობა, ფართო მნიშვნელობა შეიძინა. 1985 წლიდან მოყოლებული ხშირად გამოიყენება **კუმულაციური მიდგომა („ახალი სტრატეგია“)**. ამ მიდგომის მიხედვით, სამართლის დაახლოება შემოიფარგლება მხოლოდ ზოგადი საკითხებით, რომლებიც საერთოა პრობლემათა კონკრეტული კატეგორიისათვის („პრიონიზატორული პარმონიზაცია“); საჭიროების შემთხვევაში, დადგენილია გარკვეული მინიმალური სტანდარტებიც. ამასთან, **ურთიერთდაიარების პრინციპი** მიზნად ისახავს პროდუქტების, მომსახურებებისა და პირების თავისუფალ გადაადგილებას ბაზარზე (დანვრილებით იხ. *Wagner*, Das Konzept der Mindestharmonisierung, 2001). სასამართლოებს შორის თანამშრომლობის სფეროში ეს პრინციპი ცალსახად არის გათვალისწინებული კომპეტენციის დებულებებში (81-83 მუხლები, AEUV). ანალოგიურად, მაგალითად, სოციალურ სამართალში, პირთა სახელმწიფოთაშორისი თავი-

სუფალი გადაადგილების უზრუნველყოფისთვის, საკმარისია შესაბამისი ეროვნული რეგულაციების სათანადო კოორდინაცია. ეს სტრატეგია, რომელიც ასევე მიღებულია უნივერსიტეტის ხარისხის აღიარების რეგულაციასთან მიმართებით, შეესაბამება მე-5 მუხლის (EUV) **სუბსიდიურობის პრინციპს**. ეკონომიკურ მეცნიერებათა წარმომადგენლები, ევროპულ პარმონიზაციასთან შედარებით, უპირატეს მოდელად უფრო ასეთ (ნაწილობრივ) „**სისტემების კონკურენციას**“ მიიჩნევენ.

ხსენებული ურთიერთაღიარების პრინციპი **ორმხრივ ნდობას** მოითხოვს. ნორმატი- **40**
ული თვალსაზრისით, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ეს პირობა ევროკავშირის სამართლებრივი წესრიგის ძირითად პრინციპად გამოაცხადა (18.12.2014, Gutachten 2/2013, „EMRK-Beitritt II“). შესაბამისად, წევრ სახელმწიფოებს შორის უნდა არსებობდეს ერთმანეთის ნდობა, რომ თითოეული მათგანი სათანადო წესით აღასრულებს კავშირის სამართალს; ასევე, დაიცავს ძირითად უფლებებსა და სამართლებრივი სახელმწიფოს სხვა ფუნდამენტურ პრინციპებს. თუმცა, სინამდვილეში, ხშირად აუცილებელია, რომ ეს ნდობის ფაქტორი ჯერ გაიზარდოს; ამასთანავე, მას ამჟამად ასევე აქვს გარკვეული სახის **შეზღუდვები**. ამ მიზეზით, ადმინისტრაციული აღსრულების სფეროში ის ხშირად განიცდობს **თანმხლები ადმინისტრაციული ღონისძიებებით**, ევროპული ადმინისტრაციული თანამშრომლობის ფარგლებში. რაც შეეხება სასამართლოებს შორის თანამშრომლობას, ამგვარი ღონისძიებების გატარება უფრო რთულია პროცესუალური მიზეზების გამო. აქ შეიძლება გამოსადეგი იყოს მხოლოდ მინიმალური სტანდარტები, რომლებიც სულ უფრო ხშირად მიიღება. გარდა ამისა, საჭიროების შემთხვევაში, აუცილებელია ურთიერთაღიარების **საკონსტიტუციო საზღვრების** დადგენა. კანონმდებლობათა კოლიზიისას არაერთი სამართლებრივი აქტი შეიცავს ordre public-ის დათქმებს; სისხლის სამართლის შემთხვევაში, რომელიც ისედაც ძალიან მგრძნობიარეა ფუნდამენტური უფლებების მიმართ, იურიდიული აქტები, რომლებიც ითვალისწინებს აღიარებას, თითქმის ყოველთვის შეიცავს ძირითადი უფლებების დაცვის დათქმას. განსაკუთრებული პრობლემები იქმნება, თუ კავშირის სამართლებრივი აქტი, რომელიც ითვალისწინებს ორმხრივ აღიარებას, არ განსაზღვრავს მინიმალურ სტანდარტებს შინაარსის თვალსაზრისით: ასეთ შემთხვევაში, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის მიხედვით, არ უნდა გაიხსნას კავშირის ფუნდამენტური უფლებების გამოყენების სფერო, რასაც ითვალისწინებს ძირითად უფლებათა ქარტიის 51-ე მუხლი (მაგ.: EuGH, 5.10.2010, Rs. C-400/10 PPU, „McB.“).

ნებისმიერ შემთხვევაში, **სახელმწიფოების ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა** **41**
ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მიმართ, რომელიც დიდწილად ემთხვევა ძირითად უფლებათა ქარტიას, ხელუხლებელი რჩება. ამრიგად, ლოგიკურია, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ ავტომატურ აღიარებას ადამიანის უფლებათა დაცვის კუთხით გარკვეული შეზღუდვები დაუწესა (EGMR, 18.6.2013, 3890/11, „Povse/AUT“; 23.5.2016, 17502/07, „Avontins“ და იხ. Ait-Ouyahia, CDE 2016, 957), მათ შორის, იმის გამოც, რომ არსებობს ვარაუდი ადამიანის უფლებათა დარღვევაზე თავად ევროკავშირისა და წევრი სახელმწიფოების მხრიდან (30.6.2005, 45036/98, „Bosphorus“). ამ თვალსაზრისით, **ევროპული კავშირის მართლმსაჯუ-**

ღების სასამართლოს ამბიგვალენტური პოზიცია უკავია: ერთი მხრივ, იგი მნიშვნელოვან როლს ანიჭებს ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციას წევრ სახელმწიფოთა შორის ურთიერთნდობის დამყარების პროცესში (30.5.2013, Rs. C-168/13 PPU, „Jeremy F.“); და, მეორე მხრივ, ადამიანის უფლებათა დაცვის კუთხით ავტომატური აღიარების შეზღუდვას იგი აღიქვამს წინააღმდეგობად ევროკავშირის ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასთან მიერთების კუთხით (EuGH, 18.12.2014, Gutachten 2/2013). განსაკუთრებით დელიკატური ევროპული დაპატიმრების ორდერის კონტექსტში კი მან დამატებითი კონტროლის ელემენტარული უფლებები აღიარა.

VII. მიმოხილვა: სამართლის დაახლოება – „დაუსრულებელი ისტორია“

- 42** სამართლის დაახლოება **კავშირის საქმიანობის ყველაზე სრულყოფილი ასპექტია. „ევროპული სამართლებრივი სივრცის“** ჩამოსაყალიბებლად, სხვადასხვა სახელშეკრულებო სფეროში ეროვნული სამართლებრივი საფუძვლების თანდათანობით პარმონიზაციას არ აქვს ისეთი შთამბეჭდავი და უშუალო ეფექტი, როგორც კავშირის სხვა ქმედებებს, მაგრამ იგი ევროპული კავშირის მყარი საფუძველია. სტაბილური, დაახლოებული სამართლის სისტემა მნიშვნელოვან წვლილს შეიტანს შიდა საზღვრების გარეშე ფუნქციონირებადი ბაზრის შექმნის პროცესში და ხელს შეუწყობს ეკონომიკის პარმონიულ განვითარებას ევროპულ კავშირში.
- 43** გარდა ამისა, ევროკავშირის სამართლებრივი დაახლოების პროგრესი აჩვენებს, თუ რამდენად შორს მივყავართ ევროინტეგრაციის თვალსაზრისით თავდაპირველად ეკონომიკურად გათვლილ გზას **ყოველთვის ახალი სამართლებრივი დარგების „ევროპეიზაციის“** პროცესში. სამართლის დაახლოებაში ასევე იგულისხმება ერთობლივი მოქმედებების გაფართოება საერთო ბაზრიდან ევროპულ კავშირზე გადასვლისას. ამავე დროს, მნიშვნელოვანია, რომ, შეზღუდული ინდივიდუალური უფლებამოსილების პრინციპისა და კომპეტენციებთან დაკავშირებული საზღვრების მიუხედავად, ევროპული სამართლის პარმონიზაციით შეიქმნას საკვანძო, თანმიმდევრული და ყოვლისმომცველი რეგულაციები. აქედან გამომდინარე, უახლოესი წლების მნიშვნელოვანი ამოცანა იქნება პარმონიზაციული ზომების დღემდე მიღწეული დონის სათანადო კონსოლიდაციაც.

§33. გარემოს დაცვა, ჯანმრთელობის დაცვა, პოლიცია და უცხო ქვეყნის მოქალაქეები, მონაცემთა დაცვა: საჯარო სამართლის ევროპეიზაცია

I. საფუძვლები

ლიტერატურა: *Wahl*, Die zweite Phase des Öffentlichen Rechts in Deutschland: Die Europäisierung des Öffentlichen Rechts, Staat 1999, 495; v. *Bogdandy*, Zweierlei Verfassungsrecht. Europäisierung als Gefährdung des gesellschaftlichen Grundkonsenses?, Staat 2000, 163; *Beaumont* u. a., Convergence and Divergence in European Public Law, 2002; *Schwarze* (Hrsg.), Zukunftsaussichten für das Europäische Öffentliche Recht, 2010; *Siegel*, Europäisierung des Öffentlichen Rechts, 2012.

1. საკონსტიტუციო სამართალი

ევროპულმა ინტეგრაციამ, ბუნებრივია, წევრ სახელმწიფოთა საჯარო სამართალიც **1**
მოიცვა. **კონსტიტუციური სამართლის** სფეროში შესაძლებელია სხვადასხვა გავლენის გამოყოფა; ამასთან, მისი ევროპული **პარმონიზაცია** ცალსახად **გამორიცხულია**. მეტიც, ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი პირდაპირ უსვამს ხაზს ევროკავშირის ვალდებულებას, რომ პატივი სცეს ეროვნულ საკონსტიტუციო რეგულაციებს; თუმცა, ეს არ გამორიცხავს „ევროპულ“ ცვლილებებს კონსტიტუციაში. მათი გათვალისწინება დამოკიდებულია იმაზე, რამდენად დარეგულირებულია ესა თუ ის საკითხი საკონსტიტუციო დონეზე რომელიმე წევრ სახელმწიფოში. ამის მაგალითად შეიძლება მოვიყვანოთ კავშირის მოქალაქეთა ხმის მიცემის უფლება ადგილობრივ არჩევნებზე, რომლის შემოღებამ ზოგიერთ წევრ სახელმწიფოში კონსტიტუციის შეცვლაც გამოიწვია.

ამასთან, კავშირის სამართალი, უპირველეს ყოვლისა, ზღუდავს ეროვნული კონსტიტუციის ნორმატიულ გავლენას. გერმანული თვალსაზრისით, **ძირითადი უფლებების-თვის** ყურადსაღებია სამი საკითხი: გერმანიის სახელმწიფო ხელისუფლების მხრიდან **უარის თქმა ძირითადი უფლებების** დაცვის ვალდებულებაზე, როცა ხორციელდება კავშირის სამართლის სავალდებულო დებულებები; კავშირის სამართლის მოქმედების ფარგლებში მოქალაქეობაზე დაფუძნებული უკანონო დისკრიმინაციის (მე-18 მუხლი, AEUV) ასაცილებლად, **გერმანიის ძირითადი უფლებების** (კერძოდ, დასაქმების თავისუფლება და იურიდიული პირების დაცვა) მინიჭება **ევროკავშირის სხვა მოქალაქეებისათვის** (BVerfGE 129, 78); და ბოლოს, იმ ევროპული დებულებების შინაარსობრივი გათვალისწინება, რომლებიც სცილდება კავშირის სამართლის გამოყენებას (მაგ.: **ევროპული განვითარების მიმართულებების გათვალისწინება** თანასწორობის პრინციპების განმარტებისას).

რაც შეეხება **სახელმწიფო ორგანიზაციას**, კავშირის სამართალი ეროვნულ დონეზე **3**
პოლიტიკის შემუშავების უფლებებს ანაცვლებს ევროპულ დონეზე **თანამონაწილეობის უფლებებით**. ეს ყოველთვის სასარგებლო არ არის იმავე ორგანოებისათვის, რომლებიც საბოლოოდ შეიმუშავებენ აღნიშნულ პოლიტიკას. უფრო კონკრეტულად, ინტეგრაცია აძლიერებს ეროვნული მთავრობების პოზიციას ეროვნული პარლამენტების ხარჯზე და, საჭიროების შემთხვევაში, შესაბამის ადმინისტრაციულ ერთეულთა პოზიციებს დაყოფილ სახელმწიფოებში (ფედერაციული ერთეულები, რეგიონები და ა.შ.). პარლამენტებისა და რეგიონების საკავშირო პოლიტიკაში მონაწილეობის უფლებების მუდმივი გაფართოებაც კი, ფაქტობრივად, არ ცვლის ამ ვითარებას, როგორც საკავშირო, ისე ეროვნულ დონეზე. არსებობს კავშირის სამართლის გავლენის სხვა შემთხვევებიც (მაგ.: საჯარო სამსახურის სფეროში პირთა თავისუფალი გადაადგილების მეშვეობით და საბიუჯეტო საკითხების სფეროში სტაბილურობისა და ფისკალური პაქტის მეშვეობით).

ადმინისტრაციული კანონმდებლობის დაახლოებისას (ვრცლად ამაზე მოგვიანებით ვისაუბრებთ) **4**
სხვადასხვა მიზეზის გამო სულ უფრო მეტად იკვეთება **დამოუკიდებელი სახელმწიფო ორგანოების** შექმნის აუცილებლობა. ამ გზით გამოიყენება ისეთი ინსტრუმენტი, რომელსაც კლასიკური გაგებით „დომინანტური უფლება“ არ აქვს ხელისუფლების დემოკრატიულად მთავონებულ საპარლამენტო

კონტროლსა და მის ტრადიციულ ინტენსიურ სასამართლო კონტროლს შორის კონფლიქტის სფეროში, რომელიც გერმანიაში არსებობს. ამან გამოიწვია გერმანიის კანონმდებლობასთან კონფლიქტი ზემოხსენებულ სფეროებში (იხ. შესაბამისი თავები). გამოსავლის პოვნა შესაძლებელია ამ სახელმწიფო ორგანოების პირდაპირი საპარლამენტო კონტროლით, და არა ტრადიციული მინისტერიალური ბიუროკრატიის მეშვეობით (დაწვრილებით იხ. *Classen*, FS Scheuing, 2011, 293).

2. ადმინისტრაციული სამართალი

ლიტერატურა: *Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem* (Hrsg.), Strukturen des europäischen Verwaltungsrechts, 1999; *Schwarze* (Hrsg.), Europäisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2005; *Sydow*, Europäische Verwaltungsverfahren, JuS 2005, 202; *Craig*, EU Administrative Law, 2006; *Kment*, Die Stellung nationaler Unbeachtlichkeits-, Heilungs- und Präklusionsvorschriften im europäischen Recht, EuR 2006, 201; v. *Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008; *Schwarze* (Hrsg.), Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts, 2008; *Schneider/Caballero* (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsverbundes, 2009; *Axer/Grzeszick/Kahl/Mager/Reimer* (Hrsg.), Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase, 2010; *Hatje*, Deutschland in der Europäischen Union: Innovationen durch europäisches Verwaltungsrecht, FS Scheuing, 2011, 323; *Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund, Staat 2011, 329; *Terhechte* (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 2011; *Saurer*, Der Einzelne im europäischen Verwaltungsrecht, 2014.

ა) ძირითადი საკითხები

- 5 **ადმინისტრაციული სამართლის** სფეროში კავშირის სამართალს დიდი ხანია განსაკუთრებული დარგობრივი ეფექტი აქვს ეროვნულ კანონმდებლობაზე და ეს ეფექტი სულ უფრო კონკრეტულ ფორმას იძენს. თუმცა, გამოყენებული იურიდიული ინსტრუმენტები და ტერმინები ყოველთვის არ ემთხვევა გერმანიის ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალიდან ცნობილ ძირითად კატეგორიებს. **ეროვნული ადმინისტრაციული სამართლის ზოგად პრინციპებზე** წვდომა მოცემულია ცალკეული რეგულაციებითაც, რაც ეჭვქვეშ აყენებს მის სისტემატურ ერთიანობას. აუცილებელია რამდენიმე მჭიდროდ დაკავშირებული პრობლემური სფეროს დასახელება: სუბიექტური სამართლის გააზრება, საბოლოო და არა დროებითი კანონმდებლობა, საპროცესო სამართლის ძლიერი როლი, და დამოუკიდებელი სახელისუფლებო ორგანოების როლი. კერძოდ, ამასთან დაკავშირებული გამოწვევები განსაკუთრებით თვალშისაცემია ეკოლოგიური სამართლისა და ეკონომიკური ადმინისტრირების სამართლის ნაწილებში. კონფლიქტი შეიძლება გამოიწვიოს ორმა გარემოებამ, ესენია: წევრ სახელმწიფოებში საჯარო სამართლისა და ადმინისტრაციული კულტურის სხვადასხვა ტრადიციის არსებობა; და განსაკუთრებით რთული სიტუაციების განხილვის აუცილებლობა, რომლებიც სცილდება სუბიექტური სამართლის კლასიკურ განზომილებას. მეორე გარემოება განსაკუთრებით გვიჩვენებს, რომ ზოგ შემთხვევაში კავშირის სამართალი მხოლოდ გამოკვეთს **გამოწვევებს**, რომლებიც მთლიანობაში წარმოიქმნება სამართლის მოთხოვნათა ცვლილებებთან დაკავშირებით; თუმცა, ამ გამოწვევების საფუძველია შეცვლილი ცხოვრებისეული რეალობა: მაგალითად, სამართლებრივ სისტემაზე დაფუძნებული ყოვლისმომცველი გარემოს დაცვა, რომელიც მეტწილად განისაზღვრება პირთა უფლებების კონსოლიდაციით, ძნელად შესაძლებელია. თუმცა, ეკოლოგიური

სამართლის ეს თავისებურება კვლავაც მხოლოდ სპეციფიკური სფეროებით შემოიფარგლება. გერმანიის ადმინისტრაციულ სამართალზე ფართო გავლენის შესახებ ჯერ კიდევ არ არსებობს ინფორმაცია.

გარდა ამისა, ზოგადი სამართლებრივი პრინციპების შემუშავებით, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ შეიმუშავა ინსტრუმენტი, რომელიც ადმინისტრაციულ სამართალს მთლიანად უქვემდებარებს კავშირის სამართალსა და მოქმედების სფეროს. გერმანული კანონმდებლობით დადგენილი დებულებების გარდა – როგორცაა მოსმენის უფლება, დასაბუთების ვალდებულება და ეფექტიანი სამართლებრივი დაცვა – სისტემატურად იცვლება კანონმდებლობა სახელმწიფო პასუხისმგებლობის შესახებ და დროებითი სამართლებრივი დაცვის საკითხი. მეტიც, მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ დადგენილი პრინციპების თანახმად, **კავშირის სამართალი**, უპირველეს ყოვლისა, **არ უნდა უგულებელყონ** ეროვნულ სამართალთან შედარებით; და, მეორეც, ეროვნულმა სამართალმა უნდა უზრუნველყოს კავშირის სამართლის **საკმარისად ეფექტიანი გამოყენება**.

ცალკეულ შემთხვევებში სასამართლო პრაქტიკას ახასიათებს ვრცელი **კამუისტისკა**, იმის გათვალისწინებით, რომ ზოგიერთი კონფლიქტის დროს (მაგ.: ეფექტიან სამართლებრივ დაცვასა და სამართლის ეფექტიანად აღსრულებას შორის), რომელთა მოგვარებაც თითოეულ შემთხვევაში შესაძლებელია როგორც ეროვნულ, ისე ევროპულ დონეზე, იკვეთება კავშირის სამართლის არასაკმარისად ეფექტიანი გამოყენება. ეს ხდება უპირველესად მაშინ, როდესაც შესაბამისი შიდასახელმწიფოებრივი გადაწყვეტილება მნიშვნელოვნად განსხვავდება იმისგან, რაც ევროპულ და ეროვნულ დონეზე შეიძლება ჩვეულებრივი რამ იყოს, ან კავშირის ინტერესები უგულებელყოფილია განსაკუთრებული ფორმით (მაგ.: არსებობს კონკურენციის დამახინჯების საფრთხე), რადგან ეროვნული ადმინისტრაციული სამართალი ორიენტირებულია ბიპოლარულ კონსტელაციამ (სახელმწიფო – მოქალაქე), მაშინ, როდესაც რეალურად სამი მოთამაშეა სახეზე (კავშირი, სახელმწიფო და მოქალაქე). ბოლოდროინდელი სასამართლო პრაქტიკა სამართლებრივი ძალის საზღვრებთან დაკავშირებით, ორივე შემთხვევისთვის შეიცავს შესაბამის მაგალითებს.

კერძო სამართლისგან განსხვავებით, ადმინისტრაციულ სამართალში არ განიხილება **ყოვლისმომცველი ევროპული სტანდარტიზაციის** საკითხი. მისი კავშირი ეროვნულ ტრადიციებთან (რომლებიც ისედაც უფრო მეტად განსხვავდება კერძო სამართალში) და შესაბამის კონსტიტუციურსამართლებრივ სისტემებთან ძალიან მჭიდროა. ძალზე მცირეა ყოვლისმომცველი ჰარმონიზაციის უპირატესობა, რადგან საჯარო სამართლის სპეციფიკური იურიდიული პირები, სახელმწიფოები, რეგულარულად არ შედიან სახელმწიფოთაშორის სამართლებრივ ურთიერთობებში, ან კონკურენციას უწევენ ერთმანეთს, როგორც კერძო სამართლის პირები. იქ, სადაც საჭიროა ერთიანი ადმინისტრაციული სტანდარტები (მაგ.: შიდა ბაზრის დასაცავად), სულ უფრო მეტად იქმნება **ადმინისტრაციული თანამშრომლობის** მექანიზმები (ტრანსნაციონალური ადმინისტრაციული აქტები, სხვა წევრი სახელმწიფოებისა და კომისიის მონაწილეობა ეროვნულ ადმინისტრაციულ პროცედურებში, სახელმწიფოთაშორისი ადმინისტრაციული საქმიანობის უფლებამოსილება და ა.შ.). კოდიფიკაციის შესახებ მოსაზრებები არსებობს მხოლოდ კავშირის ადმინისტრაციულ სამართალთან დაკავშირებით.

ბ) ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის გადამკვეთი დარგობრივი გამოწვევები

- 8 გერმანული კანონმდებლობისთვის განსაკუთრებული გამოწვევაა ისეთი სპეციფიკური საკითხი, როგორიცაა სუვერენული სახელმწიფო ძალაუფლებისა და ინდივიდის თანაფარდობა. გერმანული გაგებით, მოქალაქის უფლებები ადმინისტრაციულ მმართველობაში მონაწილეობისა და მისი კონტროლის კუთხით, შემოიფარგლება მხოლოდ **სუბიექტური სამოგადოებრივი უფლებებით**. მათი შეზღუდული წვდომის გამო, ადმინისტრაციული საქმიანობის დიდი სფეროები მოქალაქის გავლენის მიღმა რჩება. სუბიექტური სამართლის კონცეფციას კავშირის სამართალში არ აქვს დომინანტური ძალა. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო არკვევს, რამდენად ითვალისწინებს ესა თუ ის სამართლებრივი აქტი გარკვეულ პირთა „უფლებებს“ (EuGH, 19.3.2015, Rs. C-510/13, „E.ON Földgáz“). ამგვარად იგი, გერმანული სამართლის მსგავსად, საწყის წერტილად ირჩევს მატერიალურ სამართალს. თუმცა, კონკრეტული გადამწყვეტილებებით ევროპული სასამართლო, ხშირ შემთხვევაში გერმანიის კუთხით (სხვა ქვეყნებთან მიმართებით ზოგჯერ უფრო შორსაც მიდის) საკმაოდ გულუხვად აჩვენებს სტანდარტებს მოქალაქეთა მონაწილეობისა და კონტროლის შესახებ მოთხოვნების წარდგენისას (დანვრილებით იხ: *Nettesheim*, AöR 2007, 333 mwN.). აქ ასევე დიდ როლს ასრულებს ის, რომ სუბიექტური სამართლის კლასიკური ფუნქცია – მოქალაქე დააყენოს ადმინისტრაციული მმართველობის დონეზე – სამართლებრივი დაცვის შედარებით შეზღუდული ეფექტის გათვალისწინებით და პრაქტიკული შედეგებით, ხშირად უკანა პლანზე ინაცვლებს.

საბოლოო ჯამში, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ გადამწყვეტილი შემთხვევები, ლიტერატურაში არსებული ზოგიერთი მოსაზრების სანიშნაოდმდეგოდ, შეიძლება რეგულარულად გავიგოთ **დაცვის სტანდარტების თეორიის საფუძველზე**, თუნდაც ეს თეორია ზოგიერთ შემთხვევაში გულუხვად იყოს განმარტებული. ვარაუდი, რომ კავშირის სამართლის აღსასრულებლად, სასამართლო ახდენს მოქალაქეთა მობილიზებას (*Masing*, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts, 1997), ჯერჯერობით არ არის დასაბუთებული პრეცედენტულ სამართალში. თუმცა, კონკრეტულ სფეროებში ევროპელი კანონმდებელი ინდივიდებს შეგნებულად ანიჭებს უფლებებს, რომლებიც სცილდება პირად ცხოვრებას, განსაკუთრებით, ეკოლოგიური სამართლის სფეროში.

- 9 კავშირის სამართლის საბოლოო კომპეტენციის სტრუქტურის გამო, მთელი რიგი მეორეულსამართლებრივი აქტების მარეგულირებელი შინაარსი დიდწილად დამოკიდებულია კონკრეტულ **მიზნებზე**. ზოგიერთ სფეროში ამას უნდა მოჰყვეს ეროვნული აღმასრულებელი აქტები, იმ შედეგით, რომ საბოლოო დანიშნულების შესაბამისად, ისინი ყოველთვის სრულყოფილად ვერ იქნება ინტეგრირებული გერმანიის კლასიკურად ჩამოყალიბებულ კანონებში. ეს ხდება, მაგალითად, ბაზრების რეგულირებას, რომელიც ეკონომიკურ ადმინისტრაციულ სამართალში ტრადიციულად სახელმწიფო ძალაუფლებას ექვემდებარება; ასევე, ეკოლოგიურ სამართალში ევროკავშირის ძალისხმევას „ინტეგრირებული“ გარემოს დაცვასთან დაკავშირებით. ამის შედეგია **სასამართლო კონტროლის შეზღუდვა**, რადგან საბოლოო მოთხოვნები, მათი შეუზღუდავი შესაძლებლობების გამო, ადმინისტრაციული მმართველობისთვის ქმნის მოქმედების ისეთ თავისუფლებას, რომელიც მნიშვნელოვნად აღემატება დროებით სამართლებრივ ნორმებთან დაკავშირებულ ჩვეულ ფარგლებს.

გარდა ამისა, ზოგ შემთხვევაში ევროპული სამართალი უფრო მეტად პროცესზეა ორიენტირებული, **10** გერმანულ სამართალთან შედარებით (მაგ.: გარემოზე ზემოქმედების შეფასება). ეს უკანასკნელი ძირითადად ხასიათდება მატერიალურსამართლებრივი მოთხოვნებით და პროცესს დამხმარე სახეს აძლევს. აქედან გამომდინარე, პროცედურული შეცდომები ხშირად არარელევანტურია (მაგ.: ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის § 46 და სამშენებლო კოდექსის 214-ე მუხლი) ან, სულ მცირე, შესაძლებელია მათი აღმოფხვრა. ამრიგად, შეცდომების შედეგების ამ ნორმალური გერმანული სისტემის გამოყენება ყოველთვის ვერ **უზრუნველყოფს** კავშირის კანონმდებლობის შესაბამის დებულებათა **საკმარის პრაქტიკულ ეფექტიანობას** (Gurlit/Fehling, VVDStRL 2011, 227 და 278).

კავშირის სამართალი ასევე ზღუდავს ადმინისტრაციული აქტების ძალაში შესვლას (EuGH, 13.1.2004, Rs. C-453/00, „Kühne“; 19.9.2006, verb. Rs. C-392/04 und C-422/04, „I-21 Germany“; Lindner, Bay-VBl. 2004, 590; Ruffert, JZ 2007, 407). თუ ეროვნული ადმინისტრაციული სამართალი ითვალისწინებს **კანონიერი ძალის მქონე ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების** გადასინჯვის შესაძლებლობას, კავშირის ერთგულებიდან გამომდინარე, არსებობს ვალდებულება, რომ შესაბამისი დებულება განიმართოს სასამართლოს მიერ ნაკარნახევი სახით. ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ გადაწყვეტილება გასაჩივრდეს სასამართლოში და საქმე საბოლოო ინსტანციამდე მივიდეს, ხოლო დაინტერესებულმა პირმა ადმინისტრაციულ ორგანოს მიმართოს მაშინვე, როგორც კი სასამართლო მიიღებს გადაწყვეტილებას გამოსწორების შესახებ. მსგავს პრეცედენტულ სამართალს გერმანიაში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება **ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 48-ე, 49-ე და 51-ე პარაგრაფების განმარტებისა და გამოყენებისთვის** (Lenze, VerwArch 2006, 46).

წევრ სახელმწიფოთა ადმინისტრაციულ ორგანოებს შორის ელექტრონული კომუნიკაციის გაუმჯობესებას ემსახურება შესაბამისი საკომუნიკაციო ქსელების გაუმჯობესების ISA პროგრამა, რომელიც ეფუძნება TEN-ის კომპეტენციას (პარლამენტის დადგენილება 2015/2240 და საბჭოს დადგენილება, ABl. L 318/1).

გ) ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის გადამკვეთი დარგობრივი გამოწვევები

ლიტერატურა: Germelmann, Die Rechtskraft von Entscheidungen in der EU, 2009; Götze, Vorläufiger Rechtsschutz im deutschen Verwaltungsprozess im Wirkungsfeld von EG-Richtlinien, 2009; Juntunen, Die Einwirkungen des Gemeinschaftsrechts auf die Bestandskraft von Verwaltungsakten und die Rechtskraft von Gerichtsurteilen, 2010; Arnulf, The Principle of Effective Judicial Protection in EU Law: An Unruly Horse?, ELRev 2011, 51; Kornezow, Res Judicata of national judgements incompatible with EU law: Time for a major rethink?, CMLRev 2014, 809; Wagner, Unionsrechtliche Rechtskraftdurchbrechung?, ZEuS 2014, 211; Mangold/Wahl, Das europäisierte deutsche Rechtsschutzkonzept, Verw 2015, 1; Rennert, Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit?, DVBl. 2015, 793; Classen, Unionsrechtlicher Einfluss auf die Funktion der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit, NJW 2016, 2621; Gärditz, Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit unter dem Einfluss des Unionsrechts?, 2016; Schenke/Suerbaum (Hrsg.), Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2016; Wegener, Nein, nein, nein! – Kein Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit unter dem Einfluss des Unionsrechts?, JZ 2016, 829; Guckelberger, Deutsches Verwaltungsprozessrecht unter unionsrechtlichem Anpassungsdruck, 2017.

ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სფეროში ეროვნულმა კანონმდებლობამ **11** განსაკუთრებულად უნდა უზრუნველყოს **ეფექტიანი სამართლებრივი დაცვა** კავშირის სამართლის ფარგლებში. ეს არ გახლავთ განსაკუთრებული ფუნდამენტური პრობლემა. სუბიექტური უფლებების უფრო ფართო გაგება თავისთავად არ იწვევს სისტემის ცვლილებას. ცალკეულ შემთხვევებში არსებული ხარვეზები, როგორიცაა, მაგალითად, სამართლებრივი დაცვა კავშირის სამართლის უშუალოდ მოქმედი დებულებებისაგან, შეიძლება აღმოიფხვრას სასამართლოში აღიარებითი სარჩელის

წარდგენით. განსაკუთრებით რთული ვითარება იქმნება ადმინისტრაციული წარმოების სფეროში, რომელიც ხორციელდება წევრ სახელმწიფოებსა და კავშირის შორის თანამშრომლობით (მაგ.: ძირითადი თავისუფლებებისა და ეკოლოგიური სამართლის სფეროებში) (იხ. *Classen*, JZ 2006, 157).

- 12** ამასთან, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრეცედენტულ სამართალს გერმანიაში თავისი შედეგები მოჰყვება, უპირველეს ყოვლისა, **დროებითი სამართლებრივი დაცვის** უზრუნველყოფისათვის. ამასთან დაკავშირებით, სასამართლო ხაზს უსვამს, ერთი მხრივ, ეფექტიანი სასამართლო დაცვის უფლების უზრუნველყოფის აუცილებლობას (EuGH, 19.6.1990, Rs. C-213/89, „Factortame“); მეორე მხრივ კი ეს უზრუნველყოფა არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს კონკურენციის წესებს და გაუმართლებლად არ აფერხებდეს კავშირის სამართლის ეფექტიან გამოყენებას. შესაბამისად, ევროპულმა სასამართლომ ადგილობრივ სასამართლოებს დაავალა (EuGH, 21.2.1991, verb. Rs. C-143/88 და C-92/89, „Zuckerfabrik Süderdithmarschen“), განმეცხადებლის მიერ მოთხოვნილი დროებითი დახმარება უზრუნველყონ მხოლოდ იმ პირობებით, რომლებიც აუცილებელია დროებითი სამართლებრივი დაცვისთვის კავშირის დონეზე. ამასთან, შესაბამისი საკითხი უნდა გადაეცეს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსაც. ამრიგად, გერმანიაში, როგორც წესი, ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-80 პარაგრაფის მე-2 პუნქტის 44-ე ნაწილის შესაბამისად, გათვალისწინებული უნდა იყოს დაუყოვნებლივი აღსრულება.

გარდა ამისა, გადაწყვეტილებებმა (არა მხოლოდ ადმინისტრაციულ საპროცესო სამართალში), რომლებიც მიღებულია ზოგადად აღიარებული (EuGH, 16.3.2006, Rs. C-234/04, „Kapferer“) **იურიდიული ძალის ფარგლების** შესახებ, გარკვეული ავითრები გამოიწვია. გრძელვადიანი ეფექტის მქონე ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების შემთხვევაში, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ზღუდავს იურიდიული ძალის გაგების მნიშვნელობას ისეთი საფრთხის გათვალისწინებით, როგორიცაა კავშირის სამართლის არასაკმარისად ეფექტიანი გამოყენება (იტალიური საგადასახადო სამართლის შესახებ იხ. EuGH, 3.9.2009, Rs. C-2/08, „Fallimento Olimpiclub“ და *Poelzig*, EuZW 2009, 741; საცხოვრებელი ადგილის შესახებ EuGH, 4.10.2012, Rs. C-249/11, „Byankov“). სასამართლომ ასევე აღმოფხვრა ეფექტები, რომლებიც ხელს უწყობს კონკურენციის დამახინჯებას (EuGH, 18.7.2007, Rs. C-119/05, „Lucchini“ სუბსიდირების შესახებ).

II. გარემოს დაცვა

ლიტერატურა: ამომწურავი ნუსხა: *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 44. EL 2011, Art. 191 AEUV.

სხვა ლიტერატურა: *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, 2010; Krämer, Droit de l'environnement de l'Union européenne, 2011; *Wegener*, Europäisches Umweltverwaltungsrecht, in: Terhechte (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 2011, § 36; *Brouers*, Der Einfluss der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs auf die europäische Umweltpolitik und das europäische Umweltrecht, 2012; *Jans/Vedder*, European Environmental Law, 4. Aufl. 2012; *Weinberger*, EU-Umwelt-Recht, 2012; *Epiney*, Europäisches Umweltrecht, 3. Aufl. 2013; *Nowak* (Hrsg.), Konsolidierung und Entwicklungsperspektiven des Europäischen Umweltrechts, 2015; *Truilhé-Marengo*, Droit de l'environnement de l'Union européenne, 2015.

ინტერნეტმისამართი: http://europa.eu/pol/env/index_de.htm

1. გარემოსდაცვითი ევროპული პოლიტიკის ჩამოყალიბება

ლიტერატურა: *Toulemon*, La problématique d'une politique européenne de l'environnement, RMC 1974, 229; *Riegel*, Die Kompetenz der EG im Umweltschutz, BayVBl. 1979, 97; *Montag*, Umweltschutz, freier Warenverkehr und die Einheitliche Europäische Akte, RIW 1987, 935; *Scheuing*,

Umweltschutz auf der Grundlage der Einheitlichen Europäischen Akte, EuR 1989, 151; Beyer, Gemeinschaftsrecht und Umweltschutz nach der EEA, JuS 1990, 962; Pernice, Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes auf das Umweltrecht, NVwZ 1990, 201.

50-იან წლებში, როდესაც შეიქმნა ევროპული გაერთიანებები, გარემოს დაცვა ჯერ **13** კიდევ არ გახლდათ მნიშვნელოვანი პოლიტიკური საკითხი. შესაბამისად, ხელშეკრულებების იმდროინდელი ვერსიები არ შეიცავს რაიმე **კონკრეტულ დებულებებს** ამ საკითხზე – არც ევროპული ეკონომიკური გაერთიანების შესაბამის კომპეტენციასთან დაკავშირებით და არც ძირითადი თავისუფლებების ეროვნული შემზღუდვების გამართლების კუთხით. გარემოს დაცვა მხოლოდ 1970-იან წლებში გახდა მნიშვნელოვანი. ამასთან, მალევე გაირკვა, რომ ეს **უკავშირდებოდა გაერთიანების ბევრ სხვა დარგობრივ პოლიტიკას** (საქონლის გადაადგილება, სოფლის მეურნეობა და ა.შ.). ევროპული გარემოსდაცვითი პოლიტიკის შემუშავების შემდგომი იმპულსი გახლდათ იმის გაცნობიერება, რომ გარემოსდაცვითი პრობლემები არსებითად ტრანსნაციონალური საკითხებია („Ecology knows no boundaries“).

ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების თანმიმდევრული გარემოსდაცვითი პოლიტიკა ჩამოყალიბდა 1972 წელს, პარიზში გამართულ სახელმწიფოთა და მთავრობათა მეთაურების სამიტზე. იგი შთაგონებული იყო **გარეოს პირველი კონფერენციით**, რომელიც იმავე წელს ჩატარდა **სტოკჰოლმში**. სამართლებრივ საფუძველი გახლდათ: (1) **ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების ხელშეკრულების პრეამბულის** მე-3 და მე-5 პუნქტების შესაბამისი განმარტება და ამავე ხელშეკრულების **მე-2 მუხლი**, რომლის თანახმადც, **გარემოს დაცვა** „ცხოვრების პირობების მუდმივი გაუმჯობესებისა“ და „ეკონომიკური საქმიანობის პარამონიული განვითარების“ ჭრილში გაერთიანების მიზნებს განეკუთვნებოდა; (2) **მე-100 მუხლით** გათვალისწინებული **კანონმდებლობის დაახლოების კომპეტენციის** მრავალფეროვანი გამოყენება; (3) **235-ე მუხლის „განვრცობითი კომპეტენციის“** გულუხვად განმარტება, 1972 წლის მთავრობების მეთაურთა რეკომენდაციების შესაბამისად (განსაკუთრებით, გარემოს დაცვის სფეროში).

1986 წელს ერთიანი ევროპული აქტებით შეიქმნა დამოუკიდებელი **გარემოსდაცვითი 14** **თავი** (დღევანდელი 191-ე და მომდევნო მუხლები, AEUV) და **პორიზონტალური დათქმა** (დღევანდელი მე-11 მუხლი, AEUV), რომელიც შემდგომში რამდენჯერმე შეიცვალა და, რომლის თანახმად, გარემოსდაცვითი პრობლემები გასათვალისწინებელია კავშირის სხვა მოქმედებებშიც. ამავდროულად, გარემოს დაცვა აისახა კავშირის ძირითად მიზნებშიც (მე-3 მუხლი, EUV). ბოლო წლებში განსაკუთრებული მნიშვნელობა შეიძინა კლიმატის დაცვამ, რომელიც ლისაბონის ხელშეკრულების შემდეგ ცალსახად არის გათვალისწინებული ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 191-ე მუხლში. დღეს **გარემოს დაცვა** (სხვა დარგობრივი პოლიტიკების განსხვავებით) ის სფეროა, სადაც **ევროპულ დონეს** საზოგადოება ყველაზე **შესაფერის დონედ** განიხილავს და იღებს სამოქმედოდ. ამგვარად, ევროპულად გამიზნული ეროვნული კანონმდებლობის წილი ამ სფეროში ერთ-ერთი ყველაზე მაღალია და რეალურად აღწევს ხშირად არასწორად დასახელებულ 80%-ს.

2. ევროპული კავშირის გარემოსდაცვითი პოლიტიკის პირველადსამართლებრივი საფუძვლები

ლიტერატურა: Heyvaert, Facing the Consequences of the Precautionary Principle in European Community Law, ELRev 2006, 185; Orth, Ein Grundrecht auf Umweltschutz in Europa, 2007; Arndt,

Das Vorsorgeprinzip im EU-Recht, 2009; Frenz, Perspektiven für den Umwelt- und Klimaschutz, in: Schwarze/Hatje (Hrsg.), Der Reformvertrag von Lissabon, 2009, 232; Salzborn, Das umweltrechtliche Kooperationsprinzip auf unionaler Ebene, 2011; Pfeiffert, La contribution de la Cour de justice de l'union européenne à la définition du principe du pollueur-payeur, RTDE 2012, 53; Sikora, The Principle of a High Level of Environmental Protection as a Source of Enforcable Acts, CDE 2016, 399; Fromont, La protection de l'environnement à la suite du traité de Lisbon, CDE 2017, 467.

ა) გარემოსდაცვითი პოლიტიკის სპეციალური დებულებები (ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 191-ე მუხლი)

- 15** 1987 წლის ერთიანი ევროპული აქტების შემდეგ, ხელშეკრულებები სპეციალურ თავს შეიცავს ევროკავშირის გარემოსდაცვით პოლიტიკაზე (191-193-ე მუხლები, AEUV). ამრიგად, ხორციელდება ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-3 მუხლით გათვალისწინებული მიზანი: „**გარემოს მაღალ დონეზე დაცვა და მისი ხარისხის გაუმჯობესება**“. ხელშეკრულების გარემოსდაცვითი კონცეფცია **ფართოა და ღიაა განვითარებისათვის**. ბუნებრივი სამყაროს გარდა, იგი მოიცავს ადამიანის სოციალურ-ეკონომიკურ გარემოსაც (Wiegand, DVBl. 1993, 533).
- 16** ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 191-ე მუხლის თანახმად, ევროპის გარემოსდაცვითი პოლიტიკა მოიცავს **ოთხ ფუნდამენტურ მიზანს**:
- გარემოს დაცვა და მისი ხარისხის გაუმჯობესება;
 - ადამიანის ჯანმრთელობის დაცვა;
 - ბუნებრივი რესურსების გონივრული და რაციონალური გამოყენება;
 - საერთაშორისო დონეზე ზომების მიღება რეგიონული ან გლობალური გარემოსდაცვითი პრობლემების მოსაგვარებლად და კლიმატის ცვლილების წინააღმდეგ საბრძოლველად.
- 17** არსებითად, კავშირის გარემოსდაცვითი პოლიტიკა მიზნად ისახავს **დაცვის მაღალი დონის** უზრუნველყოფას, რეგიონული პირობების გათვალისწინებით. მეტიც, ის ითვალისწინებს **მოქმედების სხვადასხვა სავალდებულო პრინციპს**, მათ შორისაა (191-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV):
- **წინდახედულობა და პრევენცია**: წინდახედულობის პრინციპი, რომელიც თანმიმდევრულად გამოიყენება (EuGH, 22.6.2000, Rs. C-318/98, „Fornasar“; st. Rspr.), მოითხოვს ნებისმიერი საჭარო დაგეგმვის ეკოლოგიური შედეგების დროულ გათვალისწინებას და, ამასთანავე, იძლევა შემზღუდველი ზომების მიღების საშუალებას – თუნდაც იმ შემთხვევაში, როდესაც მათი გამართლების ფაქტობრივი მდგომარეობა გაურკვეველია, მაგრამ რისკები არ არის გამორიცხული (EuGH, 17.12.2015, Rs. C-157/14, „Neptune Distribution“; დაწვრილებით იხ. EuG, 17.5.2018, verb. Rs. T-429/13 და 451/13, „Bayer CropScience“).
 - **წარმოშობის პრინციპი**: გარემოს დაბინძურება, უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღმოიფხვრას **სათავისუფლო**, რათა შეძლებისდაგვარად მალე აღიკვეთოს ან შემცირდეს შესაბამისი საფრთხეები.
 - **„დამაბინძურებელი იხდის“ პრინციპი** („Pollueur-Payeur“): ეს პრინციპი ყველა გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ქვაკუთხედი, თუმცა მრავალი გარემოსდაცვითი საფასურის გადახდა დღემდე ფართო საზოგადოებას ეკისრება (**„ტვირთის გადაანაწილების პრინციპი“**). იგი უნდა გავიგოთ, როგორც **ხარჯების გაზიარების პრინციპი** (საბჭოს რეკომენდაცია ABl. 1975, L 194/1). გარემოსთვის ზიანის მიყენების აცილების, აღმოფხვრისა და კომპენსაციის ხარჯები, ზოგადად, ეხებათ მათ, ვინც ისინი გამოიწვია (Krämer, EuGRZ 1989, 353). ამ პრინციპის განხორციელებას ყოველთვის ახლავს პრაქტიკული შეზღუდვები, განსაკუთრებით იმის გამო, რომ შედეგები მოითხოვს მიზეზ-შედეგობრივი კავშირის დამტკიცებას, რაც ყოველთვის მარტივი არ არის (EuGH, 9.3.2010, Rs. C-378/08, „ERG u. a.“).

**ევროპულმა კავშირმა თავის გარემოსდაცვით პოლიტიკაში ასევე უნდა გაითვალის- 18
წინოს გარკვეული ფაქტორივი გარემოებები (191-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, AEUV):**

- არსებული სამეცნიერო და ტექნიკური მონაცემები;
- გარემოსდაცვითი პირობები კავშირის სხვადასხვა რეგიონში;
- მოქმედების სარგებელი და ტვირთი;
- კავშირის მთლიანი ეკონომიკური და სოციალური განვითარება და მისი რეგიონების დაბალანსებული განვითარება.

ამ ფაქტორივი ფაქტორების გათვალისწინება, **თავისთავად**, იმის შედეგია, რომ გარემოსდაცვითი პოლიტიკა უნდა იყოს **პროპორციული** (მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტი EUV). ამასთან, მათი განხილვისას, ფინანსური ასპექტები არ არის ერთადერთი გადაწყვეტი ფაქტორი. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 191-ე მუხლის მე-3 პუნქტი ასახავს სხვადასხვა წევრი სახელმწიფოსა (მათ შორის, გაერთიანებული სამეფოს, იტალიის, საბერძნეთის) და ინდუსტრიის წარმომადგენელთა განსხვავებულ **მოსაზრებებს** „გარემოსდაცვითი ეიფორიის“ თაობაზე. ეს ძალიან საზიანო იქნება როგორც ეკონომიკური, ისე „მდგრადი განვითარებისთვის“, რომელსაც ითვალისწინებს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მე-11 მუხლი.

**ბ) გარემოსდაცვითი პოლიტიკის მნიშვნელობა კავშირის სხვა
პოლიტიკებისათვის (ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ
ხელშეკრულების მე-11 მუხლი და 114-ე მუხლის მე-3 პუნქტი)**

გარემოს დაცვა გარკვეულ როლს ასრულებს პოლიტიკის სხვა სფეროებშიც. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების **მე-11 მუხლის პორიზონტალური დათქმის** თანახმად (იხ. აგრეთვე ძირითადი უფლებების ქარტიის 37-ე მუხლი), იგი გასათვალისწინებელია კავშირის ინსტიტუტების ყველა სხვა პოლიტიკაში. გამომდინარე აქედან, სხვა პოლიტიკის სფეროებთან დაკავშირებული კომპეტენციების (მაგ.: სოფლის მეურნეობის) ნორმები შეიძლება გამოყენებული იყოს გარემოსდაცვითი პოლიტიკის მიზნების მისაღწევად. განსაკუთრებით შიდა ბაზრის ჰარმონიზაციის სფეროებში, 114-ე მუხლის მე-3 პუნქტი უზრუნველყოფს კომპეტენციის მაღალ დონეს გარემოსდაცვით სფეროში. ანალოგიურად, გარემოს დაცვის **იმპერატიული საფუძვლები** Cassis de Dijon-ის ფილოსოფიის მნიშვნელობით, შეიძლება ამართლებდეს საქონლის ან მომსახურების თავისუფალი გადაადგილების შეზღუდვებს (34-ე მუხლთან დაკავშირებით AEUV, იხ. EuGH, 20.9.1988, Rs. 302/86, „Dänische Pfandflaschen“). ამასთან, მიუხედავად გარემოს დაცვის საერთო მნიშვნელობისა, იგი ხელშეკრულების **ერთ-ერთი მიზანია, მრავალთა შორის**, რომლებსაც არსებითად თანაბარი ლეგიტიმაცია აქვს.

გ) ცხოველების დაცვა კავშირის პოლიტიკაში (მე-13 მუხლი, AEUV)

ამსტერდამის ხელშეკრულებიდან მოყოლებული, ევროპული კავშირის სამართალი ასევე შეიცავს **პორიზონტალურ დათქმას** (დღევანდელი მე-13 მუხლი, AEUV,; შდრ. აგრეთვე EuGH, 12.7.2001, Rs. C-189/01, „Jippes“), რომელიც მოითხოვს ცხოველთა დაცვის გათვალისწინებას, განსაკუთრებით,

შიდა ბაზრის ისეთ პოლიტიკებში, როგორიცაა სოფლის მეურნეობა, ტრანსპორტი და კვლევა (მაგ.: დირექტივა 2010/63, ABI. L 276/33 ცხოველებზე ცდების ჩატარების შესახებ). დათქმები კეთდება, განსაკუთრებით, რელიგიურ რიტუალებთან, წვერი სახელმწიფოების კულტურულ ტრადიციებსა და რეგიონულ მემკვიდრეობასთან მიმართებით. ცხოველთა დაცვა დროთა განმავლობაში გაითვალისწინეს მეორეულ სამართალსა (მაგ.: გარკვეული ბუნების იმპორტთან დაკავშირებით) და კავშირის მიერ გაფორმებულ ხელშეკრულებებში (მაგ.: თევზჭერის პუმანური მეთოდების შესახებ).

3. ევროპული კავშირის გარემოსდაცვითი პოლიტიკის კომპეტენციები

ლიტერატურა: *Jarass*, Verstärkter Umweltschutz der MSen nach Art. 176 EG, NVwZ 2000, 529; *Fassbender*, Die Umsetzung von Umweltstandards der EG, 2001; *Frenz*, Außenkompetenzen der EGen und der MSen im Umweltbereich, 2001; *Heselhaus*, Abgabenhöhe der EG in der Umweltpolitik, 2001; *Marr/Beier* u. a., EG-Kompetenzen bei völkerrechtlichen Verträgen im Umweltbereich, 2004; *Trübe*, EU-Kompetenzen für Energierecht, Gesundheitsschutz und Umweltschutz nach dem Verfassungsentwurf, JZ 2004, 779; *Bothe*, Die EU in internationalen Umweltabkommen, FS Zuleeg, 2005, 668; *Eisenberg*, Kompetenzausübung und Subsidiaritätskontrolle im europäischen Umweltrecht, 2006; *Thieme*, Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft im Umweltbereich, 2006; *Rodenhoff*, Die EG und ihre Mitgliedstaaten als völkerrechtliche Einheit bei umweltvölkerrechtlichen Abkommen, 2008; *Wennerås*, Towards an ever greener Union? Competences in the field of the environment and beyond, CMLRev 2008, 1645; *Seiler*, Kompetenz- und verfahrensrechtliche Maßstäbe europäischer Umweltabgaben, EuR 2010, 67.

ა) კანონმდებლობითი კომპეტენცია გარემოს დაცვის სფეროში (192-ე მუხლის 1-3 პუნქტები, AEUV)

20 191-ე მუხლის პირველი პუნქტი (AEUV) ევროპული გარემოსდაცვითი პოლიტიკის კომპეტენციის ძირითადი ნორმაა, სხვა მხრივ კი გამოიყენება ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურა. ამასთან, მე-2 პუნქტის თანახმად, კომისიის წინადადების საფუძველზე, „114-ე მუხლის დაუზიანებლად“, საბჭოს **ერთსულოვან** გადაწყვეტილებას ექვემდებარება ისეთი მნიშვნელოვანი სფეროები, როგორიცაა:

- ძირითადად საგადასახადო რეგულაციები;
- სივრცითი დაგეგმვა;
- წყლის რესურსების რაოდენობრივი მართვა;
- მიწის გამოყენება ნარჩენების მართვის გარდა;
- წევრ სახელმწიფოთა არჩევანი ენერგეტიკის სხვადასხვა წყაროს შორის, აგრეთვე, ეროვნული ენერგომომარაგების ზოგადი სტრუქტურა.

პარლამენტთან საკითხი მხოლოდ კონსულტაციის დონეზე განიხილება. გარემოსდაცვითი პოლიტიკის თანმიმდევრულობის უზრუნველსაყოფად, კონკრეტულ პერიოდში ევროკავშირის გარემოსდაცვითი პოლიტიკის პრიორიტეტული მიზნები მოცემულია **„საერთო მოქმედების პროგრამაში“** (192-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, AEUV). ამჟამად, **მე-7 გარემოსდაცვითი სამოქმედო პროგრამა** (ევროპული პარლამენტისა და საბჭოს დადგენილება 2013/1386, ABI. L 354/171) განსაზღვრავს კავშირის მთავარ პრიორიტეტებს, სტრატეგიებსა და მიზნებს 2020 წლამდე. პრიორიტეტული ყურადღება ეთმობა შემდეგ საკითხებს: კლიმატისა და ბუნების დაცვა, ჯანმრთელობა, ბუნებრივი რესურსების მდგრადი გამოყენება, ნარჩენების მართვა და გარემოს საერთაშორისო დაცვა.

ამასთან, გარემოს დაცვის მნიშვნელოვანი სამართლებრივი აქტები შესაძლებელია 21 მიღებული იყოს კომპეტენციის სხვა ნორმების საფუძველზე. ამ მხრივ განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება **შიდა ბაზარზე კანონმდებლობის დაახლოების** უფლებამოსილებას, 114-ე მუხლის მიხედვით. შესაბამისი ზომების გამოიყვანა დამოკიდებულია მათ **შინაარსზე, მიზანსა და დანიშნულებაზე**. თუ ისინი ემსახურება **შიდა ბაზრის** განვითარებას, მაშინ აქტუალურია 114-ე მუხლი; სხვა მხრივ კი, „**გარემოს ფაქტობრივი დაცვის**“ შემთხვევაში მოქმედებს 192-ე მუხლი (EuGH, 6.12.2001, Gutachten 2/00, „Protokoll von Cartagena“). გამომდინარე აქედან, **ზოგადი გარემოსდაცვითი სტანდარტები ან დამცავი ზომები** (მაგ.: წყლის ხარისხი ან ტყეების დაცვა ჰაერის დაბინძურებისგან, EuGH, 25.2.1999, verb. Rs. C-164-165/97, „EP/Rat“) განხილული უნდა იყოს 192-ე მუხლის საფუძველზე. **პროდუქტის სტანდარტები** (მაგ.: ბენზინში ტყვიის შემცველობის რეგულირება), როგორც შიდა ბაზართან დაკავშირებული ნორმები, ექვემდებარება 114-ე მუხლს, თუკი მათი მეშვეობით ვაჭრობა მართივდება; მეორე მხრივ, პროდუქტის მაქსიმალური უგულვებელყოფის შემთხვევაში ვრცელდება 192-ე მუხლი. რთული მომიჯნავე შემთხვევები წარმოიქმნება **საწარმოო სტანდარტების** კუთხით, რომლებიც უკავშირდება კომპანიათა წარმოების პროცესის ორგანიზებას (მაგ.: ტიტანის ოქსიდის წარმოების ნარჩენების დამუშავება). როდესაც საქმე ეხება შიდა ბაზარზე რეალურ კონკურენციას, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო (11.6.1991, Rs. C-300/89, „Titanoxyl“) სამართლიანად იყენებს 114-ე მუხლს. სოფლის მეურნეობის სფეროში ზომები ემყარება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 43-ე მუხლს; გარემოსდაცვითი ზომების სისხლისსამართლებრივ განხორციელებაზე ვრცელდება იმავე ხელშეკრულების 83-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

ევროპის გარემოსდაცვითი პოლიტიკის **განხორციელება და დაფინანსება** კავშირის 22 სამართლის გარკვეული რეგულაციების ხელყოფის გარეშე **წევრ სახელმწიფოთა** პასუხისმგებლობაა (192-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, AEUV), რაც შეესაბამება სუბსიდიურობის პრინციპს. ამავე დროს, დაცულია თითოეული წევრი სახელმწიფოს ინტერესები, კავშირის გარემოსდაცვითი პოლიტიკის დაფინანსებისას ზედმეტი ხარჯების გაღებასთან დაკავშირებით. ევროპული გარემოსდაცვითი პოლიტიკის შიდასახელმწიფოებრივი აღსრულება ემყარება კავშირის სამართლის აღსრულების ზოგად პრინციპებს. გარდა ამისა, თავად **კავშირი** უზრუნველყოფს შესაბამის **ფინანსურ რესურსებს**.

გარემოს დაცვის ფინანსური ინსტრუმენტი (LIFE, რეგულაცია 1293/2013, ABL. L 347/185, რომელმაც ჩაანაცვლა რეგულაცია 1655/2000, ABL. L 192/1; იხ. K. Rodi, Finanzierungs-kompetenzen: Die Kompetenz von Europäischer Union, Bund und Ländern am Beispiel der Finanzierung des Naturschutzes, 2003), გარკვეული პრიორიტეტული გარემოსდაცვითი პროექტების დაფინანსების საშუალებას იძლევა. LIFE-ის ბიუჯეტი 2014–2020 წლებისთვის 3.5 მილიარდ ევროს შეადგენს. გარდა ამისა, გარემოსდაცვითი ინფრასტრუქტურის პროექტები ხორციელდება **სტრუქტურული ფონდების** (განსაკუთრებით, რეგიონული ფონდის) თანადაფინანსებით. თუ ევროპული კავშირის გარემოსდაცვითი ზომები გარკვეული წევრი სახელმწიფოებისთვის არაპროპორციულად მაღალ ხარჯებს მოიცავს, ამ ქვეყნებს **კოპეზიური ფონდებიდან** შეუძლიათ ფინანსური დახმარების მიღება. ამ შემთხვევაში, შესაძლებელია გამოწვევის დაშვება.

ბ) ევროპული კავშირის საგარეო კომპეტენცია გარემოსდაცვით სფეროში (192-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, AEUV)

- 23** 192-ე მუხლის მე-4 პუნქტი (AEUV) შეიცავს კავშირის **სპეციალურ საგარეო კომპეტენციას გარემოს დაცვის სფეროში**, სადაც ევროპული კავშირი და წევრი სახელმწიფოები მოქმედებენ „თავიანთი უფლებამოსილებების ფარგლებში“. საჭიროების შემთხვევაში, დამატებით შეიძლება გამოყენებული იყოს ევროპული სასამართლოს **„AETR დოქტრინა“** ევროკავშირის საგარეო კომპეტენციის შესახებ, რომელიც კოდიფიცირებულია ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 216-ე მუხლში. კავშირის შიდა კომპეტენციის აღქმიდან გამომდინარე, მას საგარეო კომპეტენცია აქვს გარემოს დაცვის სფეროშიც. შესაბამისად, წევრ სახელმწიფოებს აღარ შეუძლიათ განსხვავებული საერთაშორისო სამართლებრივი ვალდებულებების აღება (EuGH, 5.11.2002, Rs. C-476/98, „KOM/Deutschland“). ურთიერთთანამშრომლობის ცალკეულმა დეტალებმა შესაძლებელია საბოლოო ჯამში გამოიწვიოს ევროკავშირის მიერ **შეთანხმებების** გაფორმება მესამე ქვეყნებსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, როგორც ამას ითვალისწინებს 218-ე მუხლით (AEUV) დადგენილი ევროკავშირის ხელშეკრულების დადების ზოგადი პროცედურა. საჭიროების შემთხვევაში, ფორმდება **შერეული ხელშეკრულებები**, ევროკავშირისა და წევრი სახელმწიფოების მონაწილეობით. გარდა ამისა, შესაძლებელია სხვა კომპეტენციების გავრცელებაც, მაგალითად, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების ახლანდელი 207-ე მუხლი ეკოლოგიურად მნიშვნელოვანი სავაჭრო ხელშეკრულებების დასაღებად (EuGH, 12.12.2002, Rs. C-281/01, „KOM/Rat“).

გ) რეგულირების ეროვნული სფერო (193-ე მუხლი, AEUV)

- 24** თუ ევროპული კავშირი მიიღებს გადანაცვლებას გარემოსდაცვითი ზომების გატარებაზე, 192-ე მუხლის (AEUV) შესაბამისად, წევრი სახელმწიფოები ინარჩუნებენ უფლებამოსილებას, რომ დაიცვან ეს ზომები, ან მიიღონ **გაძლიერებული დაცვის ზომები** (193-ე მუხლი, AEUV; *Jarass, NVwZ* 2000, 529). ეს ითვალისწინებს გარემოს დაცვის **განსხვავებულ მნიშვნელობას** სხვადასხვა წევრ სახელმწიფოში. განსაკუთრებით მკაცრი გარემოსდაცვითი პოლიტიკის მქონე წევრი სახელმწიფოების ზომები არ უნდა „დაქვეითდეს“ ევროკავშირის გარემოსდაცვითი ღონისძიებების ხშირად საშუალო დონემდე: კავშირის სამართლის მიზნების გათვალისწინებით, მკაცრი სტანდარტები ყოველთვის საზიანო არ არის – ხშირ შემთხვევაში, ისინი სასარგებლოცაა. შიდასახელმწიფოებრივი გაძლიერებული ზომების შესახებ უნდა ეცნობოს კომისიას.
- 25** ამასთან, მსგავსი ეროვნული ზომები ყოველთვის უნდა ითვალისწინებდეს **ხელშეკრულებების სხვა დებულებებს** (193-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV), როგორიცაა: გარემოსდაცვითი მიზნების გამო სატვირთო მანქანების გადაადგილების აკრძალვა, საქონლის თავისუფალი გადაადგილება, ეროვნული ფინანსური დახმარება, აგრეთვე, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის დახმარების რეჟიმი, რომელიც ეხება გარემოსდაცვით სუბსიდიებს. ეს ვალდებულება მოქმედებს მაშინაც, როდესაც გარემოსდაცვითი ღირებულებები წევრ სახელმწიფოებს გარკვეულ სივრცე უტოვებს შესაბამისი პოლიტიკის შემუშავებისთვის და, შესაბამისად, არ იწვევს პარმონიზაციას (EuGH, 14.12.2004, Rs. C-463/01, „KOM/Deutschland“ 34-ე მუხლისა (AEUV) და შეფუთვის გერმანული რეგულაციის შესახებ). თუ სამართლებრივი აქტი პარალელურად ემყარება 192-ე მუხლსა

და სხვა ისეთ კომპეტენციას, რომლისთვისაც უცნობია შესაძარბეული მარეგულირებელი აქტი (მაგ.: 207-ე მუხლი (AEUV); კონკრეტულად ამ საკითხთან დაკავშირებით იხ. EuGH, 5.12.2006, Rs. C-94/03, „KOM/Rat“), მაშინ 193-ე მუხლის პირველი წინადადება, მეორე წინადადების თანახმად, ჩვეულებრივ არ გამოიყენება, რადგან ეს ზომები ეხება სხვა კომპეტენციებსაც.

4. ზოგადი ეკოლოგიური სამართლის მეორეულსამართლებრივი ფორმირება

ლიტერატურა: *Schwerdtfeger*, Erweiterte Klagerechte für Umweltverbände, EuR 2012, 80; *Siegel*, Zur Einklagbarkeit der Umweltverträglichkeit, DÖV 2012, 709; *Weidemann/Krappel/Frhr. v. Süßkind-Schwendi*, Rechtsfragen und Praxisprobleme der Umsetzung der RL 2010/75/EU über Industrieemissionen, DVBl. 2012, 1457; *Bergkamp/Goldsmith*, The EU Environmental Liability Directive, 2013; *Latour*, Die integrierte Umweltverwaltung in der Europäischen Union, 2013; *de Sadeleer/Poncellet*, Contestation des actes des institutions de l'UE susceptibles de porter atteinte à l'environnement et à la santé humaine, RTDE 2013, 7; *Stüer/Buchsteiner*, Umweltschutz und GG – Umsetzung der Industrieemissionsrichtlinie, DVBl. 2013, 92; *Guckelberger*, Umweltinformationen unter europäischem Einfluss, VerwArch 2014, 411; *Klinger*, Das Rechtsschutzgebot des Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention, EurUP 2014, 177; *Kokott/Sobotta*, Rechtsschutz im Umweltrecht – Weichenstellungen in der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union, DVBl. 2014, 132; *Bachl*, Die (betroffene) Öffentlichkeit im UVP-Verfahren, 2015; *Guckelberger/Gard*, 15 Jahre SUP-Richtlinie, EurUP 2016, 168; *Epiney*, Rechte Einzelner im EU-Umweltrecht, EurUP 2017, 223.

ევროპულ კავშირს შემუშავებული აქვს მთელი რიგი ღონისძიებები და პროცედურები, რომლებიც **მთლიანობაში** ეხება **გარემოს დაცვას**. უმთავრესი მნიშვნელობა ენიჭება **საპროცესოსამართლებრივ** ინსტრუმენტებს, ვინაიდან ისინი სხვა წევრ სახელმწიფოებში უფრო ფართოდ გამოიყენება, ვიდრე, ტრადიციულად, გერმანიაში. უპირველეს ყოვლისა, ისინი ემსახურება სათანადო ყურადღების მიპყრობას რთული სიტუაციებისთვის და შესაბამის გათვალისწინებას. კერძოდ, მხოლოდ მათ შეუძლიათ ადეკვატურად ასახონ სხვადასხვა სახის გარემოსდაცვითი დარღვევის ზემოქმედება, რომელთა უგულებელყოფაც ძალზე მარტივია, თუ მთავარი ყურადღება მხოლოდ გარკვეული გარემოსდაცვითი ელემენტების დაცვას დაეთმობა („**გარემოს ინტეგრირებული დაცვა**“). თუმცა, ასეთი მკაცრი აქცენტი საპროცესო სამართალზე პრობლემებს სწორედ გერმანიას უქმნის. გარდა ამისა, რიგი სამართლებრივი აქტები ითვალისწინებს სხვადასხვა სახის ინსტრუმენტებს გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის აღსასრულებლად (მაგ.: საზოგადოების მონაწილეობა და გასაჩივრების უფლება ასოციაციებისა და პირებისთვის, მათი უშუალო გარემოდან გამომდინარე). ამ მიმართულებით, მნიშვნელოვანი იმპულსები წარმოშვა, განსაკუთრებით, ორპუსის კონვენციამ.

საპროცესო სამართალთან მიმართებით, განსაკუთრებულად უნდა აღინიშნოს დირექტივა **გარემოზე ზემოქმედების შეფასების** შესახებ (UVP) 2011/92 (ABl. L 26/1), რომლის პირველი რედაქცია მიღებულია 1985 წელს. 2011 წელს მოხდა მისი ხელახალი კოდიფიცირება, თუმცა დოკუმენტი ჯერ კიდევ განხილვის პროცესშია. აღნიშნული დირექტივა მოითხოვს, რომ ზოგიერთი ეკოლოგიურად მნიშვნელოვანი საჭარო და კერძო პროექტი, აგრეთვე, განვითარების გეგმები, განხორციელების დაწყებამდე უფრო დეტალურად შეისწავლონ საზოგადოების ჩართულობით (იხ. EuGH, 3.7.2008, Rs. C-215/06, „KOM/Irland“). შედეგები უნდა გაითვალისწინონ პროექტების დასაშვებობის გადაწყვეტილების მიღებისას EuGH, 3.3.2011, Rs. C-50/09, „KOM/Irland“). UVP-ის დირექტივის დებულებებმა შეიძლება შექმნას **უფლებები ინდივიდებისთვის** (EuGH, 7.1.2004, Rs. C-201/02, „Wells“; იხ. *Schlacke*, ZUR 2006, 360). UVP დირექტივა განიცდობს დირექტივით 2001/42 (ABl. L 197/30) გარკვეული გეგმებისა და პროგრამების გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ („**გარემოზე ზემოქმედება**“).

ბის სტრატეგიული შეფასება“, SUP). გარემოს დაბინძურების ინტეგრირებული პრევენციისა და კონტროლის (IVU) დირექტივა 2010/75 (ABl. L 334/17), რომელიც ბოლოს კოდიფიცირებულია 2010 წელს და მოიცავს სხვა დირექტივებსაც, მიზნად ისახავს ბრძოლას საწარმოო დაბინძურების ზოგიერთი წყაროს წინააღმდეგ.

28 საზოგადოებას გარემოს დაცვასთან დაკავშირებით შეშფოთების გამოხატვის შესაძლებლობა პირველად მიეცა გარემოსდაცვითი ინფორმაციის შესახებ კანონმდებლობის შემუშავებით (შესწორებულია 2003/4, ABl. L 41/26 დირექტივით; კავშირის ინსტიტუტებისთვის იხ. რეგულაცია 1367/2006, ABl. L 264/13), რომელიც ყველას ანიჭებს წვდომას ოფიციალურ ინფორმაციაზე გარემოს შესახებ, როგორც ეროვნულ, ისე საკავშირო დონეზე. ამ გზით ადამიანებს ექმნებათ შესაძლებლობა, რომ იყვნენ აქტიური მოქალაქეები, რომლებიც ერთვებიან სამართლებრივ ურთიერთობებში და შეუძლიათ დაიცვან არა მხოლოდ პირადი კანონიერი სიკეთეები. აქედან გამომდინარე, გამონაკლისი შემთხვევები მკაფიოდ უნდა განიმარტოს (EuGH, 18.7.2013, Rs. C-515/11, „Deutsche Umwelthilfe“; ინფორმაციის ღირებულების შესახებ EuGH, 6.10.2015, Rs. C-71/14, „East Sussex County Council“). ორპუნის კონვენციის მოთხოვნათა შესასრულებლად, ზემოხსენებული დირექტივები ითვალისწინებს საზოგადოების ჩართულობის და ასოციაციების გასაჩივრების უფლებას (UVP-ის დირექტივის მე-6 მუხლის პირველი და მე-11 მუხლები, IVU-დირექტივის მე-15 და მე-16 მუხლები). ასეთ შემთხვევაში, ასოციაციებს ეძლევათ ყოვლისმომცველი კონტროლის საშუალება, და ეს არ შეიძლება გავლენა მოახდინოს იმ ნორმებით, რომლებიც უზრუნველყოფს ინდივიდების სუბიექტურ უფლებებს (EuGH, 12.5.2011, Rs. C-115/09, „Trianel Kohlekraftwerk Lühnen“). კონვენციის მე-9 მუხლის მე-3 პუნქტი ითვალისწინებს კავშირის სამართლებრივ ვალდებულებას, პრინციპულად უზრუნველყოს ასოციაციების მიერ სარჩელის წარდგენის შესაძლებლობა სხვა ისეთ გარემოსდაცვით დავებთან მიმართებით, რომლებიც განეკუთვნება კავშირის სამართლის ფარგლებს, მაგრამ არ არის გათვალისწინებული ზემოთ მოყვანილი დირექტივებით (EuGH, 8.3.2011, Rs. C-240/09, „Lesoochranárske zoskupenie VLK“ mit gegenteiligem SchIA von GA Sharpston; 20.12.017, Rs. C-664/15, „Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation“). გარემოსდაცვით სამართალში ასოციაციის სარჩელის მნიშვნელობის გათვალისწინებით, ეფექტიანი აღსრულების უზრუნველსაყოფად, ევროპული კავშირის მართლშემაჯავლების სასამართლომ კონვენციის ზემოხსენებული დებულება სამართლიანად დაუქვემდებარა კავშირის სამართლის ფარგლებს. ამასთან მიმართებით, არსებითად დამაჯერებელია ვარაუდი, რომ მასში განსაზღვრულ „ეროვნული კანონმდებლობით დადგენილ კრიტერიუმებს“ არ უნდა მიეყვადეთ ასეთი საჩივრის პრაქტიკულად არარსებობამდე. საერთაშორისო სამართლის თანახმად, შესაბამისი ვალდებულება, ზოგადად, არსებობს ეროვნული ეკოლოგიური სამართლისთვის, ე.ი. კავშირის სამართლის ფარგლებს მიღმა, თუმცა, მას უშუალო შედეგი არ აქვს. აქედან გამომდინარე, კავშირის სამართლებრივი დაცვის სისტემის დეფიციტი არ შეიძლება აღმოიფხვრას კონვენციაზე მითითებით (EuGH, 13.1.2015, verb. Rs. C-404/12 P u. ä., „Stichting Natuur en Milieu“; იხ. Ekdart, NVwZ 2015, 772).

29 ამ მიმართულებით კიდევ ერთ ინსტრუმენტია გარემოსდაცვითი მენეჯმენტისა და აუდიტის გაერთიანების სისტემა (EMAS) (რეგულაცია 1221/2009, ABl. L 342/1). იგი მიზნად ისახავს კომპანიების, სახელმწიფო ორგანოებისა და სხვა სტრუქტურების წახალისებას, რომ ნებაყოფლობით შექმნან გარემოს დაცვაზე ორიენტირებული შიდა ორგანიზაცია. ეს ხორციელდება გარემოსდაცვითი პროგრამებისა და მართვის სისტემების საშუალებით, რომლებსაც დამოუკიდებელი აუდიტორები აფასებენ. ამავდროულად, საზოგადოებას აცნობენ ორგანიზაციის გარემოსდაცვით საქმიანობას (Benecke, Europarechtliche Aspekte des Umweltaudits, 2001). 1996 წლიდან არსებობს სამრეწველო უბედური შემთხვევებისგან დაცვა (დირექტივა 2012/18, ABl. L 197, 1). გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის შესახებ დირექტივა 2004/35 (ABl. L 143/56) გარემოს დამაზიანებელ პირს აკისრებს შესაბამის სამოქალაქო სამართლებრივ პასუხისმგებლობას, იმ პრინციპის საფუძველზე, რომ გარემოს დამბინძურებელი პასუხისმგებელია მიყენებული ზიანის აღმოფხვრაზე. გარდა ამისა, ეროვნულ დონეზე უნდა განისაზღვროს საჯარო სამართლებრივი პასუხისმგებლობა „წმინდად“ გარემოს დამბინძურებისთვის, რათა „სახიფათო ქმედებების“ შემთხვევაში ეს არ იყოს დამოკიდებული დანაშაულზე (Taschner, Umwelthaftung: Schadensersatz und/oder Kostenersatzung?, FS Ress, 2005, 843; მიზეზის დასადგენის შესახებ EuGH, 9.3.2010, verb. Rs. C-378/08 u. a., „ERG u. a.“). ინსტიტუცი-

ური თვალსაზრისით, უნდა აღინიშნოს **გარემოს დაცვის ევროპული სააგენტო**, რომელსაც ევალება, რომ წვერი სახელმწიფოებისგან მოიპოვოს და შეაფასოს გარემოს დაცვასთან დაკავშირებული ინფორმაცია და, საჭიროების შემთხვევაში, მხარი დაუჭიროს წვერი სახელმწიფოებს გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ამოცანების შესრულებაში (რეგულაცია 401/2009, ABL L 126/13).

5. განსაკუთრებული ეკოლოგიური სამართლის მეორეულსამართლებრივი ფორმირება

კომპეტენციის თვალსაზრისით, ეკოლოგიური სამართლის განსაკუთრებული ნაწილი **30** რეგულარულად ეყრდნობა ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების დღევანდელ 192-ე მუხლს; მისი 114-ე მუხლი მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში გამოიყენება. ევროპულმა კავშირმა მიიღო რეგულაციები, რომლებიც უკავშირდება გარემოს გარკვეული ელემენტების დაცვას, ცალკეული საშიში ნივთიერებებისგან დაცვას, გარკვეული საქმიანობის რეგულირებასა და პროდუქტებს.

ა) ბუნებისა და სახეობების დაცვა

ლიტერატურა: *Berner*, Der Habitatschutz im europäischen und deutschen Recht, 2000; *Ewer*, Rechtsschutz gegenüber der Auswahl und Festsetzung von FFH-Gebieten, NuR 2000, 361; *Gellermann*, Natura 2000. Europäisches Habitatschutzrecht und seine Durchführung in der BRD, 2. Aufl. 2001; *Wirths*, Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht, 2001; *Möstl*, FFH-Schutzgebiete in der kommunalen Bauleitplanung, DVBl. 2002, 726; *Kador*, FFH-Richtlinie, 2004; *Michler*, Die Umsetzung der FFH-Richtlinie in das deutsche Straßenrecht, VBIBW 2004, 84; *Czybulka* (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im europäischen Naturschutzrecht, 2007; *Günes*, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie und seine Umsetzung in nationales Recht, 2007; *Stüer*, Europäischer Gebiets- und Artenschutz in ruhigen Gefilden, DVBl. 2008, 1; *Epiney/Gammethaler* (Hrsg.), Das Rechtsregime der Natura-2000-Schutzgebiete: ein Beitrag zur Auslegung des Art. 6 RL 92/43 und seiner Umsetzung in ausgewählten Mitgliedstaaten, 2009.

ბუნებრივი საცხოვრებელი გარემოს ფაუნისა და ფლორის დაცვა ამჟამად ევრო- **31** კავშირის გარემოსდაცვითი პოლიტიკის მნიშვნელოვანი ნაწილია (ევროპული კავშირის მოქმედი სამართლის 15.10.30.20). განსაკუთრებული ადგილი უკავია **„ფაუნა-ფლორა-ჰაბიტატის დირექტივას“ (ფფპ) 1992/43** (ABL L 206/7). მისი მიზანია ბუნებრივი საცხოვრებელი გარემოს შენარჩუნება ან აღდგენა, თავისი ბიომრავალფეროვნების გათვალისწინებით. ამ მიზნით, სპეციალური მრავალსაფეხურიანი პროცედურის მეშვეობით, რომელსაც წვერი სახელმწიფოები და კომისია ურთიერთთანამშრომლობით ახორციელებენ, შეირჩევა და გამოვლინდება სპეციალური დაცვის ზონები. დირექტივების შესრულების ზოგადი პრინციპების შესაბამისად, სამართლებრივი შედეგები ოფიციალურად უნდა აისახოს ეროვნულ სამართალში (EuGH, 13.2.2003, Rs. C-75/01, „KOM/Luxemburg“); ამრიგად, გარკვეული ტერიტორიების ხელმისაწვდომობის შესაზღუდად, სამართლებრივი დაცვა უნდა უზრუნველყონ ეროვნულმა სასამართლოებმა (EuGH, 23.4.2009, Rs. C-362/06 P, „Sahlstedt“). ამის მიზანია **ევროპული ეკოლოგიური ქსელის „Natura 2000“-ის** შექმნა. ტერიტორიების შერჩევა უნდა ემყარებოდეს მხოლოდ ბუნების დაცვის ასპექტებს (EuGH, 14.1.2010, Rs. C-226/08, „Stadt Papenburg“).

შესაბამისი ტერიტორიების ხელმისაწვდომობის განსაზღვრის სამართლებრივი შედეგია შესაბამის ვალდებულებათა წარმოშობა საკონსერვაციო ზომების მიღების, აგრეთვე, ჰაბიტატების გაუარესებისა და სახეობათა გადაშენების თავიდან ასაცილებლად. თუმცა, გადაშენების შემთხვევაში, ეს უკავშირდება მხოლოდ მნიშვნელოვანი ზემოქმედების საფრთხის არსებობას. ამასთან, თუ პროექტის განხორციელება აუცილებელია იმპერატიული (მათ შორის, სოციალური და ეკონომიკური) მიზეზებით, მაშინ „Natura 2000“-ის გლობალური თანმიმდევრულობის შესანარჩუნებლად, დაცული უნდა იყოს შესაბამისი წონასწორობა.

ცხოველთა დაცვის სხვა ზომებს განეკუთვნება, მათ შორის, **ფრინველების დაცვა** (რეგულაცია 2009/147, ABL. 2010 L 20/7), **ვეშაპებისა** (რეგულაცია 348/1981, ABL. L 39/1) და **სელაპების** (რეგულაცია 1007/2009, ABL. L 286/36) **პროდუქციის იმპორტი**, (ფხვის) **ხაფანგების** აკრძალვა და **გარკვეული სახის ბენვის იმპორტი** (რეგულაცია 3254/1991, ABL. L 308/1). საერთაშორისო დონეზე ევროკავშირი მონაწილეობს 1992 წლის 22 მაისის კონვენციაში **ბიოლოგიური ნაირსახეობების** შესახებ (ABL. L 309/1). ცოტა ხნის წინათ, ბიომრავალფეროვნების დასაცავად მიღებულია რეგულაციები, რომლებიც მოიცავს უცხო სახეობათა ინვაზიურ დაცვას (რეგულაცია 1143/2014, ABL. L 317/35).

ბ) წყლების დაცვა

ლიტერატურა: *Rossmann*, Die Wasserrahmenrichtlinie der EU, 2003; *Blösch*, European Water Policy and the Water Framework Directive, JEEPL 2004, 170; *Proelß*, Meeresschutz im Völker- und Europarecht, 2004; *Unnerstall*, Das Prinzip der Kostendeckung in der EU-Wasserrahmenrichtlinie, EurUP 2006, 29; *Port*, Die Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie: Anforderungen an die Bewirtschaftung der Oberflächengewässer aus der Sicht des Rechts der Europäischen Union, 2011; *Faßbender*, Zur aktuellen Diskussion um das Verschlechterungsverbot der Wasserrechtsrahmenrichtlinie, EurUP 2013, 70; *Kern*, Neue Anforderungen und Instrumente für die europäische Gewässerqualität, NVwZ 2014, 256; *Albrecht*, Die ökologische Neuausrichtung des Wasserrechts durch die Wasserrechtsrahmenrichtlinie, EurUP 2015, 96; *Faßbender*, Die Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie, EurUP 2015, 178; *Hofmann*, Wasserrecht in Europa, 2015.

- 32 „წყლების ჩარჩო დირექტივის“** 2000/60, ABL. L 327/1 მიღებით, კავშირმა შექმნა წყლის რესურსების (შიდა ზედაპირული, გარდამავალი, სანაპირო და მიწისქვეშა წყლების) პოლიტიკის სფეროში შესაბამისი ზომების განხორციელების მარეგულირებელი ჩარჩო (*Caspar*, DÖV 2001, 529). მისი მიზანია **ამ წყლების უზრუნველყოფა კარგი ეკოლოგიური თუ ქიმიური ხარისხით** და საკმარისი რაოდენობით (ზედაპირული წყლების დირექტივაში 2000/60, ABL. L 327/1 გაუარესების ფუნდამენტური აკრძალვის სავალდებულობასთან დაკავშირებით იხ. EuGH, 1.7.2015, Rs. C-461/13, „Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland“; თუმცა, გამონაკლისები დაიშვება (მაგ.: ჰიდროელექტროსადგურის მშენებლობა განახლებადი ენერგიის განვითარებისთვის; EuGH, 4.5.2016, Rs. C-346/14, „KOM/AUT“). გარდა ამისა, არსებობს სხვადასხვა რეგულაცია (ევროპული კავშირის მოქმედი სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი, 15.10.20.20), რომლებიც მოიცავს, მაგალითად, შემდეგ საკითხებს: წყლის ხარისხის სტანდარტები (დირექტივა 2008/105, ABL. L 348/84; ბანაობისთვის გამოყენებული წყლის განსაზღვრისთვის, იხ. დირექტივა 2006/7, ABL. L 64/37); საშიში ნივთიერებების გადინება; ემისიის ნორმები; პროდუქტის სტანდარტები და დაცვის სპეციფიკური რეგულაციები (მაგ.: კომუნალური წყლების მართვა, ამბესტითა და ნიტრატებით და-

ბინძურების კონტროლი). დირექტივა 1998/83, ABl. L 330/32 არეგულირებს **ადამიანის მოხმარებისთვის განკუთვნილი წყლის ხარისხს**.

ამ ზომების უმრავლესობა მიემართება „ადამიანის ჯანმრთელობის“ დაცვას, რაც ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს აძლევს დასკვნის გაკეთების საშუალებას, რომ მათი დიდი ნაწილი ემსახურება „ადამიანის ჯანმრთელობას“. ამ საკითხთან მიმართებით, იუსტიციის სასამართლომ დაასკვნა, რომ შესაბამისი სამართლებრივი აქტების სასამართლოში გასაჩივრება უნდა შეეძლოს ნებისმიერ დაინტერესებულ პირს (EuGH, 17.10.1991, Rs. C-58/89, „KOM/Deutschland“), რასაც სადავო შედეგები მოჰყვება გერმანული დაცვის სტანდარტის თეორიისათვის.

წყლის რესურსების დაცვას მნიშვნელოვანწილად განეკუთვნება **საზღვაო დაბინძურების პრევენცია**. განსაკუთრებული პრობლემები წარმოიქმნება დიდი ტანკერების ავარიების ან ზღვის განზრახ დაბინძურების გამო („დემპინგი“; ტანკერების ორმაგად გადახურვის ვალდებულება; იხ. რეგულაცია 530/2012, ABl. L 172/3; ევროპარლამენტის და საბჭოს გადანწყვეტილება 2850/2000, ABl. L 332/1 თანამშრომლობის ჩარჩოებზე ზღვის ავარიების შედეგად ან განზრახ დაბინძურების შემთხვევაში; იხ. *Proelß*, Meeresschutz im Völker- und Europarecht, 2004). ევროკავშირი მონაწილეობს სხვადასხვა **საერთაშორისო შეთანხმებაში** ზღვისა (მაგ.: ბარსელონას შეთანხმება ხმელთაშუა ზღვის დასაცავად, ABl. 1977, L 240/1) და შიდა წყლების დაცვის შესახებ (მაგ.: ბერნის კონვენცია რაინის დაცვის თაობაზე, ABl. 1977, L 240/5).

გ) ჰაერის დაბინძურების შემცირება და კლიმატის დაცვა

ლიტერატურა: *Fonk*, Europäische Luftqualitätsziele und nationale Erfüllungsverantwortung, 2009; *Schulze-Fielitz/Müller* (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, 2009; *Ates*, Der Handel mit Emissionszertifikaten, 2011; *Greb*, Der Emissionshandel ab 2013, 2011; *Hartmann*, Globaler Klimawandel und Europäischer Rechtspluralismus, EuR 2011, 636; *Kerth*, Klimaschutz als europäische Querschnittsaufgabe, FS Scheuing, 2011, 340; *Lay*, Maßnahmen zum Ausgleich der Kosten des europäischen Emissionszertifikatehandels, 2012; *Heselhaus*, Differenzierungen im Klima- und Energierecht vor den europäischen Gerichten, FS Dausen, 2014, 137; *Zeissler*, Quellenunabhängiges EU-Luftqualitätsrecht und die Genehmigung und Überwachung des Betriebes von Anlagen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, 2014; *Woerdman/Roggenkamp/Holwerda* (Hrsg.), Essential EU Climate Law, 2015.

დედამიწის ატმოსფერო კავშირმა გარემოსდაცვით სიკეთედ აღიარა (რეგულაცია 1005/34 2009, ABl. L 286/1 ოზონის ფენის დამაზიანებელი ნივთიერებების შესახებ). საერთაშორისო დონეზე **კლიმატის დაცვის** სფეროში კავშირი პრეტენზიას აცხადებს პიონერის როლზე. 2030 წლისთვის სათბურის გაზების ემისია უნდა შემცირდეს, სულ მცირე, 40%-ით. მაგალითად, ევროკავშირმა თავდაპირველად შეასრულა კიოტოს პროტოკოლითა (საბჭოს გადანწყვეტილება 2002/358, ABl. L 130/1) და პარიზის ხელშეკრულებით (საბჭოს გადანწყვეტილება 2016/1841, ABl. L 282/1) ნაკისრი ვალდებულებები (რეგულაცია 525/2013, ABl. L 165/13, ასევე რეგულაცია 1005/2009, ABl. L 286/1; ეროვნული კლიმატური მიზნების შესახებ რეგულაცია 2018/842, ABl. L 156/26). 2003/87 (ABl. L 275/32) დირექტივის თანახმად, კავშირის მასშტაბით **დაბინძურების უფლებებით ვაჭრობა** („ემისიებით ვაჭრობა“) მიზნად ისახავს კომპანიათა შეგულიანებას კორპორაციულ დონეზე, რომ გააუმჯობესონ ჰაერის დაბინძურების კონტროლი. ამ მიზნით, წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა შეიმუშაონ ეროვნული განაწილების გეგმები, რომლებსაც ცალკეულ შემთხვევებში კომისია შეიძლება არ ეთანხმებოდეს (წევრი სახელმწიფოებისთვის დირექტივის შესაბამისად დატოვებული

პოლიტიკის შემუშავების ფარგლებზე იხ. EuGH, 29.3.2012, Rs. C-504/09 P, „Polen/KOM“, აგრეთვე Rs. C-505/09 P, „Estland/KOM“, ასევე, EuG, 7.3.2013, Rs. T-370/11, „Polen/KOM“). რამდენჯერმე გაიზარდა ასეთი სერტიფიკატების მოპოვების მოთხოვნები (დირექტივა 2009/29, ABI. L 140/63; დირექტივა 2018/410, ABI. L 76/3). თუმცა, ჯერჯერობით სისტემას მთლიანობაში არ დაუდასტურებია თავისი ეფექტიანობა. განსაკუთრებული დავა გამოიწვია საპაერო მიმოსვლის ინტეგრაციამ ამ სისტემაში. გარდა ამისა, მიღებულია კლიმატის დაცვის რიგი სხვა ზომებიც (**ტყეების დაცვის ზომები**, რომლებიც შეიძლება ბუნების დაცვად ჩაითვალოს).

35 პაერის ხარისხის უზრუნველსაყოფად ევროკავშირმა მრავალი დირექტივა გამოსცა დასაშვები გამონაბოლქვებისა და ემისიების შესახებ. გოგირდისა თუ აზოტის დიოქსიდის, მტვრის წვრილი ნაწილაკების, ტყვიის, ბენზოლისა და ნახშირორჟანგის უარყოფითი შედეგებისგან დასაცავად, 2008 წელს კავშირმა მიიღო საერთო რეგულაცია (დირექტივა 2008/50, ABI. L 152/1), რომელიც აერთიანებს ბევრ ძველ დირექტივას. ეს დირექტივა მოიცავს მხოლოდ შედეგთან დაკავშირებულ ვალდებულებას, რომელიც დარღვევულად მიიჩნევა ზღვრული მნიშვნელობების არა ერთჯერადი, არამედ რეგულარული გადალახვის შემთხვევაში, ე.ი. იმის მიუხედავად, მიიღო თუ არა და რომელი ზომები მიიღო სახელმწიფომ მათ ასაცილებლად. (EuGH, 5.4.2017, Rs. C-488/15, „KOM/Bulgarien“). კიდევ ერთი დირექტივა (2004/107, ABI. 2005, L 23/3), რომელიც, საჭიროების შემთხვევაში, შეიძლება გაერთიანდეს საერთო დირექტივაში, არეგულირებს პაერის დაბინძურებას დარიშხანით, კადმიუმით, ვერცხლისწყლით, ნიკელითა და პოლიცენტრული არომატული ნახშირწყალბადებით. ემისიების ეროვნულ ზედა ზღვარს ადგენს დირექტივა 2016/2284 (ABI. L 344/1). ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს აზრით, პაერის ხარისხის უზრუნველყოფის სფეროში, საჭიროებისას, ინდივიდებს უნდა შეეძლოთ სავარაუდო შედეგების ან დაგეგმილი ზომების გასაჩივრება სასამართლო წესით (მაგ.: EuGH, 17.10.1991, Rs. C-361/88, „KOM/Deutschland“ 1980/779, ABI. L 229/30 დირექტივასთან დაკავშირებით (გოგირდის დიოქსიდი); EuGH, 25.7.2008, Rs. C-237/07, „Janeczek“ მტვრის წვრილი ნაწილაკებისგან დაცვის სამოქმედო გეგმებზე).

36 პაერის დაბინძურების კონტროლის სფეროში განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა ავტომობილების გადაადგილებას. მიღებული ზომების დიდი ნაწილი მიემართება პაერის დაბინძურების შემცირებას, სანჯავის ხარისხის მოთხოვნათა დადგენით (გოგირდის, ტყვიის შემცველობა). ტყვიის შემცველი ბენზინი არსებითად აკრძალულია 2000 წლიდან. რეგულაციების კიდევ ერთი ჯგუფი მიზნად ისახავს ბრძოლას პაერის საავტომობილო ძრავების გამონაბოლქვით დაბინძურებასთან (EURO-ის ლიმიტების დაწესება, რომელიც მოითხოვს გარკვეული კატალიზატორების დაყენებას და ა.შ.). თუ ავტოპარკის დამაბინძურებელი ნივთიერებების ემისია აღემატება დადგენილ ლიმიტს, გათვალისწინებულია შესაბამისი ფინანსური სანქციები.

დირექტივა 2010/75 (ABI. L 334/17) ზღუდავს პაერის დაბინძურებას **სტაციონარული სამრეწველო ქარხნების მიერ**; დირექტივა 2001/80 (ABI. L 309/1) კი მოითხოვს **დიდი წვის ქარხნების** გამონაბოლქვების კონტროლს. ანალოგიური რეგულაციები არსებობს ისეთი კუთხით, როგორიცაა ნარჩენების წვა, ნავთობის ძველი ნარჩენების მოცილება და ტიტანის დიოქსიდის ინდუსტრიის ნარჩენებით გამოწვეული დაბინძურება.

დ) ხმაურისგან დაცვა

ლიტერატურა: *Clair*, La lutte contre le bruit en droit communautaire, 1997; *Van Calster*, EC noise legislation and policy, *EurEnvLawRev* 1997, 181; *Schulte/Schröder*, Europäisches Lärmschutzrecht, *DVBl.* 2000, 1085.

1970-იანი წლებიდან მოყოლებული, ევროპული კავშირი **დასაშვები მაქსიმალური დონის** შემუშავებით ცდილობს, შეამციროს ხმაური, რომელსაც იწვევს მანქანები, ასევე, სამშენებლო, სათიბი ან საყოფაცხოვრებო ტექნიკა და თვითმფრინავები (ევროპული კავშირის მოქმედი სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 15.10.20.40; *Schulte/Schröder*, *DVBl.* 2000, 1085). საქონლის თავისუფალი გადაადგილების ინტერესებიდან გამომდინარე, ხმაურისგან დაცვის ეს ზომები მჭიდროდ უკავშირდება ვაჭრობის ტექნიკური ბარიერების აღმოფხვრას და, შესაბამისად, ეფუძნება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 114-ე მუხლს.

ე) ნარჩენები

ლიტერატურა: *Jarass*, Die Beschränkung der Abfallausfuhr und EG-Recht, *NuR* 1998, 397; *Versteyl*, Der Abfallbegriff im Europäischen Recht, *EuZW* 2000, 585; *Schleich*, Die Zulassung der Abfallverwertung und Abfallbeseitigung im europäischen und bundesdeutschen Recht, 2001; *Frank*, Nähe und Autarkie in der Abfallentsorgung, 2003; *te Heesen*, Abfallverbringung ohne Grenzen, 2003; *Lenz/Ebsen*, Die Abfallwirtschaft in der Rspr. des Gerichtshofes der EGen, *EWS*2003, 345; *Petersen*, Neue Strukturen im Abfallrecht. Folgerungen aus der EuGH-Judikatur, *NVwZ* 2004, 34; *Stuttman*, Der Rechtsbegriff „Abfall“, *NVwZ* 2006, 401; *Oexle/Epiney/Breuer* (Hrsg.), EG-Abfallverbringungsverordnung, 2010; *Oexle*, Zur Entwicklung des Abfallverbringungsrechts, *EurUP* 2014, 32.

ხელშეკრულების მნიშვნელობით, ნარჩენები **პროდუქტია**. ამასთან, მათი თავისუფალი გადაადგილება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 34-ე მუხლის „იმპერატიული მოთხოვნების“ გაგებით, შეიძლება შეიზღუდოს მნიშვნელოვანი გარემოსდაცვითი მიზეზებით (მაგ.: „ნარმოშობის წინააღმდეგ ბრძოლის პრინციპი“); ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს შეფასებით, ეს დასაშვებია ღონისძიებებით, რომლებიც განასხვავებს მათ ნარმოშობას (დისკრიმინაციული ზომები) (იხ. *EuGH*, 9.7.1992, Rs. C-2/90, „KOM/Belgien“). მეორეული სამართლის ზეგავლენით (192-ე მუხლის (AEUV) საფუძველზე), ნარჩენების შესახებ კანონმდებლობა რამდენიმე ეტაპზე სულ უფრო მეტად შეესაბამებოდა 191-ე მუხლის მე-3 პუნქტში (AEUV) მოცემულ ძირითად პრინციპებს (დღევანდელი დირექტივა 2008/98 ნარჩენების შესახებ, *ABI. L* 312/3). განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება **ნარჩენების მართვის იერარქიას** (მე-4 მუხლი): თავიდან აცილება; მომზადება ხელახლა გამოსაყენებლად, გადასამუშავებლად, სხვა სახის აღდგენისთვის (მაგ.: ენერგიის აღდგენა) ან გასანადგურებლად; ამ პრიორიტეტების განსახორციელებლად, მიღებულია სხვადასხვა სპეციფიკური რეგულაცია, წევრმა სახელმწიფოებმა კი ხელი უნდა შეუშალონ ნარჩენების უკანონო განადგურებას (*EuGH*, 16.7.2015, Rs. C-140/14, „KOM/Slowakei“).

ნარჩენები აღდგება იმ შემთხვევაში, თუ ზომის მთავარ მიზანია ნარჩენების გამოყენება სასარგებლო მიზნებით (მაგ.: გადამუშავება, ან ენერგიის გამომუშავება, *EuGH*, 13.2.2003, Rs. C-228/00, „KOM/

Deutschland“). სპეციფიკური რეგულაციები არსებობს ნარჩენების (მხოლოდ ვიწრო ფარგლებში და-საშვები) **განადგურებისთვის** (ნარჩენების **დანვის** შესახებ 2010/75, ABl. L 334/17 დირექტივის 42-ე მუხლი). დირექტივა 1999/31 (ABl. L 182/1) არეგულირებს მოთხოვნებს „ჩვეულებრივი“ ნარჩენების **ნაგავსაყრდელთან მიმართებით**. არსებობს სპეციალური რეგულაციებიც გარკვეული სახის ნარჩენების გასანადგურებლად (PCB/PCT, ტიტანის დიოქსიდის ნარჩენები, გარკვეული ბატარეები და აკუმულატორები, ელექტრონული ნარჩენები და ძველი მანქანები).

1013/2006 (ABl. L 190/1) რეგულაციით განისაზღვრება **ნარჩენების** სახელმწიფოთაშორისი **გადა-ზიდვის** ზედამხედველობა და კონტროლის ნორმირება. წევრ სახელმწიფოებს შეუძლიათ, აკრძალონ ნარჩენების ტრანსპორტირება კავშირის ტერიტორიაზე (იხ. EuGH, 10.5.1995, Rs. C-422/92, „KOM/Deutschland“ „წარმოშობის წინააღმდეგ ბრძოლის პრინციპზე“ მითითებით). გარდა ამისა, ევროკავშირმა გადმოიღო 1989 წლის ბამელის კონვენციის **აკრძალვა** (რეგულაცია 120/1997, ABl. L 22/14) სახიფათო ნარჩენების **ექსპორტთან მიმართებით, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვი-თარების ორგანიზაციის არანევრ ქვეყნებში**. საერთო ჯამში, კავშირი ცდილობს, მიაღწიოს „**ნარ-ჩენებისგან გათავისუფლების ავტარკიას**“, თავის ტერიტორიაზე ან მესამე ქვეყნებში „ნარჩენების ტურიზმის“ ასაცილებლად.

- 40** **შეფუთვის რეგულაციების** თანახმად (დირექტივა 1994/62, ABl. L 365/10), პირველ რიგში, **თა-ვიდან უნდა აიცილონ** შეფუთვის ნარჩენები. ამასთან, ნარჩენების მართვა აღდგენის, ხელახალი გამოყენებისა და გადამუშავების გზით, უნდა რეგულირდებოდეს **ეკოლოგიურად მისაღები წესით**. დაწვრილებითი ინფორმაციისთვის, იხილეთ ევროპული კავშირის მოქმედი სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 15.10.30.30. ეროვნული რეგულაციები (მაგ.: გერმანული „**ბოთლების დეპოზიტი**“) დისკრიმინაციას არ უნდა უწევდეს ევროკავშირის სხვა ქვეყნების მწარმოებლებს (EuGH, 14.12.2004, Rs. C-309/02, „Radlberger“). შესაბამისად, დეპოზიტებისა და დაბრუნების სისტემა მთელი ქვეყნის მასშტაბით უნდა მოქმედებდეს ისე, რომ არ არსებობდეს სავაჭრო ბარიერები სხვა წევრი სახელმწიფოების მიმწოდებელთათვის.

ვ) სახიფათო ნივთიერებები, განსაკუთრებით ქიმიკატები

ლიტერატურა: *Fluck/Fischer/v. Hahn* (Hrsg.), REACH + Stoffrecht. Lsblslg.; Kuhn, REACH – das neue europäische Regulierungssystem für Chemikalien, 2010; *Schulze-Rickmann*, Das Recht auf Zugang zu Informationen und auf ihre Verwertung nach der europäischen REACH-Verordnung, 2010; *Fleurke/Somsen*, Precautionary regulation of chemical risk, CMLRev 2011, 357; *Führ* (Hrsg.), Praxishandbuch REACH, 2011; *Raupach*, Der sachliche Anwendungsbereich der REACH-Verordnung, 2011; *Weinberger*, EU-Chemikalienrecht, 2011; *Bergkamp* (Hrsg.), The European Union REACH Regulation for Chemicals, 2013; *Drohmann/Townsend* (Hrsg.), REACH: best practice guide to regulation (EC) No 1907/2006, 2013; *Rucireto*, Nanomaterialien im Europäischen Stoffrecht, 2013; *Ammerich*, Das Registrierungsverfahren nach der REACH-VO im Lichte des europäischen Eigenverwaltungsrechts, 2014; *Kamptmann*, REACH compliance, 2014; *Stockhaus*, Regulierte Selbstregulierung im europäischen Chemikalienrecht, 2015; *Vaughan*, EU Chemical Regulation, 2015.

- 41** ხანგრძლივი დისკუსიების შემდეგ, 2006 წელს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 11-4 მუხლის საფუძველზე მიიღეს რეგულაცია **ქიმიური ნივთიერებების რეგისტრაციის, შეფასების, ნებართვისა და შეზღუდვის შესახებ („REACH“**, რეგულაცია 1907/2006, ABl. L 396/1). იგი ითვალისწინებს ევროკავშირის ბაზარზე მიმოქცევაში არსებული ყველა ქიმიკატის აღრიცხვასა და შეფასებას, გარემოსთან თავსებადობის მახასიათებლებისა და ინფორმაციის შესაბამისად (მწარმოებელთა და იმპორტიორთა ხიფათის დადგენის ვალდებულებების შესახებ EuGH, 10.9.2015, Rs. C-106/14, „FCD“). ზედამხედველობის მნიშვნელოვან დავალებებს ასრულებს ქიმიკატების სააგენტო ჰელსინკში.

გემოსხენებული წესები განიცდობა რეგულაციებით სახიფათო ნივთიერებათა **კლასიფიკაციის, შეფუთვისა და ეტიკეტირების** შესახებ 1272/2008 (ABl. L 353/1), ასევე, გარკვეული კატეგორიის საშიში ქიმიკატების **ექსპორტისა და იმპორტის** შესახებ 649/2012 (ABl. L 201/60). სხვა სპეციალური რეგულაციები ეხება გამხსნელებს, საღებავებს, პესტიციდებს, სარეცხ საშუალებებს, სასუქებს, ოზონის შრის გამანადგურებელ ნივთიერებებსა და მცენარეთა დაცვის საშუალებებს (დაწვრილებითი ინფორმაციისთვის, იხ. ევროპული კავშირის მოქმედი სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 15.10.20.50).

8) ბიოტექნოლოგია და გენეტიკური ინჟინერია

ლიტერატურა: *Palme/Schlee/Schumacher*, Das neue Recht der Grünen Gentechnik, EurUP 2004, 170; *Palme*, Staatshaftung wegen Nichtumsetzung des europäischen Gentechnikrechts, EuZW 2005, 109; *Calliess/Korte*, Das neue Recht der Grünen Gentechnik im europäischen Verwaltungsverbund, DÖV 2006, 10; *Escajedo San Epifanio*, Biotechnologie, santé et environnement dans l'Union européenne, RMCUE 2008, 255; *Kranz*, Biomedizinrecht in der EU: Kompetenzen des europäischen Gesetzgebers im Spannungsfeld nationaler Regelungsdivergenzen, Ethisierung des Rechts und Kommerzialisierung des Menschen, 2008; *Schmidt*, Das EU-Bio-Recht, 2014.

წევრ სახელმწიფოთა შეხედულებები **ბიოტექნოლოგიისა და გენეტიკური ინჟინერია** 42
რიის შესახებ ერთმანეთს არ ემთხვევა. შეშფოთება ამ საკითხებთან მიმართებით მაღალია – არა მხოლოდ გერმანიაში. ევროპული კანონმდებლობა ბიოტექნოლოგიის/გენეტიკური ინჟინერიის სფეროში საკმაოდ ვრცელია (ევროპული კავშირის მოქმედი სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი, 15.10.20.50). გარემოსდაცვითი დირექტივა 2009/41 (ABl. L 125/75) არეგულირებს გენეტიკური ინჟინერიის რისკებს დახურულ სისტემებში. საპირისპიროდ, დირექტივა 2001/18 (ABl. L 106/1), რომელიც შეეხება **ბაზარზე გენმოდულირებული პროდუქციის განთავსების** სპეციალური ნებართვის პროცედურებს, უფრო მეტად ორიენტირებულია შიდა ბაზარზე (შესაბამისი საჯაროობის მოთხოვნების თაობაზე იხ. EuGH, 17.2.2009, Rs. C-552/07, „Azelvandre“). ამ სამართლებრივი აქტების მიზანია კომპრომისის მიღწევა, ერთი მხრივ, თავისუფალი ვაჭრობის მიზნებსა და, მეორე მხრივ, გარემოსა და ჯანმრთელობის დაცვას შორის, რასაც ჯანმრთელობის მდგომარეობის კონტროლის გაძლიერების თვალსაზრისით, თანაბარი მნიშვნელობა აქვს. არსებობს სპეციალური რეგულაციები სურსათისა და საკვების შესახებ (რეგულაცია 1829/2003, ABl. L 268/1), რომლებიც სურსათის უვნებლობის ევროპული ორგანოს საპროცესო კონტროლს ექვემდებარება და წევრ სახელმწიფოებს აკრძალვებს მხოლოდ შეზღუდული რაოდენობით უნესებს (დაუყოვნებელი ზომების თაობაზე იხ. EuGH, 13.9.2017, Rs. C-111/16, „Fidenato“ u. a.). აღნიშნული წესები ვრცელდება ისეთ პროდუქტებზეც, როგორცაა, მაგალითად, გენეტიკურად მოდიფიცირებული მცენარეებისგან ნაწარმოები თაფლი (EuGH, 6.9.2011, Rs. C-442/09, „Bablock“). სინამდვილეში, ამით მნიშვნელოვნად რთულდება გმო-ის წარმოება. რეგულაცია 1946/2003 (ABl. L 287/1) შეიცავს **გენმოდულირებული ორგანიზმების სახელმწიფოთაშორისი გადაადგილების** სტანდარტებს.

თ) პროდუქტთან დაკავშირებული რეგულაციები

შიდა ბაზრის ჩამოყალიბების კონტექსტში, უამრავი რეგულაცია არსებობს პროდუქტების შესახებ, რომლებიც ასევე მნიშვნელოვანია გარემოს დასაცავად. ეკოდაგეგმარების დირექტივა 2009/125 (ABl. L 285, 10) იძლევა საშუალებას, რომ გარემოს-

დაცვითი მოთხოვნები განისაზღვროს ენერგეტიკული პროდუქტებისთვისაც და ემსახურება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 114-ე მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებულ შიდა ბაზრის პარმონიზაციის უზრუნველყოფას. მაგალითად, წინამორბედი რეგულაციის საფუძველზე აიკრძალა ჩვეულებრივი ელექტრონათურები (რეგულაცია 244/2009, ABI.L 76/3), აგრეთვე, მიღებულია დირექტივა 2010/30, ABI. L 153/1 მომხმარებელთა ინფორმირების შესახებ. ეკოლოგიურად სუფთა პროდუქტები შეიძლება სპეციალურად აღინიშნოს (რეგულაცია 66/2010, ABI. L 27/1).

6. ევროპული კავშირის მონაწილეობა გარემოს დაცვაში საერთაშორისო დონეზე

ლიტერატურა: *Morgera*, The External Environmental Policy of the European Union, 2012; *Solf*, Europäisches Meeresumweltrecht im Internationalen Mehrebenensystem, 2017.

44 191-ე მუხლის მე-4 პუნქტით (AEUV) გათვალისწინებული გარემოსდაცვითი კომპეტენციის საფუძველზე, კავშირის **საერთაშორისო ხელშეკრულებების ვრცელი პრაქტიკა** ჩამოყალიბდა გარემოს დაცვის ყველა სფეროში. მის ფარგლებში რეგულარულად იდება **შერეული ხელშეკრულებები** ევროკავშირისა და წევრი სახელმწიფოების მონაწილეობით (ევროპული კავშირის მოქმედი სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 15.10.40). ამ კუთხით აღსანიშნავია:

- **ზოგადი ეკოლოგიური სამართლის** სფეროში – ორპუსის კონვენცია (ABI. 2005, L 124/4), რომლითაც დარეგულირებულია: გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა; საზოგადოების მონაწილეობა; და იურიდიულ დაცვა, როგორც ეროვნულ, ასევე კავშირის დონეზე (იხ. *Pernice-Warneke*, EuR 2008, 410). ხელშეკრულების განხორციელებაზე იხილეთ: დირექტივა 2003/35 (ABI. L 156/17) შიდასახელმწიფოებრივი რეგულირების შესახებ, რომელიც შემდგომში შესწორდა სხვა დირექტივებით; აგრეთვე, რეგულაცია 1367/2006 (ABI. L 264/13) თავად კავშირის მხრიდან ადმინისტრირების შესახებ, თუმცა ეს არ კმარა საერთაშორისო სამართლის კუთხით. გერმანული თვალსაზრისით, ასოციაციების სარჩელის რეგულაციას (მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტი, №5 დირექტივის 2-ე მუხლთან ერთად) განსაკუთრებული პრაქტიკული მნიშვნელობა აქვს;
- **ბუნების დაცვის** სფეროში – სხვადასხვა ხელშეკრულება ველური ცხოველებისა და მცენარეების შენარჩუნების შესახებ, კერძოდ, 1992/2002 წლის კონვენციები ბიოლოგიური მრავალფეროვნებისა და უსაფრთხოების შესახებ („რიო/კარტაგენა“, ABI. 1993, L 309/1 და ABI. 2002, L 201/50); აგრეთვე, CITES-ის შეთანხმება, რომელიც შეეხება ვაჭრობას ველური ფლორისა და ფაუნისა გადაშენების საფრთხის წინაშე მყოფი სახეობებით (რეგულაცია 338/97, ABI. L 61/1);
- მტკნარი **წყლების დაცვის** სფეროში – რაინის, ელბის, დუნაისა და ოდერის დაცვის სხვადასხვა შეთანხმება; 1976 წლიდან – ხმელთაშუა ზღვის, ჩრდილოეთის ზღვისა და ჩრდილოატლანტიკური ოკეანის დასაცავად მიღებული კონვენციები; აგრეთვე, ხელშეკრულებები საზღვაო დაბინძურების სპეციფიკური საფრთხეების წინააღმდეგ საბრძოლველად (ბუნკერის ნავთობით დაბინძურება, ცოცხალი საზღვაო რესურსების დაცვა და ა.შ.); ევროკავშირი ასევე მიუერთდა გაეროს კონვენციას საზღვაო სამართლის შესახებ (ABI. 1998, L 179/1);
- **ჰაერის დაბინძურების შემცირებისა და კლიმატის დაცვის** სფეროში – 1979 წლის ჟენევის კონვენცია ჰაერის ტრანსსასაზღვრო დაბინძურების წინააღმდეგ; 1985/87 წლების ვენისა და მონრეალის კონვენციები ოზონის შრის დაცვის შესახებ; გაეროს ჩარჩო კონვენცია კლიმატის ცვლილების შესახებ და **კოტოს პროტოკოლი** (ABI. 1993, L 33/11 და ABI. 2002, L 130/1);
- **ნარჩენებთან** დაკავშირებით, იხილეთ შესაბამისი თავი.

7. გავლენა გერმანულ სამართალზე

ლიტერატურა: *Breuer*, Konditionale und finale Rechtsetzung, AöR 2002, 523; *Couziniet*, Die Schutznormtheorie in Zeiten des Feinstaub, DVBl. 2008, 754; *G. Kirchhof*, Der rechtliche Schutz vor Feinstaub – subjektive öffentliche Rechte zu Lasten Vierter?, AöR 2010, 29; *Schwerdtfeger*, Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention, 2010; *Bauer*, Die Durchsetzung des europäischen Umweltrechts in Deutschland, 2011; *Gassner*, Zur gerichtlichen Geltendmachung von EU-Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen, DVBl. 2014, 551; *Guckelberger/Gever*, Präklusion unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention, EurUP 2014, 167; *Lau*, Das Urteil des BVerwG vom 5.9.2013 oder vom Versuch, den „slowakischen Braunbären“ zu zähmen, NVwZ 2014, 637; *Schlacke*, Zur fortschreitenden Europäisierung des (Umwelt-) Rechtsschutzes, NVwZ 2014, 11; *Gärditz*, Europäisierter Umweltrechtsschutz als Laboratorium des Verwaltungsprozessrechts, EurUP 2015, 196; *Pernice*, Umweltvölker- und europarechtliche Vorgaben zum Verbandsklagerecht und das System des deutschen Verwaltungsrechtsschutzes, JZ 2015, 967; *Berkemann*, Querelle d’Allemand. Deutschland verliert die dritte Runde im Umweltverbandsklagerecht vor dem EuGH, DVBl. 2016, 205; *Kment/Lorenz*, Eckpfeiler des deutschen Verwaltungsrechts auf dem europäischen Prüfstand, EurUP 2016, 47.

მეგავლენა ზემოაღწერილი გერმანიის საჯარო სამართლის ძირითად სტრუქტურებზე ალბათ განსაკუთრებით აშკარაა ეკოლოგიურ სამართალში, რადგან სწორედ აქ შეინიშნება მისი ეფექტი სუბიექტურ სამართალზე, ასევე, პროცესუალურ და შედეგობრივ ორიენტირებაზე. წევრ სახელმწიფოებში არსებული სხვადასხვა ტრადიციის გარდა, მნიშვნელოვან როლს ასრულებს **ეკოლოგიური სამართლის კომპლექსურობა**, რომელსაც გერმანული დოგმატიკა, ტრადიციული გაგებით, ყოველთვის სკამპარისად არ ითვალისწინებს. მაგალითად, იგი ხელს არ უწყობს მტერის წერილი ნაწილაკების კონტროლის **აუცილებელი ზომების** გატარებას **მთელი ქვეყნის მასშტაბით**, როდესაც ინდივიდებს მხოლოდ იმის შესაძლებლობას აძლევს, რომ საჭირო დაცვა მხოლოდ და მხოლოდ საკუთარი სახლის წინ მოითხოვონ (ამასთან დაკავშირებით, სახელმძღვანელოდ იხ. *G. Kirchhof*, AöR 2010, 29). ინტეგრირებული გარემოსდაცვითი კონცეფციის ფარგლებში აუცილებელია ყურადღების გამახვილება გარემოზე ზემოქმედების სხვადასხვა ფაქტორის **ურთიერთდამოკიდებულებაზე**; მათი კომპლექსურობა, როგორც წესი, შეუძლებელს ხდის მკაფიო მატერიალური და პირობითად ფორმულირებული სტანდარტების შემოღებას და გარდაუვლად იწვევს **პროცესზე ორიენტირებული** სამართლის ჩამოყალიბებას; თუმცა, ვინაიდან პროცესის კონტროლი აუცილებელია შინაარსის თვალსაზრისითაც, საჭიროა ორიენტაციის უფრო მეტად განსაზღვრა.

ამჟამად, გერმანული კანონმდებელი ამას კონკრეტულ სფეროებში იმ სახით ითვალისწინებს, რომ **საპროცესო შეცდომებს** უფრო მეტ მნიშვნელობას ანიჭებს, ვიდრე ტრადიციულად ენიჭებოდა (გარემოსდაცვითი საკითხების გასაჩივრების წესის შესახებ კანონის §4); კავშირის სამართლის გათვალისწინებით, ეს დებულება თავდაპირველად ძალიან შემზღუდველი იყო (EuGH, Urt. v. 7.11.2013, Rs. C-72/12, „Gemeinde Altrip“; გარდა ამისა, იხ. EuGH, 15.10.2015, Rs. C-137/14, „KOM/D“). ცალსახად განსაზღვრული **ასოციაციების სარჩელის** უფლება გერმანული სამართლისათვის გარკვეულწილად უცხოა, რაც შეიძლება სააღსრულებო ხარვეზებითაც აიხსნას. ამან, თავის მხრივ, შემლუდა სასამართლო კონტროლი სუბიექტური უფლებების დარღვევაზე, განსაკუთრებით, გარემოსდაცვით სფეროში. თუ აღნიშნული სარჩელი გათვალისწინებულია ევროკავშირის სამართლის კონკრეტული დებულებების მიღმა (ორჰუსის კონვენცია), ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლო (NVwZ 2014, 64) მას უშვებს იმ პირობით, რომ ასოციაცია ცდილობს მატერიალურ-ინდივიდუალური სამართლებრივი სიკეთეების დაცვას. შესაბამისად, კავშირის სამართლის საწინააღმდეგოდ, აღნიშნული ინსტრუმენტი არ არის ხელმისაწვდომი ბუნებისა და სახეობების დაცვის სფეროში მოღვაწე ასოციაციებისთვის. ეს ცალსახად გამოწვევაა კანონმდებლისათვის (იხ. *Gärditz*, EurUP 2014, 39), თუმცა მას აშკარად უჭირს ამ ვალდებულების შესრულება. ყოველივე ამის შემდეგ, ეკოლოგიური სამართლის შემოსხენებული თავისებურებები არ იძლევა იმის მოლოდინის საფუძველს, რომ ევროპეიზაციის მსგავსი ტენდენციები გავლენას მოახდენს გერმანულ სამართალზე. ჰაერის ხარისხის უზრუნველსაყოფად, ემისიების შესახებ ფედერალური კანონის §40-ის განმარტება (რაც არ ეწინააღმდეგება შესაბამის დი-

რექტივას) ასევე იძლევა საშუალებას, რომ მართვის აკრძალვები დაწესდეს გარკვეული კატეგორიის (მაგ.: დიზელის) ავტომობილებზე (BVerwG, 27.2.2018, 7 C 30.17).

III. ჯანმრთელობის დაცვა

ლიტერატურა: ამომწურავი ნუსხა: *Schmidt am Busch*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, 60. EL 2016, bei Art. 168.

სხვა ლიტერატურა: *Schmidt am Busch*, Gesundheitssicherung im Mehrebenensystem, 2007; *Frenz/Götzkes*, Europäische Gesundheitspolitik nach Lissabon, MedR 2010, 613; *v.d. Gronden/Szysczak/Neergaal/Krajewski*, Health Care and EU Law, 2011; *J. Müller-Graff*, Der Parallelhandel mit Arzneimitteln im europäischen Binnenmarktrecht, 2014; *Vorderwülbecke*, Steuerung von Arzneimittelversorgung als Governance-Problem, FS Schwarze, 2014, 641; *Wallrabenstein*, Gesundheitspolitik, in: Wegener (Hrsg.), EnzEuR VIII, 2014, § 8; *De Grove-Valdeyron*, Du droit européen de la santé au droit européen des patients, le spill over continue, FS Blumann, 2015, 585; *Heise*, Krankenhausfinanzierung und Beihilferecht, EuZW 2015, 739; *Maas/Schmidt*, Die Entwicklung des EU-Gesundheitsrechts seit 2014, EuZW 2015, 85; *Van Leeuwen*, The Doctor, the Patient and EU Law, ELRev 2016, 638; *Kröll*, Entwicklung des Europäischen Arzneimittelrechts, 2017.

ინტერნეტმისამართი: https://europa.eu/european-union/topics/health_de

1. ევროპული ჯანდაცვის პოლიტიკის საფუძვლები და განვითარება

- 47** განსხვავებულად ორგანიზებული და დაფინანსებული ეროვნული ჯანდაცვისა და სოციალური სისტემები (განსაკუთრებით, კანონისმიერი სამედიცინო დაზღვევის სფერო), რომელთა უმეტესი ნაწილი სახელმწიფოს ძლიერი გავლენის ქვეშ არის, გაურკვეველი ვადით კვლავ წინაღობად რჩება ევროპული ჯანდაცვის სისტემის სრულყოფილი ინტეგრაციის გზაზე. ამრიგად, კავშირი არსებითად შემოიფარგლება მხარდაჭერი ფუნქციით წევრ სახელმწიფოთა ჯანმრთელობის პოლიტიკაში (მე-6 მუხლი, AEUV). შესაბამისად, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 168-ე მუხლის შესაბამისი დებულება მოიცავს **ევროპული ჯანმრთელობის პოლიტიკის სპეციფიკურ**, თუმცა ძალზე შეზღუდულ მოთხოვნებს, რომლებიც შემოიფარგლება ევროკავშირის **დამხმარე, საკოორდინაციო და ურთიერთშემჯავრობით** მოქმედებებით.
- 48** თავდაპირველად, ჯანდაცვის პოლიტიკის პროგრამულ მოქმედებებს ახორციელებდნენ საბჭო და კომისია, რაც მჭიდროდ უკავშირდებოდა გარემოსდაცვითი და სამომხმარებლო პოლიტიკის განვითარებას. **1986 წელს ჩერნობილში** მომხდარმა ბირთვულმა აფეთქებამ გაამძაფრა დამოკიდებულება საზოგადოებრივ ჯანმრთელობაზე ამგვარი საგანგებო სიტუაციების ზეგავლენისადმი. შესაბამისად, EAGV-ის საფუძველზე მიიღეს პირველი სამართლებრივი აქტები, მათ შორის, 1989 წლის დირექტივა: ამ ინსტრუმენტით ფართო საზოგადოებას მიეწოდება ინფორმაცია ჯანმრთელობის დაცვის ზომებზე, რომლებიც უნდა მიიღონ რადიოლოგიური საგანგებო/გადაუდებელი შემთხვევის დროს. მომხმარებელთა უფლებებთან ერთად, ჯანმრთელობის დაცვა 1992 წელს მასტრიხტის ხელშეკრულებაში შეზღუდულად იყო წარმოდგენილი, თუმცა 1997 წელს შედარებით გაფართოვდა ამსტერდამის ხელშეკრულებაში.
- 49** გარდა ამისა, ჯანმრთელობას თავისი როლი აქვს ევროკავშირის მრავალი სხვა პოლიტიკის ჭრილშიც. სწორედ ბოლო წლებში მისცა ძირითადად თავისუფლებებმა ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ მათგან ნაწარმოებ და უკანასკნელ პერიოდში შესაბამის დირექტივაში უფრო დეტალურად ჩამოყალიბებულ სამედიცინო უზრუნველყოფის უფლებას მნიშვნელოვანი ლიბერალიზაციის იმპულ-

სები. ამ მხრივ, მნიშვნელოვან როლს ასრულებს კონკურენციის სამართალიც. შესაბამისად, **ჯანმრთელობის დაცვის მაღალი დონის** უზრუნველყოფა არის პორიზონტალური ამოცანა, რომელიც, გარემოს დაცვის მსგავსად (იხ. მე-11 მუხლი, AEUV), გასათვალისწინებელია კავშირის ყველა საქმიანობაში (168-ე მუხლის პირველი პუნქტი, AEUV). შიდა ბაზარზე სამართლის დასაახლოებლად, ეს საკითხი კიდევ ერთხელ არის ხაზგასმული 114-ე მუხლის მე-3 და მე-8 პუნქტებშიც (AEUV). ამრიგად, ნევრი სახელმწიფოების პასუხისმგებლობა ჯანმრთელობის დაცვაზე ზრუნვის კუთხით, რომელიც ცალსახად არის ხაზგასმული 168-ე მუხლის მე-7 პუნქტში (AEUV), საბოლოოდ, მრავალი თვალსაზრისით იმლუდება.

2. ევროპული ჯანდაცვის პოლიტიკის პირველადსამართლებრივი საფუძვლები

ა) ზოგადი მიმოხილვა

ლისაბონის ხელშეკრულებიდან მოყოლებული, **ჯანმრთელობის კონცეფცია** ხელ- 50
შეკრულებაში დაკონკრეტებულია, როგორც ფიზიკური და სულიერი ჯანმრთელობის დაცვა (168-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტები, AEUV). ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის წესდების ფართო განმარტებასთან შედარებით („სრულყოფილი ფიზიკური, სულიერი და სოციალური კეთილდღეობა და არა მხოლოდ ავადმყოფობისა და დაავადებებისგან თავისუფლება;“ იხ. EuGH, 12.11.1996, Rs. C-84/94, „Vereinigtes Königreich/Rat“), რომელსაც ადრე იყენებდა ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, ამ განსაზღვრებაში სოციალური სფერო სამართლიანად არის ამოღებული. ნებისმიერ შემთხვევაში, ევროკავშირის მოქმედების მიზანი ისედაც გაცილებით უფრო ვიწროდ არის განსაზღვრული. 168-ე მუხლის პირველი პუნქტის (AEUV) თანახმად, ეს ეხება **მოსახლეობის ჯანმრთელობას** („საზოგადოებრივი ჯანმრთელობა“) და, ამასთან, **პროფილაქტიკური ჯანმრთელობის დაცვას** (პრევენციას); ჯანმრთელობის აღდგენის ღონისძიებები, კერძოდ, დაავადებების მკურნალობა და ა.შ., გათვალისწინებული არ არის; მხოლოდ სასაზღვრო რაიონებში შეიძლება საქმე გვექონდეს ჯანმრთელობის უზრუნველყოფის „კომპლემენტარულობასთან“ (მე-2 პუნქტის პირველი ქვეპუნქტი). პრევენცია ფართო გაგებით უნდა განიმარტებოდეს და მოიცავდეს ავარიების, დაზიანებებისა და ძალადობის პრევენციასაც. ნებისმიერ შემთხვევაში, ვეტერინარული და ფიტოსანიტარული საკითხები არ არის გათვალისწინებული შესაბამისი სტანდარტებით, რადგან ისინი მხოლოდ **ადამიანის** ჯანმრთელობას ეხება. ძირითადი უფლებების ქარტიის 35-ე მუხლის თანახმად, ყველას აქვს პრევენციული ჯანდაცვისა და სამედიცინო დახმარების უფლება, თუნდაც მხოლოდ ეროვნული კანონმდებლობისა და ტრადიციების შესაბამისად.

ბ) აფთიაქები, საავადმყოფოები, ჯანმრთელობის დაზღვევის კომპანიები და ზოგადი ეკონომიკური სამართალი

აა) აფთიაქები

კავშირის სამართლის თვალსაზრისით, გერმანიის **ფარმაცევტულ სამართალზე** გავ- 51
ლენას, უპირველეს ყოვლისა, ძირითადი თავისუფლებები ახდენს. ევროპული კავში-

რის მართლმსაჯულების სასამართლო ინტერნეტით გაყიდვების აკრძალვა ეკვივალენტური ეფექტის მქონე ღონისძიებად მიიჩნია 34-ე მუხლის (AEUV) მნიშვნელობით და აღნიშნა, რომ მისი გამართლება ჯანმრთელობის დაცვის მიზეზებით შესაძლებელია მხოლოდ სავალდებულო დანიშნულების წამლების რეალიზაციის შემთხვევაში (EuGH, 11.12.2003, Rs. C-322/01, „Doc Morris“). ანალოგიურად, თუმცა ნაკლებად დამაჯერებლად, გერმანიის მედიკამენტების ფიქსირებული ფასების სისტემა კვალიფიცირებულია 34-ე მუხლის (AEUV) ხელყოფად (EuGH, 19.10.2016, Rs. C-148/15, „Deutsche Parkinson-Vereinigung“). საპირისპიროდ, მესამე მხარის მიერ აფთიაქების მფლობელობის აკრძალვა (ცნობილია არა მხოლოდ გერმანიაში: ისინი უნდა იყოს გამოცდილი ფარმაცევტის საკუთრებაში) განიხილებოდა დაფუძნების თავისუფლების დასაშვებ შემლუდვად (EuGH, 19.5.2009, verb. Rs. C-171 und 172/07, „Deutscher Apothekerverband“; აგრეთვე, 19.5.2009, Rs. C-531/06, „KOM/Italien“; რეგულაციების შესაბამისობის არასაკმარისი შემთხვევების გამო, კრიტიკული მოსაზრებები იხ. *Classen*, Jura 2010, 56). ეროვნული კანონმდებლობით გათვალისწინებულ საჭიროებათა გადამონმება დაფუძნების თავისუფლებას (49-ე მუხლი, AEUV) შესაბამება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ საკმარისი მოქნილობით ხორციელდება (EuGH, 13.2.2014, Rs. C-367/12, „Sokoll-Seebacher“). ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ რეგულარულად უნდა დანერგოს მის მიერ შემუშავებული პრინციპები, რომლებიც მიემართება საპატენტო სამართალს, საქონლის თავისუფალ გადაადგილებასა და პარალელურ იმპორტს, განსაკუთრებით, ფარმაცევტული პროდუქტების შემთხვევაში (ამ კონტექსტში კონკურენციის სამართლებრივ ასპექტებთან დაკავშირებით იხ. EuGH, 6.10.2009, verb. Rs. C-501/06 P u. a., „GlaxoSmithKline“).

ბბ) საავადმყოფოები და ჯანმრთელობის დაზღვევის კომპანიები

ლიტერატურა: *Gluckert*, Gesetzliche Krankenkassen als Normadressaten des europäischen Wettbewerbsrechts, 2009; *Leupold*, Krankenhausmärkte in Europa – aus der Perspektive des europäischen Beihilfenrechts, 2009; *Böge*, Kassenärztliche Vereinigungen und Ärztekammern im europäischen Kartellrecht: die ärztlichen Selbstverwaltungskörperschaften als verbotene Kartelle auf dem Markt für ambulante ärztliche Leistungen?, 2011; *Blanc*, La planification des services de santé et le droit de l'Union européenne, RTDE 2013, 217; *Hancher/Sauter*, EU Competition and Internal Market Law in the Health Care Sector, 2013; *Heise*, Defizitfinanzierung zu Gunsten öffentlicher Krankenhäuser auf dem beihilferechtlichen Prüfstand, EuZW 2013, 769; *Sauter*, The Impact of EU Competition Law on National Healthcare Systems, ELRev 2013, 457; *Hennion/Kaufmann* (Hrsg.), Unionsbürgerschaft und Patientenfreizügigkeit, 2014.

- 52 საავადმყოფოები, როგორც კომპანიები**, ექვემდებარება დაფუძნების თავისუფლებას და შემლუდვები უნდა იყოს გამართლებული (EuGH, 10.3.2009, Rs. C-169/07, „Hartlauer“). უცხოელ პაციენტებს საავადმყოფოში მისვლისას შეუძლიათ მიმართონ მომსახურების თავისუფლებას. გარდა ამისა, ისინი ექვემდებარება კონკურენციის სამართალს, ანუ დებულებებს შერწყმის კონტროლის შესახებ, ხოლო დაფინანსების შემთხვევაში, უპირველეს ყოვლისა – **კანონს სახელმწიფო დახმარების შესახებ** (107-ე მუხლი, AEUV). ამ კანონის მიხედვით, სახელმწიფოსგან ფინანსური სუბსიდირება შესაძლებელია მხოლოდ Altmark Trans-ის კრიტერიუმის ფარგლებში, ან/და როცა ის გამართლებულია 106-ე მუხლის მე-2 პუნქტის (AEUV) შესაბამისად.

ჯანმრთელობის დაზღვევის კომპანიები, რომელთა საქმიანობაც, ძირითადად, **სო- 53**
ლიდარობის პრინციპით ხასიათდება, არ წარმოადგენენ კომპანიებს (EuGH, 16.3.
 2004, verb. Rs. C-264/01 u. a., „AOK“); ასე რომ, მათ მიმართ 101-ე მუხლი (AEUV)
 არ გამოიყენება. ჯანმრთელობის დაზღვევის კომპანიების სისტემაში კონკურენტუნა-
 რიანი ელემენტების ზრდის გამო, ამ კუთხით არაფერი იცვლება. ამასთან, სხვა დე-
 ბულებები ვრცელდება ნებაყოფლობით დაზღვეულ პირებზე და, ზოგადად, კერძო
 ჯანმრთელობის დაზღვევაზე (მდრ. აგრეთვე EuG, 21.2.2008, Rs. T-289/03, „BUPA“,
 კერძო სამედიცინო დაზღვევის კომპანიებს შორის სახელმწიფო რისკების სტრუქტუ-
 რის ანაზღაურების მიმართ სახელმწიფო დახმარების შესახებ კანონის გამოყენებაზე).
 ამასთან, ჯანმრთელობის დაზღვევის კომპანიების საქმიანობა მომსახურებაა, 56-ე
 მუხლის (AEUV) თვალსაზრისით. ამ ნორმის თანახმად, სავალდებულო წევრობა ნე-
 ბადართულია იმდენად, რამდენადაც „აუცილებელია გარკვეული სოციალური უსაფ-
 რთხოების სექტორის ფინანსური ბალანსის უზრუნველსაყოფად“ (EuGH, 5.3.2009,
 Rs. C-350/07, „Kattner Stahlbau“). გარდა ამისა, ჯანმრთელობის დაზღვევის კომპა-
 ნიები ექვემდებარება სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონს.

გ) ევროპული ჯანდაცვის პოლიტიკის კომპეტენციები 168-ე მუხლის (AEUV) მიხედვით

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 168-ე მუხლის მე-4 54
 პუნქტის თანახმად, კავშირს **სავალდებულო სამართლებრივი აქტების** (მათ შორის,
 პარმონიზაციის ზომების) მიღება შეუძლია მხოლოდ რამდენიმე სფეროში, კერძოდ:
ადამიანის ორგანოებისა და მისი ნივთიერებების, აგრეთვე, სისხლისა და მისი
დერივატების მაღალი ხარისხისა და უსაფრთხოების სტანდარტების დადგენა; მო-
 სახლეობის ჯანმრთელობის დაცვა **ვეტერინარულ და მცენარეთა დაცვის** სექტორებ-
 ში; **მედიკამენტებისა და სამედიცინო პროდუქტების** მაღალი ხარისხისა და უსაფ-
 რთხოების სტანდარტების დადგენა.

ამასთან, კავშირი **ხელს უწყობს** წევრ სახელმწიფოებს შორის თანამშრომლობას 168-ე მუხლის 55
 (AEUV) შესაბამისად და, საჭიროების შემთხვევაში, **მხარს უჭერს** ეროვნულ საქმიანობას. გარდა
 ამისა, კომისიასთან კონსულტაციით, რომელსაც აქვს ინიციატივის უფლება, წევრი სახელმწიფოები
კოორდინაციას უწევენ ამ სფეროში არსებულ ჯანდაცვის პოლიტიკასა და პროგრამებს (168-ე მუხ-
 ლის მე-4 პუნქტი, AEUV). ძირითადი პრინციპი ამ მიმართულებით არის **კომპლემენტარული ევრო-
 პული კომპეტენცია**. ევროკავშირი მხარს უჭერს ჯანმრთელობის ეროვნულ პოლიტიკებს, მაგრამ არ
 აქვს საკუთარი მიზნების მიღწევის უფლება. ამრიგად, პრაქტიკაში მისი საქმიანობა შემოიფარგლება
 მონაცემთა შეგროვებით, ინფორმაციის გაზიარებით, გრანტების გაცემით და ა.შ. (მაგ.: რეგულაცია
 282/2014 ჯანმრთელობის სფეროს მესამე სამოქმედო პროგრამის შესახებ 2014–2020, ABL L 86/1).
 კომისიის ინიციატივები ძირითადად მოიცავს შეტყობინებებს, მოხსენებებს ან კვლევებს. ამჟამად,
 ცალსახად დამოუკიდებელი კომპეტენცია კავშირს ეძლევა სერიოზულ ტრანსსასაზღვრო დაავადებებ-
 სა და ჯანმრთელობის საფრთხეებთან საბრძოლველად, აგრეთვე, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის
 დასაცავად თამბაქოსა და ალკოჰოლის ბოროტად გამოყენებისგან; თუმცა, ეს ხდება კანონმდებლო-
 ბის ყოველგვარი პარმონიზაციის გარეშე (მაგ.: პარლამენტისა და საბჭოს დადგენილება 1082/2013,
 ABL L 293/1). შესაბამისი ზომები 168-ე მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად მიიღება ჩვეულებრივი საკა-
 ნონმდებლო პროცედურის შესაბამისად.

გარდა ამისა, ევროკავშირი და წევრი სახელმწიფოები ცდილობენ თანამშრომლობას **მესამე ქვეყ- 56**
ნებსა და ჯანმრთელობის საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, განსაკუთრებით, ჯანდაცვის მსოფ-

ლიო ორგანიზაციასთან (168-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, AEUV; *Sander, Internationaler und europäischer Gesundheitsschutz*, 2004). ამრიგად, ჯანმრთელობის სფეროში ევროკავშირის ენიჭება საგარეო კომპეტენცია, რომელიც მოიცავს **საერთაშორისო ხელშეკრულებების დადებას** 216-ე მუხლის (AEUV) შესაბამისად, და რაც მან უკვე ფართოდ გამოიყენა.

დ) ევროკავშირის სხვა კომპეტენციები ჯანდაცვის სფეროში

- 57** 168-ე მუხლის (AEUV) მიღმა **შიდა ბაზრის კანონმდებლობის პარმონიზაცია**, 114-ე მუხლის (AEUV) თანახმად, ევროკავშირის **ყველაზე მნიშვნელოვანი** კომპეტენციაა ჯანდაცვის სექტორში. 114-ე მუხლის მე-3 პუნქტის (AEUV) მოთხოვნა **ჯანდაცვის მაღალი დონის** შესახებ, ცხადყოფს ამ სფეროში სამართლის დაახლოების შესაძლებლობას. 168-ე მუხლის (AEUV) ფარგლებში პარმონიზაციის ღონისძიებათა ფართო გამორიცხვის გამო, ამ სტანდარტს (და მის ფარგლებს) განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება.
- 58** 168-ე მუხლის მე-4 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტით (AEUV) გათვალისწინებულ **ჯანდაცვის პოლიტიკის** სფეროს უფლებამოსილებებს 43-ე მუხლის (AEUV) ფორმულირებით, უპირატესობა ენიჭება **სასოფლო-სამეურნეო სფეროს უფლებამოსილებებთან** შედარებით. ისინი ასევე ქმნიან სპეციალურ რეგულაციას, რომელიც არსებითად უპირატესია 169-ე მუხლით (AEUV) გათვალისწინებულ **მომხმარებელთა უფლებების დაცვასთან** შედარებით. რეგულაციებს ორივე სფეროში ხშირად ისეთი ურთიერთკავშირი აქვს, რომ რთულია მათი გამიჯვნა. 168-ე მუხლის (AEUV) გარდა, არსებობს კომპეტენციის განმსაზღვრელი უამრავი სხვა ნორმაც. განსაკუთრებით უნდა აღინიშნოს კომპეტენციები **სამედიცინო პროფესიების თავისუფალ გადაადგილებასთან** დაკავშირებით (მუხლები 48, 50, 53, AEUV), **თანამშრომელთა ჯანმრთელობა და უსაფრთხოება** (153-ე მუხლი, AEUV), **სამედიცინო კვლევების ხელშეწყობა** (179-ე მუხლი, AEUV) და **გარემოს დაცვა ადამიანის ჯანმრთელობის ინტერესების გათვალისწინებით** (191-ე მუხლი, AEUV). ყველა ამ უფლებამოსილების განხორციელებისას დაცული უნდა იყოს 168-ე მუხლის პირველი პუნქტის (AEUV) ზემოხსენებული **პრიზონტალური დათქმა**.

3. ევროპული ჯანდაცვის პოლიტიკის მეორეულსამართლებრივი ფორმირება

ა) მედიკამენტებისა და სამედიცინო აპარატების კანონმდებლობის პარმონიზაცია და ორგანოთა გადანერგვის რეგულირება

ლიტერატურა: *Winter*, Die Verwirklichung des Binnenmarktes für Arzneimittel, 2004; *Geiger*, Deutsche Arzneimittelhaftung und EG-Produkthaftung, 2006; *Lieck*, Der Parallelhandel mit Arzneimitteln innerhalb der Europäischen Union unter arzneimittel-, marken- und patentrechtlichen Aspekten, 2008; *Faeh*, Die Rechte des Verbrauchers im Arzneimittelmärkte der Europäischen Union, 2011; *Janda*, Arzneimittelrecht, in: Ruffert (Hrsg.), EnzEuRV, 2012, § 9.

- 59** **ფარმაცევტული კანონმდებლობა** ექცევა საქონლის თავისუფალი გადაადგილებისა და მომხმარებელთა უფლებების დაცვის კონფლიქტის ზონაში: ერთი მხრივ, მრავალ მიზეზთა შორის, ხარჯების შესამცირებლად, **ხელი უნდა შეეწყოს სახელმწიფოთა-შორის ვაჭრობას მედიკამენტებით**, ხოლო მეორე მხრივ, **სამედიცინო მიზეზების**

გამო, საჭიროა მედიკამენტების ადეკვატური კონტროლი, მათი თერაპიული ეფექტისა და უვნებლობის გათვალისწინებით.

კერძოდ, **გაერთიანების კოდექსი ადამიანთა სამკურნალო მედიკამენტების შესახებ** (დირექტივა 2001/83, ABL. L 311/67) წევრ სახელმწიფოებს აკისრებს ვალდებულებას, რომ გარკვეული კრიტერიუმების საფუძველზე, შემოიღონ მედიკამენტთა **დაშვების ნებართვის პროცედურა**. ამ პროცედურაში მონაწილეობენ სხვა წევრი სახელმწიფოებიც (დავის შემთხვევაში – კომისიაც). გარკვეულ შემთხვევებში, სხვა წევრ სახელმწიფოებს შეუძლიათ, უარი თქვან ნებართვაზე, ოღონდ მკაცრად განსაზღვრულ ფარგლებში. პროდუქტები, რომლებსაც არ ითვალისწინებს დირექტივაში მოცემული სამკურნალო მედიკამენტების განმარტება, ვერ განიხილება ასეთად წევრი სახელმწიფოების მხრიდან 34-ე მუხლის (AEUV) დარღვევის გარეშე (EuGH, 5.11.2007, Rs. C-319/05, „KOM/Deutschland“). გარკვეული მედიკამენტებისათვის რეგულაცია 726/2004 (ABL. L 136/1) ითვალისწინებს **ევროპული დაშვების პროცედურას** წამლების ევროპული სააგენტოს წინაშე. მისი ამოცანაა კომისიისა და წევრ სახელმწიფოებისთვის კონსულტაციების განევა მედიკამენტთა უსაფრთხოების სფეროში, მათ შორის, უკვე დაშვებული წამლებთან მიმართებით (დამატებითი ინფორმაციისთვის იხ. ევროპული კავშირის მოქმედი სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 15.30; *Gassner*, in: *Bottke/Möllers/Schmidt* (Hrsg.), *Recht in der EU*, 2003, 113).

მხოლოდ ჯანმრთელობის დაცვას (და არა შიდა ბაზარს) ემსახურება რეგულაცია 2010/53 (ABL. L 207/14) ორგანოების გადანერგვის შესახებ (*Wollenschläger*, FS Scheuing, 2011, 447).

ბ) სახელმწიფოთაშორისი სამედიცინო დახმარების უზრუნველყოფა

ლიტერატურა: *Frischhut/Stein*, Patientenmobilität: aktuelle Richtlinie und EuGH-Rechtsprechung, 2011; *de Grove-Valdeyron*, La directive sur les droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers, RTDE 2011, 299; *Murphy*, An Effective Right to Cross Border Health-Care? On Patients, Primacy and Procedural Autonomy, ELRev 2011, 542; *de La Rosa*, The Directive on cross-border healthcare or the art of codifying complex case law, CMLRev 2012, 15; *Rixen*, Die Patientenrechte-Richtlinie als „Dienstleistungsrichtlinie des Gesundheitswesens“, GPR 2012, 45; *Wollenschläger*, Patientenmobilität in der Europäischen Union, EuR 2012, 149; *Pütz*, Die grenzüberschreitende Patientenmobilität im Binnenmarkt, 2014; *Udsching*, Die Finanzierung grenzüberschreitender medizinischer Dienstleistungen in Europa, MedR 2014, 719; *Assenmacher*, Grenzüberschreitende Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen in der EU, 2015; *den Exter/Santuari/Sokol*, One Year after the EU Patient Mobility Directive, ELRev 2015, 279.

საზღვარგარეთ სამედიცინო მომსახურებით სარგებლობისას ხშირად ჩნდება კითხვა, **61** რამდენად ანაზღაურებს მას და რა ფარგლებში შესაბამისი პასუხისმგებელი დაწესებულება (ჯანმრთელობის დაზღვევის კომპანია და ა.შ.). უკვე დიდი ხანია, არსებობს შესაბამისი წესები მათთვის, ვინც **პირთა თავისუფალი გადაადგილების** ფარგლებში (45-ე, 49-ე მუხლები, AEUV) ამ მომსახურებით გამოყენებისაგან დამოუკიდებლად ცხოვრობს საზღვარგარეთ (დღესდღეობით, განსაკუთრებით, **რეგულაცია 883/2004**, ABL. L 166/1). აღნიშნული რეგულაციით გათვალისწინებულია, რომ სახელმწიფოთაშორისი სამედიცინო მომსახურების ხარჯები უნდა აანაზღაუროს პასუხისმგებელმა დაწესებულებამ (ჯანმრთელობის დაზღვევის კომპანია და ა.შ.) (მე-17 მუხლი). ამის შემდეგ, მომსახურების კუთხით დახმარებას უწევს ბინადრობის ადგილის, ან საცხოვრებელი ქვეყნის ინსტიტუტი – საკუთარი რეგულაციების შესაბამისად, მაგრამ პასუხისმგებელი დაწესებულების ხარჯზე.

გარდა ამისა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ, **ძირითად თა- 62 ვისუფლებების** შესახებ ზოგადი გადაწყვეტილებების გათვალისწინებით, განმარტა,

რომ ჯანდაცვის სფეროში ეროვნული კომპეტენციები არ ათავისუფლებს ძირითადი თავისუფლებების დაცვისგან, თუმცა იძლევა გამართლების შესაძლებლობას (ასე მაგ.: სამედიცინო მოწყობილობების შესაძენად საქონლის თავისუფალი გადაადგილების შესახებ იხ. EuGH, 28.4.1998, Rs. C-120/95, „Decker“; მომსახურების თავისუფლების შესახებ სამედიცინო მომსახურების დასაანგარიშებლად იხ. EuGH, 28.4.1998, Rs. C-158/96, „Kohll“). რაც შეეხება **შესაბამისი შეზღუდვების გამართლებას**, რაც გამოიხატება მკურნალობის ხარჯების ანაზღაურების შეზღუდვით, მართლმსაჯულების სასამართლო არსებითად შეთანხმდა, რომ აუცილებელია სამედიცინო ინფრასტრუქტურის დაგეგმვისა და სოციალური უსაფრთხოების სისტემების ფინანსური დაბალანსება.

სასამართლოს მიერ შემუშავებული პრინციპები **კოდიფიცირებულია 2011/24 დირექტივაში** (ABl. L 88/45). ამ დოკუმენტის თანახმად, **ანაზღაურებაზე უარი შეიძლება ითქვას** მხოლოდ მაშინ, თუ ეროვნულ დონეზე იკვეთება დაგეგმვის საჭიროება, ე.ი. სხვა სახის მკურნალობა ჰოსპიტალიზაციისა და დიდი ალჭურვილობის გამოყენებით (დირექტივის მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი, შემდეგ გადანყვეტილებებთან კავშირში: EuGH, 13.5.2003, Rs. C-385/99, „Müller-Fauré“ და EuGH, 5.10.2010, Rs. C-512/08, „KOM/Frankreich“), მაგრამ არა ზოგადად მკურნალობა სერტიფიცირებული ექიმის მიერ. ნებისმიერ შემთხვევაში, მკურნალობის ხარჯები ანაზღაურდება მაშინ, როცა საკუთარ სისტემას არ შეუძლია შესთავაზოს სამედიცინო დახმარება გონივრულ ვადაში (დირექტივის მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი, შემდეგ გადანყვეტილებებთან კავშირში: EuGH, 12.7.2001, Rs. C-157/99, „Smits und Peerbooms“ და სახელმწიფო ჯანდაცვის სისტემების შესახებ EuGH, 16.5.2006, Rs. C-372/04, „Watts“). ხარჯები ანაზღაურდება მხოლოდ წარმომავლობის ქვეყნის განაკვეთით (დირექტივის მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტი). ამასთან, საზოგადოებრივი ჯანდაცვის სისტემების შემთხვევაში, ეს ნამდვილად არ არის საკმარისი ზღვარი, რადგან ეროვნულ დონეზე ინდივიდუალური მკურნალობის ხარჯები საერთოდ არ არის გათვლილი. და ბოლოს, აქ მომსახურების დირექტივა შეუსაბამოა, ვინაიდან იგი არ ვრცელდება მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ „სოციალურ მომსახურებებზე“, რომელიც მოიცავს ჯანდაცვის მომსახურებებსაც (გამიჯვნის თაობაზე იხ. EuGH, 11.7.2013, Rs. C-57/12, „Fermabel“).

გ) კავშირის ინსტიტუტთა მოქმედებები ჯანმრთელობის პროგრამების ფარგლებში

- 63** კომისია რეგულარულად აქვეყნებს **ფართომასშტაბიან კვლევებს, მწვანე წიგნებსა** და სხვა დოკუმენტებს ევროკავშირში ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესახებ. საბჭო იყენებს დიდი რაოდენობით **რეგოლაციებს, დასკვნებს, დეკლარაციებს, რეკომენდაციებს** და ა.შ., რათა ჯანდაცვის სისტემის სხვა მნიშვნელოვან ასპექტებზე (მაგ.: კიბოსა და შიდსთან ბრძოლა, სპორტში დოპინგთან ბრძოლა, ნარკომანიის პრევენცია, ნარკოტიკების ბოროტად გამოყენება, კვება და ჯანმრთელობა) კონსენსუსს მიაღწიოს კავშირის ფარგლებში (ევროპული კავშირის მოქმედი სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 15.30). ეს განცხადებები განაპირობებს საერთო **სამოქმედო პროგრამე-**

ბის შემუშავებას (ამჟამად: მე-3 სამოქმედო გეგმა ჯანდაცვის სფეროში, რეგულაცია 2014-2020, VO 282/2014, ABl. L 86/1).

4. სურსათის უვნებლობის შესახებ კანონმდებლობის მეორეულსამართლებრივი ფორმირება

ლიტერატურა: León Ramírez, Der Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel nach der Verordnung (EG) Nr. 510/2006, 2007; Gundel, Lebensmittelrecht, in: Ruffert (Hrsg.), EnzEuRV, 2012, § 8; Hagenmeyer, Food information regulation: commentary on regulation (EU) No. 1169/2011 on the provision of food information to consumers, 2012; Hagenmeyer/Teufer, Lebensmittelrecht, in: Dausen/Ludwigs (Hrsg.), HB EU-WirtschaftsR, C IV. (2014); Oertel, Die neue Europäische Lebensmittelinformationsverordnung, 2014; Teufer/Hagenmeyer, Vom kräftigen Motor zum stillen Begleiter – der Einfluss des EuGH auf das Lebensmittelrecht, FS Dausen, 2014, 445; Leufkens, Der europäische Schutz geographischer Herkunftsangaben, 2015; Streinz, Lebensmittel- und Arzneimittelrecht, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, 3. Aufl. 2015, § 24; Gundel, Verbindliche Herkunftsbezeichnungen im EU-Binnenmarkt für Lebensmittel, GewArch 2016, 176; Möstl (Hrsg.), Europäisierung des Lebensmittelrechts – Verrechtlichung der Lebensmittelwirtschaft, 2017; Petitin, Precaution and Equivalence, The Critical Interplay in EU Biotech Foods, ELRev 2017, 831.

სურსათის უვნებლობის შესახებ კანონმდებლობა წარმოადგენს **პორიზონტალურ 64**
ამოცანას. მასთან მიმართებით, ძირითადი მნიშვნელობა ენიჭება შიდა ბაზარზე სამართლებრივი დაახლოებისა (114-ე მუხლი, AEUV) და სოფლის მეურნეობის (43-ე მუხლი, AEUV) კომპეტენციებს, თუმცა, თავის მხრივ, ის უნდა განხორციელდეს „ჯანმრთელობის დაცვის“ პორიზონტალური ამოცანის შესაბამისად (168-ე მუხლის პირველი პუნქტი, AEUV). საჭიროების შემთხვევაში, გამოიყენება 168-ე მუხლის მე-4 პუნქტიც ან/და 207-ე მუხლის საგარეო ვაჭრობის კომპეტენცია. შესაბამისად, სურსათის უვნებლობის კანონმდებლობას აქვს ძლიერი **საერთაშორისო განზომილება**. WHO-ისა და FAO-ის მიერ ერთობლივად შექმნილი **Codex Alimentarius** ადგენს სტანდარტების ფართო სპექტრს, რომელთაგან გადახრა, მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის სამართლის თანახმად (SPS შეთანხმება), შესაძლებელია მხოლოდ გარკვეულ ფარგლებში.

სურსათის უვნებლობის შესახებ კანონმდებლობის ძირითადი მოთხოვნები დეტალურად არის განვლილი **„საბაზისო რეგულაციაში“ 178/2002 (ABl. L 31/1)**, რომლის მიხედვითაც იკრძალება ჯანმრთელობისთვის საშიშრო ან მოხმარებისთვის უვარგისი საკვების განთავსება ბაზარზე (მე-14 მუხლის პირველი პუნქტი); გარდა ამისა, იგი მოითხოვს სახიფათოდ აღიარებული პროდუქტების ამოღებას ბაზრიდან (მე-19 მუხლი). ამავდროულად ნებისმიერი საკვები, რომელიც ლეგალურად იყიდება რომელიმე წევრ სახელმწიფოში, Cassis-ის განაჩენების კოდიფიკაციის პირობით, შეიძლება თავისუფლად გაიყიდოს მთელ ევროკავშირში (მდრ. მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი, მე-14 მუხლის მე-7 პუნქტი, აგრეთვე, 50-ე მუხლი სწრაფი გაფრთხილების სისტემის შესახებ, იხ. აგრეთვე გერმანიაში LFGB-ის 54-ე მუხლი). პარმონიზებული საკვების **ეტიკეტირება** და რეკლამირება (რეგულაცია 1169/2011, ABl. L 304/18; მოთხოვნებთან დაკავშირებით იხ. მაგ.: EuGH, 4.6.2015, Rs. C-195/14, „Teekanne“). დამატებით არსებობს რეგულაციები, რომლებიც ეყრდნობა სოფლის მეურნეობის კანონმდებლობას. გარდა ამისა, არსებობს: დიდი რაოდენობით **სპეციფიკური რეგულაციები**, როგორიცაა გენმოდულიზებული პროდუქტების დამკიცხება და ეტიკეტირება – Novel Food; რეგულაცია 1830/2003 (ABl. L 268/24); ასევე, სურსათის ზედამხედველობის რეგულაციები (განსაკუთრებით, N 882/2004, ABl. L 165/1; 14.12.2019-დან კი – რეგულაცია 2017/625, ABl. L 95/1). ინსტიტუციური თვალსაზრისით, აღსანიშნავია სურსათისა და ვეტერინარიის ევროპული ოფისი დუბლინში (ამოცანები, ძირითადად, სურსათის ზედამხედველობის სფეროში) და სურსათის უვნებლობის ევროპული ორგანო პარმაში (რე-

გულაცია 178/2002, ABL. L 31/1; ამოცანები, პირველ რიგში, რისკის შეფასების სფეროში). **ძვირად-ღირებული საკვების** სფეროში მნიშვნელოვანია თამბაქოს რეგულაციები: მაგალითად, დირექტივა 2003/33 (ABL. L 152/16), რომელიც მკაცრად შემოიფარგლება სახელმწიფოთაშორისი რეკლამირებით, და „პროდუქციის დირექტივა“ (ამჟამად 2014/40, ABL. L 127/1; კრიტიკული მოსაზრებები იხ. *Uwer/Rademacher*, The new EU Tobacco Products Directive and EU Fundamental Rights, ELRev), რომელიც სამართლებრივი დაახლოების ჭრილში ითვალისწინებს უფრო ფართო დისკრიმინაციას თამბაქოს ნაწარმის **წარმოების, შეფუთვისა და რეალიზაციის** კუთხით („მონევა კლავს“). ორივე შემთხვევაში, ევროსამართლო ითვალისწინებს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 114-ე მუხლს, როგორც შესაბამის სამართლებრივ საფუძველს (პროდუქციის დირექტივაზე იხ. EuGH, 4.7.2016, Rs. C-547/14, „Philip Morris Brands“ კრიტიკული მოსაზრებები იხ. *Nettesheim*, EuZW 2016, 578; სარეკლამო დირექტივის შესახებ იხ. EuGH, 12.12.2006, Rs. C-380/03, „Deutschland/Parlament und Rat – Tabakwerbung II“).

IV. პოლიცია და სამართალი უცხო ქვეყნის მოქალაქეების შესახებ („შენგენი“)

ლიტერატურა: *Schöndorf-Haubold*, Europäisches Sicherheitsverwaltungsrecht, in: Terhechte (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 2011, § 35; *Peers*, EU justice and home affairs law, 3. Aufl. 2012; *Trennt*, Die (Un)Vereinbarkeit der Ermächtigungsgrundlagen zur Schleierfahndung mit dem Schengener Grenzkodex, DÖV 2012, 216; *Breitenmoser/Gless/Lagodny* (Hrsg.), Rechtsschutz bei Schengen und Dublin, 2013; *Mrozek*, Grenzschutz als supranationale Aufgabe, 2013; *Cornelisse*, What's wrong with Schengen? Border disputes and the nature of integration in the area without internal borders, CMLRev 2014, 741; *Lehnert*, Frontex und operative Maßnahmen an den europäischen Außengrenzen, 2014; *Neumann*, Die Europäische Grenzschutzagentur Frontex: integrierter Außengrenzschutz und humanitäre Standards, 2014; *Priebe*, Innere Sicherheit – eine europäische Aufgabe, FS Schwarze, 2014, 394; *Breitenmoser/Gless/Lagodny* (Hrsg.), Schengen und Dublin in der Praxis, 2015; *Kau*, Rechtsharmonisierung, 2016; *Barner-Gaedicke*, FRONTEX – Ohne Kontrolle zur europäischen Grenzschutztruppe?, 2017; *De Bruycker*, Le corps européen des gardes-frontières, RFDA 2017, 922; *Labayle*, LA Crise des politiques européennes d'sile et d'immigration, regard critique, RFDA 2017, 893; *Ritleng*, La nouvelle Frontex: évolution plutôt que révolution, RTDE 2017, 437.

- 66** კავშირის შიდა საზღვრებზე პირთა ყველა სახის შემოწმების გაუქმება, რაც თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცის მთავარი ელემენტია, ვერ მოხერხდებოდა შესაბამისი კომპენსაციური ზომების ერთდროულად გატარების გარეშე. არსებობს სამი ძირითადი ასპექტი: **ფეფექტიანი კონტროლის სისტემა ევროკავშირის საერთო საგარეო საზღვარზე**; ერთიანი პოლიტიკა **მესამე ქვეყნის მოქალაქეთა მიმართ**; და **საპოლიციო საქმიანობის სახელმწიფოთაშორისი თანამშრომლობის ხელშეწყობა**.

1. ევროკავშირის შიდა საზღვრებზე პირთა შემოწმების გაუქმება და საგარეო საზღვრების დაცვა

- 67** ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 67-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, **შიდა საზღვრების** გადალახვა უნდა შეეძლოს ყველას, **პერსონალური კონტროლის გარეშე**. ამ ნორმას არ აქვს პირდაპირი მოქმედების ძალა: იგი მიემართება კავშირს (EuGH, 22.6.2010, verb. Rs. C-188 und 189/10, „Melki“). აღნიშნული ვალდებულება სრულდება ევროკავშირის საზღვრების კოდექსით (რეგულაცია 2016/399, ABL. L 77/1), რომელიც 2016 წელს განახლდა. მიუხედავად იმი-

სა, რომ ის ხშირად გამოიყენება ლტოლვილთა კრიზისის კონტექსტში, საბოლოო ჯამში, მხოლოდ დროებით გამოინაცვლებს ითვალისწინებს (დამატებით იხ. რეგულაცია 1100/2008, ABL. L 304/63 საგზაო და მიწა წყლის სატრანსპორტო საშუალებათა კონტროლზე. კონტროლი წევრი სახელმწიფოების შიგნით შესაძლებელია, მაგრამ ეს არ უნდა იყოს სასაზღვრო კონტროლი (იხ. EuGH, 21.7.2017, Rs. C-9/16, „A“, მათ შორის, გერმანული შლაიერფანდენგის (სპეციალური საპოლიციო კონტროლი) საზღვრების შესახებ). გარდა ამისა, საბჭოს შეუძლია, ერთხმად მიიღოს დებულებები პირადობის დამადასტურებელ საბუთებსა და სხვა მსგავს დოკუმენტებზე (77-ე მუხლის მე-3 მუხლი, AEUV; იხ. აგრეთვე რეგულაცია 2252/2004, ABL. L 385/1 ეროვნულ პასპორტებში უსაფრთხოების მახასიათებლებისა და ბიომეტრიული მონაცემების შესახებ. დამატებით იხ. ევროპული კავშირის მოქმედი სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 19.10.10).

დღევანდელი მდგომარეობით, ევროკავშირის **წევრმა 22-მა სახელმწიფომ** მიიღო „შენგენის შეთანხმება“ და მისი კანონმდებლობა, რომელსაც მიერთებულია ისლანდია, ლიხტენშტაინი, ნორვეგია და შვეიცარია. მასში ფაქტობრივად ჩართულები არიან ანდორა, სან მარინო და მონაკოც. „შენგენის კანონმდებლობასთან“ მიმართებით, რომელიც საერთაშორისო სამართლის საფუძველზე ჩამოყალიბდა, **კავშირის სამართალს**, „შენგენის II“-ის აღსრულების ხელშეკრულების 134-ე მუხლის თანახმად, **უპირატესი ძალა** აქვს (დანვრილებით იხ. *Schauer, Schengen/Maastricht/Amsterdam*, 2000).

სტანდარტიზებული კონტროლის პრინციპების თანახმად („ერთი ყველასთვის“), **ევროკავშირის 68 საგარეო საზღვრების** გადაკვეთა დასაშვებია მხოლოდ წინასწარ განსაზღვრულ **სასაზღვრო გამშვებ პუნქტებზე** („შენგენის II“-ის აღსრულების ხელშეკრულების მე-3 მუხლი). განსაკუთრებული წესები მოქმედებს აეროპორტებისა და საზღვაო ნავსადგურების შემთხვევებში. საგარეო საზღვრების გადაკვეთის შესახებ მიღებულია მეორეული კანონმდებლობაც, კერძოდ, სავიზო საკითხების რეგულირებისა და გარე საზღვრების ერთიანი ადმინისტრირების შესახებ (ევროპული კავშირის მოქმედი სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 19.10.20.). მისი ერთ-ერთი ძირითადი მიზანია **უკანონო იმიგრაციის წინააღმდეგ ბრძოლა**. მიუხედავად ყველა მცდელობისა, გარე საზღვრების კონტროლი მაინც არასრულია. ამას განსაკუთრებულად მოწმობს ლტოლვილთა დიდი რაოდენობა, რომლებიც ხმელთაშუა ზღვის საშიში მარშრუტების გავლით ცდილობენ მიღწევას ევროპის სამხრეთ სანაპიროებთან. ამ კონტექსტში მომხდარი რეგულარული უბედური შემთხვევები იწვევს ლტოლვილთა ევროპული პოლიტიკის კრიტიკას. საზღვარზე ლტოლვილთა სისტემური დეპორტაცია, სამართლებრივი მიზეზებიდან გამომდინარე, რთული საკითხია, საზღვაო კატასტროფის (განზრახ გამოწვეული კატასტროფის ჩათვლით) შემთხვევაში კი – მიუღებელიც.

შენგენის ქვეყნებში შესვლისა და აუცილებელი შიდასახელმწიფოებრივი კონტროლისთვის, ამ სახელმწიფოებმა შეიმუშავეს სპეციალური ტექნიკური და ადმინისტრაციული საშუალებები. განსაკუთრებით აღსანიშნავია **შენგენის საინფორმაციო სისტემა (SIS)** – ძეგნილი პირების ეროვნულ მონაცემთა ბაზების ქსელი, რომლის შტაბბინა მდებარეობს სტრასბურგში. SIS-ის საშუალებით შესაძლებელია პოლიციური/სისხლის სამართლის კანონმდებლობასთან დაკავშირებული კონკრეტული ფაქტების შენახვა და მოთხოვნა. იგი ემსახურება ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლასაც (რეგულაცია 871/2004, ABL. L 162/29; „2. Generation“-ის შესახებ რეგულაცია 1987/2006, ABL. L 381/4, აგრეთვე საბჭოს დადგენილება 2007/533/JI, ABL. L 205/63). ინფორმაციას SIS-ის მეშვეობით გადასცემენ ეროვნული **SIRENE-ის ბიუროები** (Supplementary Information Request at the National Entry; იხ. ABL. 2003, C 38/1). ამავე დროს, თავს იჩენს **მონაცემთა დაცვის პრობლემებიც**. ევროპის სასაზღვრო და სანაპირო დაცვის სააგენტო **Frontex** ვარშავაში (რეგულაცია 2016/1624, ABL. L 252/1) პასუხისმგებელია წევრ სახელმწიფოთა კოორდინაციასა და დახმარებაზე საზღვრების დაცვის კუთხით. ამას იგი ახორციელებს შესაზღვრეთა გაერთიანებით, რომელიც, თავის მხრივ, ექვემდებარება წევრ სახელმწიფოთა მითითებებს. როდესაც შენგენის ზონის ფუნქციონირება საფრთხეშია, საბჭოს შეუძლია, სააგენტოს დაავალოს (შესაძლებლობის შემთხვევაში, წევრ სახელმწიფოებთან თანამშრომლობით) სასაზღვრო კონტროლის ამოცანების შესრულება (მე-19 მუხლი). ეს პირველი შემთხვევაა, როდესაც ევროკავშირის უფლება აქვს, სუვერენიტეტი გამოიყენოს პირდაპირი ფიზიკური ფორმით.

2. პოლიტიკა მესამე ქვეყნის მოქალაქეების მიმართ

ლიტერატურა: *Westphal/Brakemeier*, Der Visakodex, NVwZ 2010, 621; *Wendel*, Aufenthalt als Mittel zum Zweck: zu Grund und Grenzen derivativer Aufenthaltsrechte Drittstaatsangehöriger, DÖV 2014, 133; *Bergmann*, Die Bedeutung der EU-Grundrechtecharta für den Flüchtlingsschutz, FS T. Stein, 2015, 427; *Rumpf*, Migrationsrecht EU, 2015; *Bungenberg/Giegerich/Stein* (Hrsg.), Asyl und Migration in Europa – rechtliche Herausforderungen und Perspektiven, 2016; *Dörig/Langefeld*, Vollharmonisierung des Flüchtlingsrechts in Europa, NJW 2016, 1; *Fröhlich*, Zuständigkeitsallokation im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem, ZG 2016, 215; *Hailbronner/Thym* (Hrsg.) EU Immigration and Asylum Law, 2. Aufl. 2016; *Ritgen*, Völker-, unions- und verfassungsrechtliche Möglichkeiten einer Begrenzung der Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylsuchenden, DVBl. 2016, 471; *Aubin*, L'eupéanisation de la politique des visas, RFDA 2017, 914; *Diekmann*, Menschenrechtliche Grenzen des Rückführungsverfahrens in Europa, 2017; *Posse-Ousmane*, Les conditions d'admission et de séjour des travailleurs hautement qualifiés dans l'UE: une analyse de la Directive Carte Bleue, 2017; *Thym/Klarmann* (Hrsg.), Unionsbürgerschaft und Migration im aktuellen Europarecht, 2017; *Thym*, Die Flüchtlingskrise vor Gericht – Zum Umgang des EuGH mit der Dublin III-Verordnung, DVBl. 2018, 276.

70 რაც შეეხება **თავშესაფრისა და ლტოლვილთა შესახებ კანონმდებლობას**, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 78-ე მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებულია ზოგადი პოლიტიკა არსებული კანონმდებლობის შემდგომი განვითარებისთვის. კერძოდ, **ჟენევის 1951 წლის კონვენციის („ლტოლვილთა სტატუსის შესახებ“)** შესაბამისად (1967 წლის ნიუ იორკის პროტოკოლის ჩათვლით), რომელიც არსებითი დოკუმენტია ამ კონტექსტში, „ნებისმიერ მესამე ქვეყნის მოქალაქეს, რომელსაც ესაჭიროება საერთაშორისო დაცვა, უნდა მიენიჭოს შესაბამისი სტატუსი“ და პოლიტიკურად დევნილი პირები არ უნდა გააბრუნონ საზღვრებიდან. ამასთან, დაცვა შეიძლება დიფერენცირებული იყოს: ხელშეკრულებაში ნახსენებია თავშესაფარი, ასევე, დამხმარე და დროებითი დაცვა. ადამიანის უფლებათა ქარტიის მე-18 მუხლი, ჟენევის კონვენციაზე მითითებით, (მხოლოდ) ასევე უნდა გავიგოთ.

71 78-ე მუხლის მე-2 პუნქტი (AEUV) შეიცავს კომპეტენციების დიფერენცირებულ, მაგრამ ყოვლისმომცველ კატალოგს თავშესაფრის კანონმდებლობასთან დაკავშირებით, მათ შორისაა საპროცესო სამართალი და მესამე ქვეყნებთან თანამშრომლობა. კავშირის მიზანია თავშესაფრის ერთიანი ევროპული სისტემის შექმნა. თავშესაფრის ევროპული კანონმდებლობის საფუძვლად რჩება **თავშესაფრის პროცედურების პასუხისმგებლობათა სისტემა**, რომელიც უკვე დიდი ხანია, შემუშავდა სპეციფიკურ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით (ამჟამად რეგულაცია 604/2013, ABL. L 180/31 „Dublin III“ აგრეთვე, განხორციელების რეგულაცია 1560/2003, ABL. L 222/3). მთავარი კითხვა არის ის, თუ სად გადაკვეთა პირმა საზღვარი. ამასთან, არცერთი სახელმწიფო არ იზღუდება თავშესაფრის საკუთარი პროცედურის გატარებაში (მე-17 მუხლი). თუ ქვეყანაში სტრუქტურულად არ არის უზრუნველყოფილი სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის დამახასიათებელი თავშესაფრის პროცედურა, მაშინ დაუშვებელია თავშესაფრის მაძიებლის ამ სახელმწიფოში გადაყვანა (EuGH, 21.12.2011, verb. Rs. C-411/10 und 493/10, „N.S.“; მანამდე EGMR, 21.1.2011, 30696/09, „M.S.S./Belgien und Griechenland“; BVerfG (K), NVwZ 2009, 1281, თითოეულ შემთხვევაში, განსაკუთრებით, საბერძნეთისთვის). ამასთან, თავშესაფრის მაძიებლის გადაცემა შესაძლებელია მხოლოდ სხვა წევრი სახელმწიფოს მკაფიოდ გამოხატული ან ჩუმი თანხმობით (EuGH, 31.5.2018, Rs. C-647/16, „Hassan“) და მხოლოდ გარკვეულ ვადებში; თუ ისინი არ იქნება დაცული, პასუხისმგებელია სწორედ ის სხვა წევრი სახელმწიფო. თავშესაფრის მაძიებელ პირს ასევე უნდა შეეძლოს ამის მოთხოვნა (EuGH, 25.10.2017, Rs. C-201/16, „Shiri“). ყოველივე ეს გაკვირვებას იწვევს, რადგან, იმავდროულად, ევროკავშირის მიერ 2015 წელს მიღებული გადაწყვეტილება დევნილთა განსახლების შესახებ კანონიერად ჩაითვალა (ამის შესახებ ოდნავ ქვემოთ). ეს შეიძლება ემსახუროდეს პროცედურების დანქარებას, მაგრამ არათანმიმდევ-

რულად მოქმედი სახელმწიფოების შემთხვევაში, ვადების დაცვა გართულებდა. თავშესაფრის მოთხოვნის შესახებ მრავალჯერადი განცხადების ასაცილებლად, თავშესაფრის მაძიებელთა თითის ანაბეჭდები გროვდება ცენტრალიზებულად (Eurodac; იხ. ამჟამად რეგულაცია 603/2013, ABL. L 180/1). სინამდვილეში ეს სისტემა ძნელად თუ მუშაობს.

გარდა ამისა, არსებობს რეგულაციები, რომლებიც შეეხება **თავშესაფრის მატერიალურ კანონმდებლობას** („საკვალიფიკაციო დირექტივა“ 2011/95, ABL. L 337/9; იხ. მაგ.: EuGH, 5.9.2012, verb. Rs. C-71 und 99/11, „Y“), **თავშესაფრის პროცედურისა** (დღესდღეობით, დირექტივა 2013/32, ABL. L 180/60; ძირითადი უფლებების დასაცავად მტკიცებულებათა შეგროვების შესახებ იხ. EuGH, 2.12.2014, verb. Rs. C-148/13 u. a., „A, B und C“) და **თავშესაფრის მაძიებელთა მოპყრობის შესახებ** (დირექტივა 2013/33, ABL. L 180/96). უნების კონვენციის მიღმა, ევროკავშირმა საკვალიფიკაციო დირექტივაში („დამხმარე დაცვის სტატუსი“) შექმნა სპეციალური სტატუსი სხვა განსაკუთრებით დაუცველი პირებისთვის. თავშესაფრის პროცედურების განსახორციელებლად ვიზის მიღება საკმარისი 25-ე მუხლის შესაბამისად, რასაც გენერალური პროკურორი მენკოცი ითხოვდა ადამიანის უფლებათა ქარტიის მე-4 მუხლზე მითითებით, ევროკავშირმა სამართლიანად უარყო (7.3.2017, Rs. C-638/16 PPU, „X und Y“), რადგან ეს უკანასკნელი მხოლოდ მოკლევადიან ყოფნას არეგულირებს. ამის გარეშე, გენერალური პროკურორის არგუმენტაცია ძირითადი უფლებების შესახებ ასევე საფუძველს მოკლებულია. წევრ სახელმწიფოთა შორის პასუხისმგებლობის სამართლიანი განაწილების უზრუნველსაყოფად შეიქმნა **ლტოლვილთა ევროპული ფონდი** (ამჟამად რეგულაცია 516/2014, ABL. L 150/168). დეტალური ინფორმაციისთვის, იხილეთ ევროპული კავშირის მოქმედი სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 19.10.30.20.

ზოგიერთი სახელმწიფოს მხარდმა ტვირთმა ლტოლვილთა ნაკადებთან მიმართებით, რომელიც დიდი ხნის განმავლობაში იმატებდა და განსაკუთრებულად გაძლიერდა 2015 წლის ზაფხულიდან, თავდაპირველად დუბლინის სისტემა დიდი სირთულეების წინაშე დააყენა, საბოლოოდ კი დაშალა კიდევ. ევროპული ინსტიტუტების მცდელობები, რომ ეპოვათ საერთო გადაწყვეტილებები (KOM(2016)197 საბოლოო; იხ. *Henkel*, Zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, DVBl. 2017, 269), ძალზე რთული აღმოჩნდა. მიგრაციის საკითხებში ევროპულ სოლიდარობაზე (მე-80 მუხლი, AEUV) აპელირების მიუხედავად, 28 წევრ სახელმწიფოში ლტოლვილთა „სამართლიანი“ განაწილების წინადადებას დიდი წინააღმდეგობა შეხვდა საბჭოს ორგანოებში. შინაგან საქმეთა მინისტრის ხმათა უმრავლესობით მიღებული გადაწყვეტილება ჯამურად მხოლოდ 160,000 თავშესაფრის მაძიებლის განაწილებაზე (დადგენილება 2015/1523, ABL. L 239/146 აგრეთვე, 2015/1601, ABL. L 248/80; EuGH, 7.9.2017, Rs. C-643/15, „Slowakei/Rat“ და Rs. C-647/15, „Ungarn/Rat“; იხ. *Brauneck*, EuR 2018, 62), ნელა ხორციელდება. მოვლენათა ამგვარი განვითარება ევროპული ფასეულობების გაერთიანებისთვის გამოწვევაა – არა მხოლოდ ღია საზღვრების, არამედ ელემენტარული პრინციპების თვალსაზრისით (მაგ.: ადამიანის ღირსების დაცვა), რომელთა გადალახვასაც უდიდესი სირთულეები ახლავს.

79-ე მუხლი (AEUV) შეიცავს ევროკავშირის **საერთო საიმიგრაციო პოლიტიკის** კომპეტენციის, რომლის მიზანია **მიგრაციული ნაკადების** ეფექტიანი მართვის უზრუნველყოფა, ევროკავშირში **ლეგალურად** მცხოვრებ **მესამე ქვეყნის მოქალაქეებთან** სათანადო მოპყრობა და **არალეგალური იმიგრაციისა და ტრეფიკინგის** პრევენცია/**აღკვეთა**. ამასთან, შესაბამის შრომით ბაზარზე დაშვების რეგულირება წევრ სახელმწიფოთა ინდივიდუალურ უფლებამოსილებად რჩება (79-ე მუხლის მე-5 პუნქტი, AEUV); ეს არსებითად ეხება ინტეგრაციის პოლიტიკასაც (79-ე მუხლის მე-4 პუნქტი,

AEUV). სპეციალური რეგულაციები ვრცელდება კავშირის მოქალაქეთა ოჯახის წევრებზე, რომლებიც, მეორეულსამართლებრივი კანონმდებლობით, გათანაბრებულები არიან მათთან.

- 73** ევროკავშირის წინა რეგულაციებში (ევროპული კავშირის მოქმედი სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 19.10.40) **შემზღუდველი საიმიგრაციო პოლიტიკა** ზოგადი ხაზის სახით ჩამოყალიბდა. სპეციალური წესების შესაბამისად, სამუშაოს მაძიებლებზე ვრცელდება ზოგადი საიმიგრაციო აკრძალვა (საბჭოს გადაწყვეტილება 1994, ABl. 1996, C 274/3). ამასთან, მესამე ქვეყნების მაღალკვალიფიციურ სპეციალისტებს შეიძლება რომელიმე წევრ სახელმწიფოში გამაგრებული პირობებით მიეცეთ მუშაობის უფლება („Blue Card“: დირექტივა 2009/50, ABl. L 155/17).

1030/2002 (ABl. L 157/1) რეგულაციით შეიქმნა **ერთიანი ბინადრობის ნებართვა** მესამე ქვეყნის მოქალაქეებისთვის, რომლებიც უკვე ლეგალურად არიან გადასახლებულნი ევროკავშირში. ევროკავშირში **ხანგრძლივად** მცხოვრებ მესამე ქვეყნის მოქალაქეთა სტატუსი განისაზღვრება **2003/109 (ABl. L 16/44) დირექტივით**, რომელიც გულისხმობს რეგულარულ შემოსავალს და უზადო ისტორიას ნასამართლობის კუთხით. გრძელვადიანი ბინადრობის ნებართვა, ფაქტობრივად, უზრუნველყოფს მოქალაქეთა თანასწორი მოპყრობისა და გაძევებისგან დაცვის გარანტიებს, რაც შეიძლება გავრცელდეს სხვა წევრ სახელმწიფოში ყოფნის შემთხვევებზეც. დირექტივა არსებითად არ ეწინააღმდეგება ინტეგრაციის ვალდებულებებს (EuGH, 4.6.2015, Rs. C-579/13, „P, S“; dazu Jesse, CMLRev 2016, 1065).

გარდა ამისა, არსებობს სპეციალური რეგულაციებიც მკვლევარების (დირექტივა 801/2016, ABl. L 132/21), მოსწავლეების, სტუდენტებისა და სხვა კატეგორიებისთვის მესამე ქვეყნიდან (დირექტივა 2004/114, ABl. L 375/12; დირექტივაში მითითებულ დამშვების მოთხოვნათა საბოლოო ხასიათზე იხ. EuGH, 10.9.2014, Rs. C-491/13, „Mohamed Ali Ben Alaya“; უსაფრთხოების საკითხებში წევრ სახელმწიფოთა შეფასების მხრივ ფართო განსხვავებების თაობაზე იხ. EuGH, 4.4.2017, Rs. C-544/15, „Fahimian“). **ოჯახის გაერთიანების** სტანდარტები განისაზღვრა 2003/86 დირექტივაში (ABl. L 251/12). ძირითადი უფლებების კონტექსტიდან გამომდინარე (მე-8 მუხლი, EMRK; მე-7 მუხლი, GRC), გამონაკლისები ვიწროდ არის განმარტებული (ამ საკითხსა და დირექტივის მე-7 მუხლის შესაბამისად ნებადართული შემოსავლის დამადასტურებელ საბუთზე იხ. EuGH, 4.3.2010, Rs. C-578/08, „Chakroun“; გარდა ამისა: 9.7.2015, Rs. C-153/14, „K und A“ ინტეგრაციული კურსების შესახებ). ასევე მიღებულია სპეციალური რეგულაცია სეზონური მუშაკებისთვის (დირექტივა 2014/36, ABl. L 94/375).

- 74** ევროკავშირი ზრუნავს **არალეგალურ იმიგრანტთა უკან დაბრუნებაზე** (დირექტივა 2008/115, ABl. L 348/98; იმ პირობა გაძევების ხელშესაწყობად, რომლებიც ქვეყნის დატოვებას მოითხოვენ, იხ. ერთიანი სამგზავრო დოკუმენტის შესახებ რეგულაცია 2016/1953, ABl. L 311/13). განსაკუთრებით, კანონის უზენაესობის საზღვრები წარმოშობს დავებს, პირველ რიგში, დაკავების წესებთან მიმართებით (სადეპორტაციო პატიმრობაზე იხ. EuGH, 30.11.2009, Rs. C-357/09 PPU, „Kadzoev“; პატიმართა ერთობლივი გამწესების აკრძალვის შესახებ იხ. EuGH, 17.7.2014, Rs. C-474/13, „Pham“; მხოლოდ ქვეყნის დატოვების ვალდებულების შეუსრულებლობის გამო სასჯელის დაუშვებლობის შესახებ იხ. EuGH, 28.4.2011, Rs. C-61/11 PPU, „El Dridi“; გერმანული სამართლისთვის შედეგებზე იხ. *Hörich/Bergmann*, NJW 2012, 3339). მძიმე დაავადების შემთხვევაში, შესაძლებელია დეპორტაციის გადავადება (EuGH, 18.12.2014, Rs. C-562/13, „Abdida“, მათ შორის, ეფექტიანი სამართლებრივი დაცვის შესახებ).

- 75** 77-ე მუხლის მე-2 პუნქტი (AEUV) მოიცავს **ერთიანი სავიზო პოლიტიკის** შექმნის სამართლებრივ საფუძველს. დაუშვებელია ცალკეული ეროვნული სავიზო შეთანხმებების გაფორმება მესამე ქვეყნებთან. ამჟამად, ვიზების გაცემის პირობები და პროცედურები ერთგვაროვანია და ნებისმიერ წევრ სახელმწიფოს შეუძლია, მოითხოვოს სხვა წევრი სახელმწიფოს პროცედურებში მონაწილეობა (**სავიზო კოდექსი**: რეგულაცია 810/2009, ABl. L 243/1). უარის შემთხვევაში, უზრუნველყოფილი უნდა იყოს სამართლებრივი დაცვა (EuGH, 13.12.2017, Rs. C-403/16, „El Hassani“). ქვეყნები, რომლებსაც მოეთხოვებათ ვიზა, ან/და გათავისუფლებულნი არიან სავიზო მოთხოვნებისგან, გაერთიანებულია

სავალდებულო დადებით და უარყოფით სივრცეში (რეგულაცია 539/2001, ABL. L 81/1). წევრ სახელმწიფოებს შორის ვიზებზე მონაცემთა გასაცვლელად, საბჭოს გადაწყვეტილებით (2004/512, ABL. L 213/5) შემოღებულია **სავიზო საინფორმაციო სისტემა (VIS)**, რომლის სამართლებრივი ჩარჩო საბოლოოდ 2008 წელს ჩამოყალიბდა, შესაბამისი რეგულაციით (N 767/2008, ABL. L 218/60). თუ რომელიმე სახელმწიფო იღებს გადაწყვეტილებას პირის ქვეყანაში შესვლის აკრძალვაზე, ეს არ ათავისუფლებს სხვა სახელმწიფოს სამართლებრივი ვითარების შესწავლის ვალდებულებას (კავშირის მოქალაქეთა ოჯახის წევრების ქვეყანაში შესვლაზე იხ. EuGH, 31.1.2006, Rs. C-503/03, „KOM/ Spanien“). და ბოლოს, ცოტა ხნის წინათ შეიქმნა თავშესაფრის, მიგრაციისა და ინტეგრაციის ფონდი (რეგულაციები 514/2014 და 516/2014, ABL. L 150/112 და 168).

3. პოლიციური თანამშრომლობა

ლიტერატურა: *Üller/Schneider* (Hrsg.), Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus, 2006; *Weber*, Europäische Terrorismusbekämpfung, 2008; *De Moor/Vermeulen*, The Europol Council Decision: Transforming Europol into an agency of the European Union, CMLRev 2010, 1089; *Mutschler*, Der Prüm Vertrag, 2010; *Kugelman*, Europäische Polizeiliche Kooperation, in: Böse (Hrsg.), EnzEuR IX, 2013, § 17; *Schoppa*, Europol im Verbund der Europäischen Sicherheitsagenturen, 2013; *Hansen*, Europäisierung des Gewaltmonopols: die Staatsfundamentalaufgaben Sicherheit und Freiheit und die Implikationen ihrer Denationalisierung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, 2014; *Aden* (Hrsg.), PoliceCooperation in the European Union under the Treaty of Lisbon, 2015; *Schober*, Europäische Polizeizusammenarbeit zwischen TREVI und Prüm, 2017.

სამოგადობრივი წესრიგისა და ეროვნული უსაფრთხოების დაცვა არსებითად კვლავ ეროვნულ კომპეტენციად რჩება (მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი, EUV). მაშინაც კი, თუ კავშირის სამართლით გათვალისწინებული კომპეტენციები გავლენას არ ახდენს შესაბამისი ეროვნული უფლებამოსილების განხორციელებაზე (72-ე მუხლი, AEUV), ეს არ იწვევს ამ სფეროში კავშირის სამართლის ზოგადად გამოყენებლობას (EuGH, 4.6.2013, Rs. C-300/11, „ZZ“ სამართლებრივი დაცვის უზრუნველყოფის შესახებ), ან/და მხოლოდ ამართლებს წევრ სახელმწიფოთა უფლებამოსილებას, გადაუხვიონ კავშირის სამართლის მოთხოვნებს. უფრო მეტად ეს მხოლოდ კავშირის კომპეტენციის ზღვარს ადგენს. 87-ე და შემდგომი მუხლები (AEUV) საფუძვლად უდევს პოლიციური თანამშრომლობის სფეროში მიღებულ ზომებს. კერძოდ, საზგასმულოა ოპერატიული **თანამშრომლობა** ისეთ საკითხებში, როგორიცაა **სისხლის სამართლის დანაშაულის პრევენცია, გამოვლენა და მონაცემთა გაცვლა**. ამ უკანასკნელთან დაკავშირებით, არსებობს რამდენიმე სამართლებრივი აქტი: 2005 წელს პრიუმში დადებული ხელშეკრულების საფუძველზე, საბჭოს მიერ გამოტანილი გადაწყვეტილება 2008/615, 30-ე და შემდგომი მუხლების (EUV-ის ძველი რედაქცია) შესაბამისად: კერძოდ, დნმ-ის მონაცემებისა და ინფორმაციის ავტომატიზებულ გაცვლაზე ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლის ფარგლებში; გარდა ამისა, მისი გადაწყვეტილება 2006/960 და დირექტივა 2011/82 (ABL. L 288/1) საგზაო სამართალდარღვევათა შემთხვევებში ინფორმაციის გაცვლის შესახებ, რომელიც ეფუძნება 87-ე მუხლის მე-2 პუნქტს (AEUV).

დანაშაულის პრევენციისა და ბრძოლის სფეროში **მონაცემთა დაცვა** გარანტირებულია 2016/680 დირექტივით (ABL. L 119/89; აშშ-სთან მიმართებით არსებობს ცალკე შეთანხმება დაცვის შესახებ, ABL. 2016, L 336/3; იხ. ასევე კომისიის განმარტება KOM(ABL. 2017, L 25/2). ამ კონტექსტში შესაძლებელია ზემოხსენებული შენგენის ინფორმაციული სისტემის გამოყენებაც (საბჭოს გადაწყვეტილება 2007/533, ABL. L 205/63). მონაცემთა დაცვა ამ სფეროში რეგულირდება საბჭოს გადაწყვეტილებით 2008/977 (ABL. L 350/60). გარდა ამისა, მნიშვნელოვან წესებს შეიცავს **შენგენის განხორციელების ხელშეკრულებაც** (მაგ.: საზღვართან ახლოს მდებარე დერეფანში დაშვებულია **სახელმწიფოთაშორისი პოლიციური ღონისძიებების** (ცხელ კვალზე დევნა და ა.შ.) გატარებაც. 89-ე მუხლი (AEUV) შეიცავს შესაბამის ნორმატიულ კომპეტენციას კავშირის სასარგებლოდ, ამ სუვერენიტეტთან მიმსგავსებულ კომპლექსთან დაკავშირებით, მაგრამ მისი გამოყენება შესაძლებელია საბჭოს მიერ ერთსულოვანი გადაწყვეტილების მიღებისა და პარლამენტთან კონსულტაციის შემდეგ. მსგავსი პროცედურა

ვრცელდება პოლიციის ორგანოებს შორის ოპერატიული თანამშრომლობის საკითხებზე (87-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, AEUV).

- 77** ინსტიტუციური თვალსაზრისით, მთავარ როლს ასრულებს **ევროპული პოლიციის სამმართველო** პაგაში – **ევროპული** (იხ. *Ruthig*, *Europol*, in: Böse (Hrsg.), *EnzEuR* IX, 2013, § 20). იგი დაარსდა 1995 წელს, წევრ სახელმწიფოთა შეთანხმებით (BGBl. 1997 II 2150), და საქმიანობა დაიწყო 1999 წელს. ამჟამად მის განკარგულებაში 250-ზე მეტი თანამშრომელია. ლისაბონის ხელშეკრულებით, იგი ფორმალურად ინტეგრირებულია ევროკავშირის სტრუქტურაში (88-ე მუხლი, AEUV); დღესდღეობით, არსებობს შესაბამისი სამართლებრივი საფუძველიც კავშირის სამართლის თანახმად (რეგულაცია 2016/794, ABl. L 135/53; იხ. *Priebe*, *EuZW* 2016, 894). ეს არის დამოუკიდებელი ინსტიტუტი, რომელსაც აქვს სამართალსუბიექტობა. ევროპული **ხელს უწყობს პოლიციურ თანამშრომლობას**, განსაკუთრებით, ინფორმაციის შეგროვების, შენახვის, დამუშავების, ანალიზისა და გაცვლის გზით. თუმცა, მას არ აქვს საკუთარი ოპერატიული საგამოძიებო უფლებამოსილება და წევრ სახელმწიფოებს მხოლოდ ეხმარება საპოლიციო საქმიანობაში. 2002 წლიდან ევროპოლს უფლება აქვს, ეროვნულ უწყებებთან ერთად შექმნას **ერთობლივი საგამოძიებო ჯგუფები** (მე-5 მუხლის მე-5 პუნქტი, 2016/794). მას შემუშავებული აქვს ტრანსსასაზღვრო დანაშაულის კვლევისა და დოკუმენტაციის ქსელიც. 2000 წელს შეიქმნა **ევროპის პოლიციის აკადემია** (EPA), რომლის მიზანია პოლიციის ხელმძღვანელ პირთა მომზადებისა და ეროვნული საგანმანათლებლო დაწესებულებების ქსელის შექმნა (ABl. 2000, L 336/1).

4. ზომები ტერორიზმის დაფინანსების წინააღმდეგ

- 78** თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების თავის ზოგადი ნაწილი გარკვეულწილად არახელსაყრელად ითვალისწინებს უფლებამოსილებას, რომ ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლის კონტექსტში მიიღონ „კაპიტალის მოძრაობასა და გადასახადების გადაადგილებასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული ზომები“ (**თანხების გაყინვა** და ა.შ.). ამისათვის სამართლებრივ საფუძვლად უნდა უნდა გამოიყენონ ზოგადი წესები (75-ე მუხლი, AEUV; 215-ე მუხლისგან (AEUV) გამიჯნა იხ. *EuGH*, 19.7.2012, Rs. C-130/10, „EP/Rat“). გარდა ამისა, პირდაპირ ხაზგასმულია ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ ადრე აღიარებული საჭიროება – აუცილებელი სამართლებრივი დაცვის დებულებათა ჩართვა შესაბამის სამართლებრივ აქტებში (*EuGH*, 3.9.2008, Rs. C-402/05 P, „Kadi“). რამდენადაც ეს ზომები ემსახურება გაეროს გადაწყვეტილებების შესრულებას, ძნელი წარმოსადგენია, როგორ შეიძლება ამის უზრუნველყოფა ისე, რომ ამით საერთაშორისო გადაწყვეტილებები ირიბად კითხვის ნიშნის ქვეშ არ დადგეს.

V. მონაცემთა დაცვა

ლიტერატურა: *Guckelberger*, Veröffentlichung der Leistungsempfänger von EU-Subventionen und unionsrechtlicher Grundrechtsschutz, *EuZW* 2011, 126; *Jacqué*, Protection des données personnelles, internetet conflits entre droits fondamentaux, *RTDE* 2014, 283; *Erdos*, Data Protection Confronts Freedom of Expression on the „New Media“ Internet, *ELRev* 2015, 531; *Hakenberg*, Neue Aspekte im Europäischen Datenschutzrecht, *FS T. Stein*, 2015, 595; *v. Lewinski*, Privacy shield – Notdeich nach dem Pearl Harbor für die transatlantischen Datentransfers, *EuR* 2016, 405; *Sydow*, Kohärenz des datenschutzrechtlichen Rechtsschutzes auf nationaler und europäischer Ebene, *ZG* 2016, 237; *Ehmann/Selymayr* (Hrsg.), Europäische Datenschutz-Grundverordnung, 2017; *Eßer/Kramer/v. Lewinski* (Hrsg.), DSGVO BDSG, 2017; *Kühling/Buchner* (Hrsg.), Datenschutz-Grundverordnung, 2017; *v. Lewinski*, Datenschutzaufsicht in Europa als Netzwerk, *NVwZ* 2017, 1483; *Sydow* (Hrsg.), Europäische Datenschutz-Grundverordnung, 2017; *Marsch*, Das europäische Datenschutzgrundrecht, 2018; *Rücker/Kugler* (Hrsg.), New European General Data Protection Regulation, 2018; *Spieker* gen. Döhmman u. a. (Hrsg.), European General Data Protection Regulation, 2019.

ბოლო წლებში მონაცემთა დაცვის შესახებ კანონმდებლობა სულ უფრო მეტად ხვდება **79** ევროპული სამართლის ყურადღების ცენტრში. 1980-1990-იან წლებში ზოგადი ცნობიერების ამაღლების შესაბამისად, 1995 წელს **შიდა ბაზრის** ჩამოყალიბების პროცესში გამოიცა დირექტივა პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ (დირექტივა 1995/46, ABl. L 281/31). ამგვარად, ჩამოყალიბდა მონაცემთა დაცვის ევროპული სტანდარტების ძირითადი პრინციპები (მონაცემთა შეგროვება, შენახვა და გადაცემა), რაზეც ზედამხედველობა უნდა გაენიათ **დამოუკიდებელ ორგანოებს** (EuGH, 9.3.2010, Rs. C-518/07, „KOM/Deutschland“). 2016 წელს დირექტივა შეიცვალა რეგულაციით (**მონაცემთა დაცვის ზოგადი რეგულაცია** 2016/679, ABl. L 119/1), რომელიც ეფუძნებოდა ახალ მე-16 მუხლს (AEUV). 95/46 დირექტივის მსგავსად, 2016/679 რეგულაციაც შემოიფარგლება ევროკავშირის სამართლის მოქმედებით, მაგრამ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო მას საკმაოდ **ფართოდ** განმარტავს: სასამართლოს მოსაზრებით, იგი მოიცავს დებულებებს ეროვნული კანონმდებლობის გამჭვირვალობის მოთხოვნებზე, კერძოდ, თანამდებობის პირთათვის საჯარო სახსრებიდან გადახდილი ხელფასების შესახებ (EuGH, 20.5.2003, verb. Rs. C-465/00 u. a., „ORF“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მოსაზრების შესახებ საკუთარი განხილვის აქტებში, 20.12.2017, Rs. C-434/16, „Nowak“).

კავშირის სამართალი თავისთავად სწორად აყენებს უფრო მაღალ მოთხოვნებს საჯარო ადმინისტრაციის გამჭვირვალობის მიმართ; თუმცა სასამართლო, ისევე როგორც სხვა შემთხვევებში, ინტერესების ურთიერთშეწონვისას **არსებით** (ზოგჯერ კი ძალიან დიდ) **მნიშვნელობას** ანიჭებს **მონაცემთა დაცვას**. ამის მაგალითებად შეიძლება მოვიყვანოთ კერძო საკუთრების ვიდეოთვალი, როცა სისტემა ამავედროულად ახორციელებს საჯარო სივრცის მონიტორინგსაც (EuGH, 11.12.2014, Rs. C-212/13, „František Ryneš“, §17 და 21 **მონაცემთა დაცვის შენარჩუნების** შესახებ; §26 თვითმფრინავის მგზავრთა მონაცემების შესახებ; და §36 სასაქონლო ნიშანზე ინფორმაციის უფლებათა კონფლიქტის შესახებ). ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო იყენებს **„დავინყების უფლების“** მიდგომას, რის შედეგადაც საძიებო სისტემებს, საჭიროებისას, შეუძლიათ ძველი ინფორმაციის ბმულების წაშლა, მათ შორის, საერთაშორისო დონეზეც (EuGH, 13.5.2014, Rs. C-131/12, „Google Spain“; იხ. Mann, AfP 2014, 210; DSGVO-ის მე-3 მუხლის შესაბამისად შექმნილ ვითარებაზე იხ. Gömann, CMLRev 2017, 567). ეს ბაძებს კითხვას, თუ როგორ შეიძლება პრესის პრობლემების სწორად მოგვარება. ამასთან, სასამართლო არ გადასცემს ამ იურისდიქციას კომერციულ რეესტრებს (9.3.2017, Rs. C-398/15, „Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Lecce“). განსაკუთრებით სადავო იყო დირექტივა მონაცემთა შენახვის შესახებ, რომელიც ამოქმედდა სატელეკომუნიკაციო კომპანიებს შორის თანასწორი პირობების უზრუნველსაყოფად და მოგვიანებით ბათილად ცნო სასამართლომ.

საერთაშორისო გამოყენებისათვის გადამწყვეტია „ბაზრის ადგილმდებარეობის პრინციპი“: ყველას, ვისაც სურს მუშაობა ევროკავშირში, უნდა იცავდეს ევროპულ კანონმდებლობას (DSGVO, მე-3 მუხლი). მონაცემთა საერთაშორისო გაცვლა, მაგალითად, აშშ-ში დაფუძნებული სოციალური ქსელების კონტექსტში (როგორიცაა Facebook), საჭიროებს მონაცემთა შესაბამის დაცვას ადგილობრივ დონეზე. თუმცა, პირველი დასკვნა, რომელსაც მხარს უჭერდა კომისია აშშ-სთან მიმართებით (გა-

დაწყვეტილება 2000/520, ABl. L 215/7), ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ბათილად ცნო (6.10.2015, Rs. C-362/14, „Schrems“; იხ. *Schwartmann*, EuZW 2015, 864). ახლა უკვე არსებობს თანმდევნი რეგულაცია (კომისიის დადგენილება 2016/1250, ABl. L 207/1 და მასთან დაკავშირებული ბათილობის სარჩელი Rs. T-670/16). აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სასამართლოს ამ გადაწყვეტილების თანახმად, მონაცემთა დაცვის ეროვნულ ორგანოებს უნდა შეეძლოთ ასეთი სარჩელის გასაჩივრება ეროვნულ სასამართლოებში.

მონაცემთა დაცვის რეგულაციების ფართო სპექტრი არსებობს, განსაკუთრებით, ტელეკომუნიკაციების კანონმდებლობისა და პოლიციისა და სასამართლო ხელისუფლებას შორის თანამშრომლობის კუთხით.

- 82** მონაცემთა დაცვა სულ უფრო მნიშვნელოვანი ხდება **ევროპული ადმინისტრაციის** კონტექსტში. შესაბამის მოთხოვნებს შეიცავს ადამიანის უფლებათა ქარტიის მე-8 და ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მე-16 მუხლების დებულებები. მართივი კანონმდებლობის თვალსაზრისით, ევროპული ინსტიტუტების მიერ გარანტირებული მონაცემთა დაცვა განისაზღვრება რეგულაციები 45/2001, ABl. L 8/1, რომელიც შეიქმნა 1995/46 დირექტივის შესაბამისად. მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტი (AEUV) შეიცავს შესაბამის საკანონმდებლო კომპეტენციას. მონაცემთა დაცვის პრობლემები პრაქტიკულ მნიშვნელობას იძენს, განსაკუთრებით, ადმინისტრაციულ თანამშრომლობაში, რომლის ფარგლებშიც – ფაქტობრივად, შიდა ბაზრის ჩამოყალიბებით და პოლიციისა და საიმპიგრაციო სამართალში თანამშრომლობის გაუმჯობესებით – შეიქმნა **საინფორმაციო სისტემებისა და მონაცემთა ბაზების** მთელი სერია ევროპულ თუ ეროვნულ დონეზე; ამ ბაზებზე ეროვნული ხელისუფლების ორგანოებს ნაწილობრივ წვდომა აქვთ მთელი ევროპის მასშტაბით. ხშირ შემთხვევაში, ინფორმაციის მოთხოვნა დაინტერესებული მხარეებისთვის გამართლებულია, ნაწილობრივ მხოლოდ შენახვაზე პასუხისმგებელ სახელმწიფოსთან, ნაწილობრივ კი შესაბამის წარმომადგენელს სახელმწიფოსთან მიმართებით (ამ უკანასკნელ შემთხვევაში, შენახვის პასუხისმგებელი სახელმწიფოს პროცედურული მონაწილეობით). ზოგიერთ შემთხვევაში არსებობს შესაბამისი პასუხისმგებლობის წესებიც.

კავშირის სამართლებრივი **გამჭვირვალობის წესებიც** აწყდება შემლუდებს, როდესაც საქმე ეხება პერსონალურ მონაცემებს (მაგ.: EuGH, 29.6.2010, Rs. C-28/08 P, „Bavarian Lager“; კავშირის სამართლით გათვალისწინებული არადიფერენცირებული ვალდებულების დაუშვებლობის შესახებ, გამოაქვეყნონ თუ არა ფიზიკურ პირთა სასოფლო-სამეურნეო დახმარების ოდენობა EuGH, 9.11.2010, verb. Rs. C-92/09 და C-93/09, „Volker und Markus Schecke“). ამრიგად, ორივე გადაწყვეტილება შეესაბამება ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრეცედენტულ სამართალს, რომელიც გადაწყვეტს მნიშვნელობას ანიჭებს მონაცემთა დაცვას. მონაცემთა დაცვის საზღვრებს აჩვენებს სასამართლოს გადაწყვეტილებები, რომლებიც შეეხება პასპორტებში არსებულ ბიომეტრიულ მონაცემთა გამჟღავნებას 2252/2004 (ABl. L 385/1) რეგულაციის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად (17.10.2013, Rs. C-291/12, „Schwarz“), ასევე, ევროკავშირის ორგანოებში მომუშავე ექსპერტებთან დაკავშირებული ინფორმაციის გამჟღავნებას (16.7.2015, Rs. C-615/13 P, „CleanEarth u. a.“).

VI. მიმოხილვა

- 83** საჯარო სამართალში კავშირის კანონმდებლობის გავლენა ყოველთვის ინარჩუნებდა **დარგობრივ ხასიათს**. ეროვნულ სამართალზე ევროპული სამართლის ამკარა და სპეციფიკური გავლენის გარდა, სულ უფრო ნათელია, რომ ეჭვქვეშ დგება გერმანიის ადმინისტრაციული სამართლის ზოგიერთი **ძირითადი სტრუქტურა**. ეს განპირობებულია წევრ სახელმწიფოთა განსხვავებული სამართლებრივი ტრადიციებითა და ადმინისტრაციული კულტურებით. სამოქალაქო სამართლის გავლენის ქვეშ არსებული გერმანული მოდელი, სადაც ინდივიდები და სახელმწიფო ადმინისტრაცია თანასწორუფლებიანები არიან, გარკვეულწილად (საფუძვლიანი მიზეზებით) ჩანაცვლდება იდეებით, რომლებიც მეტ ყურადღებას უთმობს ადმინისტრაციის როლს, მიმართულს

საერთო კეთილდღეობაზე (და რაც არანაკლებ მნიშვნელოვანია, ინდივიდის აძლევს სამართლებრივი დაცვის მეტ შესაძლებლობებს). გარკვეულ როლს ასრულებს ისიც, რომ კლასიკური ადმინისტრაციული სამართალი ბიოპოლარულია, რადგან ყურადღებას ამახვილებს სახელმწიფოსა და მოქალაქეს შორის ურთიერთობაზე, ხოლო ევროკავშირის სამართლის კონტექსტში ხშირად საქმე გვაქვს ტრიპოლარულ კონსტელაციასთან (ევროკავშირის ჩართულობით). კონკრეტულ სფეროებში, განსაკუთრებით ევროპაში, გადაადგილების თავისუფლებას პრობლემები ექმნება ლტოლვილთა უზარმაზარი ნაკადის ფონზე. სწორედ ამ კონტექსტში დგება ეჭვქვეშ ინტეგრაციის ძირითადი პრინციპი და იკვეთება წევრ სახელმწიფოთა ერთმანეთისგან იზოლირების ტენდენცია.

§34. მეცნიერება, განათლება და სპორტი, კულტურა და მაუწყებლობა: კულტურული ადმინისტრირების სამართლის ევროპეიზაციის შესახებ

I. მეცნიერება და ტექნოლოგიური განვითარება

ლიტერატურა: ამომწურავი ნუსხა: bei Eikenberg, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, 55. EL 2015, bei Art. 179 AEUV.

სხვა ლიტერატურა: Eikenberg, Plädoyer für eine Änderung der Gründungsverträge der EU: Die Vorschriften über Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt, EuR 2015, 802; Funk/Gärditz/König (Hrsg.), Auf dem Weg zu einem europäischen Wissenschaftsrecht? 2016.

ინტერნეტმისამართი: http://europa.eu/european-union/topics/research-innovation_de

1. ევროპული კვლევისა და ტექნოლოგიის პოლიტიკის

პირველადსამართლებრივი საფუძვლები

ეკონომიკის კონკურენტუნარიანობის უზრუნველსაყოფად (მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტი, EUV), ევროპული კავშირი დამოკიდებულია სამეცნიერო და ტექნიკურ პროგრესზე. თავდაპირველად, გაერთიანებათა საქმიანობის შესაბამისი სფეროები **განანილებული იყო სამ ხელშეკრულებას შორის: ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანებისა და ევროპული ეკონომიკური გაერთიანების** შესახებ ხელშეკრულებები შეიცავდა მხოლოდ მცირე მიდგომებს, ხოლო **ევრატომის** ხელშეკრულებაში კვლევით საქმიანობას ყოველთვის მნიშვნელოვანი ადგილი ეკავა. 1970-იანი წლებიდან სულ უფრო მეტი მოთხოვნა გაჩნდა ზოგადად მეცნიერებისა და ტექნოლოგიების განვითარებაზე. შემდგომში ერთიანი ევროპული აქტის მეშვეობით ცალსახად განისაზღვრა კომპეტენციებიც (დღესდღეობით 179-ე მუხლი, AEUV). **სხვა დიდ ეკონომიკურ ზონებთან** კონკურენციის შედეგად, როგორიცაა აშშ და იაპონია (რომლებიც, თავის მხრივ, ტექნოლოგიური კვლევების ფართომასშტაბიანი ხელშეწყობით გამოირჩევიან), ევროკავშირში წინა პლანზე წამოიწია **გამოყენებითმა მეცნიერებებმა** და, შესაბამისად, **ინდუსტრიული პოლიტიკის** განვითარებამ (173-ე მუხლი, AEUV).

ღისაბონის ხელშეკრულებამ ევროპული კვლევის პოლიტიკის მანამდე არსებული ეკონომიკური ორიენტაცია განზე განია. ახლა მთავარია კავშირის **სამეცნიერო და ტექნოლოგიური საფუძვლების გაძლიერება**, რომლებიც აღარ არის ორიენტირებული მხოლოდ ინდუსტრიაზე (179-ე მუხლის პირველი პუნქტი, AEUV). კონკრეტული მიზანი მიიღწევა შემდეგი ამოცანების შესრულებით:

- ევროპული კვლევის სივრცის შექმნა (მკვლევართა თავისუფალი გადაადგილება და მეცნიერული ცოდნისა და ტექნოლოგიების თავისუფალი გაცვლა); ამ მიზნით, რომელიც 2009 წელს ხელახლა განისაზღვრა, კავშირს შეუძლია, აიღოს **ფუნდამენტური კვლევების** ჩატარების ვალდებულება;
 - კავშირის ფარგლებში ინდუსტრიისა და კონკურენტუნარიანობის განვითარება;
 - ევროპული კავშირის სხვა კვლევითი საქმიანობის მხარდაჭერა.
- 3** ამ კუთხით, კავშირის მთავარი **ინსტრუმენტია** ფინანსური პროგრამები (180-ე მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი, 182-ე მუხლი, AEUV). წინა პლანზე დგას შესაბამისი **მრავალწლიანი ჩარჩო პროგრამა**, რომელიც აჯამებს კავშირის მთავარ ქმედებებს და შემდეგ განავრცობს ან ავსებს **სპეციფიკურ პროგრამებს**. პარალელურად, არსებობს **კომისიის ზოგადი ინიციატივის უფლება** (181-ე მუხლი, AEUV). საერთო ჯამში, დაუშვებელია კვლევის სფეროში ძირითადად ჯერ კიდევ ეროვნული კომპეტენციების ხელყოფა (მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი და მე-6 მუხლი, AEUV). **სუბსიდიურობის პრინციპის** თვალსაზრისით (მე-5 მუხლი, EUV), ევროკავშირის ინიციატივებმა უნდა წარმოქმნას **„ევროპული დამატებითი ღირებულება“**. სწორედ ამიტომ, ევროპული კვლევის დაფინანსება ხშირად შემოიფარგლება მხოლოდ სახელმწიფოთაშორის თანამშრომლობის პროექტებით. 179-ე მუხლის მე-2 პუნქტის (AEUV) თანახმად, კვლევისა და ტექნოლოგიის პოლიტიკის **ადრესატები** არიან კომპანიები (მცირე და საშუალო ბიზნესის ჩათვლით), ასევე, უნივერსიტეტები და კვლევითი ცენტრები. კვლევა და ტექნოლოგია **უშუალო ურთიერთობებს** წარმოქმნის კავშირსა და ეროვნულ კერძო/საჯარო სექტორებს შორის. ძირითადი უფლებების ქარტიის მე-13 მუხლი უზრუნველყოფს კვლევის თავისუფლებას. მკვლევართა გადაადგილების თავისუფლება არანაირ პრობლემას არ აწყდება, თუკი ისინი ფლობენ კავშირის მოქალაქეობას; სხვა შემთხვევებში კი მოქმედებს სპეციალური რეგულაციები.
- 4** გარდა ამისა, აღსანიშნავია **კვლევითი თანამშრომლობა** მესამე ქვეყნებსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან (OECD, ESA, CERN და სხვა), **შედეგების გამიარება და შეფასება**; ასევე, ევროკავშირის მკვლევართა **გადამზადებისა და მობილობის** მხარდაჭერა (180-ე მუხლის (ბ)-(დ) ქვეპუნქტები, 186-ე მუხლი, AEUV).
- 5** კომისია პარლამენტსა და საბჭოს წარუდგენს ყოველწლიურ **ანგარიშს** კვლევითი და ტექნოლოგიური პოლიტიკის საქმიანობებსა და მიმდინარე სამუშაო პროგრამაზე. ამ კონტექსტში, იგი მუდმივად ავასებს კვლევით პროექტებს (190-ე მუხლი, AEUV).

2. ევროპული კვლევითი და ტექნოლოგიური პოლიტიკის მეორეულსამართლებრივი ფორმირება

ლიტერატურა: *Grunwald*, Neuere Entwicklungen des EU-Forschungsrechts, ZEuS 2011, 607; *Lorz/Payandeh*, Die Institutionalisierung des Europäischen Forschungsraums, 2012; *Pilniok*, Zwischen Wissenschaft, Politik und Verwaltung: Die Gemeinsame Forschungsstelle der Europäischen Kommission als Element der europäischen Wissensinfrastruktur, DÖV 2012, 662.

- 6** მკვლევართა ქარტია, რომელიც კომისიამ რეკომენდაციის სახით მიიღო, ფუნდამენტურია (2005/251, ABl. L 75/67). კავშირის ფარგლებში კვლევას ძირითადად ატარებს **ერთობლივი კვლევითი ცენტრი (GFS)**, მიმაგრებულ ინსტიტუტებთან ერთად, რომლებიც 1980-იანი წლების ბოლოდან საქმიანობენ როგორც ევროკავშირის, ისე ევრატიკისთვის. ერთობლივი კვლევითი ცენტრი ინტეგრირებულია ევ-

როკავშირის ჩარხო პროგრამებში. იგი განსაკუთრებულად იკვლევს შემდეგ **თემებს**: სურსათის უვნებლობა, ქიმიკატები და ჯანმრთელობა, გარემო და მდგრადობა, ბირთვული უსაფრთხოება ევრატიმის ფარგლებში. ამ ხელშეკრულების 45-ე მუხლის შესაბამისად, **ევრატიმის ფარგლებში** ერთობლივ კვლევას ატარებენ მასში შემავალი ერთობლივი საწარმოები.

კვლევითი პროექტები, რომლებიც უნდა განხორციელდეს სახელმწიფოთაშორისი თანამშრომლობის **7 პროგრამების** ფარგლებში, შეირჩევა ექსპერტთა მხრიდან კონკურსის გამოცხადებისა და შეფასების შემდეგ. საბოლოო ჯამში, გადანაცვტილებას იღებს **კომისია**, პროგრამულ კომიტეტებთან ერთად, რომლებიც შედგება ნევრ სახელმწიფოთა წარმომადგენლებისგან. ფუნდამენტური კვლევებისთვის შერჩევის გადანაცვტილებებს იღებს 22 დამოუკიდებელი მეცნიერისგან შემდგარი **„ევროპული კვლევის საბჭო“** (კომისიის დადგენილება, 2013/C 373/09, ABL. C 373/23).

2014-2020 წლებისთვის მოქმედებს კვლევისა და ინოვაციების ჩარხო პროგრამა **„ჰორიზონტი 2020“** (რეგულაცია 1291/2013, ABL. L 347/104; ასევე, საბჭოს დადგენილება 2013/743, ABL. L 347/965), რომლის ფინანსური მოცულობა შეადგენს 77 მილიარდ ევროს. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 182-ე მუხლის გარდა, მისი საფუძველია 173-ე მუხლიც (AEUV). თანმხლები წესები – მაგალითად, კვლევის შედეგების გამოქვეყნების ვალდებულების შესახებ – ზოგადი სარგებლობის ინტერესის გათვალისწინებით, დადგენილია რეგულაციით 1290/2013 (ABL. L 347/81).

დირექტივა **ცხოველებზე ცდების ჩატარების** შესახებ (2010/63, ABL. L 276/33) ემყარება 114-ე მუხლს (AEUV), რაც ბევრ ევტს ბადებს კომპეტენციის თვალსაზრისით.

3. ექსკურსი: ევროპული კვლევის ხელშეწყობა ევროპული კავშირის ფარგლებს გარეთ

EUREKA-ის აქცია არის ევროპის 41 ქვეყნისა და ევროკომისიის ერთობლივი ძალისხმევა, რომ, ევროკავშირის პროგრამების გარდა, განვითარდეს **სამოქალაქო პროდუქტები, პროცესები და მომსახურება**, სულ მცირე, ორი ევროპული ქვეყნიდან (*Schäfer*, APUZ B 24/1995, 26). პროექტებს მართავს **ბრიუსელში მდებარე სამდივნო**. მათში მონაწილეობა შეუძლია თავად ევროკავშირსაც (საბჭოს რეზოლუცია ABL. 1996, C 110/1). ინიციატივები, როგორც წესი, ყოველგვარი შემზღუდველი პროგრამის გარეშე მოდის კომპანიების ან კვლევითი ცენტრებისგან („Bottom-up-approach“). მათი წლიური ფინანსური მოცულობა, დაახლოებით, 2-3 მილიარდ ევროს შეადგენს.

COST („Coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique“), **10** ევროპის 36 ქვეყნისა და ისრაელის მონაწილეობით, ქმნის **ეროვნული სამეცნიერო პროექტების ქსელებს** ფუნდამენტური და გამოყენებითი კვლევების სფეროებში. მათ შერეულად აფინანსებენ ეროვნული და ევროკავშირის ფონდები. ევროპულ სამეცნიერო თანამშრომლობაში ჩართულნი არიან შემდეგი ორგანიზაციებიც: **CERN** (ბირთვული კვლევის ევროპული ორგანიზაცია), **EMBL** (ევროპული მოლეკულური ბიოლოგიის ლაბორატორია), **ESO** (ასტრონომიული კვლევა) და **ESF** (ევროპული სამეცნიერო ფონდი).

4. კოსმოსური ფრენების ხელშეწყობა

ლიტერატურა: *Hobe/Kunzmann/Reuter*, Rechtliche Rahmenbedingungen einer zukünftigen kohärenten Struktur der europäischen Raumfahrt, 2006; *Reuter*, Die ESA als Raumfahrtagentur der Europäischen Union, 2007; *Hesse*, Europäische Weltraumpolitik, 2012; *Reutzel*, Das Weltraumrecht in Europa, 2014.

კოსმოსური ფრენების ევროპული სტრატეგიის შესამუშავებლად, 1990-იანი წლებიდან **ევროპული 11 კავშირი** მუშაობს ევროპულ კოსმოსურ სააგენტოსთან (ESA) ერთად. 2009 წლიდან არსებობს სპეციფიკური კომპეტენციის შესაბამისი საფუძველი (189-ე მუხლი, AEUV), რომლის მიხედვითაც კავშირი

შეიმუშავებს ევროპულ კოსმოსურ პოლიტიკას, თუმცა იგი შემოიფარგლება მხოლოდ ხელშეწყობით, დამხმარე და საკოორდინაციო ღონისძიებებით (მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტი, 189-ე მუხლის პირველი პუნქტი, AEUV); პარმონიზაციული რეგულაციები დაუშვებელია (189-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV).

- 12** შეიქმნა **სატელიტური სანავიგაციო პროგრამაც**, სახელწოდებით „**Galileo**“, რათა უზრუნველყოფილი იყოს ევროპის დამოუკიდებლობა აშშ-ის „**Global Positioning System**“ (**GPS**)-სგან; პირველი თანამგზავრები გაუშვეს 2011 წელს. კერძო ვალდებულებათა შეუსრულებლობის შემდეგ, 2008 წელს მის დაარსებაზე პასუხისმგებლობა აიღო ევროკავშირმა (ამჟამად რეგულაცია 1285/2013, ABL. L 347/1, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 172-ე მუხლით განსაზღვრულ TEN-ის კომპეტენციაზე დაყრდნობით; იხ. აგრეთვე კოპერნიკის პროგრამა გლობალური გარემოსდაცვითი და უსაფრთხოების მონიტორინგის შესახებ, რეგულაცია 377/2014, ABL. L 122/44). აშშ-სთან გაფორმებულია ხელშეკრულება GALILEO-ისა და GPS-ის მონაცემთა ორმხრივ გამოყენებაზე (საბჭოს დადგენილება 2011/901, ABL. L 348/1). გარდა ამისა, EGNOS-ის სისტემა განკუთვნილია კოსმოსური სიგნალების ხარისხის გასაუმჯობესებლად (იხ. რეგულაცია 1285/2013, ასევე, რეგულაცია 912/2010 (ABL. L 276/11) შესაბამისი სააგენტოს შესახებ).
- 13** 1975 წელს, ევროკავშირის ინსტიტუციური სტრუქტურის მიღმა, პარიზში დაარსდა **ევროპის კოსმოსური სააგენტო ESA (European Space Agency)**, რომლის მიზანია კოსმოსური სივრცის მშვიდობიანი კვლევა და გამოყენება. ეს იყო ევროპული კავშირის პასუხი ამერიკისა და საბჭოთა კავშირის მიერ **კოსმოსური ფრენების** სფეროში მიღწეულ წარმატებებზე. ESA სულ უფრო მეტად თანამშრომლობს ევროკავშირთან (2003 წლის 25 ნოემბრის შეთანხმება, ABL. 2004, L 261/64; აგრეთვე, 189-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, AEUV). ESA-ის გრძელვადიანი პროგრამების ფარგლებში, ერთობლივი დაფინანსებით ხორციელდება **ერთობლივი ქმედებები** (ARIANE-ის რაკეტები, კოსმოსური შატლი HERMES, მართვადი კოსმოსური კაბინა COLUMBUS და სხვა). ასტრონომიის ემსახურება **ევროპის სამხრეთ ობსერვატორია (ESO)**, რომელიც მდებარეობს ჩილეში.

II. განათლება და სპორტი

ლიტერატურა: **ამომწურავი ნუსხა:** bei *Blanke*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, 58. EL 2016, Art. 165 AEUV und *Classen*, in: v. d. Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 165/166 AEUV.

სხვა ლიტერატურა: *Rechberger-Bechter*, Europäische Gemeinschaft in der Bildungspolitik, 2008; *Odendahl* (Hrsg.), Europäische (Bildungs-)union?, 2011; *Fraenkel-Haeberle*, Die Universität im Mehrebenensystem, 2014; *Amann*, The EU Educational Policy in the Post-Lisbon Era, 2015.

ინტერნეტმისამართი: http://europa.eu/european-union/topics/education-training-youth_de

1. ევროპული საგანმანათლებლო აქტივობების განვითარება

ლიტერატურა: *Oppermann*, Europäisches Gemeinschaftsrecht und deutsche Bildungsordnung, 1987; *Lenz*, Die Rechtsprechung des EuGH im Bereich des Bildungswesens, EA 1989, 125; *Classen*, Bildungspolitische Förderprogramme der EG, EuR 1990, 10; *Hochbaum*, Die europäische Bildungspolitik von Rom bis Maastricht, RdJB 1992, 505; *Blanke*, Europa auf dem Wege zu einer Bildungs- und Kulturgemeinschaft, 1994.

- 14** ევროპული ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების 128-ე მუხლით თავდაპირველად გათვალისწინებული იყო ზოგადი პრინციპების მიღება განათლების სისტემისთვის, თუმცა პრაქტიკაში ამას რამე როლი არ შეუსრულებია. უფრო მნიშვნელოვანი გახლდათ და არის ძირითადი თავისუფლებების უზრუნველყოფის რეგულაციები (მიგრანტ მუშაკთა შვილების არადისკრიმინაციული დაშვება შესაბამის განათლების სისტემაზე [რეგულაცია 492/2011, ABL. L 141/1; დირექტივა 77/486, ABL. L 199/32], აგრეთვე **დიპლომების ურთიერთაღიარება** და ა.შ.).

1985 წელს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ **დისკრიმინაციის ზოგადი აკრძალვისა (ახლანდელი მე-18 მუხლი, AEUV)** და ზემოხსენებული 128-ე მუხლისგან (EWGV) (EuGH, 13.2.1985, Rs. 293/83, „Gravier“) აწარმოა არადისკრიმინაციული დაშვების უფლება საგანმანათლებლო დაწესებულებებში, მათ შორის, უნივერსიტეტებში. ამ გადაწყვეტილებამ და შიდა ბაზრის პროგრამის განხორციელებისას შემუშავებულმა „მოქალაქეთა ევროპის“ იდეამ უზიდა მრავალფეროვან და გაცვლაზე ორიენტირებულ უმაღლეს სასწავლებელთა მობილობის ხელშეწყობას (1993 წლის „სტუდენტების დირექტივა“, დღევანდელი დირექტივა 2004/38, ABI. L 158/77; სამოქმედო პროგრამები განათლების, პროფესიული სწავლებისა და ახალგაზრდული გაცვლითი პროექტებისთვის).

2. განათლების პოლიტიკის ევროპეიზაციის პირველადსამართლებრივი საფუძვლები

ლიტერატურა: *Porr*, Bildungsrechtliche Kompetenzen der EG im Widerstreit mit Länderkompetenzen, 2004; *Bode*, Europarechtliche Gleichbehandlungsansprüche Studierender und ihre Auswirkungen in den Mitgliedstaaten, 2005; *Hilpold*, Unterhaltsstipendien für Unionsbürger, EuZW 2009, 40; *Jørgensen*, The right to cross border education in the European Union, CMLRev 2009, 156; *O'Leary*, Equal Treatment and EU Citizens: A New Chapter on Cross-Border Educational Mobility, ELRev 2009, 612.

ა) განათლების პოლიტიკის სპეციალური კომპეტენციები

განათლება პირველად ცალსახად მაასტრიხტის ხელშეკრულებამ აქცია ევროპული კავშირის პოლიტიკის საგნად 1992 წელს (დღევანდელი 167-ე მუხლი, AEUV). კერძოდ, შინაარსის თვალსაზრისით, მოხდა მანამდე არსებული პრაქტიკის კოდიფიცირება. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება განასხვავებს **ზოგად** (165-ე მუხლი, AEUV) და **პროფესიულ** განათლებას (166-ე მუხლი, AEUV); უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებთან მიმართებით კი შესაძლებელია ორივე ნორმის განხილვა, შესაბამისი ზომების შინაარსისა და მიზნის მიხედვით.

ევროპული კომპეტენცია შემოიფარგლება გარკვეული დამხმარე, საკოორდინაციო და დამატებითი ზომების მიღებით, განსაზღვრული **მიზნების** სასარგებლოდ. ამავდროულად, ხაზგასმულია „წევრ სახელმწიფოთა მკაცრი პასუხისმგებლობა“ ეროვნული განათლების სისტემის შინაარსისა და სტრუქტურის შემუშავების თაობაზე. ამასთან, დაცული უნდა იყოს ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებული **სუბსიდიურობის პრინციპი**. შესაბამისად, კავშირის უფლებამოსილების ნაკლებობის გამო, განათლების უფლება (ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-14 მუხლი; ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის პირველი დამატებითი პროტოკოლის მე-2 მუხლი) დიდწილად *lettre morte* რჩება.

კავშირის ტრადიციული ეკონომიკური ფოკუსიდან გამომდინარე, მისი კომპეტენცია **პროფესიულ სწავლებასთან** მიმართებით გარკვეულწილად მეტად არის გამოხატული. სასამართლოს ფართო განმარტების თანახმად, ეს სისტემა მოიცავს **განათლების მესამე საფეხურსაც**. ნორმა არის დამატებითი *lex generalis* შესაბამისი კომპეტენციებისთვის ადამიანთა თავისუფალი გადაადგილების, დასაქმების პოლიტიკისა და ევროპის სოციალური ფონდის ფარგლებში. **პროფესიული სწავლების პოლიტიკით** კავშირი მხარს უჭერს და ავსებს წევრ სახელმწიფოთა ზომებს გარკვეული მიზნების მისაღწევად (166-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV), თუმცა, პროფესიული სწავლების შინაარსისა და სტრუქტურის შემუშავებაზე პასუხისმგებლობა კვლავინდებურად წევრ სახელმწიფოებს ეკისრებათ.

ბ) დისკრიმინაციის ზოგადი აკრძალვა და თავისუფალი გადაადგილების უფლება

- 19** ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მე-18 მუხლით, განათლების სფერო ხვდება ხელშეკრულების მოქმედების სფეროში. ამგვარად, შესაბამისი ინსტიტუტები ექვემდებარებიან **დისკრიმინაციის აკრძალვას** მოქალაქეობრივი კუთვნილების ნიშნით, რის შედეგადაც, ყველა სირთულე, რომელსაც უცხოელები აწყდებიან საგანმანათლებლო დაწესებულებებით სარგებლობისას (საბავშვო ბაღიდან უნივერსიტეტამდე), კავშირის სამართალში დავის საგანია. დღემდე განსაკუთრებით სადავოა შემლუდვები სამედიცინო განათლების სფეროში, რისი მიზეზიც არის საავადმყოფოების ექიმებით სათანადო უზრუნველყოფა (იხ. EuGH, 7.7.2005, Rs. C-147/03, „KOM/Österreich“, აგრეთვე 13.4.2010, Rs. C-73/08, „Bressol“ ბელგიაში კვოტების დარეგულირების საკითხზე).
- 20** კავშირის მოქალაქეთა სოციალური მომსახურების უზრუნველყოფის მსგავსად, **განათლების დაფინანსების** სისტემაც ექვემდებარება დისკრიმინაციის აკრძალვას. საზღვარგარეთ სწავლას ხელი უნდა შეეწყოს სამშობლოში სწავლის დაფინანსების ანალოგიურად (EuGH, 23.10.2007, verb. Rs. C-11 და 12/06, „Morgan“). საპირისპიროდ, კავშირის მოქალაქეებმა საზღვარგარეთ სწავლისას არსებითად იგივე მომსახურება უნდა მიიღონ, როგორიც განსაზღვრულია ამ ქვეყნის მოქალაქეებისთვის. ამასთან, ორივე შემთხვევაში, სახელმწიფოს შეუძლია, უზრუნველყოს თავისი პასუხისმგებლობის შემლუდვის პირობები (მაგ.: საკმარისი ინტეგრაცია შესაბამის სახელმწიფოში ხუთწლიანი ყოფნის სახით) (EuGH, 18.11.2008, Rs. C-158/07, „Förster“; აგრეთვე 2004/38 დირექტივის 24-ე მუხლის მე-2 პუნქტი მე-16 მუხლის პირველ პუნქტთან კავშირში, ABl. L 158/77). დაფინანსების ვალდებულება შეიძლება შეიზღუდოს, თუ სასწავლო დაფინანსების მთლიან სისტემაში სახელმწიფოსთვის წარმოიშობა ზედმეტი ტვირთი (EuGH, 15.3.2005, Rs. C-209/03, „Bidar“).

გ) დაფუძნებისა და მომსახურების თავისუფლებები

- 21** განათლებასთან დაკავშირებული რეგულაციები შეიქმნა პირთა თავისუფალი გადაადგილების უზრუნველსაყოფად. კერძო საგანმანათლებლო პროგრამები ექვემდებარება მომსახურების თავისუფლებას, რის გამოც, კერძო სკოლების საფასურისგან გათავისუფლების შემლუდვები არღვევს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 56-ე მუხლს (EuGH, 11.9.2007, Rs. C-76/05, „Schwarz“). დაფუძნების თავისუფლება (49-ე მუხლი, AEUV) ასევე იცავს უნივერსიტეტების მიერ სულ უფრო მეტად გამოყენებულ უფლებას – საზღვარგარეთ ფილიალების შექმნას. სანამ წარმოშობის ქვეყანა უზრუნველყოფს ხარისხის აუცილებელ სტანდარტებს, და დიპლომებს მხოლოდ საკუთარი კანონმდებლობის შესაბამისად ანიჭებს, შემლუდვების გამართლება რთულია. ევროკავშირის კანონმდებლობის თანახმად, დაუშვებელია ასეთი დიპლომების აღიარებაზე უარის თქმა იმ საფუძვლით, რომ ფილიალი მდებარეობს სხვა ქვეყანაში (EuGH, 4.12.2008, Rs. C-151/07, „Chatzithanasis“; a.A. Geis, Ordnung der Wissenschaft 2014, 55).

დ) დარგის სპეციფიკური საგანმანათლებლო რეგულაციები

- 22** ევროკავშირის **დასაქმების პოლიტიკის** ფარგლებში, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 145-ე მუხლი მნიშვნელოვან როლს ანიჭებს დასაქმებულთა კვალიფიკაციის

ამაღლებასა და სწავლების განვითარებას. მისი 153-ე და 156-ე მუხლები ეხება **სოციალური პოლიტიკის ზომებს** ცოდნის დონის გაუმჯობესების, ასევე, პროფესიული განათლებისა და შემდგომი სწავლების თვალსაზრისით. ვინაიდან ეს რეგულაციები ემთხვევა ევროკავშირის ზოგად კომპეტენციას 166-ე მუხლით (AEUV) გათვალისწინებული პროფესიული განვითარების კუთხით, ისინი პრაქტიკაში არ გამოიყენება. 162-ე მუხლის (AEUV) თანახმად, უკეთესი პროფესიული შესაძლებლობებისა და მობილობისთვის, **ევროპის სოციალური ფონდი** ფინანსური დახმარების გზით ხელს უწყობს პროფესიულ სწავლებასა და გადამზადებას. 41-ე მუხლი (AEUV) საშუალებას იძლევა, რომ ერთიანი სოფლის მეურნეობის პოლიტიკის ფარგლებში გატარდეს კოორდინაციის ზომები **სოფლის მეურნეობის პროფესიული სწავლებისთვის**. ევროკავშირის ხელშეკრულების მე-4 და მე-9 მუხლების თანახმად, კომისია ახორციელებს **სასწავლო პროგრამებს** ბირთვული ენერგიის პროგრესის გასაძლიერებლად და შეუძლია დააარსოს **სასწავლებლები** გამოცდილი მუშაკების მოსამზადებლად.

3. ევროპული განათლების პოლიტიკის მეორეულსამართლებრივი ფორმირება

ლიტერატურა: *Schönherr*, Die Umsetzung von EU-Fördermaßnahmen gemäß Art. 149 EGV im Schulbereich. Eine Analyse der deutschen, spanischen und gemeinschaftlichen Kompetenzen unter Bezugnahme auf ein Comenius-Projekt als Praxisbeispiel, 2010; *Tille*, Der europäische Bildungsraum und das duale System der Berufsbildung in Deutschland: rechtliche Rahmenbedingungen zur zukünftigen Gestaltung des deutschen Berufsbildungssystems, 2010.

ევროპული კავშირის განათლების პოლიტიკის საფუძველია დროებითი **სამოქმედო პროგრამები**. მათი მეშვეობით ევროპული კავშირი, 165-ე (AEUV) და, რიგ შემთხვევებში, 352-ე მუხლის (AEUV) საფუძველზე, მხარს უჭერს ეროვნული განათლების სისტემების ევროპეიზაციას. პირველ რიგში, ეს ხდება საკავშირო მობილობის საშუალებით და ევროპული თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი კვალიფიკაციების ამაღლებით (მაგ.: უცხო ენების შესწავლა). ევროკავშირი მოქმედებს როგორც სტიმულატორი, ჩარჩოების დამდგენი და, უპირველეს ყოვლისა, **თანადამფინანსებელი**. აღსრულება ხდება ეროვნული უწყებების საშუალებით (მაგ.: გერმანიაში – DAAD).

თითოეულ პროგრამას აქვს **სათაური**, რომელიც ხშირად ჩამოყალიბებულია მნიშვნელოვანი აბრევიატურიდან (მაგ.: ERASMUS = „European Community Action Scheme to the Mobility of University Students“). უკვე დიდი ხანია, ისინი ერთიანდება უფრო დიდ საერთო პროგრამაში. 2014-2020 წლებისთვის განსაზღვრული „Erasmus+“ პროგრამის ფინანსური მოცულობა შეადგენს 14,8 მილიარდ ევროს (რეგულაცია 1288/2013, ABL. L 347/50) და მოიცავს უამრავ ქვეპროგრამას (Comenius – სასკოლო განათლებისთვის; Erasmus – უმაღლესი განათლებისთვის; Erasmus Mundus – საერთაშორისო საუნივერსიტეტო გაცვლისთვის; Leonardo da Vinci – პროფესიული განათლებისთვის; Grundtvig für die – მრდასრულთა განათლებისთვის; Jean Monnet – ევროპული ინტეგრაციის საუნივერსიტეტო სწავლებისა და კვლევისთვის; Jugend in Aktion – ახალგაზრდების გაცვლისთვის). დაფინანსების ყველა ღონისძიების წინაპირობაა ევროპული „დამატებითი ღირებულება“, რომელიც ცალკეულ შემთხვევებისთვის უფრო დეტალურად არის განსაზღვრული.

გარდა ამისა, **საბჭომ** გამოსცა რეკომენდაციები უმაღლესი განათლების ხარისხის უზრუნველყოფისა (98/ 25 561, ABL. L 270/56) და სასკოლო განათლების ხარისხის შეფასებაზე (2001/166, ABL. L 60/51). „**ლისაბონის სტრატეგია 2000**“-ის ფარგლებში, ევროკავშირის განათლების მინისტრებმა ღია კოორდინაციის მეთოდით შეიმუშავეს **სკოლებისა და უნივერსიტეტების კონკრეტული მიზნები** (მაგ.: ზოგადი და პროფესიული განათლების დეტალური სამუშაო პროგრამა [ABL. 2002, C 142/1; აგრეთვე, ABL. 2012, C 393/5]). **კომისია** რეგულარულად ადგენს ფართო **პროგრამულ სახელმძღვანელო პრინციპებს** ევროპული და ეროვნული კანონმდებლობისათვის განათლების სფეროში.

4. ევროპული განათლების პოლიტიკა ხელშეკრულებების მიღმა

ა) ევროპული კავშირის გარე საგანმანათლებლო დაწესებულებები

ლიტერატურა: *Ruzie*, L'office franco-allemand pour la jeunesse, 1990; *Riegel*, Europäische Schulen, EuR 1995, 147; *St. Kaufmann*, Das Europäische Hochschulinstitut, 2003; *Gruber*, Europäische Schulen – ein in die EG integriertes Völkerrechtssubjekt, ZaöRV 2005, 1015.

26 „ევროკავშირის მიჯნაზე“ **საგანმანათლებლო დაწესებულებები** უმეტესწილად შექმნილია **საერთაშორისო სამართლის** საფუძველზე. 1950-იანი წლებიდან დაიწყო **ევროპული სკოლების** შექმნა ევროკავშირის ოფიციალურ პირთა ბავშვების აღსაზრდელად. 1976 წელს ფლორენციაში დაარსდა **ევროპის საუნივერსიტეტო ინსტიტუტი (EHI)**. ამ უწყებებს აქვთ ავტონომია, თუმცა, მჭიდროდ თანამშრომლობენ კავშირთან და უფლებამოსილებებს მისგან იღებენ.

27 **ევროპული სკოლები** გაჩნდა 1954 წლიდან, როგორც „სპეციალური სასკოლო სისტემა“ (წესდების პრეამბულა). ამ სკოლებში ევროკავშირის ინსტიტუტების თანამშრომელთა შვილები სწავლობენ, მაგრამ, თუ შესაძლებელია, სხვა მოსწავლეებსაც იღებენ. დღესდღეობით, ამ სკოლების სამართლებრივი საფუძველია **შეთანხმება ევროპული სკოლების წესდების შესახებ**, რომელიც ევროპულ გაერთიანებასა და წევრ სახელმწიფოებს შორის გაფორმდა დღევანდელი 352-ე მუხლის (AEUV) საფუძველზე (ABl. 1994, L 212/3). სკოლები საერთო ორგანოების (წესდების მე-7 მუხლი: კერძოდ, უზენაესი საბჭო და გენერალური მდივანი) მეშვეობით ერთიანდებიან ინსტიტუციურად დამოუკიდებელ (EuGH, 14.6.2011, Rs. C-196/09, „Miles“; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ ევროკავშირის ხელშეკრულების განმარტების უფლებამოსილებამ, იხ. EuGH, 11.3.2015, Rs. C-464/13, „Oberto“) **საერთო სისტემაში**, რომელსაც აქვს საერთაშორისო სამართალსუბიექტობა (*Gruber*, ZaöRV 2005, 1015). სწავლება მოიცავს მთლიან სასწავლო პროგრამას, საბავშვო ბაღიდან ერთიან **ევროპულ გამოსაშვებ გამოცდამდე** (აბიტურამდე), რომელიც აღიარებულია ევროკავშირის მასშტაბით.

28 წევრ სახელმწიფოებს შორის 1972 წლის 16 აპრილს დადებული საერთაშორისო ხელშეკრულების (ABl. 1976, C 29/1) საფუძველზე, 1976 წელს ფლორენციაში დაფუძნებული **ევროპული საუნივერსიტეტო ინსტიტუტი დამოუკიდებელი იურიდიული პირია**, რომელსაც ამავე დროს მრავალმხრივი ურთიერთობა აქვს ევროკავშირთან (დანვრილებით იხ. *St. Kaufmann*, Das Europäische Hochschulinstitut, 2003). კავშირი მონაწილეობს ინსტიტუტის თანადაფინანსებაში. EHI არის მოდიფიცირებული რეალიზაცია „ევროპული უნივერსიტეტისა“, რომელსაც ითვალისწინებდა ევრატომის ხელშეკრულების მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტი. იგი დაინტერესებულ პირებს სთავაზობს ევროპული სტილის **ასპირანტურასა და კვლევებს** ისტორიაში, სამართალში, ასევე, პოლიტიკურ, სოციალურ და ეკონომიკურ მეცნიერებებში. ინსტიტუტი და მასთან არსებული ევროპული სამართლის აკადემია, რობერტ შუმანის კვლევით ცენტრთან ერთად, ღიაა მკვლევართათვის მსოფლიოს ნებისმიერი წერტილიდან. გარდა ამისა, **ევროპული კავშირის ისტორიული არქივი** 1985 წლიდან ასევე ფლორენციაში მდებარეობს.

29 1949 წელს **ბრიუკეში** დაარსდა **Europa Kolleg**, როგორც ბელგიური სამართლის ფონდი. იგი ფინანსდება ბელგიისა და ევროკავშირის მიერ (Jean-Monnet-Programm), ასევე, სწავლის საფასურის მეშვეობით. **სამართალმეცნიერების, პოლიტოლოგიისა და ეკონომიკის მაღალი სირთულის ასპირანტურა** დიდი ხნის განმავლობაში ევროკომისიის „კადრების სამჭედლოდ“ განიხილებოდა. ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის კანდიდატებისთვის კოლეჯის ფილიალი მდებარეობს ნატო-ლინში (პოლონეთი).

გერმანულ-ფრანგული ახალგაზრდული ორგანიზაცია ხელს უწყობს ორმხრივ ახალგაზრდულ გაცვლას 1963 წლიდან. 90-იანი წლებიდან გაცვლით პროგრამაში მონაწილეობენ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის წარმომადგენლები (ყოველწლიურად, დაახლოებით, 200 პროგრამა და 7000 მხვედრა, რომელშიც ჩართულია 200 000-მდე ახალგაზრდა). **გერმანულ-ფრანგული უნივერსი-**

ტეტი (DFH) გერმანიის კვლევით საზოგადოებასა და საფრანგეთის განათლების სამინისტროსთან ერთად უწევს მხარდაჭერას ფრანგულ-გერმანული კურსებს.

ბ) ბოლონიის პროცესი და სწავლის პერიოდების ურთიერთაღიარება

ლიტერატურა: Kilian, Die Europäisierung des Hochschulraumes, JZ 2006, 209; Busch/Kopetz (Hrsg.), Rechtsfragen des Europäischen Hochschulraumes, 2008; Busch/Unger (Hrsg.), Rechtsfragen des europäischen Hochschulraumes: higher education integration in Europe, 2009; Garben, The Bologna Process: From a European Law Perspective, ELJ 2009, 186; dies., EU Higher Education Law, The Bologna Process and the Harmonization by Stealth, 2011.

საერთაშორისო დონეზე გასაგები **სასწავლო სტრუქტურის** საჭიროებამ, რომელიც 30 სცდება ევროკავშირს, ასევე, ევროპული კავშირისა და სხვა ორგანიზაციების კომპეტენციათა ნაკლებობამ ამ საკითხზე, სხვადასხვა სახელმწიფო აიძულა, რომ **ნებაყოფლობითი კონსენსუსის** საფუძველზე შეექმნათ „**უმაღლესი განათლების ევროპული სივრცე**“. 1999 წლის 19 ივნისს, **ბოლონიაში**, ევროკავშირის მაშინდელი წევრებისა და 15 სხვა ქვეყნის (დღევანდელი მდგომარეობით: 47 ქვეყანა) განათლების მინისტრები შეთანხმდნენ **ერთობლივი დეკლარაციის** მიღებაზე, რომლის მიზანია „ცოდნის ევროპა“. პროგრესული ძალისხმევით („**ბოლონიის პროცესი**“) უნდა შეიქმნას ევროპული უმაღლესი საგანმანათლებლო სივრცე (www.ehea.info), რომელიც, უპირველეს ყოვლისა, ხასიათდება საერთო სასწავლო სტრუქტურებით და შედარებითი ხარისხებით (*J. Heß, WissR 2003, 272*). პასუხისმგებელი მინისტრები, ჩვეულებრივ, იკრიბებიან ორ წელიწადში ერთხელ.

მთელი ამ პროცესის მთავარი იდეაა ისეთი სასწავლო სისტემის შექმნა, რომელიც ანგლო-საქსონურ 31 მოდელზე დაყრდნობით, სწავლას **ორ მთავარ ციკლად** ყოფს: 3-4-წლიან სწავლის კურსს მიყვავართ **ბაკალავრის** ხარისხამდე, რომელმაც უნდა დაადასტუროს პროფესიული კვალიფიკაცია. ჯამში ხუთი წლის შემდეგ, სტუდენტებს შეეძლებათ, მიაღწიონ **მაგისტრის** ხარისხს. **შეფასების სისტემისა** (Credits) და სწავლების **მოდულარიზაციის** მეშვეობით, ორივე საფეხური მთელი ევროპის მასშტაბით ისე უნდა იყოს ორგანიზებული, რომ სტუდენტებს გარანტირებულად შეეძლოთ მოზილონ ინდივიდუალური სასწავლო მიღწევებისა და საფეხურების უნივერსალური აღიარებით. და ბოლოს, რაც არანაკლებ მნიშვნელოვანია: აღიარების შესაძლებლობისთვის, აკრედიტაციის სააგენტოები ამოწმებენ სასწავლო პროგრამებისა და უნივერსიტეტების ხარისხის უზრუნველყოფის ღონისძიებებს. ბოლონიის პროცესის გამო გერმანიამ უარი თქვა მხარეების კულტურის მინისტრთა კონფერენციაზე მიღებულ სახელმძღვანელო პრინციპებზე, რომლებიც განისაზღვრა მრავალრიცხოვანი სასწავლო კურსისთვის. ამის გამო, ეროვნულ დონეზე უნივერსიტეტის შეცვლა მნიშვნელოვნად გართულდა, ფაქტობრივი განზრახვის სანაღამდეგოდ.

1997 წლის 11 აპრილის (ევროსაბჭოს მიერ შედგენილი) **ლისაბონის კონვენცია** 32 (BGBl. 2007 II 713) ევროპის რეგიონში უმაღლეს განათლების სფეროში კვალიფიკაციის აღიარების შესახებ შეიცავს ზოგად პრინციპებს, რომლებიც მიემართება უმაღლეს განათლებაზე წვდომის, ხარისხებისა და, უპირველეს ყოვლისა, სასწავლო პერიოდების აღიარებას. ამ საკითხების (წარსადგენი საგამოცდო შეფასების ჩათვლით) აღიარება აუცილებელია, თუ მთლიანობაში მნიშვნელოვანი ტექნიკური განსხვავებები არ შეინიშნება. ცალკეული საგამოცდო საგნების არარსებობა პრობლემა არ უნდა იყოს.

5. ევროპა და სპორტი

ლიტერატურა: *Jakob*, Die staatliche Finanzierung und Förderung von Fußballstadien am Maßstab des EG-Beihilfenrechts, 2010; *Persch*, Sportförderung in Europa: Der neue Art. 165 AEUV, NJW 2010, 1917; *Pijetlovic*, Another classic of EU sports jurisprudence: Legal implications of Olympique Lyonnais v Olivier Bernard and Newcastle, ELRev 2010, 857; *Gack*, Die kartellrechtliche Überprüfbarkeit vereinsrechtlicher Vorschriften im Sport: die europäische und amerikanische Situation im Vergleich, 2011; *Geulen*, Die Vereinbarkeit des deutschen Sportförderungsrechts mit dem Wettbewerbsrecht der EU, NVwZ 2012, 1517; *Parrish*, Lex sportiva and EU Sports Law, ELRev 2012, 716; *Schaefer*, Die Vereinbarkeit der ‚50+1-Regel‘ mit dem Europarecht, 2012; *Eichel*, Der Sport im Recht der Europäischen Union, 2013; *Downward/Perrish/Pearson/Semens*, An Assessment of the Compability of UEFA’s Home Grown Player Rule with Article 45 TFEU, ELRev 2014, 493; *Florian*, Die europäische Dimension des Sports, 2014; *Hail*, Spitzensport im Lichte des europäischen Kartellrechts, 2014; *Bauer*, Das Transfersystem und die Verpflichtung von Jugendspielern im europäischen Clubfußball, 2016; *Horn*, Die Anwendung des europäischen Kartellrechts auf den Sport, 2016.

ინტერნეტმისამართი: https://ec.europa.eu/european-union/topics/sport_de

ა) სპორტი და ევროპული ეკონომიკური სამართალი

- 33** სპორტი ცალსახად პირველად ლისაბონის ხელშეკრულებაში ნახსენებია ახალგაზრდობისა და განათლების პოლიტიკის კონტექსტში (165-ე მუხლი, AEUV); თუმცა, ჯერ კიდევ 1970-იანი წლების დასაწყისში ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ მიიღო გადაწყვეტილება, რომ პროფესიონალი სპორტსმენებიც ხვდებოდნენ თავისუფალი გადაადგილების (ახლანდელი 45-ე მუხლი, AEUV) მოქმედების სფეროში (EuGH, 12.12.1974, Rs. 36/74, „Walrave und Koch“). ამ საკითხთან დაკავშირებით მეტად პრაქტიკული მნიშვნელობა შეიძინა *Bosman*-ის საქმეზე მიღებულმა გადაწყვეტილებამ, რომელიც, უპირველეს ყოვლისა, შეეხებოდა გადაადგილების თავისუფლების წესებს **პროფესიონალ სპორტსმენთა ტრანსფერისას** ერთი წევრი სახელმწიფოდან მეორეში (EuGH, 15.12.1995, Rs. C-415/93; გარდა ამისა, ახალგაზრდა მოთამაშეების საკითხთან დაკავშირებით იხ. EuGH, 16.3.2010, Rs. C-325/08, „Olympique Lyonnais“). შესაბამისად, **საფეხბურთო ასოციაციების რეგულაციები** ასევე ექვემდებარება 45-ე მუხლს (AEUV). *Bosman*-ის გადაწყვეტილებამ ფუნდამენტურად შეცვალა, ერთი მხრივ, ფეხბურთელთა სატრანსფერო პოლიტიკა და, მეორე მხრივ, უცხოელ მოთამაშეთა ევროკავშირის ქვეყნებში თამაშის წესები. თუმცა ცვლილებები მხოლოდ ამით არ შემოფარგლულა და შეეხო სხვა მნიშვნელოვან საკითხებსაც. მაგალითად, გუნდურ სპორტში გაჩნდა ვალდებულება ეროვნულ აკადემიაში მომზადებულ მოთამაშეთა გარკვეული რაოდენობის შესახებ (ფრანგული Code du Sport-ის L131-16 მუხლი და იხ. Conseil d’État, 8.3.2012, 343273). სპორტსმენთა დოპინგის ტესტები ასევე უნდა შეფასდეს გადაადგილების თავისუფლების ჭრილობი (ისევე, როგორც მათი გამართლება). ამასთან, შეიძლება გამართლდეს მხოლოდ სპორტული საფუძვლებიდან მომდინარე შეზღუდვები. მეორე მხრივ, სპორტული შეჯიბრებებში მონაწილეობის ზოგადი, მოქალაქეობრივი კუთვნილებისგან დამოუკიდებელი წესები, არ ზღუდავს ძირითად თავისუფლებას. ამასთან, სპორტული ღონისძიებების ორგანიზება ხშირად არის მომსახურება (ორივე შემთხვევის შესახებ იხ. EuGH,

11.4.2000, verb. Rs. C-51/96 და 191/97, „Deliège“: სანევრო, სამაუწყებლო უფლებები, სპონსორობის მომსახურება).

სპორტი ასევე ექვემდებარება **კონკურენციის სამართალს**. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 101-ე მუხლის შესაბამისად, სპორტული კლუბები და ასოციაციები შეიძლება კომპანიებად ან ბიზნესასოციაციებად ჩაითვალოს (EuGH, 18.7.2006, Rs. C-519/04 P, „Meca-Medina“, IOC-თან დაკავშირებით). მნიშვნელოვან ბაზრებს განეკუთვნება, უპირველეს ყოვლისა, მოთამაშეთა სატრანსფერო არე, ასევე, **სპორტული ღონისძიებების** ჩატარებისა და შესაბამისი **მარკეტინგული უფლებების** ბაზრები. თუმცა, პირწმინდად სპორტულიკონტექსტის მქონე ღონისძიებები (მაგ.: დოპინგის წინააღმდეგ ბრძოლა) აქაც ნებადართულია (EuGH, aaO). ახალი 165-ე მუხლი (AEUV) არაფერს ცვლის ამ პირველადსამართლებრივ მოთხოვნებთან მიმართებით. კავშირის სამართლის თვალსაზრისით, საკამათოა გერმანიის „50+1“ წესი, რაც ეფექტიანად გამოირიცხავს კომპანიების კაპიტალურ ვალდებულებებს საფეხბურთო კლუბებში.

ბ) სპორტული პოლიტიკის კომპეტენციები და საქმიანობა

165-ე მუხლის (AEUV) თანახმად, ევროპულმა კავშირმა ხელი უნდა შეუწყოს **სპორტის ევროპულ განზომილებას**. კერძოდ, საუბარი ეხება შემდეგ საკითხებს: სპორტული შეჯიბრებების სამართლიანობა და გახსნილობა; სპორტულ ორგანიზაციებს შორის თანამშრომლობა; სპორტსმენთა ფიზიკური და გონებრივი ჯანმრთელობის დაცვა. შესაბამისი აქტივობებისას გასათვალისწინებელია ნებაყოფლობით ჩართულობაზე დაფუძნებული სპორტული სტრუქტურები. 2014 წელს სპორტი ჩაერთო Erasmus-ის პროგრამაში, რომელიც მოიცავს მასობრივი სპორტის სხვადასხვა აქტივობას. კომისია მონაწილეობს დოპინგთან ბრძოლის საერთაშორისო კამპანიაშიც.

III. კულტურა

ლიტერატურა: ამომწურავი ნუსხა: bei Ress/Ukrow, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der EU, 55. EL 2015, bei Art. 167 AEUV.

სხვა ლიტერატურა: Nettesheim, Das Kulturverfassungsrecht der EU, JZ 2002, 157; Wiesand (Hrsg.), Handbook of Cultural Affairs in Europe, 3. Aufl. 2002; R. C. Smith, Culture and EU Law, 2004; v. Danwitz, Die Kultur in der Verfassungsordnung der EU, NJW 2005, 529; Joas/Wiegandt (Hrsg.), Die kulturellen Werte Europas, 2005; Amiel, Diversité culturelle et droit communautaire, RDP 2008, 247; Holthoff, Kulturraum Europa, 2008; Jung, Einheit in Vielheit?, Europas kulturelle Identität als Forschungsaufgabe, 2008; Kotzur, Europas Einheit in kultureller Vielfalt, FS Fiedler, 2011, 557; Grzeszick, Kultur- und Bildungspolitik als europäische Querschnittsaufgabe, in: Wegener (Hrsg.), EnzEuR VIII, 2014, § 9; Lindemann/Ammer (Hrsg.), Kultur und Identität: Konstruktionen der Identität im europäischen Kontext, 2016.

ინტერნეტისამართი: https://europa.eu/european-union/topics/culture_de

1. საფუძვლები: ევროპული ინტეგრაცია და კულტურა

ა) „კულტურა“ კავშირის ხელშეკრულებების კონტექსტში

კულტურას **ამბივალენტური ურთიერთობა** აქვს ევროპულ ინტეგრაციასთან. თავდაპირველად ევროპული ინსტიტუტების ყურადღება მიმართული იყო ეკონომიკაზე, ამი-

ტომ კულტურა დიდი ხნის განმავლობაში განზე იდგა. მხოლოდ მასტრიხტის 1992 წლის ხელშეკრულებით შეიძინა ევროკავშირმა ამ საკითხთან დაკავშირებული კომპეტენციები (167-ე მუხლი, AEUV). მიუხედავად ამისა, კულტურა ძალზე მნიშვნელოვანია საერთო (ევროპული) **იდენტობის** ჩამოყალიბებისთვის.

- 37** ევროპული კულტურის პოლიტიკა დიდი გამოწვევების წინაშე დგას: ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების პრეამბულაში საუბარია ევროპის კულტურულ მემკვიდრეობაზე, მაგრამ ამავე დროს სხვადასხვა ხალხთა კულტურებზე. იმავე ხელშეკრულების მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტის მე-4 ქვეპუნქტის (ახალი რედაქცია) თანახმად, კავშირი ინარჩუნებს „კულტურული და ენობრივი მრავალფეროვნების სიმდიდრეს“ (იხ. ძირითად უფლებათა ქარტია, მუხლი 22), აგრეთვე, ზრუნავს „ევროპის კულტურული მემკვიდრეობის დაცვასა და განვითარებაზე“. ანალოგიურად, 167-ე მუხლი (AEUV) საუბრობს **წევრ სახელმწიფოთა კულტურებსა** და მათ ეროვნულ/რეგიონულ მრავალფეროვნებაზე, ასევე, **საერთო კულტურულ მემკვიდრეობაზე**. კულტურა თავის გამოხატულებას, არსებითად, ეროვნულ და რეგიონულ დონეზე ჰპოვებს, რასაც ითვალისწინებს 167-ე მუხლი (AEUV). ამავე დროს, საუკუნეების განმავლობაში იკვეთებოდა მოთხოვნა **ევროპული ყოვლისმომცველი კულტურის** არსებობაზე. ამას მოწმობს არაერთი საერთო ევროპული „კულტურული ეპოქა“, ბერძნულ-რომაული სიძველეებიდან დაწყებული, ფუნქციონალიზმისა და პოსტმოდერნიზმის ხანამდე, გოთიკისა და რენესანსის პერიოდის გავლით. დღესდღეობით, არსებობს არა მხოლოდ ცალკეული კულტურების მიერ ჩამოყალიბებული ეროვნული თვითმყოფადობა (მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი, EUV), არამედ **ევროპული იდენტობაც**. წევრ სახელმწიფოთა ხანგრძლივი ასიმილაცია კავშირში შესაძლებელია მხოლოდ საერთო კულტურული ტრადიციების საფუძველზე. ამგვარად, კულტურა არის „პოლიტიკის ყველაზე ძლიერი ფორმა და ყველაზე ძლიერი პოლიტიკური ძალა ერთიანი ევროპის გზაზე“ (*Richard v. Weizsäcker*).

ბ) ევროკავშირის კულტურული ჩართულობის განვითარება

- 38** ჯერ კიდევ 1970-იანი წლებიდან ევროპის ერთიანობის იდეის „ეკონომიკური ტვირთი“ უნდა განო-ნასწორებულიყო კულტურის, როგორც სულიერი საფუძვლის, ჩართვით ინტეგრაციის პროცესში; „**დარგის გამოწვევის კულტურა**“ ყოველთვის **უცხო** გახლდათ ხელშეკრულებისთვის (*Niedobitek, Kultur und Europäisches Gemeinschaftsrecht*, 1992). მომსახურების თავისუფლება ვრცელდება სახელმწიფოთაშორის მანუწებლობაზე. წიგნები, მედიის პროდუქტები და ფილმები ექვემდებარება საქონლის გადაადგილების თავისუფლებას. „მეორეხარისხოვანი კულტურული ეფექტების“ (*Hermann-Josef Blanke*) მქონე დირექტივები და პროგრამები ეფუძნება ევროკავშირის **სამართლებრივი დაახლოებისა** (114-ე მუხლი, AEUV) და **სავაჭრო პოლიტიკის** (207-ე მუხლი, AEUV) კომპეტენციებს, ან/და **352-ე მუხლის (AEUV)** „ხელშეკრულების განმვრცობ კომპეტენციას“.
- 39** ამის საფუძველზე, 1970-იან წლებში პარლამენტმა და კომისიამ შეიმუშავეს **გაერთიანების ურთიერთდაკავშირებული ქმედება კულტურის სფეროში** (კომისიის შეტყობინება, Bull. EG 1977, Beilage 6). 1983 წელს სახელმწიფოებისა და მთავრობების მეთაურებმა, თავის მხრივ, ცნეს **ევროპული კულტურული სივრცე** და მისი დიალოგი მსოფლიოსთან (შტუტგარტის საზეიმო დეკლარაცია, EA 1983, D 426).

2. ევროპული კულტურის პოლიტიკის პირველადსამართლებრივი საფუძვლები

ლიტერატურა: *Schmahl*, Die Kulturkompetenz in der EG, 1996; *Wemmer*, Die neuen Kulturklauseln des EGV, 1996; *D. Schmid*, Der Europäische Fernsehkanal ARTE, 1998; *Schwarze*, Die Kompetenzen der EG auf dem Gebiet der Kultur, in: Schwarze/Becker (Hrsg.), Geistiges Eigentum und Kultur, 1998, 125; *Albrechtskirchinger*, Kulturförderung und Kulturpolitik in der EU, EuZW 1999, 193; *Blehschmidt*, Das Instrumentarium audiovisueller Politik der EG aus kompetenzrechtlicher Sicht, 2003; *Max*, Die auswärtige Kulturkompetenz der EG nach Art. 151 Abs. 3 EG, 2004; *Schröder*, Gedanken zur Vielfalt im Primärrecht der Europäischen Union, FS Hufen, 2015, 479.

ა) კულტურის ცნება

ევროპული კავშირის „კულტურის კონსტიტუციური სამართალი“ (*Nettesheim*, JZ 2002, 40 157) ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 167-ე მუხლში განსაზღვრავს კავშირის **ზოგად კომპეტენციას** კულტურის სფეროში. ამასთან, კავშირის სამართლის სხვა სფეროები (ძირითადი თავისუფლებები, კონკურენციის პოლიტიკა და ა.შ.) ნაწილობრივ შეიცავს გარკვეულ კულტურულ ასპექტებსაც. ერთი მხრივ, კულტურის ცნება ხელშეკრულებების თვალსაზრისით უფრო **ვინროა**, ვიდრე, მაგალითად, გერმანული გაგებით: თუ განათლება, მეცნიერება და ხელოვნება (ხანდახან მედიაც) გერმანიაში განიხილება „კულტურული ადმინისტრირების“ ობიექტებად, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება ვინრო გაგებით განასხვავებს **განათლების** ყველა დონეს, მათ შორის, უნივერსიტეტებში (165-ე მუხლი, AEUV), **კვლევებში, ტექნოლოგიურ განვითარებასა** (179-ე მუხლი, AEUV) და **კულტურაში** (167-ე მუხლი, AEUV). ხელშეკრულების გაგებით, კულტურა უნდა აღვიქვათ „პრაგმატულ ცნებად“ (*Frank Fechner*), რაც არსებითად მოიცავს „**სახვით ხელოვნებასა**“ და მის **მოსაზღვრე** სფეროებს (მაგ.: ლიტერატურა, მუსიკა, ვიზუალური და საშემსრულებლო ხელოვნება, მუმუემები, ბიბლიოთეკები, ძეგლთა დაცვა, ადგილობრივი ადამიანები ან მასობრივი და ყოველდღიური კულტურა). მხატვრულ და ლიტერატურულ ნაწარმოებში 167-ე მუხლი (AEUV) ცალსახად გულისხმობს „აუდიოვიზუალურ სფეროს“. ამ ფარგლებში, კულტურა, რომლის ამოსავალი წერტილიც გახლავთ შემოქმედი ადამიანი, უნდა გავიაზროთ, როგორც **ღია** („დინამიკური“) პროცესი. მისი საბოლოო რაოდენობრივი აღრიცხვა შეუძლებელია.

ბ) სპეციალური კომპეტენცია კულტურის სფეროში (167-ე მუხლი, AEUV)

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 167-ე მუხლის თა- 41 ნახმად, ევროკავშირს „**წვლილი**“ შეაქვს წევრ სახელმწიფოთა კულტურების განვითარებაში და ხელს უწყობს მათ კულტურულ თანამშრომლობასა და საქმიანობას. მის მიზანია ეროვნული კულტურების „**გავრცელება**“ და არა მათი განსხვავება და გამიჯვნა ევროპული და ეროვნული სფეროების მიხედვით (*Niedobitek*, EuR 1995, 349).

ამასთან, 167-ე მუხლი (AEUV) ითვალისწინებს ეროვნული კულტურული პოლიტიკების „**განვრცობას**“ ევროკავშირის მიერ. ეს კავშირს საკუთარი კონცეფციების შემუშავების საშუალებას აძლევს, იმ პირობით, რომ ისინი არ შეეწინააღმდეგება ეროვნულ ზომებს. კავშირს შეუძლია, დამოუკიდებლად იმოქმედოს, განსაკუთრებით, მაშინ,

როდესაც საქმე ეხება საერთო კულტურული მემკვიდრეობის დაცვას. საერთო ჯამში, ევროკავშირის აქვს მხოლოდ „დამატებითი კულტურული ფუნქცია“ (Wemmer, Die neuen Kulturklauseln des EGV, 1996); ასე რომ, მას არ შეუძლია ყოვლისმომცველი კულტურული პოლიტიკის შემუშავება.

- 42** განათლების სფეროს მსგავსად, ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურის მეშვეობით, აქაც შესაძლებელია (ფინანსური) **მხარდაჭერის ზომების** მიღება; ეროვნული სამართლებრივი და ადმინისტრაციული რეგულაციების პარმონიზაცია გამორიცხულია. ამასთან, საბჭოს შეუძლია, კომისიის წინადადების საფუძველზე გასცეს **რეკომენდაციები**. დაბოლოს, კავშირი და წევრი სახელმწიფოები ხელს უწყობენ **თანამშრომლობას მესამე ქვეყნებსა** და კულტურული ორიენტაციის მქონე **საერთაშორისო ორგანიზაციებთან**, განსაკუთრებით, ევროპის საბჭოსთან (167-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, AEUV).

გ) კულტურა და ზოგადი სახელშეკრულებო სამართალი

- 43** 167-ე მუხლის (AEUV) გარდა, კულტურული აქტუალობის საკითხებზე შეიძლება გავრცელდეს **ევროკავშირის სამართლის სხვა დებულებები**. მეორეული კანონმდებლობის მიღება შესაძლებელია **ორიენტაციის/ფოკუსირების თეორიის** (EuGH, 17.3.1993, Rs. C-155/91, „KOM/Rat“; st. Rspr) შესაბამისად, თუ კულტურული ასპექტი არ არის მთავარი ასპექტი და აქვს მეორეხარისხოვანი მნიშვნელობა. კავშირის კულტურასთან დაკავშირებული დებულებებისა და კომპეტენციების მაგალითებია:

- **საქონლის გადაადგილების თავისუფლება** (34-ე მუხლი, AEUV), ვინაიდან „კულტურული პროდუქტები“ (წიგნები, მედიის პროდუქტები, ფილმები და ა.შ.) ასევე საქონელია (EuGH, 10.1.1985, Rs. 229/83, „Leclerc“). 36-ე მუხლის (AEUV) თანახმად, ეროვნული შეზღუდვები დასაშვებია მხატვრული, ისტორიული ან არქეოლოგიური მნიშვნელობის ეროვნული **კულტურული სიკეთეებისთვის**. ამასთან, ევროკავშირმა უკვე დაარეგულირა კულტურული საკუთრების დაცვის საკითხი.
- **პირთა გადაადგილების თავისუფლება** (მუხლები 45, 49 და 56, AEUV) ვრცელდება კულტურულ საქმიანობებზე (მაგ.: არქიტექტურა, კინემატოგრაფია, მხატვრული და ლიტერატურული აქტივობები).
- **კონკურენციის სამართლის** შემთხვევაში (101-ე მუხლი, AEUV), კულტურული მნიშვნელობის გათვალისწინება შესაძლებელია პორიზონტალური დათქმის თვალსაზრისით (მაგ.: გერმანული **ნიგნის ფასების დადგენის** შემთხვევაში). **კულტურის მხარდაჭერისა და კულტურული მემკვიდრეობის შესანარჩუნებლად** სუბსიდიების გაცემა შეიძლება ამოიღონ სახელმწიფო დახმარების ზოგადი აკრძალვიდან (107 მუხლის მე-3 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი, AEUV).
- **სამართლის დაახლოების** ზომები (114-ე მუხლი, AEUV), საგადასახადო სამართლის პარმონიზაციის ჩათვლით (113-ე მუხლი, AEUV), შეიძლება ითვალისწინებდეს კულტურულ ასპექტებს (მაგ.: საავტორო უფლებათა რეგულირების, დღგ-ის პარმონიზაციის, ან კულტურული საკუთრების დაბრუნების დროს).
- **ევროპული კავშირის ვაჭრობის პოლიტიკის კომპეტენცია** (207-ე მუხლი, AEUV) შეიძლება შეიცავდეს რეგულაციებს კულტურული სიკეთეების ექსპორტზე; საბჭოს ერთსულოვან გადაწყვეტილებებს საჭიროებს ისეთი სავაჭრო ხელშეკრულებები, რომლებიც შეეხება კულტურული და აუდიოვიზუალური მომსახურებით ვაჭრობას და რომლებსაც შეუძლიათ გავლენის მოხდენა კულტურულ-ენობრივ მრავალფეროვნებაზე კავშირში.
- **ევროპული კავშირის ინდუსტრიული პოლიტიკის კომპეტენცია** (173-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, AEUV) შეირჩა, როგორც ენების განვითარების პროგრამის საფუძველი, ვინაიდან მისი ძირითადი მიზანი გახლდათ კონკურენციის გაძლიერება კავშირში (EuGH, 23.2.1999, Rs. C-42/97, „Parlament/Rat“).

167-ე მუხლის მე-4 პუნქტი (AEUV), როგორც **პორიზონტალური დათქმა**, ევრო- 44
კავშირის ავალდებულებს, რომ სხვა სახელშეკრულებო დებულებებზე დაყრდნობით
საქმიანობისას, **გაითვალისწინოს კულტურული ასპექტები**, განსაკუთრებით, კულ-
ტურული მრავალფეროვნების შენარჩუნებისა და განვითარების მიზნით. ეს აშკარად
ხაზგასმულია ცხოველთა დაცვის სფეროში (მე-13 მუხლი, AEUV). სავალდებულო წი-
ნაპირობაა, რომ ევროკავშირმა ყოველთვის იმოქმედოს „ხელშეკრულებით გათვა-
ლისწინებული კულტურული მთხოვნების“ შესაბამისად. პორიზონტალური დათქმა
ევროპულ ინსტიტუტებს ფართო დისკრეციის საშუალებას აძლევს, მაგრამ არსებითად
ექვემდებარება სასამართლო განხილვას (EuGH, 12.9.2006, Rs. C-479/04, „La-
serdisken“ საავტორო უფლებების საკითხებზე).

3. ევროპული კულტურის პოლიტიკის მეორეულსამართლებრივი ფორმირება

ლიტერატურა: R.C. Smith, From Heritage Conservation to European Identity: Article 151 EC and the Multifaced Nature of Community Cultural Policy, ELRev 2007, 48; Weuster, Die Neuregelung der Buchpreisbindung in Deutschland, 2007; Hoch, Die Kulturförderung der Europäischen Union, 2011; Psychogiopoulou, Cultural Mainstreaming: The European Union's Horizontal Cultural Agenda and its Evolution, ELRev 2014, 626.

ა) კულტურულ პოლიტიკის სპეციალური აქტები

1985 წლიდან, *მელინა მერკურისის* ინიციატივის საფუძველზე, საბჭო რომელიმე წევრი სახელმწიფოს 45
ქალაქს ყოველწლიურად აცხადებს „**ევროპის კულტურულ დედაქალაქად**“ (2007-2019 წლების-
თვის დადგენილება 1622/2006, ABl. L 304/1, 2020-2033 წლებისთვის დადგენილება 445/2014,
ABl. L 132/1). ქალაქებს ასახელებენ წევრი სახელმწიფოები, გადაწყვეტილებას კი იღებს შესაბამისი
ჟიური. გამარჯვებული კანდიდატი კისრულობს ვალდებულებას, რომ ევროკავშირის მხარდაჭერით
განახორციელოს ერთწლიანი კულტურული პროგრამა, რისთვისაც 167-ე მუხლის (AEUV) საფუძ-
ველზე მტკიცდება შესაბამისი დაფინანსება. პროგრამა განივრცობა კონცეპტუალურად, კულტურის
დღის წესრიგისა (ABl. 2007, C 287/1, აგრეთვე ABl. 2012, C 393/8) და კულტურის სამუშაო გეგმების
(2015-2018: ABl. 2014, C 463/4) მეშვეობით. 2011 წელს შეიქმნა ევროპული კულტურული მემკვიდ-
რეობის სიგელი (პარლამენტის დადგენილება 1194/2011 და საბჭოს დადგენილება ABl. L 303/1).
2018 წელი ევროპის კულტურული მემკვიდრეობის წლად გამოცხადდა (პარლამენტის დადგენილება
1194/2011 და საბჭოს დადგენილება ABl. L 131/1). ევროკავშირის მიერ რატიფიცირებულია კონვენ-
ცია იუნესკოს კულტურული გამოხატვის ფორმების მრავალფეროვნების დაცვისა და პოპულარიზაციის
შესახებ (საბჭოს დადგენილება 2006/515, ABl. L 201/15).

ბ) ეკონომიკურ ცხოვრებაში კულტურული თავისებურებების უზრუნველყოფის ზომები

167-ე მუხლის მე-4 პუნქტის (AEUV) **პორიზონტალური დათქმის** თვალსაზრისით, ევ- 46
როპულმა კავშირმა გამოსცა სამართლებრივი აქტები, რომლებიც ეფუძნება ხელშეკ-
რულებათა პირველად ეკონომიკურსამართლებრივ კომპეტენციებს. ეს აქტები უნდა
ითვალისწინებდეს კულტურული სიკეთეების განსაკუთრებულ მახასიათებლებს და,
როგორც **კულტურის განვითარების არაპირდაპირმა ზომებმა**, უნდა განავრცოს
ევროკავშირის ზოგადი კულტურული პოლიტიკა.

წიგნების ფასების დადგენის შიდასახელმწიფოებრივ პროცესთან მიმართებით, საქონლის გადაად-
გილების თავისუფლების შეზღუდვებს აკანონებს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელ-

შეკრულების 36-ე მუხლი (EuGH, 25.2.1987, Rs. 168/86, „Procureur général“; st. Spr.; Everling, Buchpreisbindung im deutschen Sprachraum und Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1997; Engelmann, Die Zukunft der Buchpreisbindung im Europäischen Binnenmarkt, 2002). მისი წინაპირობაა სამართლებრივი რეგულირება ეროვნულ დონეზე (გერმანიის შემთხვევაში – BGBl. 2002 I 3448). საპირისპიროდ, დაუშვებელია ისეთი ფასის დაწესება, რომელიც დადგენილი/რეკომენდებულია საზღვარგარეთ არსებული გამომცემლის მიერ (EuGH, 30.4.2009, Rs. C-531/07, „LIBRO“).

47 ეროვნული კულტურული სიკეთეების დაცვა დგას საფრთხის წინაშე, რომ შიდა ბაზარზე, სადაც გავრცელებულია საქონლის თავისუფალი გადაადგილება, ის უკანა პლანზე გადაიწეოს, განსაკუთრებით იმის გამო, რომ თითოეულ სახელმწიფოს მხოლოდ საკუთარი კულტურული საქონლის დაცვა შეუძლია. გამოჩნდა, რომ დღევანდელი 36-ე მუხლი (AEUV) არ კმარა. ეს განსაკუთრებულ გავლენას ახდენს მდიდარი არქეოლოგიური კულტურის მქონე წევრ სახელმწიფოებზე, როგორცაა საბერძნეთი და იტალია. უკან გადაცემის დირექტივა 2014/60 (ABl. L 159/1, რომელმაც ჩაანაცვლა პირველი 1993 წლის დირექტივა), როგორც „კულტურის სფეროში სამართლის დაახლოების“ აქტი, არეგულირებს კულტურული სიკეთეების დაბრუნებას, რომლებიც 1993 წლის 1 იანვრის შემდეგ უკანონოდ გადაიტანეს ერთი წევრი სახელმწიფოდან მეორეში. ამავდროულად, ვაჭრობის პოლიტიკაზე დაფუძნებული **კულტურული სიკეთეების ექსპორტის შესახებ 116/2009 (ABl. 39/1) რეგულაციის** თანახმად, ასეთი სიკეთეების მესამე ქვეყნებში გატანა დამოკიდებულია ექსპორტის ნებართვაზე, რომელსაც დეტალურად არეგულირებს მათი წარმომავლობის წევრი სახელმწიფო. ზოგიერთი მკვლევარი ამბობს, ხედავს ხელოვნების გადაჭარბებული პროტექციონიზმის საფრთხეს (Siehr, FStMestmäcker, 1996, 483), სხვების ყურადღება კი გამახვილებულია ევროპული კულტურული ქონების „დაცვის სამოგადოების“ შექმნაზე (Schwarze, JZ 1994, 111).

48 მედიაპოლიტიკის სფეროში კულტურის დაფინანსება ტოლერანტულია კონკურენციის საფუძველზე, ისევე, როგორც ეროკავშირის მედიამომსახურების დირექტივის მიხედვით (უმრავლესობის შემთავაზება „ევროპულ ნამუშევრები“). მიუხედავად ამისა, ევროკავშირი ცდილობს აუდიოვიზუალური ინდუსტრიის გაძლიერებას. პროგრამა „**კრეატიული ევროპა**“ (რეგულაცია 1295/2013, ABl. L 347/221), რომელიც დაფუძნებულია კულტურული და ინდუსტრიული პოლიტიკის კომპეტენციათა ერთობლიობაზე (166-ე მუხლის მე-4 პუნქტი და 173-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, AEUV), ევროპაში მხარს უჭერს „კულტურული და კრეატიული სექტორის“ ისეთ პროექტებს, როგორიცაა აუდიოვიზუალური წარმოება ევროკავშირის ფარგლებში. ამ მიზნით, გამოყოფილია 1,5 მილიარდი ევრო. დაფინანსებისა და დაგეგმარების ეს ერთიანი ინსტრუმენტი მიზნად ისახავს **ევროპის საერთო კულტურული ფასეულობებისა და ფესვების** ხაზგასმას („ევროპელების ერთიანი კულტურული სივრცე“). ამრიგად, პროექტებს უნდა ჰქონდეს „ევროპული დამატებითი ღირებულება“ (რეგულაციის მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტი), რომელიც ცალკეულ შემთხვევებში უფრო დეტალურად არის განსაზღვრული. ეს პროგრამა მანამდე არსებულ „კულტურის“ პროგრამებს (ევროპული/საერთაშორისო მნიშვნელობის სპეციალური კულტურული ღონისძიებების პოპულარიზაცია) აერთიანებს „მედიის“ პროგრამასთან, რომლის მიზანია ფილმის მხარდაჭერა. განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილებულია **ევროპული ფილმის გაძლიერებაზე** სატელევიზიო გადაცემებში, რათა მათ სათანადო კონკურენცია გაუწიონ მსგავს ამერიკულ პროდუქტებს. **კულტურული გრანტების** დამტკიცების შესაძლებლობას კომისია იყენებს **ფილმების დაფინანსების** ფარგლებში (Koenig/Kühling, EuZW 2000, 197).

4. ევროპული კულტურის პოლიტიკა ევროკავშირის ხელშეკრულებების მიღმა

49 კავშირის კულტურული აქტივობა, ისევე, როგორც განათლების სფეროში (ევროპული სკოლები და ა.შ.), გავრცობილია **კერძო და საერთაშორისო კულტურული ინსტიტუტების** საქმიანობით, რომლებსაც „ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების ზღვარზე“ ამოძრავებთ ევროპული მიზნები. ევროპული კავშირი მჭიდროდ თანამშრომლობს სხვებულ ინსტიტუტებთან. ამის მაგალითია **ევროპული სატელევიზიო კულტურის არხი ARTE** სტრასბურგში, რომელიც გერმანიამ და საფრანგეთმა 1990 წელს დაარსეს საერთაშორისო ხელშეკრულების საფუძველზე.

IV. ევროპული კავშირის სამაუწყებლო რეგულაციები

ლიტერატურა: *Helwig*, Die Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft zur Schaffung eines europäischen Medienkonzentrationsrechts, 2009; *Ferrari*, Rundfunkfinanzierung – EU-Beihilferecht im Lichte aktueller Unionsrechtsprechung und Kommissionspraxis, KuR 2011, 298; *Schladebach/Simantiras*, Grundstrukturen des unionalen Rundfunkrechts, EuR 2011, 784; *Weberling/Dörrenbächer* (Hrsg.), Medienfreiheit in Europa – auf dem Rückzug?, 2011; *Heyer*, Die Anwendung des EU-Wirtschaftsrechts auf audiovisuelle Mediendienste, 2012; *Lutzhöft*, Eine objektiv-rechtliche Gewährleistung der Rundfunkfreiheit in der Europäischen Union?, 2012; *Kühling*, Medien, in: *Wegener* (Hrsg.), EnzEuR VIII, 2014, § 7; *Hamacher*, Der Rundfunkbegriff im Wandel des deutschen und europäischen Rechts, 2015.

1. ევროპული კავშირის მაუწყებლობის განვითარება

ევროპული კავშირის ხელშეკრულებები არ შეიცავს ევროპული მაუწყებლობის **სრულყოფილი რეგულირების კომპეტენციებს**. თუმცა, ჯერ კიდევ 1974 წელს, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ (სახელმწიფოთაშორისი) მაუწყებლობა **მომსახურებად** აღიარა, დღევანდელი 56-ე მუხლის (AEUV) თანახმად. მზარდი კერძო მაუწყებლებისა და ძლიერი ეროვნული რეგულირების ფონზე, ეკონომიკაზე ორიენტირებული ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების კომპეტენციები შეიძლება გამოყენებულიყო სამაუწყებლო სექტორისთვის. 1984 წელს, მწვანე წიგნით „**ტელევიზია საზღვრების გარეშე**“ (KOM(84)300 endg.), კომისიამ წარადგინა უფრო დიდი მონახაზი, რომელიც ევროპის ეკონომიკური კავშირის მაუწყებლობის მეტ კონცეფციას მოიცავდა. 1989 წელს, დღევანდელი 53-ე მუხლის მე-2 პუნქტისა და 62-ე მუხლის (AEUV) ერთობლივ საფუძველზე, ევროპის ეკონომიკურმა კავშირმა გამოსცა **სატელევიზიო დირექტივა**, რომელიც შემდეგში მრავალგზის შესწორდა. **ამსტერდამის პროტოკოლი საჯარო სამართლებრივი მაუწყებლობის შესახებ** შეიცავს რეგულაციებს მაუწყებლობის დაფინანსებაზე.

ევროპული მაუწყებლობისა და მედიის რეგულაციები ფართო გაგებით მოიცავს შესაბამის **აქტივობებს ევროპის საბჭოსა და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის** ფარგლებში. ევროპული გაერთიანების სატელევიზიო დირექტივისთვის კონკურენციის გასაწევად, 1989 წელს ევროპის საბჭოში გაფორმდა **კონვენცია სახელმწიფოთაშორისი ტელევიზიის შესახებ** (BGBl. 1994 II 638). პრეცედენტული სამართლით, რომელიც შეეხება **ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლით გათვალისწინებულ მაუწყებლობის თავისუფლებას, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ** მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა ევროპული სამაუწყებლო რეგულაციების ლიბერალიზაციაზე.

გერმანიისა და საფრანგეთის მიერ დაარსებული **ევროპული სატელევიზიო კულტურული არხი ARTE** („Association 52 Relative à la Télévision Européenne“; იხ. *Oppermann*, GS Grabitz, 1995, 483; *Clergerie/Douniès*, Arte, une réussite franco-allemande: le défi juridique, 2016) ფართო გაგებით ექვემდებარება ევროპული მაუწყებლობის რეგულაციებს. სტრასბურგში მდებარე ბინაციონალური ტელევიზია დაარსდა 1990 წლის 2 ოქტომბერს, საფრანგეთსა და გერმანიის ფედერალურ მხარეებს შორის (Bad.-Württ. GBl. 1991, 745) გაფორმებული საერთაშორისო ხელშეკრულების საფუძველზე. კორპორაციული სამართლის თვალსაზრისით, იგი ევროპული ეკონომიკური ინტერესების გაერთიანებაა (EWIV).

აქ წარმოდგენილი სამაუწყებლო სპეციფიკაციების გარდა, არსებობს (გერმანიის მსგავსად) **ტელეკომუნიკაციის** ცნებასთან დაკავშირებული დებულებები, რომლებიც ტექნიკურ ასპექტებს მიემართება.

საერთაშორისო დონეზე ევროკავშირის სატელეკომუნიკაციო პოლიტიკა უნდა აკმაყოფილებდეს მოსოფლო საავტოო ორგანიზაციის (WTO) ლიბერალურ მასშტაბებს (**GATS-ის სპეციალური შეთანხმება მომსახურებით ვაჭრობის შესახებ**), მათ შორის, ბაზარზე დამუშავისა და ანტიდისკრიმინაციულ სტანდარტებს. ამასთან, ტელეკომუნიკაციებისთვის მნიშვნელოვანია სექტორის სპეციფიკური მახასიათებლები („კულტურული გამონაკლისები“) (*König*, ZUM 2002, 271 und unten Rz. 40/41).

2. ევროპული მაუწყებლობის პირველადსამართლებრივი საფუძვლები

ა) ძირითადი თავისუფლებები

- 54** ეკონომიკური და ტექნიკური თვალსაზრისით, სახელმწიფოთაშორისი მაუწყებლობა (რადიო და ტელევიზია), ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 56-ე მუხლის მნიშვნელობით, არის **კორესპონდენციის სერვისის** მომსახურების მიმწოდებლებისა და მიმღების შეცვლის გარეშე (EuGH, 30.4.1974, Rs. 155/73, „Sacchi“; st. Rspr.). ზოგადი პრეცედენტული სამართლის შესაბამისად, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ხაზს უსვამს ნევრი სახელმწიფოების უფლებას, **საყოველთაო ინტერესების იმპერატიული საფუძვლებიდან** გამომდინარე, არადისკრიმინაციული გზით შემლუდონ მომსახურების თავისუფლება, თუ/რამდენადაც ეროვნული მაუწყებლობის სამართალი არ არის ჰარმონიზებული ევროპულ დონეზე. შესაბამის საფუძვლებად აღიარებულია **ეროვნული საავტორო უფლებები** (EuGH, 18.3.1980, Rs. 62/79, „Coditel I“) და **სოციალურ-კულტურული პოლიტიკის ეროვნული მიზნები** (მაგ.: პლურალისტული, არაკომერციული სამაუწყებლო სისტემის თაობაზე (EuGH, 3.2.1993, Rs. C-148/91, „Veronica“; st. Rspr.). ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოსგან განსხვავებით (ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლი), ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ (18.6.1991, Rs. C-260/89, „ERT“) მიიჩნია, რომ **საბერძნეთის საზოგადოებრივი ტელევიზიის მონოპოლია** შესაბამებოდა (მაშინდელ) ხელშეკრულებას ევროპული გაერთიანების შესახებ. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საზოგადოებრივი მაუწყებლობის პროგრამათა მნიშვნელოვან ნაწილს აყალიბებს კულტურა. ამ მხრივ, კავშირი შემოიფარგლება მხოლოდ **ნევრ სახელმწიფოთა კულტურების მხარდაჭერაში** შეტანილი წვლილით (167-ე მუხლი, AEUV). სამაუწყებლო გადაცემების მედიამატარებლების საშუალებებით (მაგ.: DVD დისკები) გავრცელება ექცევა **საქონლის გადაადგილების თავისუფლებაში** (34-ე მუხლი, AEUV).

ბ) კონკურენციის სამართალი

- 55** ეკონომიკური ბუნების გამო, მაუწყებლობაზე ვრცელდება **კომპანიების კონკურენციის წესები** (101-ე მუხლი, AEUV). ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრეცედენტული სამართალი ლიბერალურ გავლენას ახდენს სპორტულ ღონისძიებათა სატელევიზიო ჩანაწერების გადაცემაზე, რაც მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ ცალკეულ შემთხვევებში. ამასთან, დაცული უნდა იყოს დებულებები **სახელმწიფო სუბსიდიების** შესახებ. ამ მხრივ, კერძო სამაუწყებლო კომპანიებთან დაკავშირებით რაიმე განსაკუთრებული პრობლემა არ არსებობს. რაც შეეხება **საყოველთაო კეთილდღეობაზე ორიენტირებული საჯაროსამართლებრივი სამაუწყებლო კომპანიების** გადაცემებს (როგორც გერმანიაში), ამსტერდამის 1997 წლის პროტოკოლში „საზოგადოებრივი მაუწყებლობის შესახებ“ ნათქვამია, რომ „ნევრ სახელმწიფოებში საჯაროსამართლებრივი მაუწყებლობა პირდაპირ უკავშირდება საზოგადოების დემოკრატიულ, სოციალურ და კულტურულ საჭიროებებს“. ამრიგად, სახელმწიფოს მხრიდან მათი დაფინანსება შეიძლება გამართლდეს, თუ გავითვალისწინებთ, რომ ისინი პოლიტიკური და კულტურული საკითხების სფეროში საყოველთაო მაუწყებლობის მისიას ასრულებენ, როგორც **საერთო ეკონომიკურ** ვალდებულებას, 106-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად (AEUV) (EuGH, 8.3.2017, Rs. C-660/15 P, „Visat Broadcasting“).
- 56** ხანგრძლივი დავების შემდეგ, **გერმანული საჯაროსამართლებრივი მაუწყებლების დაფინანსების** დასაშვებობა, სუბსიდიების ნიშნებზე ვარაუდის მიუხედავად, საბოლოო ჯამში, კომისიამ მაინც დაადასტურა (KOM(2007)1761; იხ. Meyer, EWS2007, 341). ამისი წინაპირობაა საჯარო დაკვეთის ადეკვატური სპეციფიკაცია საზოგადოების დემოკრატიული, სოციალური და კულტურული საჭიროებების შესაბამისად. შემოთავაზება ამ თვალსაზრისით თვისობრივად უნდა აუჭობესტედეს პუბლიცისტურ კონკურენციას, თანხები შეიზღუდოს თანაბრად და გამოირიცხოს სხვა დავალებათა გადამკვეთი სუბსიდირება. ეს, უპირველეს ყოვლისა, გავლენას ახდენს საქმიანობებზე ტრადიციული მაუწყებლობის მიღმა (მაგ.: ონლაინ სექტორში). შესაძლო გადამკვეთი სუბსიდიების თვალსაზრისით, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა გამახვილდეს **გამჭვირვალობის დირექტივაზე 2006/111**.

გ) ძირითადი უფლებები

სამაუწყებლო თავისუფლება ევროპულ დონეზე **დაცულია** ფუნდამენტური უფლებებით (Schwarze, ZUM 2000, 779). მაუწყებლობის კანონმდებლობის მიხედვით, განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს **გამოხატვის თავისუფლებას**. **ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-11 მუხლი, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლთან** ერთად, არა მხოლოდ ზოგადად უზრუნველყოფს ამას, არამედ მე-2 პუნქტში პირდაპირ ხაზს უსვამს **მედიის თავისუფლებასა და პლურალიზმს**. ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ (24.11.1993, 13914/88, „Informationsverein Lentia u. a./Österreich“), მე-10 მუხლზე დაყრდნობით, უარყო სახელმწიფო მონოპოლია მაუწყებლობის კუთხით; ამასთან, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტი აკანონებს მედიის თავისუფლების გარკვეულ შეზღუდვებს – კერძოდ, უფასო და მრავალფეროვანი პროგრამების შესა-თავაზებლად.

3. აუდიოვიზუალური მედიის სამართლის ევროპული პარმონიზაცია

ლიტერატურა: *Leitgeb*, Revision der Fernsehrichtlinie, ZUM 2006, 837; *Mückl*, Paradigmenwechsel im europäischen Medienrecht: Von der Fernsehrichtlinie zur Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, DVBl 2006, 1201; *Burri-Nenova*, The new Audiovisual Media Services Directive, CMLRev 2007, 1689; *Baumann*, Zweikampf zwischen EuGH und BVerfG? – der Fußball spaltet die Gerichte bei der Frage nach der Entgeltlichkeit des Kurzberichterstattungsrechts, ZUM 2014, 938; *Wagner*, Das Recht der Fernsehkurzberichterstattung im grundrechtlichen Spannungsfeld, FS Dausen, 2014, 475; *Cole/Metzdorf* (Hrsg.), EU Audiovisual Media Services Directive, 2016.

1989 წელს, მრავალი წინააღმდეგობის მიუხედავად, ევროპულმა კავშირმა მიიღო **სატელევიზიო დირექტივა 89/552**, რომელიც ეფუძნება ამჟამინდელი 53-ე მუხლის მე-2 პუნქტსა და 62-ე მუხლს (AEUV). იგი დროთა განმავლობაში შეიცვალა 2010/13 დირექტივით **აუდიოვიზუალური მედიამომსახურების შესახებ (ABl. L 95/1)**. ეს უკანასკნელი, მომსახურების თავისუფლების შეზღუდვათა აღმოსაფხვრელად, შეიცავს ეროვნული მაუწყებლობისა და სხვა მედიამომსახურების შესახებ კანონმდებლობათა გარკვეულ პარმონიზაციულ მიდგომებს; ასევე, უზრუნველყოფს **ამ სერვისების მიღებას ევროკავშირის მასშტაბით**, რისთვისაც პროგრამის დასაშვებობა ფუნდამენტურად უნდა შეფასდეს იმ **სახელმწიფოს** კანონმდებლობით, რომელშიც **დაფუძნებულია მაუწყებელი** (EuGH, 25.7.1991, Rs. C-288/89, „Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda u. a.“). მიმღებ ქვეყანას დამატებითი სპეციფიკაციების შედგენა შეუძლია მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში. გარდა ამისა, დირექტივა არეგულირებს პირობებს სატელევიზიო რეკლამის (გამიჯვნის შესახებ იხ. EuGH, 24.11.2011, Rs. C-281/09, „KOM/Spain“), სპონსორობის, არასრულწლოვანთა დაცვისა და საპირისპირო მოსაზრების გავრცელებისათვის. ახალი ტექნიკური განვითარებისა და ინტერნეტის მზარდი მნიშვნელობის გათვალისწინებით, კომისია გეგმავს ამ დირექტივის გადახედვას (KOM(2016)287 endg.).

დებულება, რომლის მიხედვითაც **„ევროპული ნაწარმოების“** (მე-16 მუხლი) დასაფინანსებლად, პროგრამების „ძირითადი ნაწილი“ უნდა იყოს ევროპული, სადავოა. ეს მოქმედებს მხოლოდ „იმ ფარგლებში, რაც პრაქტიკულად არის შესაძლებელი“ და შემოიფარგლება მხოლოდ „გონივრული საშუალებებით“. მსგავსი მოქნილი ფორმულირება ღიას ტოვებს სამართლებრივ საკითხს, რამდენად დაუშვებლად ერევა კოტების მკაცრი რეგულირება წევრი სახელმწიფოებისა და მაუწყებლების ავტონომიაში პროგრამის განსაზღვრის კუთხით (იხ. BVerfGE 92, 203), საეჭვოა თუ არა სავაჭრო პოლიტიკის თვალსაზრისით (WTO-სთან შესაბამისობა) ან დასაშვებია თუ არა კულტურული დაფინანსება

167-ე მუხლის (AEUV) მიხედვით (*Gundel*, ZUM 1998, 1002). სატელევიზიო გადაცემების წარმოება არ ხდება დირექტივის გამოყენების სფეროში (EuGH, 22.9.2011, verb. Rs. C-244/10 und C-245/10, „Mesopotamian Broadcast“).

- 60** 2010/13 დირექტივის მე-4 მუხლის შესაბამისად, ნევრ სახელმწიფოებს „შეუძლიათ“, კომისიის კონტროლით შეადგინონ მნიშვნელოვანი **საზოგადოებრივი მოვლენების** სიები (მაგ.: ძირითადი სპორტული ღონისძიებები; ევროპის ფეხბურთის ჩემპიონატის დასკვნითი მატჩი, იხ. EuGH, 18.7.2013, Rs. C-201/11 P, „UEFA/KOM“), რომლებიც, ეროვნული კანონმდებლობის თანახმად, ნაჩვენები უნდა იყოს უფასო ტელევიზიით („Free TV“) და ექსკლუზიურად არ უნდა გადაეცეთ ანაზღაურებად ტელევიზიებს („Pay TV“) (*Dittl*, AfP 2001, 98). ფაკულტატიური ფორმულირების („შესაძლებელია“) გამო, გაურკვეველი რჩება, იკვეთება თუ არა მომსახურების თავისუფლების შეზღუდვა ზოგადი ინტერესის იმპერატიული საფუძვლებიდან გამომდინარე, ან/და დაუშვებელი ჩარევა ავტონომიაში ეროვნული პროგრამის განსაზღვრის მხრივ. ეს დებულება, რომელიც ზოგადად მისასალმებელია, გერმანიაში გათვალისწინებულია სახელმწიფო მაუწყებლობის ხელშეკრულების მე-4 პარაგრაფში.

მაუწყებლობისთვის ასევე მნიშვნელოვანია ევროკავშირის სამართლებრივი პარმონიზაციის ზოგადი ზომები, განსაკუთრებით, საავტორო უფლებების სფეროში. ამ სფეროს კავშირის სამართალი არეგულირებს, რადგან ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მე-3 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტების მიხედვით, არსებობს ევროკავშირის ექსკლუზიური კომპეტენცია სამაუწყებლო კომპანიათა უფლებების დაცვის შესახებ (EuGH, 4.9.2014, Rs. C-114/12, „KOM/Rat“).

V. მიმოხილვა

- 61** მთლიანობაში კულტურული სამართლის სფეროში ევროპულ კავშირის მხოლოდ შეზღუდული კომპეტენციები აქვს. მედიის სფეროს გარდა, კავშირის მოქმედებები ძირითადად ფინანსური დახმარებით შემოიფარგლება კვლევის, განათლებისა და კულტურის სფეროებში. შეინიშნება საქმიანობის მზარდი გაფართოებაც არაევრომნიშვნელო სფეროებში. ეს განსაკუთრებით ნათლად ჩანს ევროპული კვლევითი პოლიტიკის შეცვლაში; მანამდე არსებული ეკონომიკურად საინტერესო კითხვებიდან კავშირი საკუთარი ნებით გადავიდა სამეცნიერო პოლიტიკაზე. **კულტურული საქმიანობის** სფეროში ევროკავშირმა სწორად იპოვა საკუთარი ამოცანა: ნევრ სახელმწიფოთა შორის თანამშრომლობის გაღრმავება და **ერთიანი ევროპული კულტურის** თვალსაჩინოების წარმოჩენა, თანაც ისე, რომ კითხვის ნიშნის ქვეშ არ დადგეს ნევრ სახელმწიფოთა პრიმატი ამ სფეროსთან დაკავშირებით.

რაც შეეხება მაუწყებლობას, აქ საქმე ეხება კულტურული და ეკონომიკური პრინციპების სათანადო წონასწორობის უზრუნველყოფას ფუნდამენტურად ცვალებად მედიაბაზარზე.

§35. გადასახადები

ლიტერატურა: *Terra/Wattèl*, European Tax Law, 6. Aufl. 2012; *Waldhoff*, Steuerhoheit für die Europäische Union?, 2012; *Mitschke*, Direktes Europäisches Steuerrecht auf Schlingerkurs?, IStR 2014, 37; *Jochum*, Faires Steuerrecht für Europa, ZRP 2015, 115; *Wittenstein*, Eine aktuelle Momentaufnahme zur Steuergestaltung mit hybriden Finanzinstrumenten, IStR 2015, 160; *Ohlen-dorf*, Grundrechte als Maßstab des Steuerrechts in der EU, 2015; *Lang/Pistone/Schuch/Staringer*, Introduction to European Tax Law on Direct Taxation, 2016; *Lang-Horgan*, The Beginning of an

End: Erste legislative Ansätze zur Umsetzung des Brexits mit Auswirkungen auf das Umsatzsteuerrecht, MwStR 2017, 488.

ინტერნეტმისამართი: https://ec.europa.eu/taxation_customs/index_de

I. საფუძვლები

საგადასახადო ძალაუფლება, როგორც ფინანსური სუვერენიტეტის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ნაწილი, წევრი სახელმწიფოების ეროვნული სუვერენიტეტის ერთ-ერთი ძირითადი სფეროა (EuGH, 27.2.1985, Rs. 55/83, „Italien/KOM“). **ბიუჯეტის დამტკიცების უფლება** იყო და არის ეროვნულ პარლამენტთა ერთ-ერთი გამორჩეული უფლებამოსილება. არცერთ ამ ძალაუფლებაზე ევროპული ინტეგრაცია გავლენას არ ახდენს. თუმცა, ევროკავშირის სამართალი მაინც მნიშვნელოვნად ზღუდავს წევრ სახელმწიფოთა თავისუფლებას ამ საკითხებზე გადაწყვეტილებათა მიღებისას. სხვადასხვა საგადასახადო სისტემის თანაარსებობა per se უარყოფით გავლენას ახდენს შიდა ბაზარზე არსებულ თავისუფალ ვაჭრობაზე. ნათელია, რომ შიდა და იმპორტირებული პროდუქციის დისკრიმინაციული დაბეგვრა მნიშვნელოვნად იმოქმედებს შიდა ბაზარზე თავისუფალ და თანაბარ კონკურენციაზე. ეს დაზიანება იზრდება, თუ ეროვნული საგადასახადო პოლიტიკა გამოიყენება პოლიტიკური კონტროლის მიზნით. საგადასახადო ინსტრუმენტი დღესდღეობით სხვადასხვა გზით გამოიყენება **არაფისკალური მიზნების** მისაღწევად. მაგალითად, რომელიმე წევრ სახელმწიფოს შეუძლია, ისე შეიმუშაოს თავისი საგადასახადო სისტემა, რომ შეძლოს საგარეო ინვესტიციების მოზიდვა, ან საქონლის მოხმარების კონტროლი. ამან შეიძლება დაძაბულობა და არეულობა გამოიწვიოს შიდა ბაზარზე. წევრ სახელმწიფოთა საგადასახადო სისტემებს შორის განსხვავებები კომპანიებმა შეიძლება გამოიყენონ მაქსიმალური მოგების მისაღებად (საგადასახადო დაგეგმვა ან გადასახადების თავიდან აცილება). ევროკავშირის ამჟამინდელი საგადასახადო პოლიტიკის მიზანია: **სამენარმეო საქმიანობის სამართლიანი აღრიცხვის უზრუნველყოფა**; ბრძოლა **გადასახადებისთვის თავის არიდებასა და თაღლითობასთან**; **ტრანსნაციონალური თანამშრომლობის გაძლიერება**; და **ჯერ კიდევ არსებული დაბრკოლებების აღმოფხვრა**, რომლებიც გამოწვეულია წევრ სახელმწიფოთა პარალელური საგადასახადო სისტემების არსებობით. ევროკავშირი, პირველ რიგში, ყურადღებას ამახვილებს არაპირდაპირი (მოხმარების) გადასახადების სფეროზე და პირდაპირ კორპორაციულ დაბეგვრაზე. კერძო პირთა პირდაპირი დაბეგვრა, ჯერჯერობით, უპირველეს ყოვლისა, ძირითად თავისუფლებებს ექვემდებარება.

„სივრცე შიდა საზღვრების გარეშე“ (26-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV) არ გულისხმობს წევრ სახელმწიფოთა საგადასახადო უფლებამოსილების გაუქმებას (იხ. მაგ.: EuGH, 19.9.2012, C-540/11, „Levy und Sebbag“). თუმცა, შემზღუდვები აუცილებელია. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება პირდაპირ კრძალავს საგადასახადო პოლიტიკის განსაკუთრებით მავნე ფორმებს (**გადასახადების დისკრიმინაციის აკრძალვა**, 110-ე მუხლი, AEUV). შიდა ბაზრის ფარგლებში (26-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV), ძირითადი თავისუფლებები კრძალავს სახელმწიფოთაშორის

მოქმედ პირთა გაუმართლებელ დისკრიმინაციას. გარდა ამისა, პირდაპირი დაბეგვრისა (115-ე მუხლი, AEUV) და არაპირდაპირი გადასახადების (113-ე მუხლი, AEUV) სფეროში **ეროვნული საგადასახადო რეგულაციების პარმონიზაციის** მეშვეობით, AEUV ევროკავშირის ინსტიტუტებს უზრუნველყოფს შიდა ბაზრის დამახინჯებასთან ბრძოლის საშუალებებით. ასეთი სახის დაახლოება, უპირველეს ყოვლისა, აუცილებელია არაპირდაპირი გადასახადების სფეროში შიდა ბაზარზე მოქმედი კონკურენტი კომპანიების სამართლიანი და თანაბარი პასუხისმგებლობის უზრუნველსაყოფად. ეკონომიკური თვალსაზრისით, პირდაპირი დაბეგვრის სფეროში ზედმეტი დაბეგვრის ასაცილებლად, ხშირად სასურველია **კონკურენციის** არსებობა **საგადასახადო სისტემებს შორის**. ეფექტიანობის თვალსაზრისით და სუბსიდიურობის პრინციპის გათვალისწინებით, შეიძლება მნიშვნელოვანი წინააღმდეგობები აღინიშნოს გადაჭარბებულ საგადასახადო პარმონიზაციასთან მიმართებით. საპირისპიროდ უნდა ითქვას, რომ სოციალური სახელმწიფოს ინტერესები და საიმედო სახელმწიფო ფინანსების უზრუნველყოფა არ უშვებს „დესტრუქციულ/დამანგრეველ საგადასახადო კონკურენციას“ (*Seiler, „Wettbewerb“ der Steuerrechtsordnungen, 393*).

- 3 ხელშეკრულების შეზღუდული მიზნების მიუხედავად, ევროკავშირის საგადასახადო რეგულაციებს ძალზე დიდი პრაქტიკული მნიშვნელობა აქვს საკავშირო ვაჭრობისთვის. დღესდღეობით, ევროკავშირს აქვს კომპეტენცია, რომ თავად დააწესოს გადასახადები (311-ე მუხლი, AEUV). ლისაბონის ხელშეკრულების ძალაში შესვლის შემდეგაც კი, საგადასახადო სფეროში აუცილებელია ერთსულოვანი გადანყვეტილების მიღება საბჭოს მიერ.

1. გადასახადების დისკრიმინაციის აკრძალვა და საგადასახადო პარმონიზაციის კომპეტენციები

ლიტერატურა: *Cordewener, Europäische Grundfreiheiten und nationales Steuerrecht, 2002; Kreibohm, Der Begriff der Steuer im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 2004; Traub, Einkommenssteuerhoheit für die EU?, 2005; Panayi, Double Taxation, Tax Treaties, Treaty Shopping and the EC, 2007; Thömmes, Beschränkungen der Grundfreiheiten des EG-Vertrages durch das Steuerverfahrensrecht, FSMeilicke, 2010, 753; Seitz, Steuerharmonisierung versus nationale Interessen in der EU, FS Rödler, 2010, 867; Lang, Der Anwendungsvorrang der Grundfreiheiten auf dem Gebiet des Steuerrechts, FS Lang, 2011, 1003; Baßler, Steuerliche Gewinnabgrenzung im europäischen Binnenmarkt, 2011; Kokott/Ost, Europäische Grundfreiheiten und nationales Steuerrecht, EuZW 2011, 496; Hörner, Die negative Integration einzelstaatlicher Steuerrechtsordnungen, 2014; Lehner, Die Bedeutung der Grundrechte-Charta der Europäischen Union für das Internationale Steuerrecht der Mitgliedstaaten, IStR 2016, 265.*

ა) ევროპული კავშირის შეზღუდული დავალებები საგადასახადო სფეროში

- 4 დარგის მგრძნობელობის გამო, წევრმა სახელმწიფოებმა ფისკალური სფერო ჯერჯერობით მხოლოდ შეზღუდულად დაუქვემდებარეს ინტეგრაციას. ყოველ შემთხვევაში, ხელშეკრულებები საგადასახადო სფეროს იმაზე მეტად მოიცავს, რაც აუცილებელია შიდა ბაზრის ფუნქციონირებისთვის. შიდა ბაზრის მიღმა პოლიტიკის სხვა სფეროებშიც შესამჩნევია საგადასახადო პოლიტიკის ეფექტი. მიუხედავად ამისა, ევროპული

კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-3 მუხლში საგადასახადო დისკრიმინაციის აღმოფხვრა ან საგადასახადო ჰარმონიზაცია **დამოუკიდებელ მიზნად არ არის მოხსენიებული.**

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების ძირითადი დებულებები და შესაბამისი საგადასახადო რეგულაციები (110-ე მუხლი, AEUV) მასში ფორმულირებულ საქმიანობასთან დაკავშირებულ საგადასახადო პოლიტიკის ზომებს მოიცავს იმდენად, რამდენადაც ისინი ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ძირითადი თავისუფლებების დაბრკოლებების აღმოფხვრისა და თავისუფალი კონკურენციის სისტემის შენარჩუნების საშუალებაა. ევროკავშირის შიგნით საგადასახადო პოლიტიკის ღონისძიებებს, უპირველეს ყოვლისა, აქვს სხვა სახელშეკრულებო პოლიტიკების **ხელშეწყობისა და განვრცობის ფუნქცია.** ეს განსაკუთრებით ეხება საქონლის თავისუფალი გადაადგილების პრინციპს (EuGH, 14.12.1962, verb. Rs. 2 u. 3/62, „KOM/Luxemburg u. Belgien“ [სპეციალური გადასახადი ჯანჯაფილის თაფლაკვერის იმპორტზე ლიცენზიის გაცემისთვის]; EuGH, 27.2.1980, Rs. 168/78, „KOM/Frankreich“ [სპირტიანი სასმელების დაბეგვრა]). ხელშეკრულებით განსაზღვრული ეს ფარგლები ზღუდავს ყველა საგადასახადო რეგულაციის შინაარსსა და ზომას (*Schön*, EuR 2001, 216 u. 341). გაურკვეველი რჩება, რამდენად გაზრდის 19 წევრ სახელმწიფოს შორის მოქმედი მონეტარული კავშირი ზეწოლას ევროკავშირის შიგნით საგადასახადო ჰარმონიზაციაზე, შესაბამისი მონეტარული მოვლენების უფრო მეტი გამჭვირვალობის გამო.

ბ) არაპირდაპირი გადასახადების, როგორც პრიორიტეტული სფეროს ჰარმონიზაცია

ხელშეკრულების თავი „საგადასახადო რეგულაციების შესახებ“ (110-ე მუხლი, AEUV), რომელიც, თავის მხრივ, იყოფა ქვეთავებად **დისკრიმინაციის აკრძალვისა და კანონმდებლობის დაახლოების ზომების მისაღებად შესაბამისი კომპეტენციების** შესახებ, შეიცავს თითქმის ექსკლუზიურ დებულებებს **არაპირდაპირ გადასახადებზე.**

არაპირდაპირი (პროდუქტსა ან შესრულებასთან დაკავშირებული) გადასახადების შემთხვევაში, აუცილებელი არ არის, რომ საგადასახადო დავალიანების მქონე (კანონის მიერ ვალდებული) და გადასახადის გადამხდელი (რომელიც ეკონომიკურად არის დატვირთული გადასახადით) პირი ერთი და იგივე სუბიექტი იყოს. ამის მაგალითია ბრუნვის გადასახადი, რომელიც საქონლის შესყიდვის ფასით ეკონომიკურად ტვირთავს მყიდველს, თუმცა ის სახელმწიფოს უნდა გადაუხადოს გამყიდველმა. საბაჟო კავშირის დაარსებამ არ იმოქმედა მნიშვნელოვნად განსხვავებული ეროვნული საგადასახადო სისტემის არსებობაზე. ევროკავშირში საზღვრებზე ბაჟის გაუქმებამ კიდევ უფრო გამოაშკარავა დარღვევები, რომლებიც არსებობდა საგადასახადო გათანაბრების მექანიზმებისა და მათ შედეგად მიღებული „საზღვრებზე დაწესებული გადასახადების“ გამო. საგადასახადო შეცდომები შეიძლება აღმოიფხვრას მხოლოდ **უმნიშვნელოვანესი არაპირდაპირი გადასახადების ფართო ჰარმონიზაციის** გზით, რასაც ითვალისწინებს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების

113-ე მუხლი (Hagen, Die Harmonisierung der indirekten Steuern in Europa, 2000). გარდა ამისა, **110-112 მუხლებით (AEUV) გათვალისწინებული საგადასახადო დისკრიმინაციის აკრძალვები** მიზნად ისახავს ეროვნული საგადასახადო სისტემების დისკრიმინაციული და პროტექციონისტული ელემენტების აღკვეთას შიდა ვაჭრობასთან მიმართებით.

გ) პირდაპირი გადასახადების ჰარმონიზაცია vs. სისტემური კონკურენცია

- 8** პირდაპირი გადასახადების შემთხვევაში, საგადასახადო დავალიანების მქონე და გადასახადის გადამხდელი პირი ძირითადად ერთი და იგივე სუბიექტია. მათი, როგორც **ფაქტორთან დაკავშირებული გადასახადების** ფასებზე გადატანა შესაძლებელია ყოველგვარი გართულების გარეშე. შესაბამისად, ფისკალური ნეიტრალიტეტის თვალსაზრისით, ისინი ნაკლებმნიშვნელოვანი აღმოჩნდა. ეს საკითხი პირდაპირ ნახსენებია მხოლოდ 111-ე მუხლში (AEUV) (ექსპორტის გადასახადის ანაზღაურებაზე ნებართვის მოთხოვნა და იმპორტზე საკომპენსაციო მოსაკრებლის დაწესება), რომელიც ადრე არ გამოიყენებოდა. ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების 293-ე მუხლით გათვალისწინებული **ორმაგი დაბეგვრის აღმოფხვრის** მოთხოვნა ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებაში აღარ გვხვდება. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების შეფასებით, წევრ სახელმწიფოთა გადასაწყვეტია, თუ როგორ დააკისრებენ ისინი თავიანთ სუვერენულ ტერიტორიაზე მოქმედ კომპანიებს საგადასახადო პასუხისმგებლობას. შემდეგ უკვე ძირითადი თავისუფლებები აძლევს კომპანიას საშუალებას, რომ აირჩიოს საკუთარი ადგილმდებარეობისათვის ყველაზე ხელსაყრელი საგადასახადო გარემო და, საქონლის გადაადგილების ან მომსახურების თავისუფლების გათვალისწინებით, იქიდან განახორციელოს საკუთარი საქმიანობა ევროკავშირის მასშტაბით (49-ე მუხლი, AEUV). ჭკვიანური საგადასახადო პოლიტიკის საშუალებით, ზოგიერთმა წევრმა სახელმწიფომ მიაღწია უზარმაზარ (ზოგჯერ ბუშტისებრი ეფექტის მქონე) ეკონომიკურ აღმავლობას; კორპორაციული გადასახადების დაბალი განაკვეთები მრავალ წევრ სახელმწიფოში მნიშვნელოვან საშუალებად რჩება ადგილმდებარეობის შეცვლის სტიმულირებისთვის. ამასთან დაკავშირებით ხშირად (ზოგჯერ არასწორად) წარმოიშობა უსამართლო ქცევის ბრალდება. კომისიამ პირველად 2011 წელს წარმოადგინა წინადადება, რომ რამდენიმე წევრ სახელმწიფოში მოქმედი კომპანიების ჯგუფები ჩაითვალოს ერთ მთლიანობად (KOM (2016) 685 საბოლოო: „საერთო კორპორაციული საგადასახადო ბაზა“). დასაბეგრი მოგების გაანგარიშების ერთიანი წესები გამიზნულია იმისთვის, რომ მოგება ფაქტობრივად დაიბეგროს იქ, სადაც ეკონომიკურად მომგებიანია. წინადადება განიხილება, როგორც პირდაპირი კორპორაციული დაბეგვრის ყოვლისმომცველი ჰარმონიზაციის ჩანაწერი. თუმცა იგი, პირველ რიგში, ირლანდიამ და უნგრეთმა უარყვეს.
- 9** ფისკალური პოლიტიკისთვის მეტად მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებში ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ დროთა განმავლობაში შეიმუშავა ახალი მიდგომა, რომლის მიხედვითაც იგი ცდილობს, წევრ სახელმწიფოებს აიძულოს **თავიანთი პირდაპირი საგადასახადო სისტემების არადისკრიმინაციული ფორმირება**: იმ პირთა ან კომპანიათა დაბეგვრა, რომლებმაც გამოიყენეს თავიანთი გა-

დაადგილების თავისუფლება შიდა ბაზარზე, არ უნდა იყოს გაუმართლებლად საზიანო მხოლოდ საკუთარ სამშობლოში მოქმედ პირთა ან კომპანიათა დაბეგვრასთან შედარებით. განსხვავება „შიგნით“ და „გარეთ“ ცნებებს შორის, რომელიც ბევრ საგადასახადო რეგულაციას ახასიათებს, აღარ არის აქტუალური (მაგ.: EuGH, 6.6.2000, Rs. C-35/98, „Verkooijen“; EuGH, 7.9.2004, Rs. C-319/02, „Manninen“; EuGH, 6.3.2007, Rs. C-292/04, „Meilicke“). აშკარაა, რომ კომპანიათა მობილობის თავისუფლება (EuGH, 30.9.2003, Rs. C-167/01, „Inspire Art“ u. a.) არ უნდა შეირყეს საგადასახადო რეგულაციებით. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო რეგულარულად უარყოფს გადანყვეტილებათა სამომავლო შედეგების შემღუდვას (Osterloh, FS Hassemer, 2010, 173).

საგადასახადო თვალსაზრისით, ასევე მნიშვნელოვანია ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მე-18 მუხლი. კავშირის გადასახადების გადამხდელი მოქალაქე „უცხო“ წევრ სახელმწიფოში არ უნდა დარჩეს დაუცველი სახელმწიფო ხაზინის თვითნებობისგან. სასამართლო პრაქტიკაში მე-18 მუხლი (AEUV) უკვე დიდი ხანია, გამოიყენება (EuGH, 8.5.1990, Rs. C-175/88, „Biehl“). ეს ასევე ეხება სამემოსავლო, კორპორაციულ და ქონების გადასახადებს. უკანასკნელი წლების განმავლობაში, მიზნობრივი საგადასახადო სუბსიდიების წინააღმდეგ კომისია მიმართავს სუბსიდიების აკრძალვასაც. ეს უკავშირდება გამოცვლის რთულ საკითხებს. **10**

სასამართლო გადანყვეტილებების მეშვეობით დისკრიმინაციის აღმოფხვრამ ეროვნული საგადასახადო სისტემები უნდა გახსნას შიდა ბაზრის იდეისათვის. თუმცა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადანყვეტილებები არ იწვევს დაახლოებას. **გარკვეული პირდაპირი გადასახადების პარმონიზაციისთვის**, სამართლებრივ საფუძვლად შეიძლება ჩაითვალოს ხელშეკრულების ზოგადი საკანონმდებლო დაახლოების დებულებები, კერძოდ, 115-ე მუხლი (AEUV). 352-ე მუხლით (AEUV) გათვალისწინებული ხელშეკრულებათა განვრცობის კომპეტენციის მოხმობა დასაშვებია, თუ სახელშეკრულებო პოლიტიკის განხორციელება (მაგ.: სატრანსპორტო პოლიტიკის გატარება, კორპორაციული სამართლის პარმონიზაცია დაფუძნების თავისუფლების უზრუნველსაყოფად) ლოგიკურად მოითხოვს საგადასახადო კანონმდებლობის მოთხოვნათა გათვალისწინებას. თავის მხრივ, **სუბსიდიურობის პრინციპი** ვრცელდება საგადასახადო სფეროზეც. **11**

2. კავშირის გადასახადები

საკითხი, შეუძლია თუ არა ევროპულ კავშირს საკუთარი ფინანსური საჭიროებების დასაფარად **ევროკავშირის მოქალაქეებს დააკისროს თავისი გადასახადები**, ევროკავშირის ფინანსური რეგულირების ნაწილია (იხ. ზემოთ § 8; შდრ. Waldhoff, Steuerhoheit für die EU?, 2012). კავშირი, რომელიც თავისი ფორმით წააგავს სახელმწიფოს, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 311-ე მუხლის საფუძველზე, 1980 წლიდან მთლიანად საკუთარი შემოსავლებიდან ფინანსდება. **საკუთარ შემოსავლებს განეკუთვნება კავშირის გადასახადებიც**. მათი დაწესებისთვის, თითოეულ შემთხვევაში, 311-ე მუხლის მე-3 პუნქტის (AEUV) შესაბამისად, საჭიროა საბჭოს გადანყვეტილება, რომელიც უნდა მიიღონ წევრ სახელმწიფოთა კონსტიტუციური პრინციპების დაცვით – ანუ იგი მოითხოვს **რეაქტივაციას (ჩვეულებრივ,**

ეროვნული პარლამენტების თანხმობით). ეს შესაძლებლობა ევროკავშირმა ჯერ-ჯერობით მხოლოდ ერთი მიმართულებით გამოიყენა და თვითდაფინანსება საბაჟო მოსაკრებლებითა და გადასახადებით შემოიფარგლა (ევროკავშირის წილი წევრი სახელმწიფოების ბრუნვის გადასახადიდან და ერთობლივი საზოგადოებრივი პროდუქტის რესურსებიდან).

- 13** 260/68 (ABl. L 56/8) რეგულაციის შესაბამისად, 1968 წლიდან არსებობს **გაერთიანების გადასახადი ევროკავშირის თანამშრომელთა ანაზღაურებაზე**. ამისათვის სპეციალურ უფლებამოსილებას ითვალისწინებდა 1965 წლის ოქმი ევროპულ გაერთიანებაში პრივილეგიებისა და გადასახადისგან გათავისუფლების შესახებ, კერძოდ, მისი მე-13 მუხლი. ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულებაში ჩანაწერი, რომელიც შეეხება სამთო-სამრეწველო კომპანიებისთვის გადასახადების გაწერას, 2002 წლის 23 ივლისიდან აღარ მოქმედებს. პერიოდულად განიხილება ევროკავშირის სხვა ტიპის გადასახადები (მაგ.: ენერგიის გადასახადი, ან გადასახადი კაპიტალის მოძრაობებზე); ამ საკითხზე საბჭოში ჯერ არ დამტკიცებულა კომისიის წინადადებები.
- 14** 90-იანი წლებიდან კომისიამ სხვადასხვა ფორმით არაერთხელ გამოხატა საკუთარი პოზიცია კავშირის გადასახადების სასარგებლოდ (დაწვრილებით იხ. *Wilms*, EuR 2007, 707, 732). საკუთარი რესურსებით დაფინანსების სისტემის შეცვლა ევროკავშირის საგადასახადო სისტემით, სავარაუდოდ, დარჩება ევროპული პოლიტიკის დღის წესრიგში, მიუხედავად იმისა, რომ ჩაგდებული **2004 წლის ევროკავშირის კონსტიტუციაც და ლისაბონის ხელშეკრულებაც** წინა სისტემას ინარჩუნებენ.
- 15** ვიდრე ევროკავშირის ბიუჯეტი დიდწილად ინარჩუნებს სუბსიდიურ ფორმას სოფლის მეურნეობისა და სტრუქტურული პოლიტიკის სასარგებლოდ, ყველანაირი ფინანსური პოლიტიკის გამოცდილების თანახმად, ბიუჯეტის ეკონომიური მართვა უკეთესად მოხერხდება ეროვნულ ბიუჯეტებსა და ევროკავშირის ბიუჯეტს შორის პირდაპირი კავშირით, თუკი ამ უკანასკნელს განკარგავს საბჭო და არა „ხარჯვაზე ორიენტირებული“ პარლამენტი ან კომისია (*Heinemann*, EU-Magazin 5/2003, 34).

II. დისკრიმინაციული გადასახადების აკრძალვა

ლიტერატურა: *Gerken*, Ursprungslandprinzip, Wettbewerb der Staaten und Freiheit, Ordo 50 (1999), 405; *Meussen* (Hrsg.), The Principle of Equality in European Taxation, 1999; *Schön*, Der freie Warenverkehr, die Steuerhoheit der Mitgliedstaaten und der Systemgedanke im europäischen Steuerrecht, EuR 2001, 216 und 341; *Lange*, Der Anspruch auf Erstattung gemeinschaftsrechtswidrig erhobener Steuern, 2008.

- 16** შიდა საკავშირო ვაჭრობაში კონკურენციის საგადასახადო დარღვევების მაქსიმალურად აღმოსაფხვრელად, **ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 110-112-ე მუხლები ითვალისწინებს დისკრიმინაციის აკრძალვებს**. ხელშეკრულებაში ზოგადად საუბარია „მოსაკრებლებზე“. არსებითად საქმე ეხება პროდუქციის ექსპორტისა და იმპორტის გადასახადებს.

1. 110-ე მუხლის (AEUV) დისკრიმინაციის აკრძალვის მნიშვნელობა

ა) კონკურენციის ნეიტრალიტეტის უზრუნველყოფა

ნათელია, რომ წევრ სახელმწიფოთა საგადასახადო სისტემების ფორმირებამ შეიძლება მნიშვნელოვანი გავლენა იქონიოს შიდა ბაზარზე კონკურენციის შესაძლებლობათა კუთხით. ეს აშკარაა უცხოური პროდუქციის ცალსახად არახელსაყრელი დაბეგვრის შემთხვევაში, თუმცა ასევე ეხება სისტემებს, რომლებიც ფარულად უკეთეს მდგომარეობაში აყენებენ ადგილობრივ მწარმოებლებს. გარდა ამისა, სახელმწიფოთა შორის გადაადგილებების შეზღუდვა შესაძლებელია კომპენსაციური რეგულაციების საშუალებითაც, რაც იმ გარემოების შედეგია, რომ ეროვნული საგადასახადო სისტემები ერთმანეთისგან განსხვავდება, უპირველეს ყოვლისა, განსხვავებული საგადასახადო განაკვეთების გამო. ამასთან, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების სპეციალური საგადასახადო სამართლებრივი აკრძალვები დისკრიმინაციასთან მიმართებით, მკაცრად ზღუდავს სავალუტო პარიტეტების გადახედვას საქონლის იმპორტისა და ექსპორტისთვის. თავისუფალი შიდა ვაჭრობის ინტერესების გათვალისწინებით, მათ **ფუნქციაა შიდასახელმწიფოებრივი საგადასახადო სისტემების კონკურენციის ნეიტრალურობის უზრუნველყოფა** (EuGH, 29.6.1978, Rs. 142/77, „Statens Kontrol“; EuGH, 27.6.1980, Rs. 168/78, „KOM/Frankreich“ [ალკოჰოლური სასმელების დაბეგვრა]).

როგორც მე-18 მუხლით (AEUV) გათვალისწინებული დისკრიმინაციის ზოგადი აკრძალვის სპეციალური გამოხატულება, 110-ე მუხლი (AEUV), თავის მხრივ, **„საერთო ბაზრის აუცილებელი საფუძველია“** პროდუქტთან დაკავშირებული გადასახადების სფეროში (EuGH, 16.6.1966, Rs. 57/65, „Lütticke“). მაშინ, როდესაც საგადასახადო კანონმდებლობის დაახლოება 113-ე და 115-ე მუხლების (AEUV) მიხედვით დამოკიდებულია წევრ სახელმწიფოთა პოლიტიკურ ნებაზე, დისკრიმინაციის შესახებ აკრძალვები მათგან დამოუკიდებლად მოქმედებს. ამ აკრძალვებს აქვთ **უშუალო მოქმედების ძალა** და უპირატესობა წინააღმდეგობრივ ეროვნულ რეგულაციებთან მიმართებით. ასეთი **ინდივიდუალური უფლებების** საფუძველზე კავშირის თითოეულ მოქალაქეს შეუძლია, მიმართოს შესაბამის ეროვნულ ორგანოებსა და სასამართლოებს (ძირითადად, EuGH, 16.6.1966, Rs. 57/65, „Lütticke“ 110-ე მუხლის პირველ პუნქტთან (AEUV) დაკავშირებით; ასევე, EuGH, 4.4.1968, Rs. 27/67, „Fink-Frucht“ 110-ე მუხლის მე-2 პუნქტთან (AEUV) დაკავშირებით). ევროპული სამართლის დარღვევით ამოღებული გადასახადები ანაზღაურდება ეროვნული კანონმდებლობის შესაბამისად (EuGH, 24.3.1988, Rs. 104/86, „KOM/Italien“); ანაზღაურების პროცედურა ისე უნდა იყოს ფორმირებული, რომ პრაქტიკულად შეუძლებელი არ გახდეს კავშირის მოთხოვნის რეალიზაცია (ეფექტიანობის აუცილებლობა); ის არ უნდა იყოს პირმნიშვნელოვანი ეროვნული ხასიათის შედარებით პროცედურებზე მეტად შემზღუდველი (ეკვივალენტობის მოთხოვნა).

ბ) დანიშნულების ქვეყნის პრინციპი და დისკრიმინაციის აკრძალვა

- 19** ხელშეკრულების საგადასახადო რეგულირება ემყარება ე. წ. (ფაქტუალურ) **დანიშნულების ქვეყნის პრინციპს**. იგი მთელ მსოფლიოში ჩამოყალიბდა, როგორც საგადასახადო რეგულაციების პრინციპი, რომელიც უზრუნველყოფს კონკურენციის ნეიტრალურობას საქონლის სახელმწიფოთაშორის გადაადგილებაში (GATT 1994, III მუხლი). ამ პრინციპის თანახმად, იმპორტირებული საქონელი **იბეგრება დანიშნულების ქვეყანაში (=იმპორტიორი ქვეყანა), მისი საგადასახადო სისტემის შესაბამისად**, ხოლო ექსპორტიორ ქვეყანას შეუძლია, გაათავისუფლოს ექსპორტირებული საქონელი არაპირდაპირი გადასახადებისგან. პრაქტიკაში, საგადასახადო დაბალანსება ხორციელდება ექსპორტის გადასახადის ანაზღაურებისა და **საქონლის იმპორტზე კომპენსაციური გადასახადის დაწესებით**. შიდა ბაზარზე სასაზღვრო კონტროლის აღმოფხვრით, დანიშნულების ქვეყნის პრინციპი გრძელვადიან პერიოდში ვეღარ შენარჩუნდება იმპორტის ასპექტის არარსებობის გამო. თავდაპირველად იგი 1996 წლამდე უნდა ჩაენაცვლებინა **წარმოშობის ქვეყნის პრინციპს** (დირექტივა 91/680, ABl. 1991, L 376/1), თუმცა ეს ვერ მოხერხდა. გაურკვეველია, როდის შეიცვლება სისტემა. წარმოშობის ქვეყნის პრინციპი ვრცელდება ტურისტულ შესყიდვებზე „ევროკავშირის საზღვრებს გარეთ“ და კერძო საჩუქრების გზავნილებზე. წარმოშობის ქვეყნის პრინციპის შესაბამისად, გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება საქონლის „შეძენას“ იმპორტიორი მომხმარებლის მიერ, რომელიც პასუხისმგებელია წარმოშობის ქვეყნის ბრუნვის გადასახადის გადახდაზე (Hiilpold, EWS1992, 337).
- 20** დანიშნულების ქვეყნის პრინციპის განხორციელებისა და გაფართოების ფარგლებში 110-ე მუხლი (AEUV) ადგენს **სხვა წევრი სახელმწიფოებიდან იმპორტსა** და (შესაბამისი გამოყენების შემთხვევაში) სხვა წევრ სახელმწიფოებში ექსპორტზე **არაპირდაპირი გადასახადების ამოღების ზედა ზღვარს** (EuGH, 29.6.1978, Rs. 142/77, „Statens Kontrol“). ეს აღნიშნულ საქონელზე საგადასახადო ტვირთის ზომას ამცირებს შესაბამის შიდა პროდუქტზე დაწესებული გადასახადის დონემდე. ამით იგი **კრძალავს არახელსაყრელ პირობებში ჩაყენებას**, მაგრამ არ მოითხოვს აბსოლუტურად თანასწორ მოპყრობას მშობლიურ, იმპორტირებულ, ან ექსპორტირებულ პროდუქტებზე გადასახადების თვალსაზრისით (*Schön*, EuR 2001, 341, 344). შედეგად, იმპორტირებული საქონლის საგადასახადო შეღავათებს (რაც პრაქტიკაში იშვიათია) ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება არ კრძალავს (EuGH, 13.3.1979, Rs. 86/78, „Grandes Distilleries Peureux“). ამან (სულ მცირე, თეორიულად) შეიძლება მიგვიყვანოს იქამდე, რომ მსგავსი საქონელი სრულიად თავისუფალი დარჩეს გადასახადებისგან, ვინაიდან 110-ე მუხლი (AEUV) იძლევა საშუალებას, რომ დანიშნულების ქვეყნის პრინციპის ნესების შესაბამისად, ექსპორტიორ ქვეყანაში საქონელი სრულად გათავისუფლდეს გადასახადებისგან.
- 21** მიუხედავად ამისა, 111-ე მუხლი (AEUV) კრძალავს **სუბსიდიებს ზედმეტი ანაზღაურების სახით** (EuGH, 21.11.1969, Rs. 45/64, „KOM/Italien“: თანხის უკან დაბრუნება საავტომობილო ინდუსტრიაში). მეორე მხრივ, ვინაიდან ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება არ ითვალისწინებს ვალდებულებას, რომ ექსპორტიორმა სახელმწიფომბმა აანაზღაურონ მათ მიერ დაწესებული არაპირდაპირი გადასახადები, გამოირიცხული არ არის, ექსპორტირებული საქონელი, შესაბამისი საგადასახადო სისტემების შესაბამისად, ორჯერ დაიბეგროს – როგორც იმპორტიორ, ისე (მაგ.: ეკონომიკური პოლიტიკის მიზეზების გამო) ექსპორტიორ ქვეყანაში (EuGH, 22.10.1974, Rs. 27/74, „Demag/FA Duisburg-Süd“). ამგვარი არასასურველი ორმაგი დაბეგრის ეფექტის აღმოფხვრა შესაძლებელია მხოლოდ მთავრობათაშორისი შეთანხმებებით, ან საგადასახადო სამართლის პარმონიზაციით.

გ) „საზღვრის მიღმა“ დაბეგვრა და დისკრიმინაციის აკრძალვა

- 22** 110-ე მუხლი (AEUV) სულ უფრო მნიშვნელოვანი ხდება „საზღვრის მიღმა“ გადასახადების წინააღმდეგ ბრძოლაში, რომლებიც აზიანებს კონკურენციას შიდა ბაზარზე. საგადასახადო დისკრიმინაცია შეიძლება წარმოიშვას რეგულაციებიდან, რომლებიც ტვირთავს საქონლის დაშვებას ან გამოყენებას იმგვარად, რომ იმპორტირებული პრო-

დექტი შეიძლება არახელსაყრელ მდგომარეობაში აღმოჩნდეს. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო პრაქტიკაში საუბარია შემდეგ საკითხებზე: ალკოჰოლური სასმელების აქციზები (EuGH, 8.4.2008, Rs. C-167/05, „KOM/Schweden“); მეორეული ავტოსატრანსპორტო საშუალებების დაბეგვრა (EuGH, 3.6.2010, Rs. C-2/09, „Kalinichev“); მეორეული ავტოსატრანსპორტო საშუალებების დაბეგვრა გარემოსდაცვითი გადასახადით; (EuGH, 13.7.2011, Rs. C-438/10, „Drut „u“; EuGH, 7.4.2011, Rs. C-402/09, „Tatu“) ან სხვადასხვა სახის ენერგიის დაბეგვრა (EuGH, 2.4.1998, Rs. C-213/96, „Outokumpu“).

2. გამიჯვნა სხვა სახელშეკრულებო რეგულაციებისგან

110-ე მუხლი (AEUV) მოიცავს მხოლოდ საქონლის საგადასახადო დაბეგვრის საკითხებს. ცალკეულ შემთხვევებში, შეიძლება გართულდეს სხვა რეგულაციებისგან გამიჯვნა. 110-ე მუხლი (AEUV) მისი გამოყენების სფეროში არის *lex specialis*, მე-18 მუხლით (AEUV) დისკრიმინაციის ზოგად აკრძალვასთან მიმართებით.

ა) ბაჟის ეკვივალენტური ეფექტის მქონე მოსაკრებლები და პარაფისკალური გადასახადები

110-ე მუხლით (AEUV) გათვალისწინებული „შიდასახელმწიფოებრივი მოსაკრებლები“ შეიძლება ჰგავდეს 30-ე მუხლის (AEUV) **ბაჟის ეკვივალენტური ეფექტის მქონე მოსაკრებლებს**, თუ ისინი დაწესებულია ევროკავშირის საქონლის იმპორტთან დაკავშირებით. თუმცა, უნდა განვასხვაოთ მოსაკრებლის ორივე ტიპი: 110-ე მუხლი (AEUV) ითვალისწინებს **დისკრიმინაციის აკრძალვას**, ხოლო 30-ე მუხლით (AEUV) მკაცრად არის აკრძალული ბაჟის ეკვივალენტური ეფექტის მქონე მოსაკრებლები. 110-ე მუხლის (AEUV) „შიდასახელმწიფოებრივი მოსაკრებლები“ და 30-ე მუხლის (AEUV) ბაჟის ეკვივალენტური ეფექტის მქონე მოსაკრებლები სხვადასხვა საკითხს არეგულირებენ. მათი **ფაქტობრივი გარემოებები ურთიერთგამომრიცხავია** (EuGH, 16.6.1966, Rs. 57/65, „Lütticke“). ეს ნიშნავს, რომ საქონლის მიერ საზღვრის გადაკვეთისას (მაგ.: ჯანმრთელობის ინსპექციისთვის) განსაზღვრული **გადასახადი** უნდა შეფასდეს 30-ე მუხლით (AEUV), ბაზარზე შემოსულ ყველა პროდუქტზე დაკისრებული გადასახადი კი – 110-ე მუხლით (AEUV).

ევროკავშირის პრაქტიკაში ამ საკითხზე ფართო კაზუსტიკა ჩამოყალიბდა (*Schön*, 25 EuR 2001, 216, 223). გადამწყვეტია ის, რომ **„შიდასახელმწიფოებრივი მოსაკრებლები“ განურჩევლად ფარავდეს იმპორტირებულ ან ექსპორტირებულ საქონელს და შიდასახელმწიფოებრივ ბაზარზე გაყიდულ ადგილობრივი წარმოების პროდუქტებს**, ხოლო **ბაჟის ეკვივალენტური ეფექტის მქონე მოსაკრებლები მოიცავს მხოლოდ და მხოლოდ საქონლის სახელმწიფოთაშორის გადაადგილების ეკონომიკურ დატვირთვას** (EuGH, 8.7.1965, Rs. 10/65, „Deutschmann“).

Scharbatke-ის გადამწყვეტილებაში (EuGH, 27.10.1993, Rs. C-72/92) ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ დაადგინა, რომ 30-ე მუხლის (AEUV) საფუძველზე შეიძლება დაწესდეს **პარაფისკალური გადასახადი**. მის ამოსაღებად განსაზ-

ღვრულია ერთი და იგივე პირობები ადგილობრივი და იმპორტირებული პროდუქციისათვის. ამ გადასახადიდან მიღებული შემოსავალი შემდეგში ექსკლუზიურად შიდა პროდუქციის სასარგებლოდ გამოიყენება – ისე, რომ მიღებული სარგებელი ამ პროდუქტებთან დაკავშირებულ საგადასახადო ტვირთს სრულად აანაზღაურებს. მეორე მხრივ, დისკრიმინაციულ დაბეგვრასთან გვაქვს საქმე, თუ ეს უპირატესობები ტვირთის მხოლოდ იმ ნაწილს ანაზღაურებს, რომელიც მოდის შიდა პროდუქტებზე.

- 27 თავის გადანყვეტილებებში ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო მუდმივად აღნიშნავს, რომ 110-ე მუხლი (AEUV), 34-ე მუხლთან (AEUV) კავშირში, არის *lex specialis*: შიდასახელმწიფოებრივი მოსაკრებლები 110-ე მუხლის (AEUV) მნიშვნელობით იზომება მხოლოდ ამ მითითების შესაბამისად, და არა 34-ე მუხლთან (AEUV) მიმართებით.

ბ) ღონისძიებები 37-ე მუხლის (AEUV) თვალსაზრისით – სავაჭრო მონოპოლიები

- 28 **სახელმწიფო სავაჭრო მონოპოლიებისთვის** ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 37-ე მუხლი შეიცავს სპეციალურ ნორმებს დისკრიმინაციის აკრძალვასთან დაკავშირებით. 110-ე მუხლთან (AEUV) შედარებით, მას უპირატესობა ენიჭება, როდესაც სადავო საგადასახადო რეგულაცია თავისი ბუნებით უკავშირდება მონოპოლიის სპეციალური ფუნქციის განხორციელებას (EuGH, 11.3.1992, Rs. C-78/90, „Compagnie commerciale de l'Ouest“).

გ) სუბსიდიები

- 29 შესაძლებელია, 107-ე მუხლის (AEUV) სუბსიდირების წესები და 110-ე მუხლი (AEUV) **პარალელურად იყოს გამოყენებული**, რადგან ორივე მიემართება ბრძოლას კონკურენციის შემასუსტებელი ჩარევების წინააღმდეგ. კომისიას შეუძლია, მიიღოს ზომები ადგილობრივი კომპანიისთვის დაუშვებელი შიდასახელმწიფოებრივი მოსაკრებლების გადაცემის წინააღმდეგ, როგორც საგადასახადო, ისე სახელმწიფო დახმარების კანონმდებლობის შესაბამისად EuGH, 21.5.1980, Rs. 73/79, „KOM/Italien“ [„sopra-prezzo“]). თუმცა, ამასთან მიმართებით გამოიყენება სხვადასხვა პროცედურა.

3. 110-ე მუხლის პირველი პუნქტის (AEUV) გამოყენების წინაპირობები

- 30 ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 110-ე მუხლში ნორმირებულ დისკრიმინაციის აკრძალვებს **სხვადასხვა გამოყენების სფერო** აქვს.
- 31 110-ე მუხლის პირველი პუნქტი (AEUV), რომელიც საგადასახადო დისკრიმინაციის აკრძალვის საფუძველია, არეგულირებს ნორმალურ შემთხვევებს სხვა წევრი სახელმწიფოებიდან იმპორტირებული საქონლის **ადგილობრივი წარმოების ანალოგიურ საქონელთან** კონკურენციის კუთხით (შდრ. GATT-ის მუხლი III § 2). იგი უკრძალავს სახელმწიფო ძალაუფლების მქონე ყველა ორგანოს, რომ სხვა წევრი სახელმწიფოს საქონელს პირდაპირი ან არაპირდაპირი გზით დაუწესოს ნებისმიერი სახის შიდასა-

ხელმწიფოებრივი მოსაკრებელი, რომელიც აღემატება მსგავსი ადგილობრივი პროდუქტისათვის დაწესებულ ანალოგიურ გადასახადს. ამგვარი რეგულირების მიზანია **დაბეგვრის ნეიტრალიტეტის** შენარჩუნება ადგილობრივი და იმპორტირებული პროდუქტების მიმართ (EuGH, 9.7.1987, Rs. 356/85, „KOM/Belgien“).

ა) მოსაკრებლები 110-ე მუხლის (AEUV) მნიშვნელობით

110-ე მუხლი (AEUV) მოსაკრებლის ცნებას **ფართო** გაგებით მოიცავს და გულისხმობს **პროდუქტის ყველა არაპირდაპირ შიდასახელმწიფოებრივ გადასახადს**: ელექტროენერგიაც კი პროდუქტია (EuGH, 2.4.1998, Rs. C-213/96, „Outokumpu“). **არაპირდაპირი გადასახადების** გარდა, 110-ე მუხლს (AEUV) ექვემდებარება **პროდუქტთან დაკავშირებული სხვა შენატანებიც** (მაგ.: პარაფის-კალური გადასახადები [EuGH, 22.3.1977, Rs. 78/76, „Steinike und Weinlig“: გერმანიის სოფლის მეურნეობის ინდუსტრიის გაყიდვების ფონდები; Götz, FS Friauf, 1996, 37]). იგი მოიცავს სხვადასხვა სახის **საფასურსაც** (მაგ.: ჯანმრთელობის ზოგადი შემონმებისთვის, EuGH, 25.1.1977, Rs. 46/76, „Bauhuis“).

ბ) საქონლის ერთგვაროვნება

საქონლის **„ერთგვაროვნება“** 110-ე მუხლის (AEUV) კონტექსტში ასევე ფართოდ არის გაგებული. **პრეცედენტული** სამართლის თავდაპირველი მცდელობები ისეთი ობიექტური კრიტერიუმების გამოყენებასთან დაკავშირებით, როგორიცაა საგადასახადო ან საბაჟო კლასიფიკაცია, წარუმატებელი გამოდგა. გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება თელეოლოგიურ ასპექტებს. ამასთან, გასათვალისწინებელია როგორც პროდუქტის ობიექტური თვისებები, ისე მომხმარებელთა სუბიექტური შეხედულებები. ამ კონტექსტში, პირველ რიგში, უნდა განისაზღვროს საქონლის **შედარებითი ფიზიკური თვისებები** (მაგ.: ალკოჰოლისა და წყლის შემცველობა, გამოყენებული მასალები, დამზადების პროცედურა, EuGH, 11.8.1995, verb. Rs. C-367/93 bis C-377/93, „Rodgers“). პროდუქტები მსგავსია იმ შემთხვევაშიც, თუ წარმოების ან განაწილების ერთსა და იმავე დონეზე, **მომხმარებელთა აზრით**, მსგავსი მახასიათებლები აქვთ და აკმაყოფილებენ მსგავს მოთხოვნებს (EuGH, 17.2.1976, Rs. 45/75, „REWE-Zentrale“). რაც უფრო დიდია ურთიერთშემცველობის ასპექტი, მით მეტია მსგავსების ალბათობა. თუ ამ კრიტერიუმების მიხედვით შეუძლებელია რაიმე მსგავსების დადგენა, შეიძლება საქმე ეხებოდეს საქონელს, რომელიც უნდა შეფასდეს 110-ე მუხლის მე-2 პუნქტით (AEUV) (მაგ.: კონკურენცია ბანანებსა და ხილის სხვა სახეობებს შორის).

გ) არახელსაყრელ პირობებში ჩაყენება

110-ე მუხლის პირველი პუნქტი (AEUV) კრძალავს სხვა წევრ სახელმწიფოთა პროდუქტების არახელსაყრელ პირობებში ჩაყენებას. ექვემდებარება თუ არა იმპორტირებული საქონელი უფრო მაღალ გადასახადს, ვიდრე შესაბამისი საქონელი შინაურ ბაზარზე, ჩვეულებრივ, მარტივად დგინდება ფორმალური კრიტერიუმების საფუძველზე: კერძოდ, ორივე მხარის **შედარებითი დაანგარიშებით**. თუმცა, აუცილებელია შედარების სათანადო მასშტაბის შერჩევა: ალკოჰოლური სასმელების დაბეგვრისას ყურადღება უნდა გამახვილდეს სასმელის არა მთლიან მოცულობაზე, არამედ ალკოჰოლის შემცველობაზე მასში. მნიშვნელობა არ აქვს, აისახება თუ არა უფრო მაღალი გადასახადი საქონლის საბოლოო ფასზე (EuGH, 17.2.1976, Rs. 45/75, „REWE-Zentrale“).

წევრი სახელმწიფოები ინარჩუნებენ უფლებას, რომ მსგავსი სახეობის საქონელი **ობიექტური კრიტერიუმების საფუძველზე განსხვავებულად დაბეგრონ**. ეს გულისხმობს კავშირის სამართლით ლეგალურად განსაზღვრული **ეკონომიკური, ფისკა-**

ლური ან სოციალური პოლიტიკის მიზნების მიღწევას (მაგ.: შიდასახელმწიფოებრივი წარმოების შენარჩუნება ან გარემოს დაცვა). ამასთან, უნდა გამოირიცხოს სხვა წევრი სახელმწიფოებიდან საქონლის იმპორტის ნებისმიერი დისკრიმინაცია, რომლის მიზანია მხოლოდ შიდა წარმოების პროდუქტების დაცვა (EuGH, 17.7.1997, Rs. C-90/94, „Haahr Petroleum“; EuGH, 2.4.1998, Rs. C-213/96, „Outokumpu“ [ენერგიის ეკოლოგიური დაბეგვრა]; EuGH, 20.9.2007, Rs. C-74/06, „KOM/Griechenland“ [ნახმარი ავტომობილების დაბეგვრა]; EuGH, 8.11.2007, Rs. C-221/06, „Stadtgemeinde Frohnleiten“ [დანალექი ნარჩენების დაბეგვრა]).

- 36** 110-ე მუხლის პირველი პუნქტი (AEUV) გამართლების საფუძვლებს არ ითვალისწინებს.

4. 110-ე მუხლის მე-2 პუნქტის (AEUV) გამოყენების წინაპირობები

- 37** 110-ე მუხლის პირველი პუნქტით (AEUV) გათვალისწინებული იმპორტისა და საშინაო საქონლის საგადასახადო დატვირთვების შედარებითი შეფასება გულისხმობს, რომ იმპორტირებულ და **საშინაო საქონელს შორის საკმარისი მსგავსებაა**. თუ ასე არ არის, იმპორტირებული საქონლის ნებისმიერი სახის დაბეგვრა დაუშვებელია. იმპორტირებულ საქონელს უნდა შეეძლოს კონკურენციის განევა „**მსგავსი“ (ურთიერთშემცვლელი) შიდასახელმწიფოებრივი პროდუქტებისთვის** (მაგ.: ღვინო და ლუდი ინგლისში [EuGH, 12.7.1983, Rs. 170/78, „KOM/Vereinigtes Königreich“]) ან ოუზო და ვისკი საბერძნეთში [EuGH, 18.4.1991, Rs. C-230/89, „KOM/Griechenland“]).
- 38** შიდა ბაზრის ინტერესების გათვალისწინებით, 110-ე მუხლის მე-2 პუნქტი (AEUV), როგორც წესი, კრძალავს გადასახადის დაწესებას ევროკავშირის იმპორტირებულ საქონელზე, თუკი მათ **პირდაპირ** (კონკურენტი შიდასახელმწიფოებრივი საქონლის სასარგებლოდ) ან **არაპირდაპირ** (იმ საქმიანობის სასარგებლოდ, რომლებიც წარმოებისათვის არ იყენებდნენ იმპორტირებულ საქონელს) შეუძლიათ **პროტექციონისტული გავლენის მოხდენა** (EuGH, 4.4.1968, Rs. 27/67, „Fink-Frucht“). ამრიგად, 110-ე მუხლის მე-2 პუნქტი (AEUV) **ყოველისმომცველი კრიტერიუმია** იმ შემთხვევებისთვის, როდესაც შეუძლებელია საქონლის „მსგავსების“ დადასტურება (EuGH, 27.2.1980, Rs. 169/78, „KOM/Italien“).
- 39** პრაქტიკაში ადვილი არ არის **განსხვავების** პოვნა მსგავს/ერთგვაროვან და მხოლოდ კონკურენტი/ურთიერთშემცვლელ პროდუქტებს შორის. შესაძლებლად საკმარისი კონკურენციისთვის, **მომხმარებლის კუთხით** გადამწყვეტი ფაქტორია, თუ რამდენად შეიძენს იგი ერთ პროდუქტს მეორის ნაცვლად, მნიშვნელოვანი განსხვავებების მიუხედავად (მაგ.: რომს ვისკის ნაცვლად [EuGH, 11.7.1989, Rs. 323/87, „KOM/Italien“]), როდესაც წარმოიქმნება ფასების სხვაობა (**კვარეფინი ფასების ელასტიურობა**).
- 40** გარდა ამისა, 110-ე მუხლის მე-2 პუნქტის (AEUV) გამოყენებისას, უნდა დადგინდეს, ხომ არ მიემართება გადასახადი **აკრძალულ დამცავ ეფექტს**, ადგილობრივი წარმოების სასარგებლოდ. ამისთვის გადამწყვეტია თითოეული შემთხვევის ყველა გარემოება, ლეგიტიმური ეკონომიკური მოსაზრების ჩათვლით.

110-ე მუხლის მე-2 პუნქტი (AEUV) გამართლების საფუძვლებს არ ითვალისწინებს.

თუ ევროკავშირის იმპორტირებული პროდუქტი არ შეესაბამება ანალოგიურ ან შემცველ ადგილობრივ პროდუქტს (ე.წ. „**ეგზოტიკური საქონელი**“), 110-ე მუხლი (AEUV) არ გამოიყენება. ამასთან, ეროვნული საგადასახადო სუვერენიტეტი ამ მხრივ შემლუდულია **შიდა ბაზრის ძირითადი თავისუფლებებით**, განსაკუთრებით, საქონლის თავისუფალ გადაადგილებასთან მიმართებით. ისინი **კრძალავს ეროვნული ბაზრების ჩახერგვას** იმპორტის დაბეგვრის გზით, რაც სცილდება „ეროვნული საგადასახადო სისტემის ზოგად ფარგლებს“ („**სისტემური თანმიმდევრობა**“, EuGH, 3.10.1985, Rs. 249/84, „Profant“; შდრ. Schön, EuR 2001, 341).

III. წევრ სახელმწიფოთა საგადასახადო სისტემების პარმონიზაცია

ლიტერატურა: Wieland, Der EuGH als Steuergesetzgeber?, FS Zuleeg, 2005, 492; Schwarz, Schwachstellen der EU-Zinsrichtlinie, IStR 2006, 83; Fuest, Steuerharmonisierung und Steuerwettbewerb, 2006; Birgel/Linau, Neuregelung der Energiebesteuerung, StB 2006, 785; Seiler, Steuerstaat und Binnenmarkt, FS Isensee, 2007, 875; Geibel, Unternehmenssteuerrecht im europäischen Binnenmarkt: Grundstrukturen und Entwicklungstendenzen, JZ 2007, 277; Triantafyllou, Auf dem Wege zur Koordinierung der direkten Steuern in der EG?, EuR 2007, 671; Osterloh/Heinemann, The Political Economy of Corporate Tax Harmonization, ZEW 2008; Mayer/Heidfeld, Europarechtliche Aspekte einer Finanztransaktionssteuer, EuZW 2011, 373; Rehm, Europäisches Steuerrecht, 2013; Lang/Pistone/Schuch/Staringer, Introduction to European Tax Law on Direct Taxation, 4. Aufl. 2016; Jochimsen/Zinowsky, Konkretisierung der europäischen Richtlinie zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken, ISR 2016, 318.

1. ევროპული კავშირის გადასახადების პარმონიზაციის არსი და ფარგლები

შიდა ბაზარი, როგორც „სივრცე შიდა სამღვრების გარეშე“ (26-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV), გულისხმობს **საგადასახადო სამღვრების** აღმოფხვრას ევროკავშირის ფარგლებში. თავის მხრივ, წევრი სახელმწიფოების ფისკალური სუვერენიტეტი ევროკავშირში ძირითადად ხელუხლებელი რჩება. ამ მიდგომის საფუძველზე, 113-ე (AEUV) მუხლი ევროკავშირს ანიჭებს ბრუნვის გადასახადის, აქციზისა და **სხვა არაპირდაპირ გადასახადებთან** დაკავშირებული **სამართლებრივი დებულებების პარმონიზაციის** უფლებამოსილებას, თუმცა შემლუდულად: იგი პარმონიზაციას მოიცავს, როგორც ევროკავშირის ზოგადი სამართლებრივი დაახლოების განსაკუთრებულ შემთხვევას. ეროვნული საგადასახადო განაკვეთების უნიფიკაცია, პოლიტიკური თვალსაზრისით, რა თქმა უნდა, თავიდანვე არ იყო გათვალისწინებული, თუმცა კომპეტენციის დებულების ფორმულირებისა და მნიშვნელობის თანახმად, არ არის გამორიცხული. **სუბსიდიურობისა და პროპორციულობის პრინციპების** შესაბამისად (მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტი; EUV), პარმონიზაცია შემოიფარგლება მხოლოდ იმით, რაც **აუცილებელია** შიდა ბაზრის ჩამოყალიბებისა და ფუნქციონირებისთვის (113-ე მუხლი, AEUV). ეროვნული ფისკალური სუვერენიტეტის უზრუნველსაყოფად, 113-ე მუხლი (AEUV) ითვალისწინებს საბჭოს **ერთსულოვან** გადაწყვეტილებას. ეს ეხება ისეთ შემთხვევებსაც, როდესაც საგადასახადო ზომები მიიღება გარემოსდაცვითი (192-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი, AEUV) ან ენერგეტიკული პოლიტიკის (194-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, AEUV) კონტექსტში.

- 43** კომპანიებისა და კერძო პირებისთვის **პირდაპირი გადასახადების** დაახლოების ზომების მიღება – ძირითადად და ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-5 მუხლის კანონმდებლობის დაახლოების დებულებათა გათვალისწინებით – შესაძლებელია (115-ე მუხლი, AEUV). გადამწვევები ამ შემთხვევაშიც არის **ერთხმად** მიღებული გადაწყვეტილება. დაცული უნდა იყოს კავშირის კომპეტენციის ზოგადი შემზღუდვებიც, განსაკუთრებით იმითომ, რომ პირდაპირი გადასახადების პარმონიზაცია შიდა ბაზრის თვალსაზრისით, ნაკლებად აქტუალურია, ვიდრე არაპირდაპირი გადასახადებისა.
- 44** საგადასახადო პარმონიზაცია **მრავალრიცხოვან კომპლექსურ პრობლემებს** უკავშირდება. ამას იწვევს ეროვნული საბიუჯეტო, ფისკალური, ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკის, ასევე, ეროვნული საგადასახადო სისტემების განსხვავებები და საგადასახადო შემოსავლების უთანასწორო განაწილება გადასახადის ცალკეულ სახეებს შორის.
- 45** **არაპირდაპირ გადასახადებს** (განსაკუთრებით, ბრუნვის გადასახადს), გერმანიასა და ჩრდილოეთის წევრ სახელმწიფოებთან შედარებით, მნიშვნელოვნად მეტი წვლილი შეაქვთ, უპირველეს ყოვლისა, ევროკავშირის სამხრეთ ქვეყნების მთლიან საგადასახადო შემოსავლებში. ანალოგიურად, **მთლიანი ეროვნული საგადასახადო ტვირთი** (დაახლოებით, 25-50%-იანი ნაპრალით სახელმწიფოებს შორის) მნიშვნელოვნად განსხვავდება უფრო ლიბერალური ან უფრო განვითარებული სახელმწიფო ეკონომიკური სისტემის მქონე ქვეყნებისთვის ევროკავშირში.
- 46** ამ მიზეზების გამო, ევროკავშირის საგადასახადო პარმონიზაციაში პროგრესის **მიღწევა შენელებულია**. **დელორსის** კომისიის მიერ 1985 წლის თეთრ წიგნში გათვალისწინებული სწრაფი დაახლოება ვერ მოხერხდა. საგადასახადო პარმონიზაცია, სხვადასხვა ფაქტორს შორის, დამოკიდებულია ევროკავშირის ქვეყნების ზოგადი ეკონომიკური პოლიტიკის კოორდინაციის შედეგებზეც. მას ხელს უწყობს **მონეტარული კავშირის** დაარსებით უზრუნველყოფილი ძლიერი ფინანსური გამჭვირვალობა ევროზონაში. კომისია დღესდღეობით ყურადღებას ამახვილებს სახელმწიფოთაშორისი ეკონომიკური საქმიანობის საგადასახადო დაბრკოლებების წინააღმდეგ ბრძოლაზე, „მაგნე საგადასახადო კონკურენციის“ აღმოფხვრასა (აქ შეხედულებები განსხვავდება) და საგადასახადო თაღლითობის აცილებაზე (მათ შორის, წევრ სახელმწიფოთა ორგანოებს შორის კოორდინაციის გაზრდით). ყოველივე ამის მიზანია საგადასახადო საფუძვლის შექმნა ჭკვიანური და ეფექტიანი ბრდისთვის (მაგ.: ენერგიის დაბეგვრის სფეროში). ევროკავშირის პოლიტიკა მჭიდროდ უკავშირდება დიდი ოცულის/ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ქმედებებს.
- 47** ევროკავშირის საგადასახადო პარმონიზაციამ არ უნდა შექმნას სრული თანასწორობა. იგი უნდა ებრძოდეს გადამხდელის სხვა ქვეყანაში გადასვლას გადასახადებისაგან თავის არიდების, კანონმდებლობის გვერდის ავლისა და საგადასახადო რეჟიმის შეცვლის მიზნით, და აწესებდეს მინიმალურ სტანდარტებს (**საგადასახადო კოორდინაცია**). გარდა ამისა, უნდა შეიქმნას **კონკურენცია საგადასახადო სისტემებს შორის**, რათა ეკონომიკის აყვავების ინტერესებიდან გამომდინარე, თავიდან აიცილონ გადაჭარბებული დაბეგვრა (*Genschel, Steuerharmonisierung und Steuerwettbewerb in der EU, 2002*). კომისიამ თავისი საგადასახადო პოლიტიკის სტრატეგია წარმოადგინა 2001 წლის 23 მაისის შეტყობინებაში (KOM(2001) 260 საბოლოო, ABI. C 284/6),

რომელიც შემდგომში განახლდა „ევროპა 2020 სტრატეგიით“. ამ დოკუმენტის მიხედვით, წევრ სახელმწიფოთა საგადასახადო სისტემების **ზოგადი პარმონიზაციის საჭიროება** არ არსებობს. მეტიც, იგი ცნობს წევრი სახელმწიფოების თავისუფლებას, თავად აირჩიონ სისტემა, რომელიც საუკეთესოდ შეესაბამება მათ პრეფერენციებს, იმ პირობით, რომ ისინი არ ეწინააღმდეგება ევროკავშირის წესებს. ამასთან, კომისია აღიარებს, რომ შიდა ბაზრის დასრულება გარკვეულ პარმონიზაციას მოითხოვს (KOM(2010) 769 საბოლოო; SEC(2010) 1574; KOM(2009) 201 საბოლოო).

2. ევროპული კავშირის სამართალი და არაპირდაპირი გადასახადები

ლიტერატურა: *Lutz*, Harmonisierung der Umsatzsteuer in Europa, 1997; *Hild/König*, Leitfaden zum EU-Umsatzsteuerrecht, 2003; *Thiele*, Das Europäische Steuerrecht – Eine Herausforderung für den nationalen Gesetzgeber, ZEuS 2006, 41; *Rahn*, Dezentrale Umsatzbesteuerung und Europäischer Binnenmarkt, 2009; *Reiß*, Steuergerechtigkeit und Umsatzbesteuerung im Europäischen Binnenmarkt, FS Lang, 2011, 861; *Cortez/Vogel*, A Financial Transaction Tax for Europe?, EC Tax Review 2011, 16; *Mayer/Heidfeld*, Europarechtliche Aspekte einer Finanztransaktionssteuer, EuZW 2011, 373; *Henkow*, The Commission's Proposal for a Common System of Financial Transaction Tax: A Legal Appraisal, EC Tax Review 2012, 5; *Vogel*, Der EU-Richtlinienvorschlag zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer, IStR 2012, 12; *Aujean*, Harmonization of VAT in the EU: Back to the Future, EC Tax Review 2012, 134; *Cloer/Trencsik*, Die Finanztransaktionssteuer im Überblick, IWB 2012, 835; *Wäger*, Indirekte Besteuerung des Finanzsektors – Bereits gescheiterte, derzeit diskutierte und bislang unerörterte Reformmöglichkeiten, DStR 2012, 1829; *Mellinghoff*, Deutsches Umsatzsteuerrecht unter unions- und verfassungsrechtlichem Einfluss, UR 2013, 5; *Wernsmann/Zirkel*, Die Regelungskompetenz der EU für eine Finanztransaktionssteuer, EuZW 2014, 167; *Sikorski*, Umsatzsteuer im Binnenmarkt, 9. Aufl. 2016; *Weymüller*, Der neue Unionszollkodex und seine Auswirkungen auf die Umsatzsteuer, MwStR 2016, 487; *Scheller*, Brexit und die Folgen für das Zollrecht und die indirekten Steuern, DStR 2016, 2196; *Winterfeld/Rümker*, Finanzmarktstabilisierungsgesetze, in: Schimansky/Bunte/Lwowski (Hrsg.), Bankrechts-handbuch, 5. Aufl. 2017, § 124a.

კავშირის არაპირდაპირი გადასახადების 113-ე მუხლის (AEUV) შესაბამისად, პარმონიზაციის გრძელვადიანი მიზანი, საბაჟო კავშირთან ერთად, **შიდა საგადასახადო ბაზრის** შექმნაა. ეს სრულიად ზედმეტს ხდის ექსპორტისთვის გადასახადების გაუქმებას, საზღვარზე გადასახადების ამოღებასა და საგადასახადო კონტროლს ევროკავშირის შიდა საზღვრებში (*Hagen*, Die Harmonisierung der indirekten Steuern in Europa, 2000). ამისათვის საჭიროა, რომ მთელ კავშირში შეიქმნას არაპირდაპირი დაბეგვრის **დაახლოებით თანაბარი დონე**, აგრეთვე, გარდამავალი საგადასახადო შემოსავლების მთავრობათაშორისი კომპენსაციის მექანიზმი. ეს შესაძლებელს გახდის **დანიშნულების ქვეყნის პრინციპიდან** იმ წევრ სახელმწიფოში დაბეგვრაზე გადასვლას, რომელშიც რეალურად განხორციელდა მომსახურება (**ნარმოშობის ქვეყნის პრინციპი**). პოლიტიკური სირთულეების გათვალისწინებით, ამ მიზნის მიღწევა შესაძლებელია მხოლოდ თანდათანობით. 2000 წლიდან კომისია თავდაპირველად დასახული მიზნიდან (რაც სრულ პარმონიზაციას გულისხმობდა) გადავიდა საგადასახადო სისტემებს შორის კონკურენციაზე.

კანონმდებლობის დაახლოება ყველაზე მეტად წინ წავიდა **ბრუნვის გადასახადის** 49 სფეროში, რომელიც **კომერციული გარიგებების უდიდესი ნაწილისთვის ყველაზე**

მნიშვნელოვანი გადასახადია. მას ექვემდებარება ყველანაირი საქონლის მიწოდება, ყველანაირი სახის მომსახურება, რომელსაც დასაბეგრი პირი ახორციელებს საკუთარ ქვეყანაში გარკვეული ანაზღაურების სანაცვლოდ, აგრეთვე, საქონლის იმპორტი. ბრუნვის გადასახადის ზოგადი სისტემის ფუნდამენტური უნიფიკაცია დამატებული ღირებულების გადასახადის ფორმით, არ იყო მხოლოდ პირველი აუცილებელი ნაბიჯი საზღვრებზე გადასახადების აღმოსაფხვრელად. ამავე დროს, მან ევროკავშირში შექმნა **ძირითადი წინაპირობა წევრ სახელმწიფოთა ფინანსური შენატონების საკუთარი შემოსავლებით ჩანაცვლებისთვის**. პარმონიზაციის პირველი სახელმძღვანელო პრინციპების საფუძველზე, ევროპის ეკონომიკურმა გაერთიანებამ 1967-1973 წლებში შემოიღო **დამატებული ღირებულების გადასახადის სისტემა** (netto ყველა ფაზის გადასახადი), რომელმაც მანამდე გაამართლა საფრანგეთში, გერმანიაში კი ჩაანაცვლა ბრუტო ყველა ფაზის გადასახადი. ახლად განვერიანებულმა სახელმწიფოებმა ეს სისტემა უნდა გადაიღონ როგორც Acquis communautaire-ის ნაწილი. მნიშვნელოვანი იყო **დღგ-ის მე-6 დირექტივა 77/388 (ABl. 1977, L 145/1, გაუქმებული)**, რომელმაც უბრუნველყო **საგადასახადო დაბეგვრის გამოთვლის საფუძველთა** ფართო პარმონიზაცია. ამავდროულად, **დირექტივაში საერთო დღგ-ის სისტემის შესახებ**, რომელიც ასევე ცნობილია, როგორც **დღგ-ის სისტემის დირექტივა („MwStSystRL“)** (დირექტივა 2006/112, ABl. L 347/1, ცვლილებები), ბევრი ცვლილება შევიდა (*Hundt-EBwein*, UStB 2007, 224). დამატებით გამოიცა განხორციელების ყოვლისმომცველი რეგულაციაც (ბოლოს რეგულაცია 282/2011, ABl. L 77/1; შდრ. *Lamensch*, EC Tax Review 2011, 162; *Korn/Robisch*, DStR-Beih 2011, 29). ბრუნვის გადასახადის განაკვეთების პარმონიზაციისთვის, **საგადასახადო განაკვეთის დირექტივით** დაწესდა სტანდარტული ტარიფი **მინიმალური 15%-იანი განაკვეთით** (დირექტივა 2010/88, ABl. L 326/1). დირექტივა ბევრ გამონაკლისს შეიცავს.

დიდი მნიშვნელობა ენიჭება **აქციზების მოძრაობისა და კონტროლის სისტემას („Excise Movement and Control System“)**. მისი საშუალებით კონტროლდება აქციზური საქონლის გადაადგილება. 2010 წლის 1 აპრილიდან ქაღალდის ფორმულარები, რომლებიც ადრე ტვირთს ახლდა ტრანსპორტირებისას, ჩანაცვლდა ელექტრონული შეტყობინებით, რომელიც მიმღებს ეგზავნება წევრ სახელმწიფოთა ადმინისტრაციული ორგანოების მეშვეობით. გარდა ამისა, ევროკავშირი აგრძელებს ბრძოლას საგადასახადო თაღლითობის წინააღმდეგ. შიდა ბაზრის კონტექსტში საზღვრებზე ბრუნვის გადასახადის გაუქმების დასრულებისთვის მნიშვნელოვანი ძალისხმევაა საჭირო.

- 50** ბრუნვის გადასახადის გარდა, რომელიც ყველაზე მნიშვნელოვანი სამომხმარებლო გადასახადია საგადასახადო შემოსავლისა და ფიქსირებული დასაბეგრი ოპერაციების რაოდენობის თვალსაზრისით, წევრ სახელმწიფოებში მოქმედებდა **სხვა მრავალი სამომხმარებლო და ეკონომიკური გადასახადიც**, თუმცა მხოლოდ კონკრეტულ ქვებაზრებზე. ამასთან, აუცილებლად უნდა შეფასდეს მათი გავლენა საქონლის სახელმწიფოთაშორის გადაადგილებასა და საწარმოთა კონკურენტულ პოზიციაზე. თავის მხრივ, ამ გადასახადებს დიდი ფისკალური მნიშვნელობა აქვს ზოგიერთ წევრ სახელმწიფოში. შიდა ბაზრის თვალსაზრისით, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია,

პარმონიზებული იყოს: **ავტოსატრანსპორტო საშუალებების გადასახადები; სა-
დაზღვევო ხელშეკრულებისა და კაპიტალის გარიგების გადასახადები; ასევე,
თამბაქოს, ალკოჰოლის, ღვინის, ლუდის და ნავთობპროდუქტების აქციზები.**
ადგილობრივი გადასახადები (მაგ.: გართობის გადასახადი) შეიძლება უგულებელ-
ყოფილი იყოს კავშირის თვალსაზრისით. ბევრ წევრ სახელმწიფოში შენარჩუნებულია
ნაკლებმნიშვნელოვანი გადასახადები (მაგ.: მარილის, ძმრის, ყავის), რომელთა აღ-
მოფხვრა პოლიტიკური ნების საკითხია.

წევრ სახელმწიფოებში ხანგრძლივად გასტანა სტაგნაციის პერიოდმა, განსხვავებუ- **51**
ლი სამართლებრივი მდგომარეობით გამოწვეული სააქციზო და ეკონომიკური გა-
დასახადების პარმონიზაციის კუთხით. შესაბამისად, **1993 წლის 1 იანვარს შიდა
ბაზრის შექმნა** მნიშვნელოვანი წინ გადადგმული ნაბიჯი იყო. „**სისტემური დირექ-
ტივით**“ 92/12 (ABl. 1992, L 76/1; შეიცვალა დირექტივით 2008/118, ABl. 2009,
L 9/12) მოხერხდა „მოქნილობის კონცეფციაზე“ შეთანხმება (მინიმალური გადასა-
ხადების განაკვეთები და მოცულობა). მთელი რიგი **საგადასახადო განაკვეთები-
თა და სტრუქტურული დირექტივებით** კომპრომისებია მიღწეული ინდივიდუალურ
გადასახადებთან დაკავშირებით (Sievert, ZfZ 1992, 98). ხსენებული დირექტივებით
პირველი დაახლოება აქციზური გადასახადების სფეროში შეეხო **თამბაქოს ნაწარმს**
(Scheuer, ZfZ 2006, 2), **ალკოჰოლს, ალკოჰოლის შემცველ სასმელებსა და მინე-
რალურ ზეთს**. ნაკლებმნიშვნელოვანი გადასახადებისგან განსხვავებით, შენარჩუნდა
სხვა, „საზღვრის კვეთასთან ნაკლებად დაკავშირებული“ გადასახადები (მაგ.: ყავისა
და ბუნებრივი გაზის გადასახადები გერმანიაში). ჯერჯერობით, შეზღუდული პარმონი-
ზაციის მიზეზად შეიძლება ჩაითვალოს ძალიან დიფერენცირებული ინდივიდუალური
რეგულაციები. წევრ სახელმწიფოთა შორის ჯერ კიდევ უამრავი განსხვავებაა საგა-
დასახადო განაკვეთების მხრივ. ეკონომიკური გადასახადების თვალსაზრისით, ევ-
როკავშირი ცდილობს, უპირველეს ყოვლისა, ებრძოდეს დისკრიმინაციას და ორმაგ
დაბეგვრას კორპორაციული და კაპიტალის ბაზრის სამართლის სფეროში (დირექტივა
2008/7, ABl. 2008, L 46/11). მაგალითად, ეს ნიშნავს, რომ **კომერციულ რეესტრ-
ში რეგისტრაციისა და ნოტარიუსის საქმიანობის „საფასური“** კვალიფიცირდება,
როგორც არაპირდაპირი გადასახადი, და აღიარებულია მხოლოდ ხარჯებთან მიმარ-
თებით (EuGH, 21.3.2002, Rs. C-264/00, „Gründerzentrum“ [bad.-württ. Amtsnota-
rel]; Sandweg, NJW 2008, 410). **დაზღვევისა და ავტოსატრანსპორტო საშუალებე-
ბის გადასახადების** პარმონიზაცია კვლავაც ადრეულ ეტაპზეა.

ამჟამად კომისია ცდილობს **ფინანსური გადარიცხვების გადასახადის შემოღებას** **52**
(KOM(2011) 594 საბოლოო). წევრ სახელმწიფოებს შორის ამრთა სხვადასხვაობის
გამო, კომისიამ ჯერჯერობით ვერ შეძლო ამ ჩანაფიქრის შესრულება. ამის ნაცვლად,
11-მა წევრმა სახელმწიფომ, მათ შორის, გერმანიამ და საფრანგეთმა, თანამშრომ-
ლობის გაღრმავება მოითხოვა (Lappas/Ruckes, IStR 2013, 117 [120] და 255).
შედეგად, კომისიამ გამოსცა წინადადება საბჭოს დირექტივის თაობაზე ფინანსური
ტრანზაქციების გადასახადის სფეროში გაძლიერებული თანამშრომლობის შესახებ
(KOM (2013) 71 საბოლოო). ეს წინადადება აღნიშნული გადასახადის გავრცელების
სფეროს მხოლოდ მონაწილე ქვეყნებით ზღუდავდა. მოსალოდნელი დამატებითი შე-

მოსავალი, დაახლოებით, 30 მილიარდი ევროს სახით უნდა შესულიყო ევროკავშირის ბიუჯეტში. თუმცა, ამ წინადადებასთან დაკავშირებით კონსენსუსის მიღწევა ვერ მოხერხდა (იხ. *Wernsmann/Zirkel*, *EuZW* 2014, 167). ამასობაში, საფრანგეთმაც (2012 წლის 1 აგვისტოს მდგომარეობით) და იტალიამაც (2013 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით) შემოიღეს ეროვნული ფინანსური გადარიცხვების გადასახადები. 10 წევრი სახელმწიფო ამჟამად განიხილავს ასეთი გადასახადის დაწესების საკითხს. ბრექსიტის გათვალისწინებით, მათ არ სურთ ევროკავშირის ფინანსური ცენტრის დაზიანება. ასევე მიმდინარეობს მსჯელობა სხვა გადასახადების შემოღებაზე. მაგალითად, საუბარია **„ავიაკომპანიის ბილეთებზე სოლიდარობის გადასახადის“** დაწესების შესახებ, რომელიც დაფინანსების წყაროდ უნდა იქცეს ევროკავშირის განვითარების დახმარების ფონდისთვის (SEC/2005/1067). ამგვარი მოსაზრებები, ფუნდამენტური მიზეზების გამო, უარყოფილი უნდა იყოს, თუმცა, 2006 წლის 1 ივლისს საფრანგეთმა მაინც შემოიღო ასეთი სოლიდარობის გადასახადი საფრანგეთის აეროპორტებიდან განხორციელებულ ყველა ფრენაზე (გარდა სატრანზიტო ფრენებისა).

53 ევროკავშირის **გარემოსდაცვით პოლიტიკას** შეუძლია, ახალი იმპულსიც მისცეს ევროკავშირის საგადასახადო პარმონიზაციას. გამონაბოლქვების (რაც გლობალურად დამაზიანებელ **„სათბურის ეფექტს“** იწვევს) შემცირებაზე დისკუსიის დაწყების შემდეგ, 1992 წელს კომისიამ პირველად წარმოადგინა **ნახშირორჟანგის (CO2) ემისიებისა და ენერგეტიკის გადასახადი**. ფართომასშტაბიანი ცვლილებების შემდეგ, საბოლოოდ დამტკიცდა დირექტივა, რომ არსებული სამომხმარებლო გადასახადების სისტემის მოქმედების ფარგლები გავრცელებულიყო მინერალური ზეთების მიღმა არსებულ ენერგეტიკულ პროდუქტებზეც (მაგ.: ნახშირი, ბუნებრივი აირი და ელექტროენერგია) და გაზრდილიყო შესაბამისი საკავშირო მინიმალური განაკვეთები (დირექტივა 2003/96, *ABl.* 2003, L 283/51). 2011 წლის აპრილში კომისიამ წარადგინა წინადადება სისტემის შესწორებაზე (KOM(2011) 169 საბოლოო). შემოთავაზების თანახმად, მომავალში გასათვალისწინებელი იქნება როგორც CO2-ის ემისიის, ასევე რეგისტრირებული პროდუქტების ენერგეტიკული შემცველობა.

54 ჯერ კიდევ შიდა ბაზრის შექმნამდე, 1993 წელს არსებობდა გადასახადისგან გათავისუფლების სპეციალური პირობები ე.წ. „არაკომერციული იმპორტისთვის“ (ტურისტული შესყიდვები, პირადი სასაჩუქრე გზავნილები). კავშირის მოქალაქეებს პირადი ვიზიტებისას უნდა შეემეცნებინათ „ევროპა“. შიდა ბაზრის დაარსებისა და სასაზღვრო კონტროლის ძირფესვიანი გაუქმების შემდეგ, **წარმოშობის ქვეყნის პრინციპი** ეხება შიდა საკავშირო არაკომერციულ მოგზაურობასა და პირად სასაჩუქრე გზავნილებს. კერძო პირს შეუძლია, ღირებულებისა და რაოდენობის შეზღუდვად შეიძინოს საქონელი წევრ სახელმწიფოში, პირადი სარგებლობისთვის, და გაგზავნოს სხვა წევრ ქვეყანაში. მისთვის აღარ არსებობს გადასახადებისგან გათავისუფლების სხვა აუცილებლობა (გარკვეული სპეციალური რეგულაციების შესახებ: *Europäische Kommission, Unterwegs in Europa*, 2008).

3. ევროპული კავშირის სამართალი და პირდაპირი გადასახადები

ლიტერატურა: *Dahlberg*, Direct Taxation in Relation to the Freedom of Establishment and the Free Movement of Capital, 2005; *Lang/Pistone* (Hrsg.), The EU and Third Countries: Direct Taxation, 2007; *Graetz/Warren*, Dividend Taxation in Europe: When the ECJ Makes Tax Policy, *CML-Rev* 2007, 1577; *Kofler*, Doppelbesteuerungsabkommen und Europäisches Gemeinschaftsrecht, 2007; *Lenaerts*, Die direkte Besteuerung in der EU, 2007; *Haslehner*, Das Konkurrenzverhältnis

der Europäischen Grundfreiheiten in der Rechtsprechung des EuGH zu den direkten Steuern, IStR 2008, 565; O'Brien, Taxation and the Third Country Dimension of Free Movement of Capital in EU Law: the ECJ's Rulings and the Unresolved Issues, BTR 2008, 628; Helmke, Die Finanzkompetenzen der Europäischen Gemeinschaft, 2009; Lampert, Perspektiven der Rechtsangleichung auf dem Gebiet der direkten Steuern in der Europäischen Union, EuZW 2013, 493; Mitschke, Direktes Europäisches Steuerrecht auf Schlingerkurs?, IStR 2014, 37; Wittenstein, Eine aktuelle Momentaufnahme zur Steuergestaltung mit hybriden Finanzinstrumenten, IStR 2015, 160; Haase, Internationales und Europäisches Steuerrecht, 5. Aufl. 2017; Braun Binder, Rechtsangleichung in der EU im Bereich der direkten Steuern: Analyse der Handlungsformen unter besonderer Berücksichtigung des Soft Law, 2017.

ა) კომპეტენციები

უშუალოდ ეკონომიკური ოპერატორებისათვის დაწესებულ გადასახადებს არ აქვთ ისე- **55**
თივე პირდაპირი გავლენა ევროკავშირის შიდა ვაჭრობაზე, როგორც არაპირდაპირი გადასახადებს. ამ მხრივ შექმნილი ფაქტობრივი გარემოება კომპანიებმა უნდა გაითვალისწინონ ადგილმდებარეობის არჩევისას (მაგ.: გეოგრაფიული უპირატესობები, კარგი ინფრასტრუქტურა ან კარგი საგანმანათლებლო სტანდარტები). **პირდაპირი კორპორაციული დაბეგვრის** სახე და ოდენობა შიდა ბაზარზე აქტუალური საკითხია, თუმცა კანონმდებლობის დაახლოება *prima facie* აუცილებელი არ არის. მიუხედავად ამისა, მაღალი გადასახადების მქონე ქვეყნების მხრიდან ზეწოლის გამო, საკავშირო ინსტიტუტები დიდი ხანია მუშაობენ სუპრანაციონალური ჰარმონიზაციის პოლიტიკის შესაძლებლობებზე („Neumark Report“ 1962, „Van den Tempel Report“ 1970; 1975 წლის შემოთავაზება გადასახადების განაკვეთების დაახლოების შესახებ). პირდაპირი გადასახადები შეიძლება იყოს ეროვნული საბიუჯეტო, ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკის **მართვის საშუალება**. როგორც ფაქტორებთან დაკავშირებული გადასახადები, ისინი მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს **კომპანიების ადგილმდებარეობის არჩევასა და ინვესტიციების მართვაზე**. საგადასახადო ხარჯების უპირატესობების მიზეზთა გამო, ისინი ასევე იწვევს კაპიტალისა და წარმოების გადაადგილების პროვოცირებას; ამასთანავე, უზრუნველყოფენ განვითარების შესაძლებლობებს ევროკავშირის დაბალი გადასახადების მქონე ქვეყნებში (მაგ.: ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები) და ზრდიან ზეწოლას მაღალი გადასახადების მქონე ქვეყნებზე, რათა შემცირდეს კორპორაციული გადასახადების გადაჭარბებული დონე. ყოველ შემთხვევაში, გადასახადებისათვის გვერდის ავლის მცდელობები თავიდან უნდა აიცილონ.

პირდაპირი გადასახადები არ შედის ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ **56**
ხელშეკრულების 113-ე მუხლის ჰარმონიზაციის კომპეტენციაში: მათზე ვრცელდება 115-ე მუხლის (AEUV) **სამართლებრივი დაახლოების ზოგადი კომპეტენცია**; შეიძლება გამოყენებული იყოს 352-ე მუხლით (AEUV) გათვალისწინებული **ხელშეკრულების განვრცობის კომპეტენცია**. 114-ე მუხლის (AEUV) შესაბამისი „შიდა ბაზრის კანონმდებლობის დაახლოება“ გამორიცხულია (114-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV). საბჭო გადანაცვტილებას ყოველთვის ერთხმად იღებს. ევროკავშირის ინსტიტუტები ნაწილობრივ იყენებენ **რბილი მართვის ინსტრუმენტს** (მაგ.: კორპორაციული დაბეგვრის ქცევის კოდექსი“, 1998).

- 57** ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ფართომასშტაბიან პრეცედენტულ სამართალში განმარტა (*Cordewener, Europäische Grundfreiheiten und nationales Steuerrecht*, 2002; მესამე ქვეყნებთან მიმართებით: *Lang/Pistone (Hrsg.)*, *The EU and Third Countries: Direct Taxation*, 2007), რომ წევრმა სახელმწიფოებმა თავიანთი ეროვნული საგადასახადო სუვერენიტეტი **დისკრიმინაციის აკრძალვის ზოგადი პრინციპისა (მე-18 მუხლი, AEUV) და ხელშეკრულების ოთხი ძირითადი თავისუფლების** დაცვით უნდა განახორციელონ. ძირითადი მიზანია საკმარისი დაახლოება, რათა შიდა ბაზარზე შეიქმნას გრძელვადიანი საფუძვლები 26-ე მუხლის მე-2 პუნქტით (AEUV) დადგენილი პირობების შესასრულებლად (*De Weerth, RIW* 2003, 131; *Rz.* 35/9). ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ცდილობს, რომ წევრ სახელმწიფოთა დისკრიმინაციულ ქცევას ძირითადი თავისუფლებების ფართო გამოყენებით დაუპირისპირდეს. წევრი-სახელმწიფოების საგადასახადო სუვერენიტეტში მნიშვნელოვანი ჩარევის გამო სასამართლო პრაქტიკა ზოგჯერ მწვავე კრიტიკას აწყდება (*Graetz/Warren, CMLRev* 2007, 1577). კონფლიქტი მწვავედება, როდესაც საქმე ეხება ევროკავშირის არაწევრი ქვეყნებიდან მიღებული შემოსავლის საგადასახადო დაბეგრას, რაც, ძირითადად, კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილების დაცვას მოიცავს (*O'Brien, BTR* 2008, 628).
- 58** კომისია, უპირველეს ყოვლისა, ხედავს კოორდინაციის საჭიროებას (KOM(2006) 823 საბოლოო). გარდა ამისა, ასევე თვლის, რომ განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საგადასახადო დაბრკოლებების აღმოფხვრა, რომელთაც მოქალაქეები და კომპანიები აწყდებიან სახელმწიფოთაშორისი საქმიანობისას (KOM(2010) 769 საბოლოო). შეზღუდული ფორმით კომისია ცდილობს „მაგნე საგადასახადო კონკურენციასთან“ ბრძოლასაც.

ბ) ფიზიკურ პირთა შემოსავლების დაბეგვრა

- 59 ფიზიკურ პირთა საშემოსავლო გადასახადები** (კერძოდ, შემოსავლის, ხელფასისა და ქონების გადასახადები) თითქმის საერთოდ არ ეხება შიდა ბაზარს. მათი ადაპტირება სოციალურ-პოლიტიკური მიზეზების გამო საჭიროა მხოლოდ მაშინ, თუ გარკვეული საგადასახადო რეგულაციების სახელმწიფოთაშორისი ელემენტების მეშვეობით, მაგალითად, **მიგრანტი და ტრანსსასაზღვრო მუშაკები** არახელსაყრელ მდგომარეობაში არიან სხვა დასაბეგრ დასაქმებულებთან შედარებით. ეს არის ის, რის გამოსწორებასაც ცდილობს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო თავისი პრეცედენტული სამართლით დისკრიმინაციის ზოგად აკრძალვასა და ძირითად თავისუფლებებთან მიმართებით, რაზეც ზემოთ არის საუბარი (მაგ.: *EuGH*, 25.1.2007, *Rs. C-329/05*, „*Meindl*“). სახელმწიფოთაშორისი ელემენტებისგან წარმოქმნილი დაბრკოლებების (მაგ.: ორმაგი დაბეგვრა, ცალკეულ წევრ სახელმწიფოებში ანაზღაურების რთული პროცედურები და შესაბამისი წევრი სახელმწიფოების საგადასახადო სისტემების შესახებ ინფორმაციის მოპოვების სირთულეები (გამჭვირვალობის არარსებობა)) აღმოფხვრაზე მახვილდება ყურადღება კომისიის სტრატეგიაში წევრი სახელმწიფოების მარტივი, სამართლიანი და ეფექტიანი საგადასახადო სისტემების შესახებ, რომელიც 2010 წლის დეკემბერში გამოქვეყნდა და „ევროპის 2020 წლის

სტრატეგიის“ ნაწილია (ს. KOM(2010) 769 საბოლოო; SEC(2010) 1574; KOM(2009) 201 საბოლოო).

გ) კორპორაციული დაბეგვრა

შიდა ბაზრისთვის მისი მნიშვნელობის მიუხედავად, პირდაპირი კორპორაციული გადასახადების პარმონიზაციამ ჯერჯერობით ვერ მიაღწია რაიმე პროგრესს. მრავალმა წინააღმდეგობამ წევრ სახელმწიფოთა მხრიდან ხელი შეუშალა დაახლოების კომისიის მცდელობებს (მათ შორის ჩარჩო პროგრამა 1967, დელორსის თეთრი წიგნი 1985, რუდინგის კომიტეტის წინადადებები 1992). შედეგად, „მავნე საგადასახადო კონკურენციის წინააღმდეგ ბრძოლის **ღონისძიებათა პაკეტი**“, რომელიც საბჭომ 1997 წლის 1 დეკემბერს მიიღო (ABl. 1998, C 2/1), 1998 წელს **კორპორაციული დაბეგვრის ქვეყნის კოდექსად** გარდაიქმნა (ABl. 1998, C 2/2). ეს არის პოლიტიკური შეთანხმება, რომლის თანახმად, წევრ სახელმწიფოებს სურთ, თავიდან აიცილონ გადასახადების შემცირება სხვა წევრ სახელმწიფოთა ხარჯზე. კოდექსს ახლავს კომისიის შეტყობინება **საგადასახადო საკითხებში სახელმწიფო დახმარების** შესახებ (ABl. 1998, C 384/3). ამავდროულად, როგორც ბრუნვის გადასახადის შემთხვევაში, კომისია გეგმავს **კორპორაციული საგადასახადო ბაზების** პარმონიზაციას – საერთო კონსოლიდირებული კორპორაციული საგადასახადო ბაზის (GKKB) შექმნას (KOM (2011) 121 საბოლოო). მსგავსი ბაზა უზრუნველყოფდა გამჭვირვალობას საგადასახადო კონკურენციის გამორიცხვის გარეშე; მრავალი დამკვირვებლისთვის ეს გეგმები მხოლოდ და მხოლოდ პირველი ნაბიჯია ყოვლისმომცველი პარმონიზაციისკენ. კორპორაციული (კორპორაციების) გადასახადების პარმონიზაციისას, გასათვალისწინებელია **ორმაგი დაბეგვრის შედეგების** თავიდან აცილება (Heydt, EuZW 2000, 33; Kofler, Doppelbesteuerungsabkommen und Europäisches Gemeinschaftsrecht, 2007). პარმონიზაციის პროცესის დაგვიანების/ჩამორჩენის გამო, ზოგიერთი წევრი სახელმწიფო ორმხრივი თანამშრომლობის გზას დაადგა (მაგ.: გერმანიისა და საფრანგეთის თანამშრომლობა კორპორაციული დაბეგვრის სფეროში) (იხ. Grünbuch der Deutsch-Französischen Zusammenarbeit – Konvergenzpunkte bei der Unternehmensbesteuerung v. 1.2.2012; პირდაპირი გადასახადების სფეროში ორმხრივი თანამშრომლობის დასაშვებობის შესახებ იხ. Lampert, EuZW 2013, 493). 2015 წლის ივნისში კომისიამ დაამტკიცა ევროკავშირში სამართლიანი და ეფექტიანი კორპორაციული დაბეგვრის სამოქმედო გეგმა (KOM(2015) 302 საბოლოო). მან დაადგინა მოქმედების ხუთი სფერო: საერთო კონსოლიდირებული კორპორაციული საგადასახადო ბაზის ახალი ვერსიის შემუშავება; სამართლიანი დაბეგვრის უზრუნველყოფა იმ ადგილზე, სადაც მიიღწევა მოგება; ევროკავშირში კომპანიებისათვის გაუმჯობესებული გარემოს შექმნა; გამჭვირვალობის გაუმჯობესება; და ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებს შორის თანამშრომლობის გაუმჯობესება.

4. ფინანსური ადმინისტრაციების თანამშრომლობა

ლიტერატურა: Schön, Gestaltungsmissbrauch im europäischen Steuerrecht, 1996; Saß, Verhältnis der steuerrechtlichen Antiumgehungsvorschriften zu den EU-Grundfreiheiten, DB 1997, 2250;

Gibhardt, Hinterziehung von Umsatzsteuern im europäischen Binnenmarkt, 2001; Lang, Direkte Steuern und EU-Steuerpolitik – Wo bleiben die Visionen?, IStR 2013, 365; Benz/Böhm, Aktueller Stand der steuerpolitischen Vorhaben der EU, DB 2015, 1679; Heintzen, Europäisierung des Steuerverfahrensrechts?, DStZ 2015, 264.

- 61** წევრი სახელმწიფოების მატერიალური საგადასახადო კანონმდებლობის დაახლოება მოითხოვს **საგადასახადო ადმინისტრაციული სამართლის გარკვეულ პარმონიზაციას** (შდრ. Heintzen, DStZ 2015, 264). მხოლოდ საგადასახადო რეგულაციების ერთგვაროვანი გამოყენება და რეგულარული საგადასახადო კონტროლი (მაგ.: საწარმოს შემოსულების ფარგლებში) უზრუნველყოფს გადასახადის გადამხდელთა თანაბრად ეფექტიან საგადასახადო დატვირთვას. ამასთან, კავშირის სამართლებრივი პარმონიზაციის დირექტივები ძალზე იშვიათად შეიცავს საგადასახადო პროცედურასთან დაკავშირებულ დებულებებს.
- 62** აქამდე ევროკავშირის მთავარი ფოკუსი მიემართებოდა არა „შიდა საგადასახადო ადმინისტრაციის“ დაარსებას, არამედ წევრ სახელმწიფოთა **ფინანსურ (საგადასახადო) ადმინისტრაციების შორის თანამშრომლობის** ხელშეწყობას. **ინფორმაციისა და გამოცდილების ყოვლისმომცველი გაცვლისა** და საგადასახადო დავალიანების შესრულებაში („Eurofisc“) **სწრაფი ადმინისტრაციული დახმარებით** უნდა აღმოიფხვრას საერთაშორისო გადასახადების აცილება და მათთვის გვერდის ავლა, განსაკუთრებით, ისეთი მიზნებით, როგორიცაა თანაბარი დაბეგვრა და ევროკავშირის საკუთარი შემოსავლებით უზრუნველყოფა. 2012 წლის 6 დეკემბერს კომისიამ წარმოადგინა სამოქმედო გეგმა საგადასახადო თაღლითობებისა და გადასახადებისაგან თავიდან არიდების წინააღმდეგ (KOM(2012) 722 საბოლოო; იხ. Lang, IStR 2013, 365). მასში შემავალი ღონისძიებების განხორციელება ჯერ არ დასრულებულა, მაგრამ თავდაპირველი წარმატება სახეზეა (Benz/Böhm, DB 2015, 1679). გადასახადებისგან უკანონო თავის არიდების გარდა, მთელი ძალისხმევა მიემართება **გადასახადებისთვის გვერდის ავლის ზოგად აკრძალვას**, როგორც კავშირის სამართლის პრინციპის შემუშავებას (Schön, Gestaltungsmissbrauch im europäischen Steuerrecht, 1996). საგადასახადო საკითხებში გამჭვირვალობის გასაზრდელად, კომისიამ 2015 წლის 18 მარტს წარმოადგინა ღონისძიებათა პაკეტი (KOM(2015) 136 საბოლოო), რომლის ძირითადი პუნქტები, სხვა საკითხებთან ერთად, შეეხებოდა ინფორმაციის გაცვლის გაუმჯობესებასა და ევროკავშირის ადმინისტრაციული დახმარების დირექტივაში შემოთავაზებულ ცვლილებებს (იხ. KOM(2015) 135 საბოლოო). ინფორმაციის ავტომატური გაცვლა ეროვნულ სამართალში უნდა ასახულიყო 2015 წლის 31 დეკემბრის ჩათვლით. ასევე, 2015 წლის მარტში კომისიამ შვეიცარიასთან ხელი მოაწერა საგადასახადო ხელშეკრულებას, რომლის თანახმად, გადასახადებისგან თავის არიდების წინააღმდეგ ბრძოლის მიზნით, ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები და შვეიცარია 2018 წლიდან ავტომატურად გაცვლიან მონაცემებს საბანკო ანგარიშების შესახებ. ძალაში შესასვლელად ხელშეკრულება საჭიროებს შესაბამისი პროცედურების გავლას საბჭოსა და თავად შვეიცარიის მხრიდან. 2016 წლის თებერვალში ამას მოჰყვა საგადასახადო ხელშეკრულება ევროკავშირსა და ანდორას შორის, რომელიც ასევე ავალდებულებს მხარეებს ინფორმაციის ავტომატურ გაცვლას ფინანსური ანგარიშების შესახებ.

ძირითადი სამართლებრივი საფუძვლებია **ადმინისტრაციული დახმარების შესახებ დირექტივა 63 77/799** (ABl. 1977, L 336/15, ცვლილებები; 1.1.2013 შეიცვალა დირექტივით 2011/16, ABl. L 64/1), 2012 წლის 2 მაისის რეგულაცია 389/2012, ადმინისტრაციული ორგანოების თანამშრომლობის შესახებ (ABl. L 121/1) და რეგულაცია 904/2010 ადმინისტრაციული ორგანოების თანამშრომლობისა და დღგ-ის სფეროში თაღლითობის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ (ABl. L 268/1).

IV. მიმოხილვა

საერთო ჯამში, საგადასახადო სფეროში კავშირის მოქმედება **არ დასრულებულა 64** და მისი **მომავალი ჯერჯერობით გაურკვეველია**. მხოლოდ ბრუნვის გადასახადის სფეროში შეიმჩნევა გარკვეული პროგრესი, სადაც წევრ სახელმწიფოებს ბოჭავს დღგ-ის დირექტივის (MwStSystRL) ფართო მოთხოვნები. გერმანიაში ეს დირექტივა მოიხსენიება როგორც „ბრუნვის გადასახადის ძირითადი კანონი (კონსტიტუცია)“, და ბრუნვის გადასახადი განიხილება როგორც „ევროპული გადასახადი“ (Mellinghoff, UR 2013, 5, 15). თუმცა, შიდა ბაზრის ჩამოყალიბების პროცესი და **საზღვრებზე გადასახადების თანდათანობითი გაუქმება და აღმოფხვრა** დღემდე არ დასრულებულა. ამავდროულად, 90-იანი წლებიდან სუბსიდიურობის პრინციპის ხაზგასმამ ბევრ ქვეყანაში გააძლიერა ტენდენცია, რომლის მიხედვითაც, ეს სახელმწიფოები ევროკავშირის საგადასახადო სისტემების კონკურენციას უფრო ეყრდნობიან, ვიდრე სრულ საგადასახადო ჰარმონიზაციას. ეს განსაკუთრებით პირდაპირ გადასახადებს ეხება. მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირის საგადასახადო პოლიტიკის შესახებ კომისიის 2001/2002 და 2005 წლის სტრატეგიულმა დოკუმენტებმა შეამცირა წინა ამბიციები, 2010 წლის 20 დეკემბერს კომისიამ თავის სტრატეგიაში განსაზღვრა, თუ როგორ შეიძლება იმ საგადასახადო დაბრკოლებათა აღმოფხვრა, რომლებიც ხელს უშლის ევროკავშირის მოქალაქეებს, რომ სახელმწიფოთაშორის სიტუაციებში ისარგებლონ შიდა ბაზრით. ეს განსაკუთრებით მოიცავს ორმაგ დაბეგვრას, ანაზღაურების რთულ პროცედურებსა და გამჭვირვალობის არარსებობას წევრ სახელმწიფოთა ცალკეულ საგადასახადო სისტემებთან მიმართებით (იხ. KOM(2010) 769, საბოლოო; SEC(2010) 1574; KOM(2009) 201, საბოლოო). ეს მიდგომა „ევროპა 2020 სტრატეგიის“ ნაწილია, რომელიც მიზნად ისახავს ევროკავშირში მდგრადი განვითარების უზრუნველყოფას და უფრო ღრმა შიდა ბაზრის არსებობას. წევრ სახელმწიფოებში საგადასახადო პოლიტიკის კოორდინაციის გაფართოება ხელს შეუწყობს ამ მიზანს. რაც შეეხება კორპორაციულ დაბეგვრას, კომისია კონცენტრირებულია შიდა ბაზარზე მოქმედი კომპანიებისთვის საერთო საგადასახადო ბაზის შექმნაზე. ეს განსაკუთრებით ნათლად არის ფორმულირებული ევროკავშირში სამართლიანი და ეფექტიანი კორპორაციული დაბეგვრის სამოქმედო გეგმაში, რომელიც ივნისში მიიღეს (იხ. KOM(2015) 302 საბოლოო). შიდა ბაზარი არ იფუნქციონირებს, თუკი წევრი სახელმწიფოები საკუთარ უფლებამოსილებებს საგადასახადო პოლიტიკის სფეროში გამოიყენებენ თავიანთი საინვესტიციო პოლიტიკის უსამართლო სტიმულირებისათვის.

§36. მომხმარებელთა უფლებების დაცვა, ინტელექტუალური საკუთრება, კორპორაციული სამართალი, საკოლიზიო და საპროცესო სამართალი: კერძო სამართლის ევროპეიზაციის შესახებ

I. პრინციპები

ლიტერატურა: *Suhr*, Richtlinienkonforme Ausgestaltung im Privatrecht und nationale Auslegungsmethodik, 2012; *Riesenhuber*, EU-Vertragsrecht, 2013; *Arnold*, Grundlagen eines europäischen Vertragsrechts, 2014; *v. Bar*, Privatrecht europäisch denken!, JZ 2014, 473; *Kohler/Puffer-Mariette*, EuGH und Privatrecht, ZEuP 2014, 696; *Lippstreu*, Wege der Rechtsangleichung im Vertragsrecht, 2014; *Kötz*, Europäisches Vertragsrecht, 2. Aufl. 2015; *Schmidt-Kessel*, Europäisches Vertragsrecht, in: *Riesenhuber* (Hrsg.), Europäische Methodenlehre, 3. Aufl. 2015, § 17; *Gebauer/Teichmann* (Hrsg.), Europäisches Privat- und Unternehmensrecht, EnzEuR VI, 2015; *Heiderhoff*, Europäisches Privatrecht, 4. Aufl. 2016; *Heinze*, Schadensersatz im Unionsprivatrecht, 2016; *Stempel*, Treu und Glauben im Unionsprivatrecht, 2016; *Langenbucher* (Hrsg.), Europäisches Privat- und Wirtschaftsrecht, 4. Aufl. 2017; *Schulze/Zoll*, Europäisches Vertragsrecht, 2. Aufl. 2017; *Lüttringhaus*, Vertragsfreiheit und ihre Materialisierung im Europäischen Binnenmarkt, 2018.

1. კერძო სამართლის პარმონიზაციის ძირითადი პრობლემები

- 1 მაშინ, როდესაც, თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სფეროს რეგულაციები შეიცავს საპროცესო და საკოლიზიო სამართლის საკითხებში პარმონიზაციის ან, სულ მცირე, კოორდინაციის მკაფიო კომპეტენციის საფუძველს (81-ე მუხლი, AEUV), მატერიალური კერძო სამართლის დაახლოება ევროკავშირის ინსტრუმენტებით **რთული და სახიფათო წამოწყებაა**. წევრ სახელწიფოთა მიერ გამოცემული სუვერენული აქტების ურთიერთალიარება, რაც ფართოდ გამოიყენება საჯარო სამართლის სფეროში, კერძო და ავტონომიურად გაფორმებული ხელშეკრულებების უდიდესი მნიშვნელობის გამო, მხოლოდ ნაწილობრივ არის ხელსაყრელი. რჩება მხოლოდ **პარმონიზაცია**. თუმცა, ამისათვის ყოველმომცველი კომპეტენცია არ არსებობს: მხოლოდ სხვადასხვა ცალკეული კომპეტენციის გამოყენება შეიძლება. შესაბამისად, პრაქტიკას შერჩევითი მიდგომა ახასიათებს; დომინირებს **ცალკეული კომპლექსების** თაობაზე გამოცემული დირექტივები, რომლებშიც ყურადღება გამახვილებულია **მომხმარებელთა უფლებების დაცვაზე** და **ევროპიკური სამართლის ცალკეულ სფეროებზე**.
- 2 ჩარევები **ტრადიციებით გაჯერებულ სამოქალაქო სამართლის სისტემებში**, რომლებიც ხშირად ასევე სისტემური კოდიფიკაციებით ხასიათდება, გარკვეული სახის პრობლემებს იწვევს, მაშინაც კი, როცა ეს ეროვნული სისტემები გარკვეულწილად ერთგვაროვან წყაროს, კერძოდ, რომის სამართალს ემყარება. დამატებით სირთულეა ზოგადად მიღებული დეფინიციებისა და მათი შორის განსხვავებების დადგენა ევროპულ დონეზე. გარდა ამისა, ევროკავშირის თითოეულ კომპეტენციას სხვადასხვა სპეციფიკური მიზანი აქვს, რაც გავლენას ახდენს შესაბამის სამართლებრივ აქტებზე. თუმცა, ეს ეწინააღმდეგება კერძო სამართლის ტრადიციულ (თუმცა არა ყოველთვის გამოყენებად) თვითაღქმას, როგორც ნეიტრალურ წესრიგს, რომელიც, პირველ რიგ-

ში, კერძო ავტონომიით ხასიათდება და სისტემატურად არის კოდიფიცირებული (v. *Danwitz*, ZEuP 2010, 463). ვინაიდან არ არსებობს ყოვლისმომცველი რეგულაციების მიღების კომპეტენცია, არსებული სამართლებრივი აქტები შემოიფარგლება **შეზღუდული მოქმედების სფეროთი**: მაგალითად, 2011 წელს ხელახლა კოდიფიცირებულ (იხ. *Oelsner*, EuZW 2011, 940) დირექტივა (2011/7 ABL. L 48/1) კომერციულ გარიგებებში **დაგვიანებულ გადასახადებთან** ბრძოლის შესახებ, რაც კონკურენციის დამახინჯების ასაცილებლად აღიქმება, როგორც ყოვლისმომცველი, და არა მხოლოდ საზღვრის კვეთის ასპექტის მქონე; აგრეთვე *Geoblocking*-ის (ე.ი. შიდა ბაზრის გარკვეულ სფეროებში (პირველ რიგში, ინტერნეტთან დაკავშირებით) შემოთავაზებათა მიზნობრივი შეზღუდვა (რეგულაცია 2018/302, ABL. L 60/1)) წინააღმდეგ ბრძოლის შიდა ბაზარზე გათვლილი პროექტი ან დირექტივა 2016/943 (ABL. L 157/1) **სავაჭრო საიდუმლოების** დაცვის შესახებ.

ამ პრობლემების გათვალისწინება და, ამავე დროს, მოქალაქეებისათვის სასარგებლო ევროპული სამართლებრივი ერთიანობის შემუშავება შესაძლებელი იქნებოდა, თუკი ჩამოყალიბდება ევროკავშირის კერძო სამართლის პარმონიზაციის სრულყოფილი ხედვა (რომელიც ვერ განხორციელდება შესაბამისი ახალი კომპეტენციის გარეშე) და დამტკიცდება **ევროპული სამოქალაქო კოდექსი**.

2. საერთო შეხედულებების ფარგლები

ლიტერატურა: *Eidenmüller/Faust/Grigoleit/Jansen/Wagner/Zimmermann*, Der Gemeinsame Referenzrahmen für das Europäische Privatrecht, JZ 2008, 529; *Pfeiffer*, Von den PECL zum DCFR, ZEuP 2008, 679; *Wagner*, Vom akademischen zum politischen DCFR, ZEuP 2008, 677; v. *Bar/Schulte-Nölke/Schulze* (Hrsg.), Der akademische Entwurf für einen Gemeinsamen Referenzrahmen: Kontroversen und Perspektiven, 2009; *Schulze*, Common Frame of Reference and Existing EC Contract Law, 2. Aufl. 2009; *Wagner* (Hrsg.), The common frame of reference: a view from law & economics, 2009; *Antoniolli/Fiorentini* (Hrsg.), A Factual Assessment of the Draft Common Frame of Reference, 2010; *Mance*, The Common Frame of Reference, ZEuP 2010, 457; *Storme/Terryn* (Hrsg.), The Common Frame of Reference, 2012; *van Erp* (Hrsg.), The future of European property law, 2012.

1980-იანი წლების ბოლოდან მზარდი ინტენსივობით განიხილება ევროპული კერძო სამართლის ძირითადი კოდიფიკაციის ამბიციური პროექტი, რასაც საფუძველი ჩაუყარა პრაქტიკისა და მეცნიერების თანამშრომლობამ. ეროვნული პრეცედენტული სამართლისა და მეცნიერების ანალიზის საშუალებით, უნდა შემუშავდეს „**საერთო ევროპული სამართლებრივი პრინციპები**“ („Principles of European Contract Law“ – PECL). ამ მოსამზადებელი სამუშაოების საფუძველზე, კომისიამ 2001 და 2003 წლებში გამოსცა ორი შეტყობინება (ABL. 2001, C 255/1 და 2003, C 63/1), რითიც **სახელშეკრულებო სამართლის** სფეროში წამოიწყო შესაბამისი დისკუსია. მოგვიანებით წარდგენილი იქნა (ევროპული კვლევის მხარდაჭერით დაფინანსებული პროექტის ფარგლებში) მეცნიერების მიერ შედგენილი საერთო შეხედულებათა ფარგლების („Draft Common Frame of Reference – DCFR“) პროექტი.

საბოლოო ჯამში, კომისიის მიერ დანიშნულ ექსპერტთა ჯგუფს უნდა შეემუშავებინა **საერთო შეხედულებათა ფარგლები** („Common Frame of Reference“) (დადგენილება. 2010/233, ABL. L 105/109). მიზანი გახლდათ „ძირითადი პრინციპების, განმარტებებისა და სანიშნო რეგულაციების არასავალდებულო პაკეტის“ მიღება „...რომელიც კანონმდებლებმა უნდა გამოიყენონ კავშირის დონეზე, საკანონმდებლო პროცესში მეთი თანმიმდევრულობისა და ხარისხის უზრუნველსაყოფად.“

3. დისკრეციული სახელშეკრულებო სამართალი

ლიტერატურა: *Fleischer*, Optionales europäisches Privatrecht („28.Modell“), *LabelsZ* 2012, 235; *Schmidt-Kessel* (Hrsg.), Ein einheitliches europäisches Kaufrecht?: Eine Analyse des Vorschlags der Kommission, 2012; *Schulze* (Hrsg.), Common European Sales Law, 2012; *Wendehorst/Zöchling-Jud* (Hrsg.), Am Vorabend eines gemeinsamen Europäischen Kaufrechts, 2012; *Eidenmüller*, What can be wrong with an option?, *CMLRev* 2013, 69; *Ganuza/Gomez*, Optional law for firms and consumers, *CMLRev* 2013, 11; *Ghazan/Arndt*, Das Gemeinsame Europäische Kaufrecht, 2014; *Pinkel/Schmid/Falke* (Hrsg.), Funktionalität und Legitimität des Gemeinsamen Europäischen Kaufrechts, 2014; *Wulf*, Institutional competition between optional codes in European contract law: a theoretical and empirical analysis, 2014.

- 4 გემოსხენებული მოსაზრებების პარალელურად, დისკუსიის საგანი იყო „ევროპული სამოქალაქო კოდექსი“ შექმნა, ერთ-ერთი ხელმისაწვდომი ვარიანტის სახით: ის კი არ ჩაანაცვლებდა ეროვნულ **სამართლებრივ სისტემებს**, არამედ კუთვნილ ადგილს დაიკავებდა მათ **გვერდით**. ვინაიდან ეს, უპირველეს ყოვლისა, ხელს უწყობდა კომპანიების საქმიანობას შიდა ბაზარზე, აღნიშნული მოსაზრებები ძირითადად შეეხებოდა ვალდებულებით სამართალს და კერძო სამართლის ზოგად ნაწილს, ხოლო სანივთო (უპირველეს ყოვლისა, საოჯახო სამართალი) და მემკვიდრეობითი სამართალი, უმეტესწილად, ხელუხლებელი რჩებოდა. ამის გათვალისწინებით, კომისიამ 2011 წლის შემოდგომაზე წარმოადგინა **ნასყიდობის სამართლის** პროექტი (KOM(2011)635 საბოლოო). პროექტი (არასწორად) ეყრდნობა ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 114-ე მუხლს. დიდი წინააღმდეგობის გამო, იგი უკან გაიხმეს.

II. მომხმარებელთა უფლებების დაცვა

ლიტერატურა: **შეჯამება:** ევროკავშირის მომხმარებელთა დაცვის შესახებ *Micklitz/Rott*, Verbraucherschutz, in: *Dauses/Ludwigs* (Hrsg.), HB EU-WirtschaftsR, H V, 2013.

სხვა ლიტერატურა: *Schulte-Nölke/Lubos* (Hrsg.), Perspectives for European Consumer Law, 2009; *Grigoleit*, Der Verbraucheracquis und die Entwicklung des Europäischen Privatrechts, *AcP* 2010, 354; *Devennay/Kenny*, European Consumer Protection Law, 2011; *Baumgartner/Brünner/Trüten* (Hrsg.), Verbraucherrecht der Europäischen Union, 2017.

ინტერნეტმისამართი: https://europa.eu/pol/cons/index_de.htm

1. მომხმარებელთა უფლებების დაცვის ევროპული პოლიტიკის საფუძვლები და განვითარება

- 5 თანამედროვე ინდუსტრიულ სამყაროში, რომელიც საქონლისა და მომსახურების სულ უფრო დიფერენცირებული ასორტიმენტით გამოირჩევა, ბაზარზე არსებული შემოთავაზებების მრავალფეროვნება და მასთან დაკავშირებული პირობები, სათანადო ინფორმაციისა და სხვა დახმარების გარეშე, განსაკუთრებული გამოწვევაა მომხმარებლისთვის. ეს არგუმენტი ხშირად ამართლებს **მომხმარებელთა დაცვის გარკვეულ საჭიროებას**. შესაბამისად, **მომხმარებელთა უფლებების დაცვა** სათანადო კანონმდებლობის მეშვეობით დიდი ხანია, გავრცელებული პრაქტიკაა წევრ სახელმწიფოებში (მაგ.: სამართლიანი ვაჭრობის უფლება), მისი ურთიერთობა ევროპულ შიდა ბაზართან კი ადრეულ ეტაპზევე გახდა განხილვის საგანი. თავისი სტრუქტურიდან გამომდინარე, ევროპულ გაერთიანებას მომხმარებელთა დაცვა უნდა გაეცნობიერებინა, როგორც **ევროპული გადამკვეთი ამოცანა**, როგორც ამჟამად არის ცალსახად გან-

საზღვრული ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მე-12 მუხლში. ამასთან, მომხმარებელთა შორს მიმავალი დაცვისათვის პატერნალისტური ტენდენციები შეიძლება თანდაყოლილი იყოს.

პირველი შესაბამისი სამართლებრივი აქტები გამოიცა მყარი სამართლებრივი საფუძვლის გარეშე. 1975 წელს საბჭომ წარმოადგინა **მომხმარებელთა დაცვის პირველი პროგრამა** (ABl. 1975, C 92/1). იგი შეიცავდა მომხმარებელთა **ხუთ ძირითად უფლებას** („კენედის უფლებები“), რომლებიც დღესაც აქტუალურია: 1. ჯანმრთელობა და უსაფრთხოება; 2. ეკონომიკური ინტერესების დაცვა; 3. ზიანის ანაზღაურება; 4. ინფორმაცია და განათლება; და 5. კოლექტიური წარმომადგენლობა. საბჭო და კომისია 1990-იანი წლების დასაწყისამდე ცდილობდნენ ევროგაერთიანების სამომხმარებლო პოლიტიკის, როგორც გაერთიანების დამოუკიდებელი აქტივობის შექმნას, რაც **1992 წელს მასტრიხტის ხელშეკრულებით** მოხერხდა. 1995 წლიდან კომისიის პასუხისმგებელი უწყებები ერთ დამოუკიდებელ **გენერალურ დირექტორატში** გაერთიანდნენ, რამაც დამატებითი სტიმული მისცა მომხმარებელთა უფლებების დაცვას. **მომხმარებელთა ევროპული ასოციაცია** (BEUC), როგორც ეროვნული სამომხმარებლო სტრუქტურების ქოლგა ორგანიზაცია, 1962 წლიდან არსებობს (გერმანიაში: მომხმარებელთა ცენტრების ფედერალური ასოციაცია და საქონლის ტესტირების ფონდი).

2. მომხმარებელთა უფლებების დაცვის ევროპული პოლიტიკის ძირითადი საკითხები

ლიტერატურა: *Unberath/Johnston*, The double-headed approach of the ECJ concerning consumer protection, CMLRev 2007, 1237; *Arnold*, Vollharmonisierung im europäischen Verbraucherrecht, RIW 2009, 679; *Sonntag*, Das BGB unter europäischem Einfluss: eine Analyse der Mindest- und Vollharmonisierung von Richtlinien im Verbraucherprivatrecht, 2009; *Schwab/Verlage*, Optimaler Verbraucherschutz in Europa, EuZW 2010, 925; *Herresthal*, Die Ablehnung einer primärrechtlichen Perpetuierung des sekundärrechtlichen Verbraucherschutzniveaus, EuZW 2011, 328; *Benöhr*, EU Consumer Law and Human Rights, 2013; *Friant-Perrot*, Le consommateur vulnérable à la lumière du droit de la consommation de l'union européenne, RTDE 2013, 483; *Leczynskiewicz/Weatherill*, The Images of the Consumer in EU Law, 2015.

ა) მომხმარებელთა უფლებების დაცვის ამოცანები

ტერმინი **მომხმარებელი** ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებაში განმარტებული არ არის. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო მასში მოიაზრებს **ფიზიკურ პირებს, რომლებიც პირადი მიზნებისათვის მონაწილეობენ ბაზრის საქმიანობაში** (EuGH, 3.7.1997, Rs. C-269/95, „Benincasa“; st. Rspr.). მომხმარებელთა უფლებების დაცვის სახისა და მასშტაბისთვის მნიშვნელოვანია **მომხმარებლის მოდელი** (*Blaurock*, JZ 1999, 801). სასამართლოს გადაწყვეტილებებში (z. B. EuGH, 3.7.1997, Rs. C-220/98, „Estée Lauder“; *Seibt*, GRUR 2002, 265) ამოსავალი წერტილია „განათლებული“, ე.ი. **საშუალოდ ინფორმირებული, ყურადღებიანი და მგრძნობიარე მოქალაქე** („ინფორმაციის მოდელი“). ამით იგი ემყარება ინგლისურ და იტალიურ სამართლებრივ ტრადიციებს, რომლებიც უფრო მეტად მომხმარებელთა შემეცნებით შესაძლებლობას ენდობა, გერმანული ტრადიციული „ჭირვეული მომხმარებლის“ ხედვისგან განსხვავებით. ასე მაგალითად, რეკლამა გერმანიაში დაუშვებლად მიიჩნევა, თუ შესაძლებელია, რომ მან „საზოგადოების არცთუ უმნიშვნელო ნაწილი“ (მომხმარებელთა, დაახლოებით, 10% ან მეტი) შეცდომაში შეიყვანოს. ამასთან, ევროპული მოდელის შედეგია ის, რომ **მომხმარებლის**

საკმარის ინფორმირებულობას სავალდებულო სტანდარტებსა და ინტერვენციებზე პრიორიტეტი ენიჭება, როგორც მომხმარებელთა უფლებების დაცვის საშუალებას. ეს გამომდინარეობს პროპორციულობის პრინციპიდანაც (მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტი, EUV; *Dausen*, RIW 1998, 750). სასამართლო საუბრობს მომხმარებელთა „**ფუნდამენტურ უფლებაზე**“, რომ მიიღოს შესაბამისი ინფორმაცია (EuGH, 7.3.1990, Rs. C-362/88, „GB-INNO-BM“).

- 8 ამ გაგებით, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 169-ე მუხლის პირველი პუნქტი, 1975 წლის „კენედის უფლებებზე“ დაყრდნობით, **მომხმარებელთა უფლებების დაცვის ამოცანად** განსაზღვრავს **მომხმარებელთა ინტერესების** მხარდაჭერასა და მომხმარებელთა დაცვის მაღალი დონის უზრუნველყოფას მათი **ჯანმრთელობის**, უსაფრთხოებისა და **ეკონომიკური** ინტერესების დაცვით; აგრეთვე, შესაბამისი ინტერესის მქონე ჯგუფების ინფორმაციის, აღზრდისა და განათლების უფლებათა დაცვას. ანალოგიურად, **ძირითად უფლებათა ქარტიის 38-ე მუხლი მოითხოვს** მომხმარებელთა უფლებების დაცვის მაღალ დონეს კავშირის პოლიტიკებში. **სამართლიანი ვაჭრობის უფლების** ფარგლებში, მომხმარებელთა წრის მიღმა **კონკურენტები** ასევე დაცულები არიან უსამართლო სავაჭრო პრაქტიკისგან.

ბ) კანონშემოქმედების კომპეტენციები მომხმარებელთა უფლებების დაცვის სფეროში (169-ე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები, AEUV)

- 9 კანონშემოქმედებითი პროცესისთვის, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 169-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი მიუთითებს იმავე ხელშეკრულების 114-ე მუხლით განსაზღვრულ **შიდა ბაზარზე კანონმდებლობის დაახლოების** უფლებამოსილებაზე: კერძოდ, 114-ე მუხლის (AEUV) მე-3 პუნქტში აშკარად არის გაცხადებული ამ სფეროში დაცვის მაღალი დონის შენარჩუნების ვალდებულება. თავის მხრივ, 4-5 პუნქტებით გათვალისწინებული ეროვნული თვითსვლის უფლებამოსილება რეგულარულად არ მოქმედებს, რადგან ჯანმრთელობის დაცვის გარდა, შესაბამისი სამართლებრივი სიკეთეები უმნიშვნელოა მომხმარებელთა უფლებების დასაცავად. აქედან გამომდინარე, სამართლის დაახლოება აქ გულისხმობს რეგულარულ სრულ პარმონიზაციას, თუ შესაბამისი სამართლებრივი აქტით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული (EuGH, 23.4.2009, verb. Rs. C-261/07 და 299/07, „VTB-VAB“). გარდა ამისა, შეიძლება მიღებული იყოს **ევროკავშირის მომხმარებელთა უფლებების დაცვის სპეციალური ზომები**, რომლებიც ემსახურება **წევრ სახელმწიფოთა პოლიტიკების მხარდაჭერას, დამატებასა და მონიტორინგს** (169-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი და მე-3 პუნქტი, AEUV). ამ თვალსაზრისით, მე-4 პუნქტის შესაბამისად, წევრ სახელმწიფოებს შეუძლიათ, შეინარჩუნონ ან მიიღონ **უფრო მაკაცრი ზომებიც მომხმარებელთა უფლებების დასაცავად**, თუმცა ამის შესახებ უნდა ეცნობოს კომისიას.

გ) მომხმარებელთა უფლებების დაცვის სხვა სახელშეკრულებო რეგულაციები

- 10 მომხმარებელთა უფლებების დაცვაზე საუბარია სხვა საკავშირო პოლიტიკების ფარგლებშიც. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 39-ე

მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტის თანახმად, **საერთო აგრარული პოლიტიკის** მიზნები მოიცავს მომხმარებლისთვის გონივრული ფასების უზრუნველყოფას. 101-ე მუხლის მე-3 პუნქტის (AEUV) თანახმად, ევროკავშირის კონკურენციის სამართლის ფარგლებში, კარტელები დასაშვებია, თუ უზრუნველყოფს მომხმარებელთათვის ადეკვატური სარგებლის მიღებას (*European Commission, EU competition policy and the consumer*, 2004). და ბოლოს, *Cassis de Dijon*-ის გადაწყვეტილების ჩრილში, რომელიც უკავშირდება საქონლის თავისუფალი გადაადგილებისა და მომსახურების თავისუფლებებს, ეროვნული შეზღუდვების გამამართლებელ „**იშპე-რაციული მოთხოვნებს**“ განეკუთვნება მომხმარებელთა უფლებების დაცვა, მათ შორის, სამართლიანი ვაჭრობის უფლება (EuGH, 9.7.1997, verb. Rs. C-34-36/95, „*Konsumentenombudsman*“; st. Rspr).

3. მომხმარებელთა უფლებების დაცვის ევროპული პოლიტიკის მეორეულსამართლებრივი ფორმირება

ლიტერატურა: *Augenhofer* (Hrsg.), *Verbraucherrecht im Umbruch*, 2012; *Bydliniski/Lurger* (Hrsg.), *Die Richtlinie über die Rechte der Verbraucher*, 2012; *Devenney/Kenny*, *European Consumer Protection*, 2012; *Lobocka-Poguntke*, *The evolution of EC consumer protection in the field of consumer credit*, 2012; *Schwab/Gieseemann*, *Die Verbraucher-Richtlinie: Ein wichtiger Schritt zur Vollharmonisierung im Binnenmarkt*, *EuZW* 2012, 253; *Weatherill*, *The Consumer Rights Directive: How and why a request for „coherence“ has (largely) failed*, *CMLRev* 2012, 1279; *Rühl*, *Die Richtlinie über alternative Streitbeilegung und die Verordnung über Online-Streitbeilegung*, *RIW* 2013, 737; *Conen/Gramlich*, *Das geplante Gesetz zur außergerichtlichen Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten*, *NJ* 2014, 494; *Koch*, *Rechte des Unternehmers und Pflichten des Verbrauchers nach Umsetzung der Richtlinie über die Rechte der Verbraucher*, *JZ* 2014, 758; *Müller*, *Die Umsetzung der Verbraucherrechterichtlinie im deutschen Recht*, *BB* 2014, 1411; *Wagner*, *Der Verbrauchsgüterkauf in den Händen des EuGH: Überzogener Verbraucherschutz oder ökonomische Rationalität?*, *ZEuP* 2016, 87.

სხვა სფეროთა მსგავსად, მომხმარებელთა უფლებების დაცვის ევროპულ პრაქტიკაში **11 პროგრამული მოქმედება** (მაგ.: რეგულაცია 254/2014, ABL. L 84/42 **მრავალწლიანი სამომხმარებლო პროგრამით 2014-2020 წლებისთვის**) შეიძლება განასხვავებდეს **სამართლებრივი დაახლოების კონკრეტულ აქტებს**. საერთო ჯამში, მომხმარებელთა უფლებების დაცვის მეორეული სამართალი ძალზე **დანაწევრებულია** და ხშირად უკავშირდება სამართლის დაახლოების სხვა სფეროებს.

ევროკავშირის მომხმარებელთა უფლებების დასაცავად, **კავშირის მეორეული სამართლით**, პრიორიტეტების განსაზღვრა ორიენტირებულია მომხმარებელთა 5 ძირითად უფლებაზე და მისი მიზანია დაცვის მაღალი დონის უზრუნველყოფა. ამასთან, ყოველთვის წარმოიშობა კონფლიქტი სოციალურად აღქმად მომხმარებელთა უფლებების დაცვის ინტერესსა და შიდა ბაზრის თავისუფლებებს შორის. ამჟამად კომისია ცდილობს, ადრინდელი, ხშირად ერთმანეთთან შეუთავსებელი ინდივიდუალური დირექტივები თანმიმდევრულ მთლიანობად გარდაქმნას. მიუხედავად იმისა, რომ წინა რეგულაციები ძირითადად მხოლოდ მინიმალურ მოთხოვნებს შეიცავდა, სრული პარ-მონიზაციის ინსტრუმენტი ახლა უფრო ხშირად გამოიყენება. **12**

ა) მომხმარებელთა ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების დაცვა

- 13** ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების დაცვა ევროკავშირის მომხმარებელთა უფლებების დაცვის პოლიტიკის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილია. საქონელი და მომსახურებები ისე უნდა შეიქმნას, რომ მათი მოხმარება საფრთხეს არ უქმნიდეს ადამიანის **ჯანმრთელობას**. მჭიდრო კავშირები არსებობს ისეთი მიმართულებებით, როგორიცაა **ჯანდაცვის სისტემის** რეგულაციების (168-ე მუხლი, AEUV), კერძოდ, სურსათისა და ფარმაცევტული კანონმდებლობის, ასევე, **შიდა ბაზარზე ტექნიკური სტანდარტებისა და სოფლის მეურნეობის კანონმდებლობის დაახლოება**.

ბ) ეკონომიკური ინტერესების დაცვა

- 14** მომხმარებელთა ეკონომიკურ ინტერესებს ევროკავშირი მრავალრიცხოვანი რეგულაციებით იცავს (ევროპული კავშირის სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 15.20.40). განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება **სახელმეკრულებო სამართალს**. გერმანული ვალდებულებითი სამართლის ფუნდამენტური რეორგანიზაციის მიზეზად იქცა დირექტივა **სამომხმარებლო საქონლის გაყიდვის** შესახებ (დირექტივა 1999/44, ABl. L 171/12; იხ. *Honsell*, JZ 2001, 278).

გერმანიაში აღნიშნული დირექტივის **განხორციელება** მრავალი თვალსაზრისით **დეფიციტურად** წარიმართა, განსაკუთრებით, მომხმარებელთა უფლებებთან დაკავშირებით ნაკლოვანი ნივთის მიღების შემთხვევებში. თუ ეს ნივთი, ნაკლოვანების გამო, შეიძლება შეიცვალოს, დაუშვებელია წინა ნივთის გამოყენებისთვის ანაზღაურების მოთხოვნა (EuGH, 17.4.2008, Rs. C-404/06, „Quelle“). თუ სხვა ადგილზე დამონტაჟებული ნივთის ჩანაცვლება (დანიშნულების შესაბამისად) საჭიროებს დემონტაჟსა და ხელახალ ინსტალაციას, მომხმარებელს აქვს ამის მოთხოვნის უფლება (so EuGH, 16.6.2011, verb. Rs. C-65/09 და C-87/08, „Gebr.Weber“ ფილებისა და ჭურჭლის სარეცხი მანქანის შესახებ; იხ. *Lorenz*, NJW 2011, 2241). ამასთანავე, გერმანულ სამართალში მტკიცების ტვირთი არასწორად იყო ფორმულირებული (EuGH, 4.6.2015, Rs. C-197/13, „Faber“; იხ. *Rott*, EuZW 2015, 560). პირველ შემთხვევაში, უზენაესმა ფედერალურმა სასამართლომ გაითვალისწინა ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს განაჩენი და **გერმანიის სამოქალაქო კოდექსი** (გამყიდველის საზიანოდ) **შეუსაბამა დირექტივებს** (BGHZ 179, 27; თანმხვედრი მოსაზრებით, *Pfeiffer*, NJW 2009, 427; კრიტიკული მოსაზრებები იხ. *Grosche/Höft*, NJW 2009, 2416), რითაც ხაზი გაუსვა დირექტივების მნიშვნელობას კერძოსამართლებრივ ურთიერთობებში. უშუალო ეფექტის უარყოფა არ გამოირიცხავს დირექტივების მოქმედებას კერძო პირთა საზიანოდ. თუმცა, არადამაჯერებლად გამოიყურებოდა, როდესაც უზენაესმა ფედერალურმა სასამართლომ ჯერ კიდევ წინასწარ გადაწყვეტილებაში უარი თქვა მსგავს მიდგომაზე, ვინაიდან ეროვნული სამართლის დირექტივათა შესაბამისი განმარტებისა თუ შემდგომი განვითარების ფარგლები სწორედ ამით განისაზღვრება.

- 15** არსებობს დირექტივები, რომლებიც უფრო კონკრეტულ პრობლემებს შეეხება. აღსანიშნავია 2008 წელს ხელახლა კოდიფიცირებული დირექტივა **სამომხმარებლო კრედიტების** შესახებ (მომხმარებელთა დაცვა ყველა სამომხმარებლო სესხის ზედმეტი დავალიანებისგან: დირექტივა 2008/48, ABl. L 133/66), დირექტივა 2015/2302 (ABl. L 326/1) **სამოგზაურო ტურების** შესახებ (*Tonner*, EuZW 2016, 95; *Führich*, NJW 2016, 1204) და დირექტივა 93/13 (ABl. 95/29) **უსამართლო პირობების** შესახებ (რომლებიც ევროპულ მოთხოვნებთან შეუთავსებლობის შემთხვევაში, ბათილია და, შესაბამისად, დაუშვებელია მათი ისე შემცირება, რომ დირექტივებს მოქმედება შეუნარჩუნდეთ; EuGH, 14.6.2012, Rs. C-618/10, „Banco Español de Crédito“). კარდაკარ გაყიდვასა და დისტანციურ გაყიდვებთან დაკავშირებით, ადრინდელი რეგულაციები გათვალისწინებულია დირექტივაში **მომხმარებელთა უფლებების** შესახებ 2011/83 (ABl. L 304/64). ამ ნორმაში, წინამორბედი დირექტივისგან განსხვავებით,

რომელიც მხოლოდ მინიმალურ სტანდარტებს შეიცავდა, საუბარია სრულ პარმონიზაციაზე. თუმცა, ამჟამად კომისიას სურს, დისტანციური გაყიდვების შემდგომი საკითხები ახალი დირექტივით დაარეგულიროს (KOM(2015)635 საბოლოო; იხ. *Stürner, Zur Fortentwicklung des EU-Vertragsrechts: Der Richtlinienvorschlag zum Online-Warenhandel*, JURA 2016, 884). განსხვავებულ კონტექსტში მიღებულ დირექტივებს ასევე აქვთ მომხმარებელთა უფლებების დამცავი ეფექტი.

ლისაბონის ხელშეკრულების გაფორმების მოსამზადებელი პერიოდი შეეხო დირექტივას 16
2006/114 (ABl. L 376/21) **შეცდომაში შემყვანი რეკლამისგან** დაცვისა და **შედარებითი რეკლამირების** წესების პარმონიზაციის შესახებ. მომხმარებელთა უფლებების დაცვის თვალსაზრისით, დირექტივა 2005/29 (ABl. L 149/22) ზოგადი დათქმით კრძალავს **უსამართლო ბიზნესპრაქტიკის** გამოყენებას, რაც შემდგომში განივრცო სპეციალური შემთხვევებით. ვინაიდან საქმე ეხება სრული პარმონიზაციის აქტს, დირექტივების მართებული განხორციელების ზოგადი წესების შესაბამისად, კონკრეტული ფაქტები რეგულარულად უნდა აისახოს ეროვნულ სამართალში. შესაბამისად, დირექტივები მხოლოდ ზოგადი დებულებებით არ უნდა დაინერგოს (EuGH, 14.1.2010, Rs. C-304/08, „PlusWarenhandels-gesellschaft mhB“). მომხმარებელთა **ინფორმირებას** ემსახურება ნორმები, რომლებიც შეეხება **ფასებსა და ფასების ობიექტურ შედარებას** (დირექტივა 98/6, ABl. L 80/27), ასევე, ეტიკეტირებასა და პრეზენტაციის (განსაკუთრებით, **სურსათის შესახებ კანონმდებლობაში**) (ევროპული კავშირის სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 15.20.20). 2016 წლის აპრილში კომისიამ მომხმარებელთა უფლებების დაცვის სხვადასხვა დირექტივის ყოვლისმომცველი რეფორმების პაკეტი წარმოადგინა (KOM [2018] 185 საბოლოო).

გ) ზარალის ანაზღაურება

ნაკლიანი პროდუქტის სავარაუდო გამოყენების შედეგად მიღებულ ზარალზე პა- 17
სუხისმგებელია მწარმოებელი (დირექტივა 85/374, ABl. L 210/29). BSE (Bovine spongiforme Enzephalopathie) კრიზისის შედეგად, მწარმოებლის პასუხისმგებლობა გავრცელდა **სოფლის მეურნეობის პროდუქტებზეც** (დირექტივა 1999/34, ABl. L 141/20). **სატრანსპორტო სექტორში** გათვალისწინებულია კომპენსაცია ჩასხდომამეუარის თქმის ან მისი შეფერხების შემთხვევებში.

დ) სამართლის აღსრულება

ლიტერატურა: *Roth, Bedeutungsverluste der Zivilgerichtsbarkeit durch Verbrauchermediation*, JZ 2013, 637; *Hess, Prozessuale Mindestgarantien in der Verbraucherschlichtung*, JZ 2015, 548; *Schmidt-Kessel/Strünk/Kramme* (Hrsg.), *Im Namen der Verbraucher?: Kollektive Rechtsdurchsetzung in Europa*, 2015.

ევროპული კავშირი ხელს უწყობს მომხმარებელთა ინტერესების კოლექტიურ აღსრულებას (167-ე 18
მუხლის პირველი პუნქტი, AEUV). დირექტივა 2009/22 (ABl. L 110/30) მომხმარებელთა ასოციაციებს საშუალებას აძლევს, რომ მომხმარებელთა ინტერესების დასაცავად აღძრან **ნეგატიური სარჩე-ლი**; კომისიას სურს ამ ინსტრუმენტის გაფართოება (KOM[2018]184 საბოლოო). აგრეთვე, სასამართლოს მიღმა დავების განხილვის მიზანია მომხმარებელთა უფლებების დაცვის გაუმჯობესება (დირექტივა 2013/11, ABl. L 165/63, აგრეთვე რეგულაცია 524/2013, ABl. L 165/1 დავების ელექტრონული განხილვის შესახებ).

პრეცედენტულ სამართალში ასეთი უფლებების დაცვის ზოგადი ინტერესი აისახება იმ ფორმით, რომ 19
სასამართლოებმა სამოქალაქო სამართალწარმოების პროცესში *ex officio* გაითვალისწინონ მომხმარებელთა უფლებების დაცვის ასპექტები (EuGH, 4.6.2009, Rs. C-243/08, „Pannon GSM“); ამას პრაქტიკული მნიშვნელობა აქვს მხოლოდ იმ წევრი სახელმწიფოებისთვის, სადაც, გერმანიისგან განსხვავებით, სასამართლოებს, კანონმდებლობის მიხედვით, არ აქვთ ყოვლისმომცველი შემონების ვალდებულება.

საბოლოოდ, წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა ჩამოაყალიბონ მომხმარებელთა უფლებების დაცვის ეროვნული ორგანოები, რომლებიც პასუხისმგებელი იქნებიან ამ კუთხით საკავშირო წესების უზრუნველყოფაზე, ითანამშრომლებენ კომისიასთან და მათ მუშაობას ექნება სახელმწიფოთაშორისი ხასიათი. 2017 წელს გადაიხედა რეგულაცია (2017/2394, ABL L 345/1), რომელიც შეეხება ამ ორგანოთა საქმიანობის ეფექტიანობის გაზრდას.

ე) სამართლიანი ვაჭრობის სამართალი

ლიტერატურა: *Anagnostaras*, The Unfair Commercial Practices Directive in Context, CMLRev 2010, 147; *Holzmayr-Schrenk*, Die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken: Analyse der RL 2005/29/EG und ihrer Konsequenzen für das UWG, 2010; *Stolze*, Harmonisierung des Lauterkeitsrechts in der EU: Unter besonderer Berücksichtigung der Sanktionssysteme, 2010; *Wunderle*, Verbraucherschutz im Europäischen Lauterkeitsrecht, 2010; *Jansen*, Anwendungskonflikte im europäischen Lauterkeits- und Immaterialgüterrecht, 2013; *Glöckner*, Europäisches Lauterkeitsrecht, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, 3. Aufl. 2015, § 17; *Ofner*, Das Schutzrecht der Verbraucher gegen unlautere Unternehmenspraktiken, in: Müller-Graff (Hrsg.), EnzEuR IV, 2015, § 13; *Stuyck*, The Court of Justice and the Unfair Commercial Practices Directive, CMLRev 2015, 721; *Weiler*, Das allgemeine Binnenmarktrecht gegen unlauteren Wettbewerb, in: Müller-Graff (Hrsg.), EnzEuR IV, 2015, § 12.

- 20 „ევროპული სამართლიანი ვაჭრობის სამართალი“ სხვადასხვა ასპექტის ნაზავია. გერმანიაში უსამართლო კონკურენციის შესაბამისმა კანონმა (განსაკუთრებით, UWG (1896/1909)) წინა პლანზე წამოწია კონკურენტების – როგორც ინდივიდების, ისე ჯგუფების – დაცვა. 90-იანი წლების დასაწყისში გაჩნდა მომხმარებელთა უფლებების დაცვა (*Beater*, JZ 1997, 916). მეორე მხრივ, მომხმარებელთა დაცვა თავიდანვე პრიორიტეტული იყო ევროპულ დონეზე.

ამ კუთხით არსებული მრავალი ევროპული რეგულაცია გავლენას ახდენს ცალკეულ კომპანიებს შორის კონკურენციაზე, ხოლო ეროვნული სამართალი არ იზღუდება, რომ ევროპული დებულებების საშუალებით კონკურენტების დაცვა ეროვნულ დონეზე უზრუნველყოს.

III. ინტელექტუალური საკუთრება შიდა ბაზარზე

ლიტერატურა: ლიტერატურა ინტელექტუალური საკუთრების შესახებ უმეტესად იყოფა გამოხატვის ფორმების მიხედვით:

Leistner (Hrsg.), Europäische Perspektiven des Geistigen Eigentums, 2010; *Derclaye/Leistner* (Hrsg.), Intellectual Property Overlaps. A European Perspective, 2011; *Kempel*, Die Anwendung von Art. 102 AEUV auf geistiges Eigentum und Sacheigentum, 2011; *Hilty*, Optionales europäisches Vertragsrecht („28. Modell“): „Geistiges Eigentum“, *RabelsZ* 2012, 339; *Ohly* (Hrsg.), Common Principles of European Intellectual Property Law, 2012; *van Erp/Salomons/Akkermans* (Hrsg.), The Future of European Property Law, 2012; *Pila*, The Europeanisation of Intellectual Property Law, 2013; *Bonk*, Das Binnenmarktrecht des gewerblichen Rechtsschutzes, EnzEuR IV, 2015, § 18.

1. ინტელექტუალური საკუთრება და სახელშეკრულებო სამართლის მატერიალური წესები

ლიტერატურა: ამომწურავი ნუსხა: Ullrich, in: Immenga/Mestmäcker (Hrsg.), Wettbewerbsrecht, Band 1 EU Teil 2, 5. Aufl. 2012, Abschnitt VII.

სხვა ლიტერატურა: Keeling, Intellectual Property Rights in EU Law. Vol. I. Free Movement and Competition Law, 2003; v. Westernhagen, Zugang zu geistigem Eigentum nach europäischem Kartellrecht, 2006; Jorus, Europäische Missbrauchsaufsicht über Immaterialgüterrechte, 2007; Volkheimer, Patents and the Free Movement of Goods, CJEL 2009, 495; Petrovc̆ić, Patent hold-up and the limits of competition law, CMLRev 2013, 1363; Bär-Bouyssière, Patente und Wettbewerbspolitik, FS Schwarze, 2014, 494; Janal, Europäisches Zivilverfahrensrecht und gewerblicher Rechtsschutz, 2015; Oliver/Stothers, Intellectual property under the Charter, CMLRev 2017, 517.

უფლებები, რომლებიც უკავშირდება ეროვნულ პატენტებს, მარკებს, სასაქონლო ნი- 21
შანს, დარეგისტრირებულ სამეწარმეო ნიშნებს, სახეობებს, საავტორო უფლებებსა
და ა.შ., დამცავ ზომებთან ერთად, მნიშვნელოვანი ელემენტია შიდა ბაზარზე ინოვა-
ციისა და კონკურენციის განვითარებისთვის. კანონისმიერი მოგება, რასაც მესაკუთ-
რეები მათგან იღებენ, **სტიმულს აძლევს ინოვაციასა და ინვესტიციას**, ეს კი ხელს
უწყობს შიდა ბაზრის წარმატებასა და ევროკავშირის საერთაშორისო კონკურენტუ-
ნარიანობას. როგორც საკუთრების ეროვნული სისტემის ნაწილი, ისინი ძირითადად
ხელშეუხებელი რჩება ხელშეკრულებათა მხრიდან (345-ე მუხლი, AEUV). ძირითად
უფლებათა ქარტიის მე-17 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, ინტელექტუალური საკუთ-
რება **კონსტიტუციურად** არის დაცული (გარდა ამისა, ინტერნეტის დაცვასთან დაკავ-
შირებით იხ. EuGH, 15.9.2016, Rs. C-484/14, „Mc Fadden“).

თავის მხრივ, ტერიტორიული შეზღუდვის გამო, ეროვნული ინტელექტუალური საკუთ- 22
რების უფლებები წარმოადგენს ეკვივალენტური ეფექტის მქონე ზომებს, 34-ე მუხლის
(AEUV) მნიშვნელობით. მათი გამართლება 36-ე მუხლის (AEUV) შესაბამისად მოით-
ხოვს, რომ ეს ზომები იცავდნენ უფლებებს, რომლებიც სამრეწველო და კომერციული
საკუთრების **სპეციფიკური საგანია** – ანუ ისინი **აუცილებელი** უნდა იყოს კონკურენ-
ტებისგან თავდასაცავად (EuGH, 17.10.1990, Rs. C-10/89, „Hag II“). ევროპული კავ-
შირის მართლმსაჯულების სასამართლო განასხვავებს საკუთრების უფლებათა „**არსე-
ბობას**“, ანუ ეროვნული კანონმდებლობით გარანტირებულ არსებობას, და მათ „**გან-
ხორციელებას**“, ანუ მათგან გამომდინარე უფლებების რეალიზებას. გარდა ამისა,
დაცული უნდა იყოს **101-ე მუხლით (AEUV) გათვალისწინებული კონკურენციის
წესები**. აქედან გამომდინარე, 34/36-ე მუხლები (AEUV) არ გახლავთ *leges speciales*
(EuGH, 13.7.1966, verb. Rs. 56 და 58/64, „Consten und Grundig“; st. Rspr.). 36-ე
მუხლის (AEUV) თანახმად, კანონიერი სამრეწველო საკუთრების გამოყენება შეზღუ-
დულია იქ, სადაც ის არის კარტელის ობიექტი, საშუალება ან შედეგი და ხელს უწყ-
ობს **განცალკევებული ეროვნული ბაზრების ხელოვნურ შენარჩუნებას** (EuGH,
8.6.1982, Rs. 258/78, „Nungesser“; 14.9.1982, Rs. 144/81, „Keurkoop BV“).

პროდუქტი, რომელიც ერთხელ განთავსდა ბაზარზე უფლებათა მფლობელის თან- 23
ხმობით, შესყიდვამდე თავისუფლად უნდა იყოს მიმოქცევაში შიდა ბაზარზე. ინტელექ-
ტუალური საკუთრებიდან მომდინარე უფლებები ამით **ამოწურულია (პატენტების**

შესახებ იხ. EuGH, 31.10.1974, Rs. 15/74, „Centrafarm“; st. Rsp; **საავტორო უფლებების** შესახებ იხ. EuGH, 22.9.1998, Rs. C-61/97, „FDV“; st. Rsp; *Ullmann*, JZ 1994, 928). ამრიგად, დაუშვებელია პარალელური იმპორტისთვის ხელშეშლა, თუნდაც საქმე ეხებოდეს საქონლის პირვანდელ, პატენტის დამცველ წევრ სახელმწიფოში იმპორტს იმ წევრი სახელმწიფოდან, სადაც საპატენტო უფლებები არ არის დაცული (EuGH, 24.1.1989, Rs. 341/87, „EMI Electrola“). საავტორო უფლებათა სამართლის გათვალისწინებით, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ეს პრინციპები გამოიყენა ფეხბურთის თამაშების დეკოდირებული ტელევიზიებით ტრანსლაციის მიმართ, რაც იძლევა შედარებით ზუსტი კონტროლის საშუალებას სატელევიზიო უფლებათა განაწილებაზე. შესაბამისად, ამით მან განაცხადა, რომ ბაზრის დაკეტვა დაუშვებელია (EuGH, 4.10.2011, verb. Rs. C-403/08 და C-429/08, „Football Association Premier League“ u. a.; იხ. *Haberkamm/Przybilla*, EuZW 2011, 415; *Kreile*, ZUM 2012, 177). ნებისმიერ შემთხვევაში, უფლებათა მფლობელს არ შეუძლია ბაზრის გაყოფა ხელშეკრულებების მეშვეობით (მაგ.: ლიცენზიის შეთანხმებით) – ეს აკრძალულია 101-ე მუხლით (AEUV). გარდა ამისა, მასზე შეიძლება გავრცელდეს 102-ე მუხლიც (AEUV), თუ კომპანია სხვა კომპანიას არ აძლევს წვდომას გარკვეულ საპატენტო ან საავტორო უფლებებით დაცულ ინფორმაციებზე, მონაცემთა ჩანაწერებზე და ა.შ. („**essential facilities**“), მიუხედავად იმისა, რომ ინფორმაცია გამოიყენება სრულიად განსხვავებული პროდუქციის წარმოებისთვის. ამავდროულად, მთლიანობაში ხელი ეშლება ეფექტიან კონკურენციას (EuGH, 29.4.2004, Rs. C-418/01, „IMS Health“) ან/და უარი ინფორმაციის გაცემაზე სხვაგვარად არის დაუსაბუთებელი (EuG, 17.9.2007, Rs. T-201/04, „Microsoft“). წვდომა განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში უნდა იყოს უზრუნველყოფილი, თუ ლიცენზია შემოთავაზებულია სამართლიანი, გონივრული და არადისკრიმინაციული პირობებით (EuGH, 16.7.2015, Rs. C-170/13, „Huawei Technologies“).

24 სასაქონლო ნიშნები არ გამოიყენება იდენტური სავაჭრო ნიშნის მფლობელების წინააღმდეგ (EuGH, 3.7.1974, Rs. 192/73, „HAG I“). ამასთან, სასაქონლო ნიშნის მფლობელმა შეიძლება მიიღოს ზომები საქონლის დამაბნეველი ნიშნის გამოყენებით იმპორტის, საკუთარი ნიშნის უნებართვო გამოყენების ან სხვა შეფუთვაში გადატანის საწინააღმდეგოდ, სადაც სასაქონლო ნიშანს ნებართვის გარეშე იყენებენ (EuGH, 22.6.1976, Rs. 119/75, „Terrapin“; 23.5.1978, Rs. 102/77, „Hoffmann-La Roche“). სავაჭრო **მარკების** შემთხვევაში, შეიძლება ითქვას, რომ შეცდომით ამოცნობის ალბათობის შესახებ, სხვადასხვა წევრ სახელმწიფოში განსხვავებული პასუხი არსებობს (EuGH, 9.3.2006, Rs. C-421/04, „Matratzen Concord“).

1984 წლიდან კომპანიებს შორის **ტექნოლოგიების გადაცემა** ნაწილობრივ შესაძლებელი გახდა შესაბამისი **ჯგუფური გათავისუფლებით** (ამჟამად რეგულაცია 316/2014, ABL. L 93/17).

2. ევროპული ინტელექტუალური საკუთრების სამართლის შექმნა

ა) კომპეტენციის სამართლებრივი საფუძვლები

სანამ სამეწარმეო საკუთრების უფლებები ეროვნულ დონეზე განსხვავებულად რეგულირდება, პრეცედენტული სამართლით კავშირის სამართლებრივი ფარგლების ფორმულირება პრობლემურ საკითხად რჩება. სასურველია **ეროვნული საკუთრების დაცვის უფლებათა პარმონიზაცია ევროკავშირის მასშტაბით, ან ერთიანი ევროპული უფლებების შექმნა**. პირველი შესაძლებელია შიდა ბაზრის ზოგადი კომპეტენციის (114-ე მუხლი, AEUV) საფუძველზე. ლისაბონის ხელშეკრულებით შეიქმნა სპეციალური კომპეტენცია ეროვნული ნორმების პარალელურად ორიგინალური ევროპული ნორმების შესაქმნელად (118-ე მუხლი, AEUV). ამ უფლებამოსილების მიხედვით, ერთიანი ევროპული **სამართლებრივი ნორმები** და შესაბამისი **ცენტრალიზებული ავტორიზაციის, კოორდინაციისა და კონტროლის პროცედურები** შეიძლება მიიღონ ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურით. ამასთან, განსაკუთრებით მგრძნობიარე ენობრივი რეგულაციები საბჭომ უნდა მიიღოს ერთხმად, პარლამენტთან კონსულტაციის შემდეგ. გარდა ამისა, 262-ე მუხლის (AEUV) თანახმად, ასეთი დავების განხილვა შეიძლება ევროპულ მართლმსაჯულებას ანდონ.

ბ) პატენტები

ლიტერატურა: Benkard (Hrsg.), Europäisches Patentübereinkommen, 2. Aufl. 2012; Gruber/Adam/Haberl, Europäisches und Internationales Patentrecht, 7. Aufl. 2012; Jaeger, System einer Europäischen Gerichtsbarkeit für Immaterialgüterrechte, 2013; Broß, Einheitspatent und Einheitliches Patentgericht im europäischen Integrationsprozess, ZGE 2014, 89; Milbradt, EU Patent Law, 2014; Schulte (Hrsg.), Patentgesetz mit Europäischen Patentübereinkommen, 9. Aufl. 2014; Tilmann, Das EU-Patent und das einheitliche Patentgericht, 2014; Wechsler, Europäische Patentorganisation, in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), EnzEuR I, 2014, § 30; Fritz u. a., Schlüssel zum Europäischen Patentübereinkommen, 2015; Müller/Mulder, Proceedings before the European Patent Office, 2015; Bulst/Heinze/Osterrieth (Hrsg.), Europäisches Patentrecht, 2016; Kraßer/Anne, Patentrecht, 7. Aufl. 2016; Singer/Stauder (Hrsg.), Europäisches Patentübereinkommen, 7. Aufl. 2016; Stammberger/Lippich, Deutsches und europäisches Patentrecht, 4. Aufl. 2016.

1977 წლიდან არსებობს **„ევროპული პატენტი“**, რომელსაც მართავს ევროპული საპატენტო ოფისი მიუნხენში. შეთანხმება („ევროპული საპატენტო კონვენცია“ v. 5.10.1973, BGBl. II 792; განახლებული ვერსია 29.11.2000, BGBl. 2007 II 1083) ოფიციალურად არსებობს ევროკავშირის სამართლებრივი სისტემის გვერდით, მისი ხელმძღვრები კი არიან ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები და ევროპის სხვა ქვეყნები. ეს არის ერთგვარი „შეკრა“ ეროვნული პატენტებისა, რომლებიც ჯერ კიდევ არსებობს. ხანგრძლივი, განსაკუთრებით, ენობრივ პრობლემებთან დაკავშირებული რთული განხილვების შემდეგ, ევროკავშირის ყველა ქვეყანამ (იტალიისა და ესპანეთის გამოკლებით) ევროპული საპატენტო კონვენციის ფარგლებში გაძლიერებული თანამშრომლობით შექმნა ერთიანი **ევროკავშირის პატენტი** (რეგულაცია 1257/2012, ABl. L 361/1; ენობრივ საკითხებთან დაკავშირებით იხ. რეგულაცია 1260/2012, ABl. L 361/89; ამ რეგულაციების მართლზომიერებასთან დაკავშირებით იხ. EuGH, 5.5.2015, Rs. C-146/13 „Spanien/Rat und EP“, ასევე, Rs. C-147/13, „Spanien/Rat“). შესაბამისი მოთხოვნის შემთხვევაში, მის გამოყენებას ყველა მონაწილე სახელმწიფოში ისეთივე ფექტი ექნება, როგორიც პატენტის მფლობელის ქვეყანაში (1257/2012 რეგულაციის მე-6 მუხლი). პატენტი წარმოდგენილი უნდა იყოს ინგლისურ, გერმანულ ან ფრანგულ ენებზე და ითარგმნოს ევროკავშირის ერთ-ერთ ოფიციალურ ენაზე; გერმანული ან ფრანგული განაცხადი უნდა ითარგმნოს ინგლისურად

(1260/2012 რეგულაციის მე-6 მუხლი). დავის შემთხვევაში, პატენტის მფლობელს შეიძლება დაეკისროს შესაბამისი თარგმანის ხარჯები (1260/2012 რეგულაციის მე-4 მუხლი).

განსაკუთრებული ხელშეკრულებით უნდა ჩამოყალიბდეს ორსაფეხურიანი ევროპული საპატენტო მართლმსაჯულება. თავდაპირველი ვერსია ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ კავშირის ხელშეკრულებებთან შესაბამოდ ცნო (EuGH, 8.3.2011, დასკვნა 1/09), თუმცა ამასობაში მოხერხდა შეთანხმების მიღწევა შესწორებულ ვერსიაზე (ABl. 2013, C 175/1). მის ძალაში შესასვლელად საჭიროა რატიფიცირება 13 ქვეყნის მიერ. გერმანიაში საკანონმდებლო ორგანოებმა შესაბამისი თანხმობა გამოხატეს, თუმცა, რატიფიცირებას აყოვნებს ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოში მიმდინარე პროცედურა.

ბიოტექნოლოგიური გამოგონებების დაცვას კონკრეტულად არეგულირებს დირექტივა 98/44 (ABl. L 213/13; ძალის ქონის შესახებ იხ. EuGH, 9.10.2001, Rs. C-377/98, „Niederlande/EP und Rat“). დაცვის სფეროს მიღმა რჩება ადამიანის ემბრიონები, თუ ისინი გამოიყენება სამრეწველო ან კომერციული მიზნებით (EuGH, 18.10.2011, Rs. C-34/10, „Brüstle“ და *Varju/Sándor*, CMLRev 2012, 1007).

გ) სავაჭრო ნიშნები

ლიტერატურა: *Hildebrandt/Lubberger* (Hrsg.), *Gemeinschaftsmarkenrecht*, 2012; *Pohlmann*, *Verfahrensrecht der Gemeinschaftsmarke*, 2012; *Büscher/Kochendörfer* (Hrsg.), *Gemeinschaftsmarkenverordnung*, 2014; *Hasselblatt* (Hrsg.), *Community Trade Mark Regulation*, 2015; *Haas*, *Der Benutzungsbegriff im europäischen Markenrecht*, 2015; *Huber*, *Gemeinschaftsmarke und Gemeinschaftsgeschmacksmuster*, 2015; *Eisenführ/Schennen*, *Gemeinschaftsmarkenverordnung*, 5. Aufl. 2017; *Bender*, *Die neue Unionsmarke*, 3. Aufl. 2018.

- 27** მთელი კავშირის მასშტაბით ეროვნული კანონმდებლობები სავაჭრო ნიშნების შესახებ პირველად 1989 წელს დაახლოვდა 89/104 (ABl. L 40/1) დირექტივით. დღესდღეობით, მოქმედებს დირექტივა 2015/2436 (ABl. 336/1). 1994 წელს დღევანდელი 352-ე მუხლის (AEUV) საფუძველზე მოცემული რეგულაციით შეიქმნა გაერთიანების სავაჭრო ნიშანი, დღევანდელი **კავშირის სავაჭრო ნიშანი**, რომელიც ევროკავშირის მთელ ტერიტორიაზე მოქმედებს (დღევანდელი რეგულაცია 2017/1001, ABl. L 154/1, განხორციელების რეგულაციასთან 2017/1431, ABl. L 205/39 ერთად). სხენებული ნიშანი მოქმედებს ეროვნული ნიშნების პარალელურად. ამასთან დაკავშირებული უფლებები ამოიწურება მათი გამოყენებით **ევროკავშირის მასშტაბით** (EuGH, 16.7.1998, Rs. C-355/96, „Silhouette“; *Sosnitzer*, WRP 1998, 951), **მაგრამ არა საერთაშორისო დონეზე** (EuGH, 20.11.2001, verb. Rs. C-414-416/99, „Davidoff“). დარეგისტრირებულ და გამოქვეყნებულ სავაჭრო ნიშანს **10-წლიანი დაცვის ვადა** აქვს. სავაჭრო ნიშნებს შორის შეცდომით ამოცნობის დაუშვებელი რისკი მაშინაც კი იკვეთება, როდესაც ასეთი საფრთხე არსებობს კავშირის ტერიტორიის მხოლოდ კონკრეტულ ნაწილში; აკრძალვაც ტერიტორიის მხოლოდ ამ ნაწილზე უნდა ვრცელდებოდეს (EuGH, 22.9.2016, Rs. C-223/15, „Combit software“).

სხენებული ევროპული სავაჭრო ნიშნები უნდა დარეგისტრირდეს **„ევროკავშირის ინტელექტუალური საკუთრების უწყებაში“** (EUIPO), რომელიც მდებარეობს ალიკანტეში, ესპანეთში (2016 წლამდე: შიდა ბაზრის პარმონიზაციის სამსახური HABM) (დეტალების შესახებ რეგულაცია 2018/625, ABl. L 104/1). EUIPO ევროკავშირის სტრუქტურაა, საკუთარი სამართალსუბიექტობით, რომელსაც ზედამხედველობას უწევს კომისია. ის ფინანსდება შესაბამისი გადასახადებით და გამოსცემს საკუთარ ოფიციალურ საუწყებო ჟურნალს (ABl. EUIPO). **სამართლებრივი დაცვა** უზრუნველყოფილია უწყების დამოუკიდებელი სააპელაციო საბჭოებისა და, საჭიროების შემთხვევაში, ევროპული სასამართლოების მეშვეობით. უკვე არსებობს ვრცელი სასამართლო პრაქტიკა (Google-ის საძიებო სისტემაში მარკების სახელების გამოყენების შესახებ იხ. მაგ.: EuGH, 23.3.2010, verb. Rs. C-236/08 u. a., „Google France“; მარკებისა და პატენტების გამიჯვნის შესახებ იხ. EuGH, 14.09.2010, Rs. C-48/09 P, „Lego Juris“; რეგისტრაციების აუცილებელი სიმუსტის შესახებ იხ. 19.6.2012, Rs. C-307/10, „Chartered Institute of Patent Attorneys“).

დ) სამრეწველო ნიმუშის პატენტი, მისი სახეობები და სხვა

ლიტერატურა: *Gottschalk*, Schutz des Designs nach deutschem und europäischem Recht, 2005; *Zwanzer*, Das Gemeinschaftsgeschmacksmuster zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht, 2010; *Stone*, European Union Design's Law, 2012; *Bulling/Langöhrig*, Geschmacksmuster: Designschutz in Deutschland und Europa, 2014; *Hasselblatt* (Hrsg.), Community Design Regulation, 2015; *Christof*, Der Schutzzumfang von eingetragenen Design und Gemeinschaftsgeschmacksmuster, 2017.

ევროპულ კავშირში ინტელექტუალური საკუთრების უფლებათა თანაბარი დაცვის მიმართულებით კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ნაბიჯია **სამრეწველო ნიმუშის ერთიანი პატენტის** შექმნა (რეგულაცია 6/2002, ABL. L 3/1, განხორციელების რეგულაციასთან (2245/2002, ABL. L 341/28) კავშირში). 2002 წლიდან ევროკავშირის მასშტაბით იგი აწარმოებს სამრეწველო ნიმუშის („**დიზაინი**“), როგორც პროდუქტის გარეგნული ფორმის, ერთიან დაცვას, რის ადმინისტრაციასაც ახორციელებს EUIPO ალიკანტეში. იგი აღრიცხავს დიზაინის შესახებ განცხადებებს და უზრუნველყოფს მათ **დაცვას 5 წლის განმავლობაში** (25 წლამდე გახანგრძლივების შესაძლებლობით). ევროპული დიზაინის დაცვის კიდევ ერთ საშუალებაა დირექტივა 98/71 (ABL. L 289/28) **ნიმუშებისა და მოდელების** სამართლებრივი დაცვის შესახებ. ამავე კონტექსტში მოიაზრება რეგულაცია 2100/94 (ABL. L 227/1) კავშირის **სახეობების დაცვის** შესახებ.

28

ე) საავტორო სამართალი

ლიტერატურა: *Fischer*, Perspektiven für ein Europäisches Urheberrecht, 2014; *Leistner*, Europe's copyright law decade: Recent case law of the European Court of Justice and policy perspectives, CMLRev 2014, 559; *Rupp*, Das Urheberrecht der Europäischen Union auf dem Prüfstand, AfP 2014, 31; *Bengenser*, Der Drei stufentest im internationalen, europäischen und deutschen Urheberrecht, 2015; *Loschelder*, Das Binnenmarktrecht des Urheberrechts, in: Müller-Graff (Hrsg.), EnzEuR IV, 2015, § 19; *Fischer*, Europäisches Urheberrecht, 2016; *Karapapa*, The Requirement for a „New Public“ in EU Copyright Law, ELRev 2017, 63; *Leistner*, Urheberrecht unter dem Einfluss der EuGH-Rechtsprechung, EuZW 2016, 166; *Roder*, Die Methodik des EuGH im Urheberrecht, 2016; *Jütte*, Reconstructing European Copyright Law for the Digital Single Market, 2017; *Metzger*, Rechtsangleichung durch den EuGH im Urheberrecht, ZEuP 2017, 836.

საავტორო სამართლის ევროპეიზაცია მიზნად ისახავს შიდა ბაზარზე პატენტებისა და ნიშნების „დანანერგების“ თავიდან აცილებას. ამავე დროს, გასათვალისწინებელია მიღებულ ელექტრონულ მონაცემთა დამუშავების ტექნოლოგიური განვითარება („**საავტორო უფლებები ინფორმაციულ საზოგადოებაში**“). საბოლოო ჯამში, საავტორო უფლებების დაცვისთვის გადამწყვეტია **ინტელექტუალური შემოქმედება**, რომლის **ავთენტურობა** დადასტურდება (EuGH, 1.3.2012, Rs. C-604/10, „Football Dataco“). სხვადასხვა **ინდივიდუალური რეგულაციების** გარდა (ევროკავშირის სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი, 17.20), უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება **დირექტივას 2001/29** (ABL. L 167/10), რომელიც შეიცავს დებულებებს რეპროდუქციისა და საჯარო გამოყენების (მათ შორის, საჯარო ხელმისაწვდომობისა და გავრცელების) უფლებათა პარმონიზაციის შესახებ (ბიბლიოთეკების შემოთავაზებების შესახებ იხ. EuGH, 11.9.2014, Rs. C-117/13, „TU Darmstadt“; ინტერნეტპროვაიდერებისთვის შედეგების შესახებ იხ. EuGH, 27.3.2014, Rs. C-314/12, „UPC Telekabel Wien“; EuGH, 14.7.2017, Rs. C-610/15, „Stichting Brein“). ვინც საკუთარ ნაწარმს ინტერნეტში გამოაქვეყნებს, შეიძლება ამ საშუალებაში გავრცელებას წინ ვეღარ აღუდგება (EuGH, 21.10.2014, Rs. C-348/13, „BestWater“). კომისიას სურს, საავტორო უფლებათა სამართლის უფრო მჭიდრო პარმონიზაცია და მისი შეთავსება შიდა ბაზრის მოთხოვნებთან (KOM(2015) 626 საბოლოო). დირექტივას **ორიგინალური ხელოვნების ნიმუშის ავტორის გადაყიდვის უფლების** შესახებ 2001/84 (ABL. L 272/32) საავტორო უფლებათა სამართალში კულტურული ასპექტები შემოაქვს (*Pfennig*, ZUM2002, 194). ამ დირექტივის მიხედვით, ხელოვანს შეიძლება პქონდეს დეგრესული **მოთხოვნა**, რომ ფინანსურად იყოს ჩართული თავისი ნამუშევრების რეალიზაციაში. ხელოვანთა სასიკეთოდ, ეს მოთხოვნა ვრცელდება კავშირის მასშტაბით.

29

ინტერნეტში ეროვნული საავტორო უფლებების სამართლის აღსრულების შეზღუდვები გამომდინარეობს შიდა ბაზრის წესებიდან (EuGH, 16.12.2012, Rs. C-360/10, „SABAM“); საზღვრის დროებითი გადაკვეთის შემთხვევაში პორტატული ონლაინ სერვისების გამოყენება ახლა ცალსახად არის რეგულირებული. საერთო ჯამში, პარმონიზაცია იმდენად ყოვლისმომცველია, რომ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ სამაუწყებლო კომპანიების დაცვის უფლებებთან დაკავშირებით თავის თავზე აიღო ექსკლუზიური გარე კომპეტენცია.

ვ) სამართლის აღსრულება

ლიტერატურა: *Jahnl*, Europäisches Zivilverfahrensrecht und Gewerblicher Rechtsschutz, 2015; *Torremans*, Jurisdiction for cross-border intellectual property infringement cases in Europe, CML-Rev 2016, 1625; *Wilman*, A Decade of Private Enforcement of Intellectual Property Rights under IPR Enforcement Directive 2004/48, ELR 2017, 509.

- 30** ინტელექტუალური საკუთრება განსაკუთრებით მგრძნობიარეა მისი უგულებელყოფისა და ბოროტად გამოყენების მიმართ და მოითხოვს უსაფრთხოების სპეციალურ მექანიზმებს. ევროკავშირის მასშტაბით ინტელექტუალური საკუთრებასთან დაკავშირებული უფლებების განსახორციელებლად დირექტივა 2004/48 (ABl. L 157/45; *Metzger/Wurmnest*, ZUM 2003, 922) ადგენს სპეციალურ დებულებებს, თუ ვინ, როგორ და როდის უნდა მოითხოვოს ამ უფლებების დაცვა სასამართლოს წინაშე. დირექტივა ასევე არეგულირებს საპროცესო სამართლებრივ და სამართლებრივი შედეგების (უპირველეს ყოვლისა, ზიანის ანაზღაურება) საკითხებს (ინფორმაცია; მონაცემთა დაცვის რეგულაციების მეშვეობით სამართლიანი ბალანსის პოვნის აუცილებლობისათვის იხ. EuGH, 16.7.2015, Rs. C-580/13, „Coty Germany“; გარდა ამისა, მტკიცებულება, დროებითი სამართლებრივი დაცვა). ამასთანავე, **EUIPO**-ის დაევალა ზედამხედველობა ინტელექტუალური საკუთრების დაცვის შესახებ წესების შესრულებაზე (რეგულაცია 386/2012, ABl. L 129/1). საავტორო უფლებათა სამართლისათვის სპეციალური წესები არსებობს **სამართლის კოლექტიური აღსრულების** შესახებ (დირექტივა 2014/26, ABl. L 84/72). ევროპული იურისდიქციის (262-ე მუხლი, AEUV) შესაქმნელად განსაკუთრებულ კომპეტენციაზე უკვე გვექონდა საუბარი; სასამართლო აღსრულების თაობაზე აგრეთვე იხ. *Schoberth*, Die Gerichtsbarkeit bei Gemeinschaftsimmaterialgütern, 2008. გარდა ამისა, 2016 წელს მიიღეს დირექტივა კონფიდენციალური „ნოუ ჰაუსა“ და ბიზნესინფორმაციის დასაცავად (დირექტივა 2016/94, ABl. L 157, 1).

IV. კორპორაციული და კომერციული სამართალი

ლიტერატურა: **ამომწერავი ნუსხა:** *Habersack*, Europäisches Gesellschaftsrecht, 4. Aufl. 2011.

სხვა ლიტერატურა: *Klöhn*, Supranationale Rechtsformen und vertikaler Wettbewerb der Gesetzgeber im europäischen Gesellschaftsrecht, *RabelsZ* 2012, 276; *Lutter/Bayer/Schmidt*, Europäisches Unternehmens- und Kapitalmarktrecht, 5. Aufl. 2012; *Wagner* (Hrsg.), Europäisches Gesellschaftsrecht, 2012; *Weber-Rey*, Corporate Governance in Europa: die Initiativen der EU-Kommission, 2012; *Weller*, Zukunftsfragen des Europäischen Unternehmensrechts, *ZEuP* 2012, 681; *Hopt*, Europäisches Übernahmerecht, 2013; *Schäfer*, Systemwettbewerb in der Europäischen Union: eine Fallstudie im Gesellschaftsrecht, 2013; *Zimmermann/Zimmermann-Hübner* (Hrsg.), Handels- und Gesellschaftsrecht: europäisches Gesellschaftsrecht, 2013; *Berner*, Interdependenz von Primär- und Kollisionsrecht im europäischen Gesellschaftsrecht, 2015; *Gaul* (Hrsg.), Europäisches Mitbestimmungsrecht: SE, SCE, SPE und grenzüberschreitende Verschmelzung, 2015; *Krolop*, Europäisches Gesellschaftsrecht, in: *Riesenhuber* (Hrsg.), Europäische Methodenlehre, 3. Aufl. 2015, § 19; *T. M. J. Möllers*, Gesellschafts- und Unternehmensrecht, kleine und mittlere Unternehmen, in: *Schulze/Zuleeg/Kadelbach* (Hrsg.), Europarecht, 3. Aufl. 2015, § 18; *Kalss*, Europäisches Gesellschaftsrecht, 2016; *Beckers*, The regulation of market communication and market behavior: Corporate social responsibility and the Directives on Unfair Commercial Practices and Unfair Contract Terms, *CMLRev* 2017, 475.

1. ძირითადი საკითხები

კორპორაციული სამართლის ჰარმონიზაცია განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია **კომ- 31 პანიათა** შიდა ბაზარზე **კონკურენტუნარიანობისა და მობილობის** უზრუნველსაყოფად. შესაბამისად, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 50-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტი შეიცავს დამცავ დებულებათა მხოლოდ და მხოლოდ დირექტივების საშუალებით დაახლოების უფლებამოსილებას, „რომლებიც წევრ სახელმწიფოებში... ემსახურება აქციონერებისა და მესამე მხარის ინტერესების დაცვას“. ეს ჩანაწერი გაკეთებულია დაფუძნების თავისუფლების კონტექსტში. ამასთან, მისი მიზანი არ არის მხოლოდ სხვა კომპანიის დაფუძნების, მათი სახელმწიფოთაშორისი შერწყმის, ან სხვა წევრ სახელმწიფოში ფილიალების გახსნის გაადვილება, რაც, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის თანახმად, ისედაც შესაძლებელია პირველადი სამართლის მეშვეობით, თანაც თვითმყოფადობის შეუცვლელად. მესამე მხარის სასარგებლოდ დამცავი რეგულაციების დაახლოებამ ასევე შეიძლება აგვაცილოს კონკურენციის შესუსტება, რისი საფრთხეც ყოველთვის არსებობდა კომპანიების სახელმწიფოთაშორისი საქმიანობისას. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ აღიარებული „გადასვლის“ შესაძლებლობის თანახმად, ეს საფრთხე დღესაც არსებობს, როცა კომპანია ერთი წევრი სახელმწიფოდან მეორეში გადაადგილდება სამართლებრივი ფორმის „შენარჩუნებით“, ან თავის საქმიანობას ერთ წევრ სახელმწიფოში ახორციელებს. თუმცა, დაახლოების ხსენებული უფლებამოსილების ყოვლისმომცველ განხორციელებას დიდი ხნის განმავლობაში ხელს უშლიდა წევრ სახელმწიფოებში არსებული დიამეტრულად **განსხვავებული წარმოდგენები**, რომლებიც შეეხება **დასაქმებულთა** აღჭურვას **გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის** უფლებით. ამის დაძლევა მხოლოდ ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში გახდა შესაძლებელი რთული არჩევითი მოდელების საშუალებით. თუ საქმე ეხება კაპიტალის ბაზარს, სამართლებრივ საფუძვლად გამოიყენება 114-ე მუხლი (AEUV).

კომპანიების ეროვნული ფორმების ჰარმონიზაციის პარალელურად, არსებობს მცდელობები, რომ შეიქმნას **ორიგინალური ევროპული სამართლებრივი ფორმები**, რომლებიც არსებული ეროვნული სამართლებრივი ფორმების გვერდით იარსებებს. თუ საქმე არ ეხება ეროვნული სამართლებრივი სისტემების ჰარმონიზაციას, დაახლოების სამართლებრივ საფუძველს ქმნის 352-ე მუხლი (AEUV).

საბოლოო ჯამში, სხვა სფეროების მსგავსად, კორპორაციული სამართლის ძირითადი **32** საკითხია, თუ რამდენად მიიღწევა ბარიერებისგან თავისუფალი შიდა ბაზარი ეროვნული სამართლებრივი ნორმების **დაახლოებით**, ან ევროკავშირის მასშტაბით მათი **ურთიერთაღიარებით**. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ კომპანიათა დაფუძნების თავისუფლებაზე მიღებულმა ურთიერთაღიარების პრინციპმა წარმოშვა **„სამართლებრივი სისტემების კონკურენცია“**, რის საფუძველზეც არსებობს იმედი, რომ ჩამოყალიბდება ევროპულად გააზრებული სამართლებრივი ფორმები. მაგალითად, ინგლისური limited გერმანიაში შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოების (GmbH) გვერდით სწრაფად დამკვიდრდა, როგორც ადვილად

დასაარსებელი იურიდიული ფორმა, რამაც, თვის მხრივ, სტიმული მისცა ამ უკანასკნელის გაადვილებას. შედეგად, limited-მა მუდმივად მაღალი ხარჯების გამო გერმანიაში უკან დაიხია.

2. კორპორაციული სამართლის დაახლოება

33 ეროვნული კორპორაციული კანონმდებლობების დასაახლოებლად, დირექტივები ძირითადად ეხება შემდეგ სფეროებს (ევროპული კავშირის სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 17.10):

- **სააქციო კაპიტალი, საჯაროობა** (გარკვეული კორპორაციული ურთიერთობების გამჟღავნების ვალდებულება, სხვა წევრ სახელმწიფოში ფილიალების ჩათვლით), აგრეთვე **კომპანიების შერწყმა**, კომპანიების **შესყიდვებისა და გაყიდვის** ჩათვლით (დირექტივა 2017/1132, ABL. L 169/46); კომისიამ წარმოადგინა დირექტივის შექმნის წინადადება იმ საკითხებზეც, რომლებიც უკავშირდება კომპანიის „გადასვლას“ ერთი წევრი სახელმწიფოდან მეორეში (KOM[2018]24a საბოლოო);
- **ერთი პირის მიერ დაფუძნებული შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება** (დირექტივა 2009/102, ABL. L 258/20);
- **კომპანიების ანგარიშწარმოება** (კერძოდ დირექტივა 2013/34, ABL. L 182/19); 2014 წლიდან მოყოლებული, მსხვილი კომპანიები ვალდებული არიან, დამატებითი ანგარიშები წარმოადგინონ გარემოსდაცვით, სოციალურ, შრომითი ურთიერთობების, ადამიანის უფლებათა პატივისცემისა და კორუფციასა თუ შექრთამეობასთან ბრძოლის თემებზე (დირექტივის 19(ა) მუხლი; იხ. მაგ.: *Eickenjäger*, Menschenrechtsberichterstattung durch Unternehmen, 2017); ამასთან, რეგულაცია 1606/2002 (ABL. L 243/1) დამატებით უზრუნველყოფს აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების გამოყენებას ევროპულ კონტექსტში (და უფლებამოსილებას ანიჭებს კომისიას, რომ ეს სტანდარტები მიმდინარე მოვლენებს შეუსაბამოს);
- ბირჟაზე ორიენტირებული კომპანიების **აქციონერთა უფლებები** (დირექტივა 2007/36, ABL. L 184/17).

გარდა ამისა, კომისია გასცემს სხვადასხვა სახის რეკომენდაციას სწორი კორპორაციული მართვის თვალსაზრისით („**Corporate Governance**“, საბჭოს წევრთა შრომის ანაზღაურების შესახებ, ABL. 2004, L 385/55; *Maul/Laufermann*, BB 2004, 1861). კაპიტალის ბაზრის თვალსაზრისით, არსებობს **დირექტივა 2004/25 კომპანიების შესყიდვების შესახებ** (ABL. L 142/12; *Wiesner*, ZIP 2004, 343); დანარჩენი დირექტივები (115-ე მუხლის (AEUV) საფუძველზე) არეგულირებს კომპანიების **დაბეგვრას** (დირექტივა 2009/133, ABL. L 310/34; დირექტივა 2011/96, ABL. L 345/8).

3. ევროპული იურიდიული პირი

ლიტერატურა: *Gröschel*, Die Societas Europaea (SE): eine Analyse der gesetzgeberischen Ziele, Vorgaben und Umsetzung, 2014; *Hommelhoff/Schubel*, Societas Privata Europaea, 2014; *Janott/Frodermann* (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Aktiengesellschaft, 2. Aufl. 2014; *Schoene-mann*, Die Organisationsverfassung der Societas Privata Europaea (SPE), 2014; *Tholen*, Europäisches Konzernrecht, 2014; *Herresthal*, Die Konstituierung des europäischen Gesellschaftsrechts, FS Müller-Graff, 2015, 233; *Hommelhoff*, Mehr Europa für die Europäische Aktiengesellschaft?, FS Müller-Graff, 2015, 252; *Kindler*, The single-member limited liability company, 2015; *Mülbert*, Auf dem Weg zu einem europäischen Konzernrecht, ZHR 2015, 645; *Sørensen*, The fight against letterbox companies in the internal market, CMLRev 2015, 85; *Weller/Bauer*, Europäisches Konzernrecht, ZEuP 2015, 6; *Habersack/Drinhausen*, SE-Recht, 2. Aufl. 2016; *Fleischer*, Europäisches Konzernrecht: eine akteurszentrierte Annäherung, ZGR 2017, 1; *Lutter/Bayer/Schmidt*, Europäisches Unternehmens- und Kapitalmarktrecht, 6. Aufl. 2018.

34 **ევროპულ იურიდიულ პირებს** შეუძლიათ, იმოქმედონ მთელი ევროპის მასშტაბით, ეროვნული დამცავი რეგულაციების გაუთვალისწინებლად. თუმცა მათთვის სამართლებრივ საფუძველ ქმნის რეგუ-

ლაცია, რომელმაც, საჭიროების შემთხვევაში, შეიძლება განაგრძოს ეროვნული კანონმდებლობის შესრულება. ისინი სულ უფრო მეტად იხვეწენ პოპულარობას და კონკურენციას უწევენ კორპორაციული სამართლის შესაბამის ეროვნულ ფორმებს, რომელთა არჩევაც, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილების შესაბამისად, სახელმწიფოთაშორის დონეზე თავისუფლად შეუძლიათ. შესაბამისი რეგულაციების სამართლებრივი საფუძველია დღევანდელი 352-ე მუხლი (AEUV).

2137/85 (ABl. L 199/1) რეგულაციით შექმნილი **ევროპული ეკონომიკური ინტერესების გაერთიანება (EWIV)** ერთგვარი „სამუშაო გაერთიანებაა“ სხვადასხვა წევრი სახელმწიფოს კომპანიებისა და იურიდიული პირებისთვის, რომლებიც საკუთარ საქმიანობას სახელმწიფოთაშორის დონეზე ახორციელებენ.

ევროპული საზოგადოება (SE) შეიქმნა 2157/2001 (ABl. L 294/1) რეგულაციის საფუძველზე (რასაც ემატება შესაბამისი ეროვნული კანონმდებლობა, გერმანიაში SEEG, BGBI. 2004 I 3675). ეს არის სააქციო საზოგადოება. მმართველი ორგანოების თვალსაზრისით, სურვილისამებრ ხელმისაწვდომია (გერმანული) დუალისტური სისტემა (დირექტორთა საბჭო/სამეთვალყურეო საბჭო) და (ანგლოსაქსონურად ინსპირირებული) ერთსაფეხურიანი მოდელი (ადმინისტრაციული საბჭო). გერმანიის გადმოსახედიდან, მსგავსი ფორმა, პირველ რიგში, მიმზიდველია იმის გამო, რომ უფრო მოქნილია გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობა.

ევროპული ამხანაგობა/კოოპერატივი (SCE) შეიქმნა 1435/2003 (ABl. L 207/1) რეგულაციით, „გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის“ დირექტივასთან 2003/72 (ABl. L 207/25) კავშირში (*Mahi*, DB 2004, 967). იგი ევროკავშირის, დაახლოებით, 300,000 კოოპერატიულ ორგანიზაციას (მაგ.: სოფლის მეურნეობის სექტორში) სთავაზობს ევროპულ იურიდიულ ფორმას.

და ბოლოს, კომისიამ წარმოადგინა ღია ფორმულირებული წინადადება **ევროპული კერძო კომპანიის (SPE)** შექმნის თაობაზე (KOM(2008)396 საბოლოო). იგი ითვალისწინებდა ისეთი კორპორაციის ფორმირებას, რომელიც არ იქნება უფლებამოსილი კაპიტალის ბაზარზე სამოქმედოდ, თუმცა დროთა განმავლობაში წინადადება უკან გაიხმეს (ABl. 2014, L 153/3).

V. საპროცესო და საკოლიზიო სამართალი

ლიტერატურა: ამომწურავი ნუსხა: *Rauscher* (Hrsg.), *EuZPR/EuIPR*, 5 Bände, 4. Aufl. 2015.

სხვა ლიტერატურა: *Roccati*, *Le rôle du juge national dans l'espace judiciaire européen*, 2013; *Jayme/Mansel/Pfeiffer* (Hrsg.), *Rechtsvereinheitlichung im Zivil- und Kollisionsrecht*, 2014; *Köck*, *Die einheitliche Auslegung der Rom-I-, Rom-II- und Brüssel-I-Verordnung im europäischen internationalen Privat- und Verfahrensrecht*, 2014; *v. Hein/Rühl* (Hrsg.), *Kohärenz im Internationalen Privat- und Verfahrensrecht der Europäischen Union*, 2016; *Wagner*, *EU-Kompetenz in der justiziellen Zusammenarbeit*, *RebelsZ* 2015, 521.

ფუნქციონირებადი შიდა ბაზრის ელემენტარული შემადგენელი ნაწილია სახელმწიფოთაშორისი სამართლებრივი დაცვისა და შესაბამისი კანონმდებლობის შესრულების შესაძლებლობა. შესაბამისად, თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცის შემადგენლობაში შემავალი „**მართლმსაჯულების სივრცე**“ გულისხმობს „სასამართლოებს შორის თანამშრომლობას სახელმწიფოთაშორისი კონტექსტის სამოქალაქო საქმეებზე“ (81-ე მუხლი, AEUV). **საპროცესო და საკოლიზიო სამართლის** სფეროებში ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურის დაცვით შესაძლებელია დეტალურად განმარტებული, საბოლოოდ განსაზღვრული მიზნების მქონე ზომების მიღება. ეს კომპეტენცია იძლევა სამართლებრივი დაახლოების საშუალებას და, შესაბამისად, 114-ე მუხლთან (AEUV) მიმართებით არის *lex specialis*. სხვა მხრივ,

სფეროს სპეციფიკური საპროცესო ან საკოლიზიო რეგულაციები შეიძლება დაეყრდნოს სათანადო კომპეტენციასაც.

1. საპროცესო სამართალი

ლიტერატურა: ძირითადი: *Tulibacka*, Europeanization of civil procedures: in search of a coherent approach, CMLRev 2009, 1527; *Hess*, Europäisches Zivilprozessrecht, 2010; *Binder*, Kollision von Prinzipien im Europäischen Zivilverfahrensrecht, 2011; *Netzer*, Status quo und Konsolidierung des Europäischen Zivilverfahrensrechts, 2011; *Adolphsen*, Europäisches Zivilverfahrensrecht, 2. Aufl. 2014; *Grolimund*, Internationales Privat- und Zivilverfahrensrecht, 2. Aufl. 2014; *Heiss/Tiefenthaler/Wallner-Friedl*, Europäisches Gerichtsstands- und Vollstreckungsrecht, 4. Aufl. 2014; *Leible/Terhechte* (Hrsg.), Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht, EnzEuR III, 2014, §§ 14–29; *Schlosser/Hess*, EU-Zivilprozessrecht, 4. Aufl. 2015; *Weller/Althammer* (Hrsg.), Mindeststandards im europäischen Zivilprozessrecht, 2015; *Klöpper*, Missbrauch im Europäischen Zivilverfahrensrecht, 2016; *Köhler*, Vertrauen und Kontrolle im europäischen Justizraum für Zivilsachen, ZEuS 2016, 135; *Geimer*, Europäisches Zivilverfahrensrecht, 4. Aufl. 2017; *Stadler*, Harmonisierung des Europäischen Zivilprozessrechts – Mindeststandards oder Modellregeln?, JZ 2017, 693.

EuGVVO*-ს შესახებ: *Alio*, Die Neufassung der Brüssel I-Verordnung, NJW 2014, 2395; *Domej*, Die Neufassung der EuGVVO, RabelsZ 2014, 508; *Hess*, Die Anerkennung im Internationalen Zivilprozessrecht – Europäisches Vollstreckungsrecht, 2014; *Pfeiffer*, Die Fortentwicklung des Europäischen Prozessrechts durch die neue EuGVO, ZZP 2014, 409; *Schmidt*, Rechtssicherheit im europäischen Zivilverfahrensrecht, 2015; *Magnus/Mankowski* (Hrsg.), Brussels Ibis Regulation, 2016; *Ulrich*, Anerkennung und Vollstreckung nach Brüssel Ia, JZ 2016, 127.

გაკორტების სამართლის შესახებ: *Paulus*, Europäische Insolvenzordnung, 4. Aufl. 2013; *Reuß*, Europäisches Insolvenzrecht 3.0 oder doch nur Version 1.1?, EuZW 2013, 165; *Wyen*, Rechtswahlfreiheit im europäischen Insolvenzrecht, 2013; *Kindler/Nachmann* (Hrsg.), Handbuch Insolvenzrecht in Europa, Lbslsg., 2014; *Thole*, Europäische Insolvenzordnung, ZEuP 2014, 39; *Keay*, Security Rights, the European Insolvency Regulation and Concerns about the Non-application of Avoidance Rules, ELRev 2016, 72; *Bornemann/Brinkmann/Dahl*, European Insolvency Regulation, 2019.

- 36** დღევანდელი რეგულაციები სათავეს იღებს 1968 წლის **ევროპული სასამართლო იურისდიქციისა და აღსრულების კონვენციიდან** (EuGVÜ). დამატებითი ოქმი ითვალისწინებდა ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს განმარტების უფლებამოსილებას, ეროვნული სასამართლოების მხრიდან წარდგენის საფუძველზე. გამომდინარე იქიდან, რომ იმ დროს მხოლოდ საერთო ბაზარზე ვაჭრობის უზრუნველყოფის საკითხი იყო მნიშვნელოვანი, კონვენცია თავდაპირველად არ მოიცავდა საოჯახო და მემკვიდრეობითი სამართლის (რომელიც განსაკუთრებულად განიცდის ეროვნული ტრადიციების ზეგავლენას) საკითხებს.

ევროპული სასამართლო იურისდიქციისა და აღსრულების კონვენცია 2001 წელს ჩაანაცვლა 44/2001 (ABl. L 12/1) რეგულაციამ სასამართლოს იურისდიქციისა და სამოქალაქო თუ კომერციულ საქმეებზე გადაწყვეტილებათა აღიარებისა და აღსრულების შესახებ (EuGVVO). შემდეგ ეს უკანასკნელი შეიცვალა ახალი ვერსიით (რეგულაცია 1215/2012, ABl. L 351/1), რომელიც ძალაში შევიდა 2015 წლის 1 იანვარს. პირველსავე მუხლში განსაზღვრული მოქმედების ფარგლებში (სამოქალაქო და კომერციული საკითხები, სხვადასხვა გამონაკლისით), EuGVVO არეგულირებს

* რეგულაცია სასამართლოს იურისდიქციისა და სამოქალაქო თუ კომერციულ საქმეებზე გადაწყვეტილებათა აღიარებისა და აღსრულების შესახებ.

სასამართლოს იურისდიქციის საკითხებს იმ პირის წინააღმდეგ აღძრულ **სარჩელ-თან** დაკავშირებით, რომლის საცხოვრებელი ადგილი ერთ წევრ სახელმწიფოშია, სარჩელი კი აღიძრა სხვა წევრ სახელმწიფოში (მე-5 მუხლი). გარდა ამისა, განსაზღვრულია გარკვეული სახის განსაკუთრებული იურისდიქციებიც (24-ე მუხლი). ერთ წევრ სახელმწიფოში მიღებული **გადაწყვეტილებების აღიარება** (36-ე მუხლი; ამასთან დაკავშირებული იურიდიული ძალის ფარგლების შესახებ იხ. EuGH, 15.11.2012, Rs. C-456/11, „Gothaer Allgemeine Versicherung AG“, აგრეთვე *Bach*, EuZW 2013, 56) და **აღსრულება** (39-ე მუხლი) სპეციალური პროცედურის გამოუყენებლად ხდება სხვა წევრ სახელმწიფოში. ამ თვალსაზრისით, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია დათქმები შესაბამისი ეროვნული *ordre public*-ის სასარგებლოდ (45-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი), რომლის ფარგლებსაც, საბოლოო ჯამში, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ადგენს (EuGH, 28.3.2000, Rs. C-7/98, „Krombach“ სამართლიანი სასამართლო მოსმენის აუცილებლობის შესახებ). ევროკავშირის სამართლის (სავარაუდო) დარღვევა *per se* არ გულისხმობს *ordre public*-ის უგულებელყოფას (EuGH, 16.7.2015, Rs. C-681/13, „Diageo Brands BV“; ერთ-ერთი მხარის დაუსწრებლად გამართულ სასამართლო პროცესზე *ordre public*-ის ფარგლების შესახებ იხ. EuGH, 6.9.2012, Rs. C-619/10, „Trade Agency“). ამ ნორმის მოქმედების ფარგლებიდან ამოღებულია იურისდიქციის დებულებები, რაც შეიძლება ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის თვალსაზრისითაც გამართლდეს. მიუხედავად იმისა, რომ ადამიანის უფლებები მნიშვნელოვან როლს ასრულებს *ordre public*-ის განმარტებაში, სტრასბურგის თავდაპირველი გადაწყვეტილების გამოყენება უკვე შესაძლებელია.

არსებითად იდენტური ხელშეკრულება გაფორმდა თავისუფალი ვაჭრობის ევროპული ასოციაციის ქვეყნებთან, როგორიცაა ისლანდია და ნორვეგია, ისევე, როგორც შვეიცარია და დანია, რომელიც არ მონაწილეობს სასამართლო თანამშრომლობაში (2007 წლის 30 ოქტომბრის ლუგანოს კონვენცია ABI. 2009, L 147/5). აღნიშნული ხელშეკრულება ღიაა მესამე ქვეყნებისთვისაც, რომელთაც ამგვარად სურთ ევროპულ სასამართლო თანამშრომლობაში ჩართვა.

ამასთან, უნდა აღინიშნოს 2015 წლის რეგულაცია 2015/848 (ABI. L 141/19; მანამდე რეგულაცია 1346/2000) **გადახდისუუნარობის საქმის წარმოებაზე**, რომელიც არეგულირებს გაკოტრების პროცესის წარმოების თაობაზე **საერთაშორისო იურისდიქციისა** (ქვეყანაში, რომელიც მოვალის ძირითადი ინტერესების ყურადღების ცენტრშია, მე-3 მუხლი) და ამგვარი პროცესების მიმართ გამოსაყენებელი კანონმდებლობის (კერძოდ ამ ადგილას მოქმედი სამართალი, მე-7 მუხლი) საკითხებს. ეს უკანასკნელიც შეიცავს *ordre public*-ის დათქმას (33-ე მუხლი). ახალი რედაქციით, რეგულაცია განსაკუთრებულად ემსახურება ეფექტიანი კომპანიების არსებობის უჭოტეს უზრუნველყოფას (რეგულაციის მოქმედების ფარგლებში შესაბამისი პროცედურების ჩართვა, კორპორაციული ჯგუფებისთვის პროცედურების კოორდინაცია; კომისიის წინადადების შესახებ იხ. *Thole/Swierczok*, ZIP 2013, 550).

გარდა ამისა, დამატებით დეტალების შესახებ არსებობს უამრავი ღირეფქტვა და რეგულაცია სახელმწიფოთაშორისი სამართალწარმოების შესახებ. ზოგიერთი მათგანი ამარტივებს სხვა ქვეყანაში **მართლმსაჯულებაზე წვდომას** (67-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, AEUV; დანვრილებით იხ. რეგულაცია 1393/2007, ABI. L 324/79 სახელმწიფოთაშორის მიწოდებაზე/ჩაბარებაზე; მართალია, რეგულაციაში ეს პირდაპირ არ არის გათვალისწინებული, მაგრამ მასში განსაზღვრული ინსტრუმენტები ყოველთვის უნდა გამოიყენონ ისეთ შემთხვევებში, როდესაც ბრალდებული არც სამშობლოში ცხოვრობს

და არც უფლებამოსილი წარმომადგენელი ჰყავს; იხ. EuGH, 19.12.2012, Rs. C-325/11, „Alder“ ძირითად უფლებათა ქართის 47-ე მუხლზე მითითებით; გერმანიისათვის დამატებით იხ. სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის § 1067ff; დირექტივა 2003/8, ABl. L 26/41 სასამართლო პროცესის წარმოების უზრუნველსაყოფად სახელმწიფოს ფინანსური დახმარების შესახებ; გერმანიისათვის დამატებით იხ. სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის § 1076ff; დირექტივა 2008/52, ABl. L 136/3; დირექტივა 2013/11, ABl. L 165/63; აგრეთვე რეგულაცია 524/2013, ABl. L 165/1, მედიაციის შესახებ; ამასთან დაკავშირებით იხ.: *Eidenmüller/Prause*, NJW 2008, 2737; *Sujecki*, EuZW 2010, 7). დანარჩენი ნაწილი შეეხება **სახელმწიფოთაშორის პროცესების** წარმართვას (მტკიცებულებათა მოპოვების შესახებ იხ. რეგულაცია 1206/2001, ABl. L 174/1; გერმანიისათვის დამატებით იხ. სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის § 1072ff; ასევე, იხ. *A. Müller*, Grenzüberschreitende Beweisaufnahme im Europäischen Justizraum, 2004; დავალიანების გადახდევინებაზე საქმის განხილვის გამარტივებული წესის შესახებ იხ. რეგულაცია 1896/2006, ABl. L 399/1; ამის შესახებ იხ. *Pernfuß*, Die Effizienz des europäischen Mahnverfahrens, 2009; *Fabian*, Die Europäische Mahnverfahrensordnung im Kontext der Europäisierung des Prozessrechts, 2010; უმნიშვნელო პრეტენზიების შესახებ [= მაქსიმუმ 2000 ევრო] იხ. რეგულაცია 861/2007, ABl. L 199/1; ასევე, *Jahn*, NJW 2007, 2890; *Saltern*, MDR 2009, 244) ან შესაბამისი გადაწყვეტილებების **სახელმწიფოთაშორის აღსრულებას** (რეგულაცია 805/2004, ABl. L 143/15 დაუსაბუთებელი პრეტენზიების აღსრულების ბრძანების შესახებ; გერმანიისათვის დამატებით იხ. სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის § 1079ff; ასევე, *Röthel/Sparmann*, WM2006, 2285; *v. Bernstorff*, RIW 2008, 548); დანვრილებითი ინფორმაციისათვის, იხილეთ ევროპული კავშირის სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 19.20.

- 38** დარგის სპეციფიკურმა საპროცესო წესებმა უნდა გაზარდოს კერძო პირთა მოტივაცია საკუთარი უფლებების განსახორციელებლად, რითაც მათ მთლიანობაში წვლილი უნდა შეიტანონ კავშირის სამართლის აღსრულებაში („private enforcement“; *Wilman*, CMLR 2016, 887). შესაბამისად, კონკურენციისა და სამომხმარებლო სამართლის სფეროებში მიმდინარეობს **სამართლის აღსრულების კოლექტიური მექანიზმების** განხილვა (მაგ.: *Brömmelmeyer* (Hrsg.), Die EU-Sammelklage, 2013; *Bruns* და *Domej*, Kollektiver Rechtsschutz in Europa, ZZP 2012, 399 ან 421). კავშირის სამართლით გარანტირებულ უფლებათა დარღვევის შემთხვევებისთვის, 2013 წლის ივლისში კომისიამ მიიღო რეკომენდაცია სასამართლო აკრძალვისა და ზარალის ანაზღაურების პროცესების კოლექტიურ წარმოების შესახებ (2013/396; ABl. L 201/60; იხ. *Eichler*, Kollektive Rechtsschutzinstrumente im Bereich der Massen- und Streuschäden, 2012; *Deutmoser*, EuZW2013, 652).

გარდა ამისა, **კავშირის სამართლის ზოგად პრინციპებს** შეიძლება გავლენა ჰქონდეს ეროვნულ საპროცესო სამართალზეც, რომელიც მოიცავს შესაბამის სამართლებრივ დებულებებს, დაწყებული ეფექტიანი სამართლებრივი დაცვის უფლებით (მაგ.: EuGH, 16.7.2009, Rs. C-12/08, „Mono Car Styling“) და დამთავრებული იურიდიული ძალის ფარგლებით (ერთი მხრივ, EuGH, 10.7.2014, Rs. C-213/13, „Impresa Pizzarotti“, მეორე მხრივ, 6.10.2015, Rs. C-69/14, „Dragos, Constantin Târsia“). გარდა ამისა, უნდა აღინიშნოს 2001 წელს შექმნილი „ევროპული სამოქალაქო და კომერციულ საქმეთა სასამართლო ქსელი“, რომლის ფარგლებშიც არაფორმალური წესით შეიძლება ისეთი პრობლემების მოგვარება, რომლებიც სახელმწიფოთაშორისი საქმისწარმოებით ვერ რეგულირდება (საბჭოს გადაწყვეტილება 2001/470, ABl. L 174/25). ევროპული მართლმსაჯულების სივრცის ფუნქციონირების გასაუმჯობესებელი ზომების დაფინანსება (მათ შორის, სისხლის სამართლის სფეროში) შესაძლებელია „იუსტიციის“ პროგრამით (რეგულაცია 1382/2013, ABl. L 354/73).

2. საკოლიზიო სამართალი

ლიტერატურა: *Ferrari/Leible* (Hrsg.), *The Law Applicable to Contractual Obligations in Europe*, 2009; *Kadner Graziano*, *Das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht nach Inkrafttreten der Rom II-Verordnung*, *RabelsZ* 2009, 1; *Leible*, *Rom I und Rom II: Neue Perspektiven im europäischen Kollisionsrecht*, 2009; *G.-P. Calliess* (Hrsg.), *Rome Regulations*, 2011; *Huber* (Hrsg.), *Rome II Regulation*, 2011; *Mankowski*, *Interessenpolitik und europäisches Kollisionsrecht*, 2011; *Roth*, *Europäische Kollisionsrechtsvereinheitlichung*, *EWS2011*, 314; *Hauser*, *Eingriffsnormen in der Rom I-Verordnung*, 2012; *Kieninger/Remien* (Hrsg.), *Europäische Kollisionsrechtsvereinheitlichung*, 2012; *Leible*, *Kollisionsrecht und vertikaler Regulierungswettbewerb*, *RabelsZ* 2012, 374; *Kroll-Ludwigs*, *Die Rolle der Parteiautonomie im europäischen Kollisionsrecht*, 2012; *Nehne*, *Methodik und allgemeine Lehren des europäischen Internationalen Privatrechts*, 2012; *Leible/Unberath* (Hrsg.), *Brauchen wir eine Rom 0-Verordnung?*, 2013; *Mansel/Thorn/Wagner*, *Europäisches Kollisionsrecht 2013: Atempause im status quo*, *IPrax* 2014, 1; *Martiny*, *Europäisches Internationales Schuldrecht – Rom I- und Rom II-Verordnungen in der Bewährung*, *ZeUP* 2015, 838; *Stone/Farah*, *Research Handbook on EU Private International Law*, 2015; *Dutta/Helms/Pintens* (Hrsg.), *Ein Name in ganz Europa*, 2016; *Arnold* (Hrsg.), *Grundfragen des Europäischen Kollisionsrechts*, 2016; *Weller* (Hrsg.), *Europäisches Kollisionsrecht*, 2016.

კერძო სამართლის ბევრ სფეროში მატერიალური სამართლის გრძელვადიანი პარ- 39
მონიზაცია რთული წარმოსადგენია და არსებითად საეჭვოც. ამავე დროს, დაინტერე-
სებულ მხარეთა და ზოგადად სამართლებრივი უსაფრთხოების ინტერესებში შედის
შედარებით საკითხებზე სასამართლო გადაწყვეტილებების შედარება; წინააღმდეგ
შემთხვევაში, თავიდან უნდა აიცილონ **სამართლებრივი ურთიერთობების შესუს-
ტების** საფრთხე. ასეთ შემთხვევაში, გამოსავალია ეროვნული საკოლიზიო კანონმ-
დებლობების დაახლოება ევროპულ დონეზე. ამას ემატება ისიც, რომ ევროპული
კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების ძირითადი თავისუფლებები (იხ.
Basedow, *RabelsZ* 1995, 1) და კავშირის მოქალაქეობა (მაგ.: *EuGH*, 14.10.2008,
Rs. C-353/06, „*Grunkin und Paul*“), ზოგ შემთხვევაში არცთუ უპრობლემოდ, ევრო-
პული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსთვის ასევე განიხილება, როგორც
საკოლიზიო სამართლის დებულებები; თუმცა, ამგვარი ეფექტი მხოლოდ ცალკეულ
შემთხვევებში შეიძლება გამოიკვეთოს. ამ მხრივ, საკოლიზიო სამართლის პარმონი-
ზაციამ შეიძლება მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანოს სამართლებრივი უსაფრთხო-
ების ჩამოყალიბებაში (81-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი, *AEUV*).

საერთაშორისო კერძო სამართლის პააგის კონფერენციის მუშაობა, რომლის წევ- 40
რი ამჟამად ევროკავშირიც არის, თავისი შინაარსით დიდი ხანია სანიმუშო მაგალი-
თია. ევროპულ დონეზე ამ მიმართულებით პირველი ნაბიჯი გადაიდგა საერთაშორისო
სამართლითაც, როდესაც 1980 წელს ხელი მოეწერა კონვენციას **სახელშეკრულე-
ბო ვალდებულებებზე** გამოსაყენებელი კანონმდებლობის შესახებ (*EVÜ* ან „*Rom
I*“). დროთა განმავლობაში იგი შეიცვალა შესაბამისი რეგულაციით (593/2008, *ABl.*
L 177/6), ზუსტად ერთი წლით ადრე კი მიიღეს რეგულაცია **არასახელშეკრულებო
ვალდებულებების** სფეროში (რეგულაცია 864/2007, *ABl.* *L* 199/40, „*Rom II*“). ამ-
რიგად, საერთაშორისო კერძო სამართლის შემადგენელი ვალდებულებითი სამარ-
თლის სფერო სრულიად პარმონიზებულია, რაც, სხვა რეგულაციებთან ერთად, ევ-
როპული სამართლის მნიშვნელოვან ნაწილს ქმნის. ორივე რეგულაცია შეიცავს *ordre*

public-ის დათქმას. წევრ სახელმწიფოებს შორისაც კი ურთიერთნდობას თავისი საზღვრები აქვს. შესაბამისად, მესამე ქვეყნებთან ურთიერთობაში აღნიშნული დათქმა აუცილებელიც არის. როგორც ყოველთვის, სამართლებრივი პარმონიზაციის შემთხვევაში, კომპლექსური საკითხები კვლავ წარმოშობს კითხვებს სამართლის სფეროს ზოგად ასპექტებზე, როგორიცაა, მაგალითად, საკვალიფიკაციო პრობლემები საერთაშორისო კერძო სამართლის დარგში და მესამე კანონის მითითება. ეს ასპექტები მხოლოდ ნაწილობრივ არის პარმონიზებული და იშვიათად არსებობს კრიტერიუმები მათი აუცილებელი განმარტებისთვის.

- 41** ევროპული კავშირი ნაწილობრივ მონაწილეობს შესაბამის **საერთაშორისო ხელშეკრულებებშიც** (მაგ.: საბჭოს დადგენილება 2014/887, ABl. L 353/5 სასამართლო განსჯადობის შეთანხმებების შესახებ პაავის კონვენციის შესახებ). თუ რომელიმე ხელშეკრულება არ ითვალისწინებს მასში საერთაშორისო ორგანიზაციების მონაწილეობას, წევრ სახელმწიფოებს ენიჭებათ რატიფიცირების უფლებამოსილება. მესამე ქვეყნებთან ხელშეკრულებების გასაფორმებლად, ევროკავშირმა შეიმუშავა სპეციალური პროცედურები (რეგულაცია 662/2009, ABl. L 200/25 Rom I და Rom II რეგულაციების გამოყენების სფეროზე).

3. საოჯახო და მემკვიდრეობითი სამართალი

ლიტერატურა: Dutta, Das neue internationale Erbrecht der Europäischen Union, FamRZ 2013, 4; Dutta/Herrler (Hrsg.), Die Europäische Erbrechtsverordnung, 2013; Gade, Die Rom III-Verordnung, JuS 2013, 779; Hager (Hrsg.), Die neue europäische Erbrechtsverordnung, 2013; Hau, Zur Durchführung der RomIII-Verordnung in Deutschland, FamRZ 2013, 249; Hausmann, Internationales und Europäisches EhescheidungsR, 2013; Winkler-v. Mohrenfels, Die Rom III-VO, ZEuP 2013, 699; Raupach, Ehescheidung mit Auslandsbezug in der Europäischen Union, 2014; Rösler, Rechtswahlfreiheit im Internationalen Scheidungsrecht der Rom III-Verordnung, RabelsZ 2014, 155; Bergquist u. a., Erbrechtsverordnung, 2015; Deixler-Hübner/Schauer (Hrsg.), EuErbVO, 2015; Müller-Lukoschek, Die neue EU-Erbrechtsverordnung, 2. Aufl. 2015; Scherpe (Hrsg.) European Family Law, 2016; Dutta/Weber (Hrsg.), Die europäischen Güterrechtsverordnungen, 2017; Gierl/Köhler/Kroiß/Wilsch, Internationales Erbrecht, 2. Aufl. 2017; Pamboukis (Hrsg.), EU Succession Regulation No 650/2012, 2017; Rentsch, Der gewöhnliche Aufenthalt im System des Europäischen Kollisionsrechts, 2017.

- 42** ტრადიციულად, საოჯახო და მემკვიდრეობითი სამართალი, რომელიც განსაკუთრებულად მჭიდროდ უკავშირდება ეროვნულ ტრადიციებს, ამოღებული იყო ევროპული საპროცესო და საკოლიზიო სამართლიდან. ადამიანების მზარდმა **მოთხოვნამ** ამ თვალსაზრისით ცვლილებები გამოიწვია. ამასთან, **საოჯახო სამართალი** ექვემდებარება საბჭოს ერთსულოვან გადანაცვტილებას, ხოლო ეროვნული პარლამენტები ჩართულნი უნდა იყვნენ ჩვეულებრივ საკანონმდებლო პროცედურაზე გადასვლასთან დაკავშირებით შესაბამისი პასერელის დათქმის („Brückenklause“) გამოყენებაში (81-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, AEUV). ლისაბონის გადანაცვტილებაში ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ გერმანიის საკანონმდებლო ორგანოთა ფუნდამენტური უფლებამოსილება ამ სფეროში გერმანიის კონსტიტუციური იდენტობის ნაწილად მიიჩნია (BVerfGE 123, 267, 363). შესაბამისი სამართლებრივი აქტები უმეტესად აერთიანებს საპროცესო და საკოლიზიო კანონმდებლობას.
- 43** EuGVVO-ზე შინაარსობრივი დაყრდნობით მიღებულია რეგულაცია, რომელიც შეეხება **განქორწინებისა და განსაზღვრულ საოჯახო საქმეებზე (მშობლის პასუხისმგებლობა)** სასამართლო გადაწყვეტილებათა აღიარება-აღსრულების შესახებ („Brüssel IIa“, რეგულაცია 2201/2003, ABl. L 338/1; KOM (2016)411 საბოლოო). ამის შესაბამისად გათვალისწინებული სასამართლო გადაწყვეტილებების ურთიერთაღიარება, ზოგადად, ordre public-ის დათქმას ექვემდებარება (22-ე მუხლი). ეს არ ეხება მხოლოდ ბავშვთა და მშობელთა ურთიერთობებისა და ბავშვთა რეპატრიაციის გადანაცვტილებებს

(41-ე მუხლი). ეს გულისხმობს ძირითადი უფლებების ინტენსიურ შემონეშებასაც იმ ინსტანციის სასამართლოს მიერ, რომელმაც ბოლოს განიხილა საქმე (EGMR, 12.7.2011, 14737/09, „Sneersone“). ამასთან, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო არ აღიარებს (6.7.2010, 41615/07, „Neulinger“) ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ჰიპოთეზას, რომ აღიარება სავალდებულოა ძირითადი უფლებების სავარაუდო დარღვევის შემთხვევაშიც (EuGH, 22.12.2010, Rs. C-491/10 PPU, „Aguirre Zaraga“). **ალიმენტების** საკითხებზე საპროცესო და საკოლიზიო დებულებები მოცემულია რეგულაციაში 4/2009 (ABl. L 7/1), რომელიც ordre public-ის მხოლოდ ნაწილობრივ დათქმას შეიცავს.

საკითხის სენსიტიურობა იმით გამოიხატება, რომ სხვა დარგებისთვის საკოლიზიო წესები შეიძლება მხოლოდ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 326-ე მუხლით გათვალისწინებული გაძლიერებული თანამშრომლობით შემუშავდეს. ეს ეხება **განქორწინების უფლებას**, იმ შემთხვევაში, რომ განქორწინების მსურველებს ეძლევათ საშუალება, გარკვეულ ფარგლებში თვითონ აირჩიონ განქორწინების სტატუსი (რეგულაცია 1259/2010, ABl. L 343/10, „Rom III“), აგრეთვე (2019 წლის 29 იანვრიდან) მეუღლეთა (რეგულაცია 2016/1103, ABl. L 183/1) და რეგისტრირებულ სამოქალაქო პარტნიორთა (რეგულაცია 2016/1104, ABl. L 183/30) **ქონებრივ უფლებებს**. დამატებითი დეტალებისთვის იხილეთ ევროპული კავშირის სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 19.20.

2012 წელს მიღებული (მემკვიდრეობის შემთხვევებისთვის – 2015 წელს) **რეგულაცია 650/2012** (ABl. L 201/107) **მემკვიდრეობითი სამართლის შესახებ** ასევე შეიცავს საპროცესო და საკოლიზიო რეგულაციებს. პირველი პუნქტი ძირითადად ეხება **საცხოვრებელ ადგილს**. საპროცესო სამართლის თვალსაზრისით, რეგულაცია განსაკუთრებულად ითვალისწინებს ევროპულ სამკვიდრო ცნობას (62-ე მუხლი, სამკვიდრო მონუმბის მსგავსი).

VI. მიმოხილვა

ფაქტი, რომ ეკონომიკურ კავშირში უნდა არსებობდეს **დაახლოებული ეკონომიკური სამართალი**, არსებით პრობლემებს არ წარმოშობს. იგივე ეხება საკოლიზიო და საპროცესო სამართლის ფარგლებში **სასამართლო გადაწყვეტილებების სახელმწიფოთაშორისი აღიარების** უზრუნველყოფას. სირთულეები წარმოიშვა, ერთი მხრივ, **პოლიტიკურად მგრძნობიარე სფეროებში**, ისევე, როგორც კორპორაციული სამართლის კონტექსტში გადაწყვეტილებათა მიღებაში თანამშრომლების მონაწილეობის უფლებების ან ინტელექტუალურ საკუთრების სფეროში ენის საკითხების შემთხვევებში. მეორე მხრივ, განსაკუთრებული პრობლემები წარმოიქმნა იმის გამო, რომ სამომხმარებლო სამართალი ვრცელდება ყველა პირზე და, შესაბამისად, ზოგად სამოქალაქო სამართალზე. შეზღუდული **ინდივიდუალური უფლებამოსილების** პრინციპის გათვალისწინებით, ფორმალურად აქ საქმე გვაქვს მიზნებსა და დაცვაზე მკაცრად ორიენტირებულ ევროპულ ჰარმონიზაციასთან, რომელიც **დარგის სპეციფიკური მიდგომების** მიმდევარია. იგი გარკვეულწილად **განსხვავდება** სამოქალაქო სამართლის **სისტემატიზებული და კოდიფიცირებული** კლასიკური იდეისგან, რომელიც მიემართება ინტერესების დაბალანსებას.

§37. სისხლის სამართლის ევროპეიზაცია

ლიტერატურა: ამომწურავი ნუსხა: bei Vogel/Eisele, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU (Komm.), Art. 82 AEUV, 2015, und Weißer, Strafrecht, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, 3. Aufl. 2015, § 42.

სხვა ლიტერატურა: Böse (Hrsg.), Europäisches Strafrecht, EnzEuR IX, 2013; Flore, Droit pénal européen, 2. Aufl. 2014; Sieber/Satzger/v. Heintschel-Heinegg (Hrsg.), Europäisches Strafrecht, 2. Aufl. 2014; Weißer, Strafgesetzgebung durch die Europäische Union: Nicht nur ein Recht, sondern auch eine Pflicht?, GA 2014, 433; Aksungur, Europäische Strafrechtskompetenzen, 2015; Böse, Konkurrierende Strafgewalten im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, FS Müller-Graff, 2015, 1246; Bot, Le droit pénal et l'Union européenne, FS Skouris, 2015, 143; Gazin/Haguenau-Moizard/Leblois-Happe (Hrsg.), Les fondements du droit pénal de l'Union européenne, 2015; Hecker, Europäisches Strafrecht, 5. Aufl. 2015; Reinbacher, Strafrecht im Mehrebenensystem, 2015; Klip, European Criminal Law, 3. Aufl. 2016; Kloska, Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung im europäischen Strafrecht, 2016; Roger, Grund und Grenztransnationaler Strafrechtspflege, 2016; Brière/Weyembergh (Hrsg.), The Needed Balances in EU Criminal Law, 2017; Coutts, Supranational public wrongs: the limitations and possibilities of European Criminal Law and a European community, CMLRev 2017, 771; Meyer, Die Bindung der EU-Mitgliedstaaten an die Grundrechtscharta in einer europäisierten Strafrechtspflege, ZStW 2017, 1089; Noltenius, Die Europäische Idee der Freiheit und die Etablierung eines Europäischen Strafrechts, 2017; Öberg, Limits to EU Power. A Case Study of EU Regulatory/Criminal Law, 2017; Böse, Internationales und Europäisches Strafrecht, 2018; Satzger, Internationales und europäisches Strafrecht, 8. Aufl. 2018.

I. სისხლის სამართლის ევროპეიზაციის საფუძვლები

- 1 სისხლის სამართალი, როგორც სახელმწიფო სუვერენიტეტის ძირითადი ელემენტი, დიდი ხნის განმავლობაში ევროპული ინტეგრაციის მიღმა რჩებოდა. გამონაკლისად მიიჩნეოდა მხოლოდ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-5, მე-6 და მე-7 მუხლების გავლენა სისხლის სამართლის პროცესზე. ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ ეს დარგი (გადაჭარბებული) დემოკრატიის პრინციპის საფუძველზე, ინტეგრაციულად მიიჩნია (BVerfGE 123, 267, 408ff). თუმცა, სინამდვილეში თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცე ყოველგვარ ამრს მოკლებული იქნება, თუ სისხლისსამართლებრივი დევნა თითოეულ სახელმწიფოში მხოლოდ საკუთარი პასუხისმგებლობის არეალს გაითვალისწინებს და დამნაშავის მიმართ, სიტუაციიდან გამომდინარე, რამდენიმე ქვეყანაში განხორციელდება, ან პირიქით, ეს პირი დაცული იქნება სხვაგან დევნისაგან.

განსაკუთრებული სისხლისსამართლებრივი კომპეტენციების წარმოქმნის მცდელობები პირველად მაასტრიხტის ხელშეკრულებაში შეინიშნებოდა. საბოლოოდ, ეს ამსტერდამის ხელშეკრულებით მოხერხდა, ერთი მხრივ, **თაღლითობისგან დაცვაზე პასუხისმგებლობის კავშირისთვის დაკისრებით** (დღევანდელი 325-ე მუხლი, AEUV) და, მეორე მხრივ, ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 31-ე მუხლში (ძველი რედაქცია) – ე.ი. გაერთიანების სამართლის ფარგლებს გარეთ – **თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცის** ფარგლებზე ჩანაწერის გაჩენით. ამასთან, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ სამართლიანად განსაზღვრა, რომ ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების **ზოგადი კომპეტენციის ნორმები**, როგორიცაა, მაგალითად, დღევანდელი 192-ე მუხლი (AEUV) გარემოს დაცვის შესახებ, მოიცავს უფლებამოსილებას, რომელიც წევრ სახელმწიფოებს სისხლისსამართლებრივი სანქციების დანესებას ავალდებულებს. ამ

თვალსაზრისით, სისხლის სამართალი არ არის გამონაკლისი ამ კომპეტენციებიდან. მხოლოდ სპეციფიკური სისხლისსამართლებრივი საკითხების მოსაწესრიგებლად, როგორცაა სანქციების სახე და ზომა, აუცილებელია ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 31-ე მუხლის (ძველი რედაქცია) მოხმობა (EuGH, 13.9.2005, Rs. C-176/03, „KOM/Rat“; EuGH, 23.10.2007, Rs. C-440/05, „KOM/Rat“). შედეგად, **გარემოს სისხლისსამართლებრივად დაცვის** მიზნით, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების მიერ ადრე გაუქმებული შესაბამისი ჩარჩო გადაწყვეტილების ნაცვლად, მიღებულია ახალი დირექტივა (2008/99, ABL. L 328/28).

ლისაბონის ხელშეკრულებამ **ძირეულად შეცვალა** კავშირის უფლებამოსილებები სისხლის სამართლის კანონმდებლობაში და, როგორც თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცის შესახებ დებულებათა ნაწილი, მიუსადაგა კავშირის სამართლის ზოგად სტრუქტურებს (82-ე და მომდევნო მუხლები, AEUV). მიუხედავად ამისა, თუკი რომელიმე წევრი სახელმწიფო საკუთარი სისხლის სამართლის სისტემის „ფუნდამენტურ ასპექტებს“ დარღვევულად მიიჩნევს, შეუძლია, შესაბამისი ევროპული საკანონმდებლო პროცედურის შეჩერება მოითხოვოს. გერმანიისთვის, ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო მოითხოვს, რომ ე.წ. „**სასწრაფო დამუხრუჭების მექანიზმი**“ ბუნდესტაგის მოთხოვნით გამოიყენონ (BverfGE 123, 267, 414 და § 9 IntVG). თუ ასეთ შემთხვევაში ევროპულ საბჭოში ვერ ხერხდება ურთიერთშეთანხმება, ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-20 და ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 326-ე და მომდევნო მუხლების თანახმად, სულ მცირე, ცხრა სახელმწიფოს შეუძლია ურთიერთთანამშრომლობის გაძლიერება ამ მიმართულებით (82-ე მუხლის მე-3 პუნქტი და 83-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, AEUV). ევროპული კავშირის სისხლის სამართლის პოლიტიკის მხარდასაჭერად, ევროკომისიამ ექსპერტთა ჯგუფი შექმნა (ABl. 2012, C 53/9). სამოქალაქო სამართლის მსგავსად, ყველა რეგულაციის ძირითადი წანამდღვარი აქაც არის წევრ სახელმწიფოთა ურთიერთნდობა ერთმანეთის მართლმსაჯულების სისტემების ფუნქციონირების მიმართ (EuGH, 11.2.2003, verb. Rs. C-187/01 და 385/01, „Gözütök“). დამატებით უნდა აღინიშნოს დანაშაულის პრევენციის სფეროში თანამშრომლობის რეგულირების უფლებამოსილება (84-ე მუხლი, AEUV), ასევე, პოლიციური თანამშრომლობა, განსაკუთრებით, დანაშაულის პრევენციასა და გამოვლენაში (87-ე და მომდევნო მუხლები, AEUV).

ადმინისტრაციული კანონმდებლობის დარღვევა, რომელიც ევროპულ დონეზე კონკურენტული ფულადი ჯარიმების მიმართულებით ვითარდება, იწვევს **ევროპული სანქციების** გარკვეული **დოგმატიკის** შემუშავებას (შეცდომა სამართალში EuGH, 13.6.2013, Rs. C-681/11, „Schenker“), რამაც უნდა შეავსოს სისხლის სამართლის ზოგადი ნაწილის არაპარმონიზებულობით გამოწვეული სიცარიელე. ფორმალურად, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო აღნიშნულ ადმინისტრაციულ კანონდარღვევას სისხლის სამართლად არ განიხილავს (28.2.2013, Rs. C-617/10, „Åkerberg Fransson“), თუმცა, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის გათვალისწინებით, ეს დამაჯერებელი სულაც არ არის.

ამავდროულად, სისხლის სამართალი **კავშირის სამართლის** ყურადღების ცენტრში ექცევა, რადგან ემსახურება მის **აღსრულებას ეროვნული გადაწყვეტილების საფუძველზე**, ასევე, კავშირის სამართლის მოთხოვნათა შესრულებას, ერთი მხრივ, ძირითადი უფლებების დაცვის (EuGH, 26.2.2013, Rs. C-617/10, „Åkerberg Fransson“)

და, მეორე მხრივ, ეფექტიანობის კუთხით (ხანდაზმულობის საკითხებთან დაკავშირებით იხ. EuGH, 8.9.2015, Rs. C-105/14, „Taricco“). ფაქტი, რომ ორმა ეროვნულმა საკონსტიტუციო სასამართლომ უკვე განსაზღვრა ეროვნული საკონსტიტუციო იდენტობა (ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ – ევროპული დაპატიმრების ორდერის კონტექსტში; იტალიის საკონსტიტუციო სასამართლომ – შებლდულების ზემოხსენებულ ხანდაზმულობის წესებთან დაკავშირებით (16.1.2017, ord. no 24, აგრეთვე EuGH, 5.12.2017, Rs. C-42/17, „M.A.S., M.B.“, და d’Ambrosio/Vozza, RTDE 2018, 173), ამტკიცებს სისხლის სამართლის ევროპეიზაციის განსაკუთრებულ ფუნდამენტურ იურიდიულ მგრძნობელობას.

II. მატერიალური სისხლის სამართლის დაახლოება (83-ე მუხლი, AEUV)

ლიტერატურა: Tiedemann (Hrsg.), Wirtschaftsstrafrecht in der EU, 2002; Kramer/Conte, Environmental Crime in Europe: Rules of Sanction, 2004; Manndörfer, Einführung in das Europäische Umweltstrafrecht, JURA 2004, 297; Knaut, Die Europäisierung des Umweltstrafrechts, 2005; Weber, Europäische Terrorismusbekämpfung: das Strafrecht als Integrationsdimension, 2008; Fromm, EG-Rechtssetzungsbefugnis im Kriminalstrafrecht: der Schutz der finanziellen Interessen der EG nach der neuesten Rechtsprechung des EuGH sowie im Lissabonner Vertrag, 2009; Heger, Die Europäisierung des deutschen Umweltstrafrechts, 2009; Grünwald, Zur Frage eines europäischen Allgemeinen Teils des Strafrechts, JZ 2011, 972; Schaut, Europäische Strafrechtsprinzipien, 2012; Rönna/Wegner, Grund und Grenzen der Einwirkung des europäischen Rechts auf das nationale Strafrecht, GA 2013, 561; Greco, Analogieverbot und europarechtliches Strafgesetz, GA 2016, 138 und 195; Petrus, Europäisches Strafrecht, 2017; Classen, Der allgemeine Teil des Strafrechts im Zugriff des Unionsrechts, GS Joecks, 2018, 9.

- 3 **სასამართლო თანამშრომლობა სისხლის სამართლის საქმეებში** (82-ე მუხლი, AEUV), როგორც თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცის ნაწილი, თანაბრად დიდ როლს თამაშობს როგორც უსაფრთხოების, ასევე კანონის უზენაესობის სივრცის შექმნაში. ამასთან, მატერიალური სისხლის სამართალი მხოლოდ შებლდული მოცულობით არის პარმონიზებული. თაღლითობის წინააღმდეგ ბრძოლის ზემოაღნიშნული უფლებამოსილების გარდა, რომელიც უნდა წარმოადგენდეს ევროპული კავშირის პასუხისმგებლობით, 83-ე მუხლის პირველი პუნქტი (AEUV) განსაზღვრავს კომპეტენციას მძიმე დანაშაულების სფეროებში, რომლებსაც სტრუქტურულად სახელმწიფოთაშორისი **განზომილება** აქვს. ეს კომპეტენცია გულისხმობს სისხლისსამართლებრივი **დანაშაულებისა** და **სასჯელებისთვის მინიმალური მოთხოვნების** დანესებას დირექტივების საშუალებით. კონკრეტულად არის მითითებული სფეროები, როგორიცაა ტერორიზმი, ადამიანთა და ნარკოტიკებით ვაჭრობა, ფულის გათეთრება, კორუფცია, ორგანიზებული დანაშაული და სხვა (პირველი პუნქტის მე-2 ქვეპუნქტი). ერთხმად და პარლამენტის თანხმობით, საბჭოს შეუძლია, გააფართოოს ეს ჩამონათვალი (პირველი პუნქტის მე-3 ქვეპუნქტი).

- 4 აღნიშნული კომპეტენციები უშუალოდ მხოლოდ გარკვეული სახის სისხლის სამართლის დანაშაულებს ეხება. თუმცა, ეს არ გამოირიცხავს ისეთი რეგულაციების შემუშავებას, რომლებიც რომელიმე წევრ სახელმწიფოში სისხლის სამართლის ზოგად ნაწილს განეკუთვნება და მოიცავს საპეციალურ დებულებებს თანამონაწილეობის შესახებ, იურიდიულ პირთა სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის შესახებ და ა.შ.

გარდა ამისა, კავშირის სამართლის აღსრულების ზოგად პრინციპებსაც შეუძლიათ გავლენის მოხდენა.

სისხლის სამართლის სფეროში ინტეგრაციის მცდელობათა მიმართ ფუნდამენტური დამოკიდებულებიდან გამომდინარე, ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო **შემზღუდველად განმარტავს** 83-ე მუხლის (AEUV) პირველ ნაწილს: ევროპული კავშირი პასუხისმგებელი უნდა იყოს მხოლოდ სახელმწიფოთაშორისი დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლაში. ამასთან, ამ შემზღუდვის შენარჩუნება შეუძლებელია: სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის შესაბამისი განსაზღვრულობის აუცილებლობისთვის ზიანის მიუყენებლად, ძნელია, განვასხვაოთ სისხლის სამართლის დანაშაულები იმის მიხედვით, აქვთ თუ არა მათ საზღვრის კვეთის ასპექტი.

დღემდე ეს პრაქტიკა მეტწილად განისაზღვრება ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 34-ე მუხლის (ძველი რედაქცია) შესაბამისად მიღებული **ჩარჩო გადანეწეტილებებით**. მაგალითად, ამ გზით დადგინდა დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნების მინიმალური მოთხოვნები ისეთ დანაშაულებთან ბრძოლისათვის, როგორიცაა **კონტრაბანდა** (ჩარჩო გადანეწეტილება 2002/946, ABI. L 328/1) და **ნარკოტიკებით უკანონო ვაჭრობა** (ჩარჩო გადანეწეტილება 2004/757, ABI. L 335/8). სხვა ჩარჩო გადანეწეტილებები ეხება შემდეგ საკითხებს: **საკრედიტო ბარათების თაღლითობასთან** ბრძოლა (ჩარჩო გადანეწეტილება 2001/413, ABI. L 149/1); **კერძო სექტორში მოსყიდვისგან** დაცვა (ჩარჩო გადანეწეტილება 2003/568, ABI. L 192/54); და **ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლა** (ჩარჩო გადანეწეტილება 2008/841, ABI. L 300/42). კომპეტენციის თვალსაზრისით, ძალზე საეჭვოა ჩარჩო გადანეწეტილება **რასიზმისა და ქსენოფობიისგან თავდაცვის** შესახებ (ჩარჩო გადანეწეტილება 2008/913, ABI. L 328/55). ამასობაში მიღებული იქნა პირველი დირექტივები, რომლებიც შეეხება **ბავშვთა სექსუალურ ექსპლუატაციასა და პორნოგრაფიას** (ახლა დირექტივა 2011/92, ABL. L 335/1), **ადამიანებით ვაჭრობას** (დირექტივა 2011/36, ABL. L 101/1), **კომპიუტერულ დანაშაულს** (დირექტივა 2013/40, ABL. L 218/8), **ფულის გაყალბებასა** (დირექტივა 2014/62, ABL. L 151/1) და **გათვთრებას** (დირექტივა 2015/849, ABL. L 141/73), ასევე, **ტერორიზმს** (დირექტივა 2017/541, ABI. L 88/6, ტერორისტულ დანაშაულთა კატეგორიებისა და ტერორისტული ჯგუფების განმარტებით). როგორც მატერიალური, ისე საპროცესო სამართლისათვის საერთოა დირექტივა **დანაშაულის იარაღისა** და დანაშაულის შედეგად მიღებული შემოსავლების **დადგენისა** და კონფისკაციის შესახებ (დირექტივა 2014/42, ABI. L 127/39).

83-ე მუხლის მე-2 პუნქტში გამოყენებულია ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ადრინდელი პრეცედენტული სამართალი **ზოგადი სამართლებრივი პარმონიზაციის** სფეროში, რომელიც შეეხება სისხლის სამართლის დაახლოებას. შედეგად, შესაძლებელი გახდა **მინიმალური მოთხოვნების** გამოცემა იმ სფეროებში, რომლებიც ევროპული სამართლებრივი დაახლოების საგანია. ამ კომპეტენციის გამოყენების წინაპირობა ის არის, რომ მსგავსი სანქციები „არსებითია“ შესაბამისი პოლიტიკის ეფექტიანი განხორციელებისთვის (იხ. დირექტივა 2014/57, ABI. L 173/179 ფინანსური ბაზრის ინსტიტუტების მიერ ბაზრის ბოროტად გამოყენების შესახებ). ამასთან დაკავშირებით, მოცემული თავის მეორე აბზაცში ნახსენები საპროცესო თავისებურებები და საკონსტიტუციო სასამართლოს დათქმები ერთნაირად ვრცელდება. ამრიგად, 83-ე მუხლის მე-2 პუნქტი (AEUV) ამავედროულად შემაკავებელ გავლენას ახდენს მანამდე გამოყენებულ შესაბამის სპეციალურ კომპეტენციებზე (მაგ.: 192-ე მუხლი (AEUV) გარემოსდაცვითი სამართლის სფეროში) (კერძოდ: დირექტივა 2008/99, ABI. L 328/28 **გარემოს დაცვის** შესახებ; დირექტივა 2005/35, ABI. L 255/11 გემების მიერ **ზღვის დაბინძურების** შესახებ). გარდა ამისა, სისხლის სამართლის დებულებები შეიძლება განისაზღვროს 325-ე მუხლის მე-4 პუნქტის (AEUV) საფუძველზეც (კავშირის ფინანსური ინტერესების დასაცავად).

83-ე მუხლით (AEUV) განსაზღვრული ჰარმონიზაციის ყველა უფლებამოსილების განხორციელებისას, დაცული უნდა იყოს ძირითად უფლებათა ქარტიის 49-ე მუხლით გათვალისწინებული სასჯელის **კანონიერებისა და პროპორციულობის** გარანტია.

III. სისხლის სამართლის ევროპეიზაცია

ლიტერატურა: *Dicker*, Die Europäische Union auf dem Weg zu einem einheitlichem Strafverfolgungsraum?, 2013; *Böse/Meyer/Schneider*, Conflicts of Jurisdictional Matters in the European Union, Band 1 2013, Band 2, 2014; *dies.*, Die Regulierung strafrechtlicher Jurisdiktionskonflikte in der EU, GA 2014, 572; *Gaede*, Transnationales „ne bis in idem“ auf schwachem grundrechtlichem Fundament, NJW, 2014, 2990; *Zimmermann*, Strafgewaltkonflikte in der Europäischen Union, 2014; *Hochmayr* (Hrsg.), „Ne bis in idem“ in Europa, 2015; *Zeder*, Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen nach dem Ende der Übergangszeit, EuR 2015, 487; *Hüttemann*, Das neue Vollstreckungshilferecht im Bereich der freiheitsentziehenden Sanktionen innerhalb der EU, StV 2016, 519; *Kloska*, Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung im europäischen Strafrecht, 2016; *Voulgaris*, Transnationales „ne bis in idem“ zwischen staatlicher Schutz und Achtungspflicht, 2016; *Gölly*, „Ne bis in idem“: das unionsrechtliche Doppelverbot mit Schwerpunkt auf den Regelungen des Schengener Durchführungsübereinkommens, 2017; *Mancano*, Judicial Harmonization through Autonomous Concepts in the European Union: The Exemple of the European ArrestWarrant Framework Decision, ELRev 2018, 69.

1. სისხლის სამართლის საპროცესო სამართალი ვინრო გაგებით (82-ე მუხლი, AEUV)

- 7 სისხლის სამართლის პროცესის სფეროში ევროპული რეგულაციები საჭიროა, უპირველეს ყოვლისა, **სახელმწიფოთაშორისი სისხლისსამართლებრივი დევნის** უზრუნველსაყოფად. ამასთან, იგი არ მოითხოვს სრულ ჰარმონიზაციას; საჭიროების შემთხვევაში, მინიმალური მოთხოვნები ან მსგავსი სტანდარტები საკმარისია სხვადასხვა ეროვნული პროცესის თავსებადობის უზრუნველსაყოფად. ეროვნული რეგულაციების ჰარმონიზაციამდე, 82-ე მუხლში (AEUV) საუბარია განაჩენებისა და სხვა გადაწყვეტილებების ურთიერთალიარების პრინციპზე. სინამდვილეში, ასეთ რეგულაციებს არსებითი მნიშვნელობა აქვს ერთიან სამართლებრივ სივრცეში კომპეტენციათა კოლიზიების თავიდან ასაცილებლად. რეგულაციების ამოქმედებისთანავე დაცული უნდა იყოს შესაბამისი ძირითადი სამართლებრივი მოთხოვნები (ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-5 მუხლი, რომელიც შეეხება დაცვას დაპატიმრების შემთხვევაში და სისხლისსამართლებრივ სამართალწარმოებაში; ძირითად უფლებათა ქარტიის 47-ე მუხლი დამოუკიდებელი სასამართლოს წინაშე სამართლიან პროცესზე წარდგენის უფლების შესახებ; 48-ე მუხლი უდანაშაულობის პრეზუმფციისა და სისხლის სამართლის საქმეზე დაცვის უფლების შესახებ; და 50-ე მუხლი სახელმწიფოთაშორის დონეზე მოქმედი Ne bis in idem პრინციპის შესახებ), რისთვისაც ახლა, ნაწილობრივ, მეორეულსამართლებრივი ფორმებიც არსებობს. დაბოლოს, პოლიციური თანამშრომლობა, 87-ე მუხლის (AEUV) თანახმად, შეიცავს მითითებებს სისხლისსამართლებრივ დევნასთან დაკავშირებით.

გარდა ამისა, დაცული უნდა იყოს **შენგენის განხორციელების ხელშეკრულების** რეგულაციები, განსაკუთრებით, სახელმწიფოთაშორის მოქმედი **ne bis in idem** წესი (შენგენის განხორციელების ხელშეკრულება, 54-ე მუხლი). ამ თვალსაზრისით, დანაშაულის ძირითადი ცნება გაგებულია საკმაოდ

ფართოდ (EuGH, 28.9.2006, Rs. C-150/05, „van Straaten“) – იმაზე მეტად, ვიდრე ტრადიციულად ითვალისწინებს ანტიმონოპოლიური კანონმდებლობა. 54-ე მუხლი (SDÜ) მოიცავს ყველა იმ გადანყვეტილებას, რომელიც, ეროვნული სამართლის შესაბამისად, გულისხმობს სისხლისსამართლებრივი სარჩელით სარგებლობას. ეს ითვალისწინებს, მაგალითად, ფულადი შენატანის სანაცვლოდ საქმისწარმოების შეწყვეტას (გერმანიის), სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 153-ე მუხლის მიხედვით, ასევე, მსგავს გადანყვეტილებებს, თუნდაც ისინი პროკურორის მიერ იყოს მიღებული (EuGH, 11.2.2003, verb. Rs. C-187/01 u. a., „Gözütok“); თუმცა აღნიშნული არ ეხება პოლიციურ გადანყვეტილებებს, რომელთა გამოსწორებას შესაძლებელია ნებისმიერ დროს (EuGH, 22.12.2008, Rs. C-491/07, „Turansky“). საპირისპიროდ, ევროპული დაპატიმრების ორდერის კონტექსტში, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ შედარებით ვიწრო ტერმინი აღიარა (16.11.2010, Rs. C-261/09, „Mantello“ შესაბამისი ჩარჩო გადანყვეტილების მე-3 მუხლთან დაკავშირებით). ამასთან, პრინციპი არ გამოიყენება, ერთი მხრივ, იურიდიულ პირთა და, მეორე მხრივ, მათზე მომუშავე ფიზიკურ პირთა მიმართ (EuGH, 5.4.2017, ჩარჩო გადანყვეტილება. Rs. C-217/15 u. a., „Orsi“).

დეტალურობის თვალსაზრისით, სამართლებრივ აქტებს სხვადასხვა მიზანი აქვს. არანაკლებ მნიშვნელოვანია, რომ **უცხოური** გადანყვეტილებების (82-ე მუხლის პირველი პუნქტი, AEUV) **აღიარება** კომპეტენციების კონფლიქტთა თავიდან ასაცილებლად გათვალისწინებულია ისეთ შემთხვევებშიც, როგორიცაა: საურავები და ფულადი ჯარიმები (ჩარჩო გადანყვეტილება 2005/214, ABL. L 76/16), უზრუნველყოფისა და კონფისკაციის გადანყვეტილებები (იხ. აგრეთვე ჩარჩო გადანყვეტილება 2003/577, ABL. L 196/45 და ჩარჩო გადანყვეტილება 2006/783, ABL. L 328/59; ასეთი გადანყვეტილების მისაღებად, კავშირის სამართლით განსაზღვრული გარკვეული დანაშაულების შემთხვევაში, იხ. აგრეთვე ჩარჩო გადანყვეტილება 2005/212, ABL. L 68/49), თავისუფლების აღმკვეთი სასჯელი (ჩარჩო გადანყვეტილება 2008/909, ABL. L 327/27), პირობითი მსჯავრის შესახებ გადანყვეტილებები (და მათი მონიტორინგი; ჩარჩო გადანყვეტილება 2008/947, ABL. L 337/102), მტკიცებულებათა ამოღება (ამჟამად დირექტივა 2014/41, ABL. L 130/1) და სისხლის სამართლის გამოძიების წარმოება (საგამოძიებო დავალება, დირექტივა 2014/41, ABL. L 130/1; იხ. *Ronsfeld, Rechtshilfe, Anerkennung und Vertrauen – Die Europäische Ermittlungsanordnung*, 2015); თუმცა, ამის გათვალისწინება, უპირველეს ყოვლისა, მნიშვნელოვანია ჩარჩო გადანყვეტილებაში ევროპული დაპატიმრების ორდერის შესახებ. ამჟამად განიხილება ევროპული საგამოძიებო დავალების ჩამოყალიბების შესაძლებლობა, რისი წინაპირობაც, განსაზღვრული დანაშაულების გარდა, არის ორმხრივი სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა და გარკვეული მინიმალური გარანტიების დაცვა. ამასთან, ჩარჩო გადანყვეტილებები ყოველთვის შეიცავს დათქმას, რომ ფუნდამენტური უფლებების დაცვა შენარჩუნდება. ერთადერთი გამონაკლისია უძველესი ჩარჩო გადანყვეტილება (დაპატიმრების ორდერისთვის), მაგრამ სასამართლომ აქაც განსაზღვრა შემზღუდვები.

ჩარჩო გადანყვეტილება 2009/948 (ABI. L 328/42) ითვალისწინებს **ინფორმაციის გაცვლას** კომპეტენციათა კონფლიქტების ასაცილებლად. ასევე არსებობს უამრავი სხვა რეგულაცია ინფორმაციის გაცვლასა და მონაცემთა დაცვაზე, რომლებიც ემსახურება სისხლისსამართლებრივი დევნის გაუმჯობესებას პოლიციის თანამშრომლობის ჩრდილში. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს შეხედულებით, დარგის სპეციფიკური რეგულაციები ჩადენილ დანაშაულებზე ინფორმაციის გაცვლის შესახებ უნდა ეფუძნებოდეს შესაბამის ექსპერტიზას (6.5.2014, Rs. C-43/12, „KOM/EP und Rat“; იხ. ამჟამინდელი დირექტივა 2015/413, ABI. L 68/9). მსჯავრდებამ უცხოური გადანყვეტილებების არადისკრიმინაციულ **გათვალისწინებას** შიდასახელმწიფოებრივ სამართალწარმოებაში მოთხოვს ჩარჩო გადანყვეტილება 2008/675 (ABI. L 220/32). გარდა ამისა, ევროპულ კავშირსა და აშშ-ის შორის გაფორმდა ხელშეკრულებები, რომლებიც შეეხება **სამართლებრივ დახმარების აღმოჩენას ექსტრადიციისა და სისხლის სამართლის საქმეებში** (ABI. 2003, L 181/25) და ინფორმაციის გაცვლას სისხლის სამართლის პროცესის შესახებ (ABI. 2016, L 336/1). და ბოლოს, მიღებულია არაერთი დირექტივა, რომელთაც შეიმუშავეს **მინიმალური მოთხოვნები** სისხლის სამართლის პროცესისათვის (82-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV). დამატებითი ინფორმაციისთვის, იხილეთ ევროპული კავშირის მოქმედი სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 19.30.20.

განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა **ევროპულ დაპატიმრების ორდერს**, რომელიც ევროპული საბჭოს მიერ გაწეული რთული მოსამზადებელი სამუშაოების შემდეგ, 2002 წლის 13 ივნისს (2002/584,

ABl. L 190/1) შეიქმნა (ძალის ქონის თაობაზე იხ. EuGH, 3.5.2007, Rs. C-303/05, „Advocaten voor de Wereld“). იგი ეფუძნება ეროვნული ინსტრუმენტების **ურთიერთალიარების პრინციპს**: წევრი სახელმწიფოს „მართლმსაჯულების ორგანოს“ გადაწყვეტილება (განმარტების თაობაზე, მაგ.: EuGH, 10.11.2016, Rs. C-452/16 PPU, „Poltorak“: პროკურატურები განეკუთვნება მათ, პოლიცია და სამინისტროები კი – არა) პირის დაკავების თაობაზე სისხლისსამართლებრივი დევნისა და აღსრულების განსახორციელებლად, მოქმედია სხვა წევრ სახელმწიფოშიც. დაპატიმრების ორდერი გამოიყენება გარკვეულ სერიოზულ დანაშაულებზე. სხვა მხრივ, თითოეულ წევრ სახელმწიფოს შეუძლია, მისი აღსრულება დამოკიდებული გახადოს იმ ფაქტზე, იგივე ქმედება დასჯადია თუ არა მისი კანონმდებლობის თანახმად. ნაცვალგების პრინციპი მხოლოდ შეზღუდულად გამოიყენება. მიუხედავად ამისა, ნებისმიერ სახელმწიფოს შეუძლია დათქმების გაკეთება, თუ საქმე ეხება შიდასახელმწიფოებრივ დანაშაულებს. გარდა ამისა, გამოიყენება სპეციალურობის პრინციპი: სამართალდამრღვევი პირის მიმართ სისხლისსამართლებრივი დევნა შესაძლებელია მხოლოდ ისეთი ქმედებების გამო, რომლებიც ექსტრადიციის საფუძველი გახდა (ამ კონტექსტში დანაშაულის ცნების თაობაზე იხ. EuGH, 1.12.2008, Rs. C-388/08 PPU, „Leymann und Pustovarov“).

ძირითადად, ექსტრადიციამ **უარი** შეიძლება ითქვას მხოლოდ ცალსახად გათვალისწინებულ შემთხვევებში (EuGH, 26.2.2013, Rs. C-399/11, „Melloni“). მას შემდეგ, რაც ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ სერიოზული კანონდარღვევებისთვის მოითხოვა **ეროვნულ სასამართლოთა საბოლოო კონტროლის უფლებამოსილება** (BVerfGE 140, 317), ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ეს დაუშვა, იმის გათვალისწინებით, რომ ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-4 მუხლის მოსალოდნელი დარღვევებისას შესაბამისი სამართლებრივი აქტით იქნება უზრუნველყოფილი ძირითადი უფლებების დაცვა (5.4.2016, verb. Rs. C-404/15 PPU u. a., „Aranyosi“; ადამიანს უფლებათა ევროპული სასამართლოს კონტროლის თაობაზე EGMR, 4.5.2010, 56588/07, „Stapleton“, რომელსაც ამ კონკრეტულ შემთხვევაში რაიმე სახის დარღვევა არ გამოუვლენია). გარკვეული წინაპირობების შემთხვევაში, დაპატიმრებისა და ექსტრადიციის ნაცვალად, სახელმწიფოს თავად შეუძლია სასჯელის აღსრულება (EuGH, 17.7.2008, Rs. C-66/08, „Kozłowski“), თუმცა, ეს არ უნდა უზრუნველყოს მხოლოდ საკუთარი მოქალაქეებისათვის (მე-18 მუხლი, AEUV და ამასთან დაკავშირებით EuGH, 5.9.2012, Rs. C-42/11, „Lopes Da Silva Jorge“). დაცული უნდა იყოს მოქალაქეობრივი კუთვნილების საფუძველებით დიფერენცირების აკრძალვაც (EuGH, 6.10.2009, Rs. C-123/08, „Wolzenburg“). დაპატიმრების ორდერის პრაქტიკულ დეტალებზე ინფორმაცია შეგიძლიათ იხილოთ საბჭოს 2010 წლის 17 დეკემბრის 17195/1/10 დოკუმენტში. დანია, ფინეთი და შვედეთი შემდგომი პარმონიზაციის მომხრენი რჩებიან. თუ მესამე ქვეყანა ითხოვს კავშირის მოქალაქის ექსტრადიციას, რომელიც არ იმყოფება თავის მშობლიურ ქვეყანაში, ეს უნდა ეცნობოს მშობლიურ ქვეყანას და, საჭიროების შემთხვევაში, ექსტრადირება სწორედ ამ ქვეყანაში განხორციელდეს (დანვრილებით იხ. EuGH, 6.9.2016, Rs. C-182/15, „Petrushin“; იხ. Böse, CMLRev 2017, 1781).

2. ევროჯასტი და ევროპული პროკურატურა (86-ე მუხლი, AEUV)

ლიტერატურა: Zwiers, The European Public Prosecutor’s Office, 2011; Böse, Ein europäischer Ermittlungsrichter, Rechtswissenschaft 2012, 172; Demmelbauer, Europol, Eurojust und das Europäische Justizielle Netz, 2012; Ligeti, Toward a Prosecutor for the European Union, 2012; Zöller, Eurojust, EJM und Europäische Staatsanwaltschaft, in: Böse (Hrsg.), EnzEuR IX, 2013, § 21; Rheinbay, Die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, 2014; Schramm, Auf dem Weg zur Europäischen Staatsanwaltschaft, JZ 2014, 749; Berger, Le Parquet européen, FS Skouris, 2015, 89.

- 10** სისხლისსამართლებრივ თანამშრომლობას **ინსტიტუციურად** ახორციელებს სამართლებრივი თანამშრომლობის ევროპული სააგენტო (**Eurojust**), რომელიც ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 31-ე მუხლის (ძველი რედაქცია) საფუძველზე დაფუძნდა ჰააგაში 2002 წელს. იგი აღჭურვილია სამართალსუბიექტობით და შედგება ევროპული კავშირის თითოეული წევრი სახელმწიფოს წარმომადგენელთაგან (პროკურორი, მოსამართლე ან თანაბრად უფლებამოსილი პოლიციის მუშაკი). როგორც კოლეგია, **იგი ებრძვის მძიმე დანაშაულს** (Esser/Herbold, NJW 2004, 2421). Eurojust-ის საქ-

მიანობას ავსებს ევროპული სასამართლო ქსელი, რომელიც 1998 წლიდან არსებობს (ამჟამად საბჭოს დადგენილება 2008/976, ABI. L 348/130) და შედგება მძიმე დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის სფეროში არსებული ეროვნული საკონტაქტო ერთეულებისგან. გარდა ამისა, 86-ე მუხლმა (AEUV) შესაძლებელი გახადა, შექმნილიყო **ევროპის პროკურატურა**, თუმცა მისი კომპეტენციები შემზღუდულია ისეთი სისხლის სამართლის დანაშაულების გამოძიებითა და შესაბამის ეროვნულ სასამართლოებში გასაჩივრებით, რომლებმაც დააზიანეს კავშირის ფინანსური ინტერესები, გათვალისწინებული 325-ე მუხლით (AEUV). 2013 წლის ივლისში ევროკომისიამ წარადგინა შესაბამისი წინადადება, რომელიც შეეხება ეროვნულ პროკურორებთან მჭიდრო კავშირში მყოფ დეცენტრალიზებულ სტრუქტურას. 14 ეროვნული პარლამენტისთვის მიუღებელი აღმოჩნდა შესაბამისი სუბსიდირების საკითხები. ვინაიდან ყველა წევრი სახელმწიფო ვერ შეთანხმდა ამ საკითხზე, ახლა იგი იქმნება 20 წევრისათვის, მათ შორისაა გერმანია (იხ. რეგულაცია 2017/1939, ABI. L 281/1). დამატებით უნდა აღინიშნოს 2001 წელს შექმნილი ევროპული დანაშაულის პრევენციის ქსელი, რომელიც შედგება წევრ სახელმწიფოთა წარმომადგენლებისგან (ამჟამად საბჭოს დადგენილება 2009/902, ABI. L 321/44).

IV. მიმოხილვა

სისხლის სამართალი, რა თქმა უნდა, განსაკუთრებით **მგრძნობიარე სფეროა**, რო- 11
მელიც ევროპული გავლენის ქვეშ ექცევა. ამასთან, საპროცესო სამართლის სფეროში საქმე ხშირად ეხება მხოლოდ ერთიან სამართლებრივ სივრცეში **სახელმწიფოთა-შორისი დევნის შესაძლებლობის** უზრუნველყოფას. გარდა ამისა, ადამიანის უფლებათა საერთოევროპული სტანდარტები უკვე დიდი ხანია დადგენილია **ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით**. თუმცა, მატერიალური სისხლის სამართლის კონტექსტში გაურკვეველია შემდეგი საკითხი: ისეთ **ღირებულებათა გაერთიანებაში**, როგორიცაა ევროპული კავშირი ლისაბონის ხელშეკრულების შემდეგ, რატომ არ უნდა შეიქმნას ელემენტარული მოთხოვნები „ეთიკური მინიმუმის“ სისხლისსამართლებრივად უზრუნველყოფისათვის, განსაკუთრებით, როდესაც და რამდენადაც მატერიალური კანონი უკვე ექვემდებარება ჰარმონიზაციას.

მე-10 ნაწილი. ევროპული კავშირის საგარეო განზომილება

§38. ერთიანი საგარეო პოლიტიკა: კომპეტენციები, ინსტრუმენტები და ინსტიტუტები

ლიტერატურა: *Vedder*, Außenbeziehungen und Außenvertretung, in: Hummer/Obwexer (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon, 2009, 267; *Evans/Koutrakos*, Beyond the Established Legal Orders: Policy Interconnections between the EU and the Rest of the World, EuLR 2012, 670; *Bindi/Angelescu*, The Foreign Policy of the European Union, 2. Aufl. 2012; *Eeckhout*, EU External Relations Law, EuLR 2012, 817; *Jaag*, Demokratische Legitimation der EU-Außenpolitik nach Lissabon, EuR 2012, 309; *Repasi*, Völkervertragliche Freiräume für EU-Mitgliedsstaaten, EuR 2013, 45; *Kuijper* u. a., The Law of EU External Relations, 2013; *Smith*, European Union Foreign Policy in a Changing World, 3. Aufl. 2014; *Fröhlich*, Die Europäische Union als globaler Akteur, 2. Aufl. 2014; *von Arnould* (Hrsg.), Europäische Außenbeziehungen, EnzEuR, Bd. 10, 2014; *Müller-Brandeck-Bocquet/Rüger*, Die Außenpolitik der EU, 2015; *Kuijper*, The Law of EU External Relations, 2015; *Barrón*, Der Europäische Verwaltungsverbund und die Außenbeziehungen der Europäischen Union, 2016; *Hill/Smith/Vanhoonacker* (Hrsg.), International Relations and the European Union, 3. Auflage 2017; *Giegerich*, What Kind of Global Actor will the Member States Permit the EU to Be?, ZEuS 2017, 397.

I. ევროპული კავშირის საგარეო ურთიერთობები ინტეგრაციასა და ინტერგოვერმენტალიზმს შორის

- 1 ევროპულ კავშირს აქვს შესაბამისი **ძალაუფლება საგარეო ურთიერთობის საკითხებში** (ცნების შესახებ იხ. *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.) Grundgesetz, 2007, Art. 32 Rn. 8ff.) და წევრ სახელმწიფოებთან ერთად სულ უფრო მეტად მონაწილეობს საერთაშორისო ცხოვრებაში **დამოუკიდებელი სუბიექტის** სახით (*Brok*, Int.Pol 2003, 56). როგორც **საერთაშორისო სამოგადოების** მოქმედი **წევრი**, ევროკავშირი აქტიურად და მრავალფეროვნად მოქმედებს. მას გაფორმებული აქვს მრავალმხრივი ხელშეკრულებები და ოფიციალურ ურთიერთობებს ინარჩუნებს სახელმწიფოთა უმეტესობასთან, ასევე, საერთაშორისო ორგანიზაციებთან. საერთაშორისო დონეზე მისი მოქმედების უდიდესი მნიშვნელობა განსაკუთრებულად წარმოჩინდება გლობალურ ეკონომიკურ ურთიერთობებში საკუთარი ეკონომიკური ძალის გამოყენებით; სხვა სფეროებში კი კავშირის აქტიურობა საგრძნობლად მოიკოჭლებს და განსაკუთრებით მაღალი პოლიტიკური მნიშვნელობის მქონე საკითხებზე მას კვლავაც უჭირს საკუთარი პოზიციის დაფიქსირება.
- 2 ევროპული კავშირის საგარეო ძალაუფლება მნიშვნელოვნად განსხვავდება სუვერენული სახელმწიფოს საგარეო პოლიტიკისაგან. ევროკავშირი ჯერ კიდევ შორს არის იმ პოლიტიკური სტატუსისაგან, რომლითაც უნდა სარგებლობდეს მისი **ზომისა და ეკონომიკური ძალაუფლების მქონე სუბიექტი**. ეს განპირობებულია როგორც იურიდიული, ასევე პოლიტიკური გარემოებებით. განსხვავებები, რომლებიც საგარეო ძალაუფლებაში არსებობს ინსტიტუციური შეთანხმებების, ინსტრუმენტებისა და პროცედურების გათვალისწინებით, გამოხატავს ხელშემკვრელ წევრ სახელმწიფოთა

განსხვავებულ მზაობას კონკრეტულ სფეროებში საგარეო ურთიერთობათა კომპეტენციების კავშირისთვის გადაცემის თაობაზე. ამჟამინდელი სამართლებრივი მდგომარეობა ძალზე **დანაწევრებულია**, რაც, რა თქმა უნდა, ასუსტებს ევროკავშირს. ცალკეული პოლიტიკის სფეროებს შორის მნიშვნელოვანი განსხვავებებია ინსტიტუციური სტრუქტურის, ევროკავშირის საგარეო ძალაუფლების მასშტაბებისა და გავლენის თვალსაზრისითაც. შესაბამისად, სამართლებრივი ინტეგრაციის სიღრმე არათანაბარია, **ეფექტიანობის** ჭრილში ლისაბონის ხელშეკრულებით მიღწეულ წარმატებათა მიუხედავად. ერთი მხრივ, ამ ხელშეკრულებამ საგარეო პოლიტიკის სხვადასხვა სფერო ერთი „ქედის“ ქვეშ მოათავსა (21-ე მუხლი, EUV; 205-ე მუხლი, AEUV) და უარი თქვა მათ სვეტებად დაყოფაზე. მეორე მხრივ, ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკისა და ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებების საგარეო სფეროთა განცალკევება მაინც შესამჩნევს ხდის განსხვავებებს. შინაარსის თვალსაზრისითაც, ყველგან არ არის დანერგილი მოქმედების სუპრანაციონალური ან ყოვლისმომცველი საკავშირო გადაწყვეტილების მიღების სტრუქტურა. საგარეო ურთიერთობათა სრული ან, სულ მცირე, ვრცელი ინტეგრაცია ხორციელდება **ვაჭრობისა და განვითარების პოლიტიკაში (საბაჟო პოლიტიკის ჩათვლით)**, ასევე, ზოგიერთ სხვა სფეროში (მაგ.: „ევროს“ **მონეტარული პოლიტიკა**). საგარეო ვაჭრობის სფეროში ეკონომიკური ინტერესების დასაცავად არსებობს არა მხოლოდ ეფექტიანი ინსტრუმენტების ერთობლიობა: ევროკავშირი აქ რეგულარულად ერთიანი ფრონტით მოქმედებს. ბოლო წლებში მოხდა ევროკავშირის განვითარების პოლიტიკის არა მხოლოდ მოდერნიზება, არამედ პოლიტიზებაც (*Pernice/Thym, EFA-Rev 2002, 369; EuGH, 23.10.2007, Rs. C-403/05, „EP/KOM“*). საპირისპიროდ, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების სხვა სფეროებში (მაგ.: ასოცირების პოლიტიკა) საგარეო მოქმედების შესაძლებლობები უფრო შეზღუდულია. მისი იერსახე კიდევ უფრო ბუნდოვანდება კომპეტენციის ისეთ სფეროებში, რომლებიც უკავშირდება კავშირის შიდა ვაჭრობას.

შიდა სუპრანაციონალური სფეროების გარე განზომილება დიდწილად ევროკავშირის ინსტიტუტების ხელშია. საპირისპიროდ, სფეროებში, სადაც **კომპეტენციების კავშირისთვის გადაცემის** დონე ჯერ კიდევ დაბალია, კვლავაც წევრი სახელმწიფოები ასრულებენ მნიშვნელოვან როლს. ეს განსაკუთრებით ეხება **ერთიან საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკას (GASP)**, რომელიც 1992 წელს მაასტრიხტში შეიტანეს ევროპული კავშირის ხელშეკრულებაში. ბოლო წლებში ამ მიმართულებით ერთობლივი ღონისძიებები გაძლიერდა (23–41 მუხლები, EUV; ადრეულ პერიოდზე იხ. *Gütt, Die GASP und ihre Bedeutung für die EU, 2003*). ამასობაში „ბრიუსელმა“ ამ სფეროში ისეთი გავლენა შეიძინა, რომელიც ოცი წლის წინათ წარმოდგენელი იქნებოდა, თუმცა ის კვლავაც არ შეესაბამება უფრო შორსმჭვრეტელ და, ალბათ, ძალიან მაღალ მოლოდინებს. თუნდაც ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის გათვალისწინება ევროპული კავშირის (და არა მისი ფუნქციონირების) შესახებ ხელშეკრულებაში ცხადყოფს, რომ ამ სფეროში ევროკავშირი **სუპრანაციონალურ მოქმედებათა კუთხით ისეთი ეფექტიანი ვერ იქნება**, როგორიც ახასიათებს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ მოქმედებებს, მაგა-

ლითად, თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სფეროში. გარდა ამისა, აღნიშნული პოლიტიკის განხორციელება უმეტესწილად საბჭოს ხელშია (24-ე მუხლი, AEUV), რისთვისაც მას ესაჭიროება გადაწყვეტილების ერთხმად მიღება. აღნიშნული მოთხოვნა (ჯერ კიდევ) 28 წევრისგან შემდგარ ევროპაში ხშირად ძნელი მისაღწევია, ყოველ შემთხვევაში, როდესაც საქმე რადიკალურ ზომებს ეხება. ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის (GSVP) სფეროში ჯერ კიდევ ვრცელდება ნებაყოფლობითობის პრინციპი: არავინ არის ვალდებული, მონაწილეობდეს რაიმე ქმედებაში. წევრ სახელმწიფოთა უწყვეტი/მუდმივი საგარეო უფლებამოსილება განსაკუთრებით ხაზგასმულია **ხელშეკრულების მე-14 დანართში/დეკლარაციაში**. კომისიისა და ევროპარლამენტის როლი მიზანმიმართულად მცირეა (24-ე მუხლის პირველი პუნქტი, EUV: „განსაკუთრებული პროცედურა“). გათვალისწინებულია უმრავლესობის მიერ გადაწყვეტილებათა მიღების შემოღების შესაძლებლობა („*Passerelle*“), თუმცა ნაკლებსაგარაუდოა, რომ აქტუალურობას მოიპოვებს (31-ე მუხლის მე-3 პუნქტი და 48-ე მუხლის მე-7 პუნქტი, EUV).

- 4 ლისაბონის ხელშეკრულება მიზნად ისახავს **ინსტიტუციური ეფექტიანობის** გაძლიერებას, რამაც ევროპულ კავშირს მსოფლიოს მასშტაბით უფრო მეტი გავლენა და, შეიძლება ითქვას, ძალაუფლება უნდა მოუტანოს. ამავდროულად, უნდა გაიზარდოს ევროკავშირის **აქტუალურობა** და გაუმჯობესდეს **პერსონალის უწყვეტი დასაქმება** ორგანოებში. და ბოლოს, ასევე მნიშვნელოვანი ასპექტია ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის უკეთესად **დაკავშირება სხვა პოლიტიკური სფეროების გარე განზომილებასთან**. ხელშეკრულება მხარეებმა მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანეს ამ მიზნების განხორციელებაში, თუმცა არ უნდა დაგვავიწყდეს, რომ ჯერ კიდევ გრძელი გზაა გასავლელი თანმიმდევრულ, დასრულებულ და სუპრანაციონალური ხარისხის მქონე საგარეო პოლიტიკამდე. **ევროკავშირის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის უმაღლესი წარმომადგენლის** ოფისი აერთიანებს ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის წარმომადგენლებისა და საგარეო ურთიერთობათა საკითხებში კომისიის წევრის მანამდე არსებულ უფლებამოსილებებს; ასევე, უზრუნველყოფს პერსონალის საქმიანობის გამჭვირვალობას. „ევროკავშირის საგარეო საქმეთა მინისტრი“ „ორმაგ ქუდს“ ატარებს, რადგან იგი ერთდროულად ხელმძღვანელობს **საგარეო საქმეთა საბჭოს** და არის **კომისიის წევრი**. ამასთან, მინისტრის პოზიცია შესუსტებულია იმით, რომ პროტოკოლის თანახმად, მისი რანგი ევროპული საბჭოს თავმჯდომარისა და კომისიის პრეზიდენტის პოზიციაზე დაბალია. ამასთან, ევროპულ საბჭოს ძლიერი გავლენა აქვს საგარეო პოლიტიკაში. გარდა ამისა, ევროკავშირი ჯერ კიდევ არ არის პასუხისმგებელი საგარეო საქმიანობის ყველა სფეროზე (მაგ.: კონფლიქტური სიტუაციები შეიძლება წარმოიშვას სამეზობლო პოლიტიკის საკითხებზე პასუხისმგებელ კომისიის წევრთან). და ბოლოს, **ევროპულ საგარეო საქმეთა სამსახურს (EAD)** ჯერ კიდევ არ მოუპოვებია გავლენა (*Lieb/Kremer, Integration 2010, 195*), რომელსაც მისგან ელოდნენ; ასევე, კვლავაც დიდია დაშორება სუპრანაციონალიზმამდე: გადაწყვეტილების მიღება უმეტესწილად (ევროპული) საბჭოს ხელშია; საკავშირო ქმედება შეუძლებელია მის გარეშე ან მის წინააღმდეგ. მართალია, კომისია მონაწილეობს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში (27-ე მუხლი, EUV), თუმცა მეტი

უფლება მას არ გააჩნია. ევროპული პარლამენტი მხოლოდ არაფორმალური გავლენით შემოიფარგლება, ხოლო მართლმსაჯულების სასამართლო, გარდა სანქციების შესახებ გადაწყვეტილების შემოწმებისა, იურისდიქციის გარეშე რჩება (275-ე მუხლი, AEUV). „საკავშირო მეთოდი“, როგორც „გაერთიანების მეთოდის“ საწინააღმდეგო ტერმინი, სწორედ აქ პოულობს თავის ყველაზე სრულყოფილ გამოხატულებას.

თუმცა, დღესდღეობით მაინც შეგვიძლია, ვისაუბროთ **ევროპული კავშირის საგარეო პოლიტიკაზე**: მან თავის საგარეო ურთიერთობებში დატოვა პირმწიდად ტექნიკური მთავრობათაშორისი თანამშრომლობის სივრცე (*Hoffmeister, ZEuS 2017, 451*); ამასთანავე, საკუთარი თავი მრავალფენიან და დიფერენცირებულ ორგანიზაციად წარმოაჩინა, „სვეტებს“ შორის მკაცრი განსხვავების გარეშე, რომლებიც არსებობდა ლისაბონის პერიოდამდე (მე-40 მუხლი, EUV). ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკა კვლავ გამოირჩევა „რბილი ძალისთვის“ დამახასიათებელი ფორმალური ენით, რომელიც აშკარად განსხვავდება აშშ-ის მიდგომისგან (*Kagan, Paradise and Power, 2003*). სამართლებრივი ინსტრუმენტები, რომლებიც დამახასიათებელია საგარეო ურთიერთობებისთვის, განსაკუთრებით, ერთიანი სავაჭრო პოლიტიკის (GHP) ფარგლებში, განიცრვობა მოლაპარაკების, შეთანხმებისა და ქმედებათა კოორდინირების შედარებით რბილი ფორმებით. საერთაშორისო ურთიერთობების ოფიციალური ენა განსხვავდება იმ ინსტრუმენტთა ერთობლიობისაგან, რომელთა მეშვეობითაც, მაგალითად, ეროვნული სამართლებრივი სისტემები შეიძლება შეუსაბამონ შიდა ბაზრის მოთხოვნებს. საუბარია არა სამართლებრივ მართვამე/კონტროლზე, არამედ **ინტერესთა და ფასეულობათა სტრატეგიულ აღსრულებაზე/განხორციელებაზე**. თუმცა, ხელშეკრულება სრულყოფილად არ ასრულებს ამ ნაბიჯს. გარდა ამისა, საგარეო პოლიტიკა – მათ შორის, ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა – უნდა განხორციელდეს შესაბამისი სამართლებრივი აქტების მიღებით; მაშინაც კი, როცა პოლიტიკურ პრაქტიკაში უკვე დიდი ხანია, კოორდინაციის სხვა ფორმები დომინირებს. ბოლოს და ბოლოს, ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 21-ე მუხლი ნათლად აჩვენებს, რომ **სამიზნე პორიზონტი** ღიაა/გაიხსნია. თუმცა, მისი ლექსიკური სიმდიდრის მიუხედავად, პოლიტიკაში მოცემული ნორმატიული ორიენტაცია შებლუდულია. ხელშეკრულებაში გათვალისწინებულია რეალურ საგარეო პოლიტიკაზე გადასვლა („high politics“), მაგრამ სხვადასხვაგვარი გარემოების გამო ეს ჯერჯერობით მხოლოდ არასრულყოფილად მოხერხდა (*Hill/Smith (Hrsg.), International Relations and the EU, 2005*). ყოველივე ამის მიუხედავად, მოქმედ პირთა პერსპექტივები იცვლება – „ბრიუსელზე“ ორიენტირება ჩვეულებრივი მოვლენა ხდება. ამის ნათელი მაგალითია მიგრაციის კრიზისთან დაკავშირებული პასუხების ძებნა. მიმდინარეობს ინსტიტუციური და ორგანიზაციული სტრუქტურების განახლება, როგორც ევროკავშირში, ასევე წევრ სახელმწიფოთა სამინისტროებში. ევროპული საგარეო პოლიტიკის სოციალური აგებულება მრავალი თვალსაზრისით უსწრებს რეალურ ვითარებას (შდრ. *Diez, Millenium – JIntStud 2005, 613* [„normative power“]).

საგარეო ქმედებების ეფექტიანობა მცირდება იმის გამო, რომ ევროკავშირის ქვეყნებს, მართალია, პოლიტიკური თვალსაზრისით მხოლოდ რუდინენტული გზით, მაგრამ ჯერ კიდევ აქვთ ერთობლივად მოქმედების შესაძლებლობა. ევროკავშირის ჯერ

კიდევ არ ძალუძს, ძლიერი და ჰარმონიული ქმედებებით სრულყოფილად წარდგეს საერთაშორისო ასპარეზზე, განსაკუთრებით კი, ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში. დროთა განმავლობაში, საგარეო პოლიტიკის ძირითადი განსხვავებები უფრო გაიზარდა, ვიდრე შემცირდა. ძალიან ხშირად ევროკავშირის ხმას ახშობენ განსაკუთრებით დიდი და გავლენიანი წევრი სახელმწიფოები. ეს განსაკუთრებით თვალსაჩინო გახდა 2003 წელს, ერაყის ომის მიმდინარეობისას, როდესაც ევროკავშირი გაიყო ორ ბანაკად – „მომხრეთა კოალიცია“ („რვა წევრის წერილი“, მათ შორისაა ინგლისი, იტალია, პოლონეთი და ესპანეთი) და მეორე ჯგუფად, რომელიც გაემიჯნა აშშ-ის პოლიტიკას (მათ შორისაა გერმანია და საფრანგეთი). დღესდღეობით ასე მნიშვნელოვანი ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის (GSVP) სფეროში ეს სირთულეები დღის შუქზე გამოდის. ჯერჯერობით შეუძლებელია პროგნოზირება, რომ **ევროკავშირის საგარეო ძალაუფლების ფრაგმენტაცია** დაიძლევა. სხვა მრავალ, ხშირად პოლიტიკური ძალის მქონე ინსტრუმენტებთან ერთად, საგარეო პოლიტიკაში არ შეიძლება ისეთი ინსტრუმენტის გამოყენება, რომლის საშუალებითაც ძლიერდება ევროკავშირის პოზიცია წევრ სახელმწიფოებთან მიმართებით სამართლებრივი აქტებით დარეგულირებულ შინაგანი ინტეგრაციის სფეროში (კავშირის სამართლის პრიმატი). ჯერ კიდევ გრძელი გზაა საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სრულ ინტეგრაციამდე, რითაც ევროკავშირმა შეიძლება მნიშვნელოვანი ნაბიჯი გადადგას **ევროპული ფედერალური სახელმწიფოსაკენ**. ამ ნაბიჯისთვის წევრ სახელმწიფოებს ჯერჯერობით არ აქვთ მზაობა და, შესაძლოა, არც სამართლებრივი უფლებამოსილება (BVerfGE 123, 267, „Lissabon“). საკონსტიტუციო ხელშეკრულების შესახებ მოლაპარაკებებმა ნათლად აჩვენა, რომ საერთო საგარეო ძალაუფლების გაძლიერების აუცილებლობას თან არ სდევდა სურვილი და მზაობა, რომ წევრ სახელმწიფოთა ხარჯზე ევროკავშირის ინსტიტუტებისათვის უფრო ფართო უფლებამოსილება გადაეცათ გადანაცვტილების მიღების სფეროში.

II. ევროპული კავშირის საგარეო ძალაუფლების საფუძვლები

ლიტერატურა: Gütt, Die GASP und ihre Bedeutung für die EU: Rechtspersönlichkeit und Rechtsnatur der EU, 2003; *Wünschmann*, Geltung und gerichtliche Geltendmachung völkerrechtlicher Verträge im europäischen Gemeinschaftsrecht, 2003; *Epiney*, Zur Tragweite des Art. 10 EGV im Bereich der Außenbeziehungen, FS Ress, 2005, 441; *Tomuschat*, Die EU und ihre völkerrechtliche Bindung, EuGRZ 2007, 1; *Moser*, EU-Recht und völkerrechtliche Verträge in der Judikatur des EuGH, in: Schroeder (Hrsg.), Europarecht als Mehrebenensystem, 2008, 89; *Dashwood*, Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape, 2. Aufl. 2009; *Thym*, Auswärtige Gewalt, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, 441; *Frenz*, Die neue GASP, ZaöRV 2010, 487; *Martenczuk*, Der Europäische Auswärtige Dienst, EuR-Beil. 2012, 189; *Mayr-Singer/Villotti*, Die Stellung der Europäischen Union bei den Vereinten Nationen, EuR-Beil. 2012, 91; *Holzhauser/Kaltenborn*, Der Europäische Auswärtige Dienst und die neuen Kompetenzzuordnungen im Rahmen der europäischen Entwicklungszusammenarbeit, EuR 2012, 100; *Bindi*, The Foreign Policy of the EU, 2015; *Gatti*, European External Action Service, 2016; *Jorgensen* u. a. (Hrsg.), Routledge Handbook on the EU and International Institutions, 2018.

- 7 ევროპული კავშირის საგარეო კომპეტენციების სამართლებრივი საფუძვლები მოცემულია ორივე **საკავშირო ხელშეკრულებაში (EUV/AEUV)**. შეზღუდული ინდივიდუ-

ალური უფლებამოსილების პრინციპი ვრცელდება საგარეო საქმიანობაზეც. კომპეტენციები უნდა განხორციელდეს საერთაშორისო სამართლის მოთხოვნათა შესაბამისად, რაც გულისხმობს იმ უაშრავი დებულების დაცვას, რომლებიც განსაზღვრავს ევროკავშირის საგარეო საქმიანობას. პირველადი სამართალი სფეროების მიხედვით შეიცავს შესაბამის დებულებებს მოქმედი პირების, პროცედურებისა და ინსტრუმენტების შესახებ. **საგარეო კომპეტენციების გაფართოება და გაძლიერება** საკონსტიტუციო კონვენტის ერთ-ერთი მთავარი საზრუნავი იყო (იხ. ლაიკენის დეკლარაცია); კონვენტის მუშაობის შედეგები რამდენიმე სამუშაო ჯგუფში, ძირითადად, გათვალისწინებულია, თუმცა, ისინი გადანაწილებულია ხელშეკრულებებში ევროპული კავშირისა და მისი ფუნქციონირების შესახებ. ამასთან, ამოღებულია ტერმინი „საგარეო საქმეთა მინისტრი“, რომელიც უფრო ახლოს დგას სახელმწიფოსთან.

1. საერთაშორისო სამართალსუბიექტობა

საგარეო უფლებამოსილება არ გულისხმობს, რომ სუვერენიტეტის მფლობელი სარგებლობდეს საერთაშორისო სამართალსუბიექტობით. ამასთან, *საერთაშორისო სამართლის შესაბამისად, სამართლებრივი ურთიერთობების* დამყარება შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ სუვერენიტეტის მფლობელს მინიჭებული აქვს სამართალსუბიექტობა. ევროპული კავშირის საერთაშორისო სამართალსუბიექტობა დღესდღეობით არანაირ ეჭვს არ იწვევს (47-ე მუხლი, EUV; სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ 2009 წლამდე იხ. მე-4 გამოცემა). იგი მოიცავს კავშირის კომპეტენციათა ზოგად სპექტრს და, შესაბამისად, **არ არის ყოვლისმომცველი**. სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებისგან განსხვავებით, იგი არ არის თავისთავად განსაზღვრული და ეფუძნება ატრიბუციას. ასევე, ის მოქმედებს მხოლოდ საერთაშორისო სამართლის სხვა დანარჩენ სუბიექტებთან მიმართებით, რომლებმაც ეს უშუალო ან არაპირდაპირი გზით აღიარეს. თუმცა, ეს დღესდღეობით პრაქტიკულად უნივერსალურ ხასიათს ატარებს. ევროკავშირის სამართალსუბიექტობა მოიცავს საერთაშორისო სამართლებრივ უფლებაუნარიანობას, როგორც საგარეო საკითხებში, ასევე წევრ სახელმწიფოთა შიგნით („საერთაშორისო იურიდიული პირი“, 47-ე მუხლი, EUV). ეს დებულება არ არის კომპეტენციის ნორმა და, შესაბამისად, თავისთავად არ ანიჭებს ევროკავშირს საგარეო მოქმედების უფლებამოსილებას.

საერთაშორისო სამართლებრივი უფლებაუნარიანობის გამო, ევროპულ კავშირს შეუძლია **მიმდინარე ურთიერთობების** დამყარება და შენარჩუნება მესამე ქვეყნებსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 220-ე მუხლი მას მიზანშეწონილ ურთიერთობებს ავალდებულებს **გაეროსთან, ევროპის საბჭოსა თუ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციასთან**. ევროკავშირის, როგორც საერთაშორისო სამართლის სუბიექტის აღიარებას, განაპირობებს არა მხოლოდ დიპლომატიური ურთიერთობები საერთაშორისო თანამეგობრობის წევრთა (190-ზე მეტი) უმეტესობასთან. ამას მოწმობს ის ფაქტიც, რომ კავშირი ამასობაში უაშრავი საერთაშორისო ხელშეკრულების მონაწილე გახდა. გარდა ამისა, იგი ჩაერთო საერთაშორისო მისიებში, რომლებიც ასევე შედის ევროკავშირის ხელშეკრულების კომპეტენციასა და სფეროებში.

2. ძირითადი სამართლებრივი სტატუსი

10 როგორც საერთაშორისო სამართლის სუბიექტს, ევროკავშირს აქვს ის სამართლებრივი სტატუსი, რომელსაც საერთაშორისო სამართალი ანიჭებს თავის სუბიექტებს. ამასთან, არსებობს სუპრანაციონალურ გაერთიანებათა თავისებურებები. ევროკავშირი, როგორც **სახელმწიფოთა გაერთიანება** (კავშირი), უფრო მეტია, ვიდრე საერთაშორისო ორგანიზაცია, საერთაშორისო სამართლის ტრადიციული გაგებით: კერძოდ, იგი გახლავთ სახელმწიფოსთან ახლოს მდგომი განსაკუთრებული სახის ინტეგრაციული გაერთიანება. ამ თვალსაზრისით, აუცილებელია, ყველა ცალკეულ შემთხვევაში დაზუსტდეს, თუ რამდენად შეუძლია ევროკავშირს, ჰქონდეს ისეთივე სამართლებრივი სტატუსი, როგორსაც ფლობენ სახელმწიფოები. ნებისმიერ შემთხვევაში, **გაეროს წესდების მე-2 მუხლით** გათვალისწინებული სახელმწიფოს **ძირითადი უფლებები და პრინციპები** პირდაპირ არ ეხება ევროკავშირს. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-3 მუხლის მე-5 პუნქტში კავშირი საკუთარ თავზე იღებს ვალდებულებას, რომ დაიცვას ის მიზნები და ფასეულობები, რომლებიც მიღწეული უნდა იყოს საგარეო საქმიანობის სფეროში. ამ თვალსაზრისით, ევროკავშირი უნდა მონაწილეობდეს საერთაშორისო სამართლის შემდგომ განვითარებაშიც, „**კერძოდ, გაეროს წესდებით გათვალისწინებული პრინციპების დასაცავად**“.

11 ცალკეულ შემთხვევებში, ზოგადი საერთაშორისო სამართლის სხვადასხვა „ძირითადი უფლება“ შეიძლება აქტუალური გახდეს ევროკავშირისთვის. ევროპული კავშირი და მისი ოფიციალური პირები სარგებლობენ **საგარეო იმუნიტეტით მესამე ქვეყნის ხელისუფლებისა და სასამართლოების წინაშე** (Ress, ZaöRVR 1980, 217). იგივე ეხება აქტიურ და პასიურ **დიპლომატიურ სამართალს**. ევროკავშირი **პრეტენზიას** აცხადებს საერთაშორისო ურთიერთობებში **ღირსებასა და პატივისცემაზე, კავშირის შიდა საქმეებში ჩაურევლობაზე** და ა.შ. იგივე ვრცელდება ძირითადი **საერთაშორისო სამართლებრივი ვალდებულებების** შესრულებაზეც, რაც ხშირად მხოლოდ შესაბამისი უფლებების საპირისპირო მხარეა (ინტერვენციის აკრძალვა შინაგან საქმეებში ჩარევის შედეგად). თავის მხრივ, პასუხისმგებლობის განაწილება ევროკავშირსა და წევრ სახელმწიფოებს შორის განსაზღვრავს, თუ რამდენად გადაეცემა ძირითადი ვალდებულებები კავშირს და შემდგომ იცავს თუ არ მათ. **მესამე ქვეყნის სუვერენიტეტის პატივისცემის** ვალდებულება ასევე გასათვალისწინებელია, მაგალითად, კონკურენციის სამართლის ექსტერიტორიული ეფექტის განხილვისას. ეს მჭიდროდ უკავშირდება **ინტერვენციის ზოგად აკრძალვას**, რაც განსაზღვრულია გაეროს წესდების მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტით და უნივერსალური ჩვეულებითი საერთაშორისო სამართლის დებულებათა (IGH, ICJ Reports 1986, 14 Ziff. 205; Oppermann, EPIL II (1995), 1436). დღესდღეობით ეჭვგარეშეა, რომ ევროკავშირი ექვემდებარება **საერთაშორისო პასუხისმგებლობას** თავისი ინსტიტუტების მიერ ჩადენილი დელიქტებისათვის. „შერეული ხელშეკრულების“ შემთხვევაში, მას შეიძლება დაეკისროს პასუხისმგებლობა წევრ სახელმწიფოთა მოქმედებებზეც. ამავე დროს, შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ წევრი სახელმწიფოები პასუხს აგებენ კავშირის ქმედებებზეც (Pitschas, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der EG und ihrer MSen, 2001). ევროკავშირის შემდგომი კომპეტენციის საფუძველზე წევრი სახელმწიფოების შესვლა **სახელშეკრულებო ვალდებულებებში** (351-ე მუხლი, AEUV) ასევე ეყრდნობა ხელშეკრულების ერთგულების მთავარ ვალდებულებას (საერთაშორისო ხელშეკრულებებში სახელმწიფო მემკვიდრეობის შესახებ იხ. EuGH, 18.11.2003, Rs. C-216/01, „Budweiser“; Zimmermann, FS Ress, 2005, 357). ზოგიერთ შემთხვევაში, ევროკავშირი ნებაყოფლობით კისრულობს წევრ სახელმწიფოთა ვალდებულებების შესრულებას (გაეროს უსაფრთხოების საბჭოს გადაწყვეტილებების შესრულება: EuGH, 3.9.2008, Rs. C-402/05 P, „Kadi“ u. a.).

12 47-ე მუხლი (EUV) არც ეხება და არც ემუქრება წევრ სახელმწიფოთა **საერთაშორისო სამართალსუბიექტობას**. ისინი კვლავინდებურად სრული უფლებამოსილებით

მოქმედებენ საერთაშორისო დონეზე. ამასთან, მათი მხრიდან ევროკავშირის სამართლით ნაკისრი ვალდებულებების შეუსრულებლობა სამართალდარღვევად მიიჩნევა. 351-ე მუხლის მე-2 პუნქტი (AEUV) მათ ავალდებულებს „**ძველი ხელშეკრულებების**“ შესაბამისობაში მოყვანას, რაც შეიძლება გულისხმობდეს მათი შეწყვეტის ვალდებულებასაც. ყოველ შემთხვევაში, ევროკავშირის სამართალი წევრ სახელმწიფოთა მიერ დადებულ ხელშეკრულებებზე მაღლა დგას (შდრ. EuGH, 6.3.2018, Rs. C-284/16, „Achmea“). ევროკავშირის შეუძლია, წევრი სახელმწიფოები აიძულოს, რომ იმოქმედონ საერთაშორისო სამართლით ნაკისრი ვალდებულებების სანინააღმდეგოდ; ამასთან, მათ უნდა დაიცვან კავშირისადმი ერთგულების პრინციპი. ევროკავშირის ექსკლუზიური კომპეტენციის სფეროში მათ არ უნდა დაამყარონ რაიმე ახალი ურთიერთობები. ეს შესაძლებელია მხოლოდ კავშირის სამართლის პრიმატისა და **ერთგულების მოვალეობის** გათვალისწინებით (მე-4 მუხლი, EUV; Kort, JZ 1997, 640; Pache/Bielitz, EuR 2006, 316). აღნიშნული განსაკუთრებულად ეხება „შერეული ხელშეკრულების“ შემთხვევებს (EuGH, 20.4.2010, Rs. C-246/07, „KOM/Schweden“). ზოგიერთ სფეროში, ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების (ამჟამად გაუქმებულია) 293-ე მუხლი პირდაპირ ითვალისწინებდა, რომ წევრ სახელმწიფოებს შეეძლოთ, ერთმანეთთან გაეფორმებინათ საერთაშორისო ხელშეკრულებები, თუმცა, დღესდღეობით, ამასთან დაკავშირებით ზოგადი წესები მოქმედებს. საერთო ჯამში, წევრ სახელმწიფოებს შორის მიღწეული შეთანხმებები პრობლემას ქმნის, რადგან ძირს უთხრის ევროპულ სამართალსა და კავშირის საქმიანობას. მათი გაფორმება შესაძლებელია იქ, სადაც ევროკავშირის არ აქვს შესაბამისი კომპეტენცია (მაგ.: ორმაგი დაბეგვრის ხელშეკრულებების სფეროში; შდრ. Scherer, IStR 2016, 741, „treaty override“-სთან დაკავშირებით). ყოველ შემთხვევაში, ისინი არ უნდა ეხებოდეს ინტეგრაციის ფუნქციურ პირობებს (EuGH, 8.3.2011, Gutachten 1/11, „Europäisches Patentgericht“; Heesen, Interne Abkommen, 2015). ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების ძალაში შესვლის შემდეგ, წევრ სახელმწიფოთა მიერ გაფორმებული ხელშეკრულებები არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს ევროკავშირის სამართალს (EuGH, 5.11.2002, Rs. C-466/98, „Open Skies“).

III. ევროპული კავშირის საგარეო ურთიერთობების სამართლებრივი საფუძვლები

1. კომპეტენციები

შეზღუდული ინდივიდუალური უფლებამოსილების პრინციპი მოქმედებს საგარეო 13 ურთიერთობებშიც. შესაბამისი უფლებამოსილების გარეშე, ევროკავშირის ინსტიტუტებს უფლება არ აქვთ, აწარმოონ რაიმე სახის სამართლებრივი მოლაპარაკებები ან/და განახორციელონ „რბილი“ დიპლომატიური მოქმედებები საგარეო ურთიერთობებში. ამასთან, პირველადი სამართალი (ისევე, როგორც ძირითადი კანონი) არ შეიცავს **საგარეო უფლებამოსილებათა საბოლოო და სისტემურ წესრიგს**. შესაბამისი დებულებები მიმოფანტულია პირველადი სამართლის სხვადასხვა სფეროში. ამიტომ, სამართლებრივი მდგომარეობა გაურკვეველია. კავშირის საგარეო საქმი-

ანობის მნიშვნელოვანი სფეროები (ერთიანი სავაჭრო პოლიტიკა, თანამშრომლობა განვითარების სფეროში, ეკონომიკური და ტექნიკური თანამშრომლობა მესამე ქვეყნებთან, ჰუმანიტარული დახმარება, სანქციები) რეგულირდება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 205-ე და მომდევნო მუხლებით, სადაც მოცემულია საერთაშორისო ორგანიზაციებთან ურთიერთობის მთავარი დებულებები. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულება შეიცავს დებულებებს ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკისა და ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის შესახებ. აქ ასევე ვრცელდება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 222-ე მუხლში მოცემული სოლიდარობის დათქმა, თუმცა არა მხოლოდ საგარეო ურთიერთობების სფეროზე. კავშირს არ აქვს ზოგადი Treaty Making Power (საერთაშორისო ხელშეკრულებების დადების უფლებამოსილება). „**საგარეო სუვერენიტეტი**“ წევრი სახელმწიფოების ხელში დარჩა.

- 14** ევროკავშირის საგარეო კომპეტენციების მასშტაბის გარკვევისას, სამართლებრივი დოგმატიკის თვალსაზრისით, აუცილებელია, თითოეულ შემთხვევაში დაისვას კითხვა, თუ რამდენად აქვს ინტეგრაციულ გაერთიანებას საგარეო საქმიანობის უფლებამოსილება. იმ სფეროებში, სადაც სახეზეა შესაბამისი კომპეტენცია, უნდა დაზუსტდეს მისი დამოკიდებულება წევრ სახელმწიფოთა უფლებამოსილებების მიმართ. საერთაშორისო ხელშეკრულებების გასაფორმებლად, 216-ე მუხლი (AEUV) დღეისათვის ცდილობს სათანადო სამართლებრივი საფუძვლების შექმნას, თუმცა ნორმა წარუმატებლად მიიჩნევა, რადგან საკმარისად არ განასხვავებს კომპეტენციებს.

ა) პირდაპირი და არაპირდაპირი კომპეტენციები

- 15** საგარეო კომპეტენციები შეიძლება **ცალსახად გადაეცეს** ევროპულ კავშირს (216-ე მუხლის პირველი პუნქტის პირველი ალტერნატივა, 217-ე მუხლი, AEUV; *Fassbender, AVR 2004, 37; Nettesheim, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 206 Rn. 1ff.*). დღესდღეობით, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებაში ამასთან დაკავშირებით 17 დებულება არსებობს. ევროკავშირის საგარეო წარმომადგენლობისთვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს **საბაჟო პოლიტიკისა** (28-ე მუხლი, AEUV) და **ერთიანი სავაჭრო პოლიტიკის** (206-ე მუხლი, AEUV) სფეროებში არსებულ კომპეტენციებს. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს შეფასებით, სავაჭრო პოლიტიკის კომპეტენცია უნდა განიმარტოს დინამიკურად და ადაპტირდეს საერთაშორისო ეკონომიკურ ვაჭრობაში შეცვლილი გარემოებების გათვალისწინებით (EuGH, 15.11.1994, Gutachten 1/94, „WTO“; ბოლო განვითარებების შესახებ იხ. *Nettesheim, Umfassende Freihandelsabkommen und Grundgesetz, 2017, 47ff.*). განვითარებითი თანამშრომლობის სფეროში ევროკავშირმა დროთა განმავლობაში შექმნა ხელშეკრულებათა მყარი და მრავალფეროვანი ქსელი (208-ე მუხლი, AEUV). ასოცირების ინსტრუმენტი იძლევა უფრო ფართო და ღრმა კავშირების (217-ე მუხლი, AEUV) ჩამოყალიბების საშუალებას. ზოგადი ურთიერთთანამშრომლობის საშუალებას იძლევა 212-ე მუხლის მე-3 პუნქტი (AEUV). ასევე არსებობს მკაფიო უფლებამოსილება რეპატრიაციასთან დაკავშირებით (79-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV) და ჰუმანიტარული დახმარების სფეროში (214-ე მუხლის

მე-4 პუნქტი, AEUV). ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, შეიძლება გაფორმდეს ხელშეკრულება ადამიანის უფლებათა ევროპულ ქარტიასთან მიერთების შესახებ; ამ ხელშეკრულების პროექტი, რომელიც ყველა წევრი სახელმწიფოს მიერ არის შეთანხმებული, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს 2014 წლის 18 დეკემბრის 12/13 დასკვნის თანახმად, შეუთავსებელია პირველად სამართალთან. გარდა ამისა, კომისიას აქვს საერთაშორისო ორგანიზაციებთან საწარმოო ხელშეკრულებების გაფორმების შესაძლებლობა (220-ე მუხლი, AEUV). აქვე აუცილებლად უნდა აღინიშნოს კომპეტენციები ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების სფეროში (37-ე მუხლი, EUV), რომლებიც ასევე გამოიყენება **ეკონომიკური სანქციებისთვის** (ემბარგო). დამაკავშირებელი ნორმა, რომლის საშუალებითაც ხორციელდება ხსენებული კომპეტენციები, გახლავთ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 215-ე მუხლი: სწორედ იგი აკავშირებს ევროპული კავშირის შესახებ და მისი ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებათა პოლიტიკის სფეროებს.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, ევროპული კავშირი აღჭურვილია **არაპირდაპირი საგარეო კომპეტენციებითაც**; განსაკუთრებით, იქ, სადაც ეს აუცილებელია ხელშეკრულებით გათვალისწინებული მიზნების მისაღწევად (216-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 ალტერნატივა, AEUV). ამრიგად, ხელშეკრულება მოიცავს იმ დოგმატურ მოსაზრებებს, რომლებიც არსებობს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრეცედენტულ სამართალში. 1970-იან წლებში სასამართლომ პირველად განავითარა პრინციპი, რომ ევროკავშირს (მკაფიოდ გამოხატული საგარეო კომპეტენციების მიღმა) აქვს **არაპირდაპირი საგარეო კომპეტენციებიც** – კერძოდ, იქ, სადაც შიდა კომპეტენციის საფუძვლიანი განხორციელება გულისხმობს, რომ კავშირმა უნდა იმოქმედოს გარედანაც (EuGH, 31.3.1971, Rs. 22/70, „AETR“). Kramer-ის საქმეზე მიღებულ გადაწყვეტილებაში (EuGH, 14.7.1976, verb. Rs. 3, 4 და 6/76) მართლმსაჯულების სასამართლომ განაცხადა, რომ კავშირი ფლობს საგარეო უფლებამოსილებას, რადგან ეს **საჭიროა** კავშირის შიდა ამოცანების შესასრულებლად. „დეკომისიის ფონდების“ (Stilllegungs-fonds) გადაწყვეტილებაში სასამართლომ ხაზგასმით აღნიშნა, რომ არაპირდაპირი საგარეო კომპეტენცია შეიძლება არსებობდეს მაშინაც, თუ შიდა ზომები მხოლოდ ხელშეკრულების გაფორმებითა და განხორციელებით წარმოიშობა (EuGH, 26.4.1977, დასკვნა 1/76). WTO-ის შესახებ დასკვნაში (EuGH, 15.11.1994, დასკვნა 1/94) ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო აღნიშნულ პრინციპს ზღუდავდა, კერძოდ, ისე, რომ გარე კომპეტენციის არსებობაზე საუბარი შეიძლებოდა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა ზომები შესაბამის სფეროში უკვე მიღებული იყოს კავშირის შიგნით. ეს შემზღუდველი მოთხოვნა მხოლოდ მაშინ არ უნდა გაითვალისწინონ, როცა ხელშეკრულებით განსაზღვრული ქმედებები აუცილებელია შიდა კომპეტენციის გონივრული განხორციელებისთვის (EuGH, 15.11.2002, Rs. C-476/98, „Open Skies“). მსგავსი შემთხვევები მაშინ იკვეთება, როცა შიდა კომპეტენციის *ფეფქტიანი* განხორციელება შესაძლებელია მხოლოდ საგარეო კომპეტენციასთან ერთად. სახელშეკრულებო ვალდებულების დაწესება აუცილებელია „ხელშეკრულების მიზნებისთვის, რომელთა მიღწევაც შეუძლებელია ავტონომიური ნესების დადგენით“. ევ-

როპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 216-ე მუხლი ამჟამად ითვალისწინებს თავდაპირველ გაგებას (AETR/Kramer/Stilllegungs-fonds). მოთხოვნები ქმედების განხორციელების აუცილებლობასთან დაკავშირებით დაბალია.

- 17** ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება ითვალისწინებს შემდეგ საკითხსაც: ევროკავშირის მეორეულსამართლებრივი აქტით შეუძლია, საკუთარ თავს მიანიჭოს საერთაშორისო ხელშეკრულების გაფორმების უფლებამოსილება (216-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-3 ალტერნატივა, AEUV).
- 18** 216-ე მუხლის პირველი პუნქტის (AEUV) მეოთხე ალტერნატივას **ენობრივი ხარვეზები** აქვს. საუბარია ისეთ შემთხვევებზე, როდესაც ერთი ან მეტი წევრი სახელმწიფოს მიერ შეთანხმების დადება უარყოფითად აისახება კავშირის სამართალზე, ან ცვლის მისი სამართლებრივი მოქმედების ფარგლებს. ამ შემთხვევაში, ევროკავშირის შეუძლია, თავად გააფორმოს ხელშეკრულებები და ამით გამოირიცხოს ნებისმიერი საფრთხე მისი კანონმდებლობის ერთგვაროვანი გამოყენების კუთხით.
- 19** დაუნერვლი გარე კომპეტენციების ამ დასაბუთებით იქმნება **შორსმიმავალი თანმიმდევრულობა შიდა და გარე კომპეტენციებს შორის**. თუმცა, ამის წინაპირობა ყოველთვის იყო ის გარემოება, რომ საქმე ეხება არსებული შიდა კომპეტენციების განხორციელებას ან დაცვას. იმ სფეროებში, სადაც ვერ უზრუნველყოფს შიდა პარმონიზაციას, ევროკავშირის არ შეუძლია იმპლემენტაციის ვალდებულებების საკუთარ თავზე აღება (207-ე მუხლის მე-6 პუნქტი, AEUV). 216-ე მუხლის (AEUV) შესაბამისად, ევროკავშირის საგარეო კომპეტენციები არ შეიძლება გაფართოვდეს **352-ე მუხლის (AEUV)** დახმარებით (EuGH, 28.3.1996, Gutachten 2/94, „Beitritt zur EMRK“): ეს ეწინააღმდეგება შემღუდული ინდივიდუალური უფლებამოსილების პრინციპს.

ბ) ექსკლუზიური კომპეტენციები

- 20** **ექსკლუზიურია** თუ არა კომპეტენცია, ამ კითხვას პასუხი დიდი ხნის განმავლობაში გაეცემოდა ხელშეკრულების მნიშვნელობასა და მიზნებზე დაყრდნობით. დღესდღეობით, ეს პასუხი მოცემულია ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მე-3 მუხლში.
- 21** **საბაჟო პოლიტიკის** (მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი, AEUV) და **ერთიანი სავაჭრო პოლიტიკის** (206-207 მუხლები, AEUV) სფეროები დიდი ხანია, აღიარებულია კავშირის ექსკლუზიურ კომპეტენციებად. ექსკლუზიურობის ხარისხი აქვს ევროკავშირის კომპეტენციებს საერთო სათვებაო პოლიტიკის ფარგლებშიც, რომლებიც საზღვაო რესურსების დაცვას ემსახურება (მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი, AEUV). საპირისპიროდ, ერთიანი სოფლის მეურნეობისა და თევზაობის პოლიტიკა მანამდე არსებული გაგების საწინააღმდეგოდ სამართლიანად კლასიფიცირდება ერთობლივ კომპეტენციად. განსაკუთრებული ხასიათის მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები ასევე გვხვდება მონეტარული პოლიტიკის სფეროში (მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი, AEUV). მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის (AEUV) შესაბამისად, ექსკლუზიურ კომპეტენციას განეკუთვნება შიდა ბაზრის ფუნქციონირებისთვის აუცილებელი კონკურენციის წესების განსაზღვრაც; წევრ სახელმწიფოებს ესაჭიროებათ შესაბამისი რეკომენდაციები ამ სფეროში, რათა დამოუკიდებლად შექმლოთ მარეგულირებელი საქმიანობა (იხ. *Nettesheim/Thomas, Entflechtung im deutschen Wettbewerbsrecht*, 2011).
- 22** წარსულში ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო მიიჩნევდა, რომ **კომპეტენციის** ხარისხი შეიძლება **ერთობლივიდან ექსკლუზიურამდე** შეცვლილიყო (EuGH, 19.3.1993, დასკვნა 2/91, „IAO“; EuGH, 15.11.1994, დასკვნა 1/94, „WTO“; *Hilf*, EuZW 1995, 7). ეს ემყარებოდა მოსაზრებას, რომ ევროკავშირის შიდა პოლიტიკა შეიძლება გამკაცრებულიყო და მისი სათანადო განმარტე-

ბით აცეილებინათ ნეგატიური შედეგები, რომლებიც შეიძლება გამოეწვია წევრ სახელმწიფოთა მიერ ნაკისრ საერთაშორისო სამართლებრივ ვალდებულებებს. „ლია ცის“ ხელშეკრულებებზე (EuGH Urt. v. 5.11.2002, Rs. C-476/98) გადანაცვტილების მიღებისას, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ გამოხატა საკუთარი პოზიცია, რომ ექსკლუზიური საგარეო კომპეტენცია ყოველთვის სახეგა, როდესაც რომელიმე წევრი სახელმწიფოს მიერ დადებული შესაძლო ხელშეკრულება ექვემდებარება მეორეულ კანონმდებლობას ან „ნებისმიერ შემთხვევაში [მოიცავს] იმ ტერიტორიას, რომელზეც უკვე უმეტესწილად ვრცელდება ასეთი სამართლებრივი ნორმები“. ბოლოდროინდელ გადაწყვეტილებებში სასამართლომ დაადასტურა ეს შეხედულება (EuGH, 7.2.2006, Gutachten 1/03, „Lugano-Konvention“). ასეთ შემთხვევაში, კომპეტენციის ექსკლუზიურობა წევრ სახელმწიფოს არ აძლევს საშუალებას, რომ აიღოს ვალდებულებები, რომლებიც შეესაბამება კავშირის სამართალს. ამ თვალსაზრისით, არაპირდაპირმა საგარეო კომპეტენციებმა შეიძლება შემდგომში შეიძინოს განსაკუთრებული ხარისხი, თუ ევროკავშირი განახორციელებს თავის შიდა კომპეტენციას (EuGH, 24.3.1995, Gutachten 2/92, „OECD“).

მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი (AEUV) ამჟამად შეიცავს ამ პრეცედენტული სამართლის **კოდიფიცირების** (წარუმატებელ) **მცდელობას**, რაც ლისაბონის ხელშეკრულების შემდეგაც გრძელდება (EuGH, 13.6.2013, Rs. C-144/12, „Goldbet Sportwetten“). აღნიშნული დებულების თანახმად, წევრ სახელმწიფოებს არ შეუძლიათ ხელშეკრულებების გაფორმება მესამე ქვეყნებსა ან საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, თუ შეთანხმება გათვალისწინებულია ევროკავშირის საკანონმდებლო აქტში. ამრიგად, ამ აქტის ამოქმედებით იქმნება ბლოკირების ეფექტი. ამავდროულად, ხელშეკრულება უკვე ქმნის დამატარკოლებელ ეფექტს წევრ სახელმწიფოთა საზიანოდ, თუ მისი დადება აუცილებელია, რათა არსებითი გზით შეძლოს ქვეყნის შიგნით მოქმედება. და ბოლოს, დამატარკოლებელი ეფექტი არსებობს მაშინ, როდესაც წევრი სახელმწიფოს მხრიდან ხელშეკრულების დადება შეიძლება დაარღვიოს ან დააკნინოს ევროკავშირის სამართალი.

თუ სახეგა **ევროკავშირის** დადასტურებულად ექსკლუზიური საგარეო კომპეტენცია, **მხოლოდ მას** შეუძლია საერთაშორისო სამართლებრივი ხელშეკრულებების გაფორმება მესამე ქვეყნებთან. ევროკავშირის შეუძლია, წევრ სახელმწიფოებს დაავალოს თავისი კომპეტენციის დროებით განხორციელება (EuGH, 15.12.1976, Rs. 41/76, „Donkerwolke“; st. Rspr.). წევრ სახელმწიფოებს არ შეუძლიათ დამოუკიდებელი მოქმედება ევროკავშირის ექსკლუზიური კომპეტენციების სფეროში, ე.ი. ევროკავშირის ზოგადი უფლებამოსილების ან სპეციალური ნებართვის გარეშე.

გ) ერთობლივი და პარალელური კომპეტენციები

სხვა მრავალ სფეროში არსებობს ევროკავშირისა და წევრი სახელმწიფოების **ერთობლივი ან პარალელური კომპეტენციები**. **ერთობლივი კომპეტენციები** არსებობს მაშინ, როდესაც ევროკავშირისა და წევრ სახელმწიფოებს აქვთ მოქმედების უფლებამოსილება; თუმცა, ევროკავშირის მოქმედება შემდგომში იწვევს ევროკავშირის სამართლის დამატარკოლებელ ეფექტს (მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტის პირველი ქვეპუნქტი, AEUV). მაგალითად, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო მიიწინევს, რომ ასეთი ერთობლივი კომპეტენცია არსებობს პორტფელური ინვესტიციების დაცვის სფეროში (EuGH, 16.5.2017, Gutachten 2/15, „EUSFTA“; EuGH, 5.12.2017, Rs. C-600/14, „OTIF“), თუმცა ეს შეხედულება არ შეესაბამება ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 207-ე მუხლს. **პარალელური საგარეო კომპეტენციების** შემთხვევაში, წევრ სახელმწიფოებს **მუდმივად** რჩებათ ევროკავშირის პარალელურად ხელშეკრულებების გაფორმების უფლებამოსილება. ეს ეხება, მაგალითად, მესამე ქვეყანისათვის განეულ ჰუმანიტარულ დახმარების შემთხვევებს (214-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, AEUV; EuGH, 30.6.1993, Rs. C-181/91, „Parlament/Rat“). ამასთან, წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა დაიცვან ევროკავშირის სამართლის უპირატესობა, რაც ხშირ

რად ზღუდავს მათი მოქმედების თავისუფლებას. ამავდროულად, საგარეო ურთიერთობებში პარალელურმა წარმომადგენლობამ შეიძლება გარკვეული დაძაბულობა და კონფლიქტები გამოიწვიოს. მართალია, ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-4 მუხლის თანახმად, არსებობს შესაბამისი ქმედებების ორმხრივი კოორდინაციის ვალდებულება, მაგრამ შინაარსის თვალსაზრისით, ვალდებულება მხოლოდ ყურადღების გამოვლენას გულისხმობს. ამასთან, ეს ვალდებულება ძალიან ბუნდოვანი და სუსტია იმისთვის, რომ შეძლოს კონკრეტული ქმედების იძულება (Kort, JZ 1997, 640).

- 26** ევროკავშირის მიერ დადებულმა ხელშეკრულებებმა შეიძლება გავლენა იქონიოს ერთდროულად **რამდენიმე სფეროზე** (მაგ.: სავაჭრო და გარემოსდაცვითი პოლიტიკა). ასეთ შემთხვევებში, შესაბამისი სამართლებრივი საფუძველი უნდა განისაზღვროს სამართლებრივი აქტის მიზნისა და შინაარსის შესაბამისად (EuGH, 12.12.2002, Rs. C-281/01, „Energy Star“; Herrmann, NVwZ 2002, 1168). ზოგიერთ შემთხვევაში, ძნელია პასუხის გაცემა კითხვაზე, თუ რამდენად ვრცელდება შეთანხმებაზე ერთი ან ერთდროულად რამდენიმე კომპეტენცია; ამ საკითხზე ხელშეკრულება ითვალისწინებს მართლმსაჯულების სასამართლოს დასკვნის გამოთხოვის შესაძლებლობას (218-ე მუხლის მე-11 პუნქტი, AEUV). ხელშეკრულების ფარგლებიდან გამომდინარე, შესაძლოა, საჭირო გახდეს რამდენიმე კომპეტენციის გამოყენება, მათ შორის, ევროპული კავშირისა და მისი ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებებთან ერთად (მდრ. EuGH, 20.5.2008, Rs. C-91/05, „ECOWAS“). ხელშეკრულება უნდა ემყარებოდეს ყველა შესაბამის კომპეტენტურ ნორმას (კოლექტიურად). კომპეტენციის დანიშნულების გათვალისწინება შესაძლებელია მხოლოდ მაშინ, როდესაც საქმე ეხება მარგინალურ შემხებლობას სხვა კომპეტენციებთან.

თუ საერთაშორისო ხელშეკრულება მოიცავს საკითხებს, რომლებიც არ შედის ევროპული კავშირის კომპეტენციაში, ის შეიძლება გაფორმდეს როგორც **„შერეული ხელშეკრულება“**. ეს შეთანხმებები იდება ევროკავშირისა და წევრი სახელმწიფოების თანამონაწილეობით. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო მიიჩნევს, რომ თუ ხელშეკრულების მხოლოდ ძალზე მცირე (მარგინალური) ნაწილი არ განეკუთვნება ევროკავშირის კომპეტენციას, წევრი სახელმწიფოები არ უნდა მონაწილეობდნენ მსგავს შეთანხმებაში (კრიტიკული მოსაზრებები იხ: *Nettesheim, Umfassende Freihandelsabkommen und Grundgesetz*, 2017, 74). ევროკავშირის შეზღუდული კომპეტენციები არ უნდა გაფართოვდეს „კომპეტენციის დანიშნულების გათვალისწინებით“. შერეული ხელშეკრულების შემთხვევაში, ევროკავშირი და წევრი სახელმწიფოები მესამე ქვეყნის მიმართ სრულიად თანაბრად არიან შეკრულნი საგარეო ურთიერთობებში (EuGH, 2.3.1994, Rs. C-316/91, „EP/Rat“), თუკი ხელშეკრულება არ ითვალისწინებს მათ გამიჯვნას. შერეული შეთანხმების შესრულება ემყარება კომპეტენციათა შიდა დაყოფას. წევრი სახელმწიფოების კომპეტენციის სფეროში შემაჯავალ საკითხებზე ისინი თავად იღებენ გადაწყვეტილებებს ხელშეკრულების მოქმედების თაობაზე (EuGH, 14.12.2000, Rs. C-392/98, „Parfums Dior“). მართლმსაჯულების სასამართლოს განმარტებითი უფლებამოსილებები აქ შეზღუდულია (EuGH, 16.6.1998, Rs. C-53/96, „Hermes“): სასამართლოს იურისდიქცია ხელშეკრუ-

ლების ნამდვილობის დადგენის ან განმარტების თაობაზე, ძირითადად ვრცელდება მხოლოდ იმ დებულებებზე, რომლებიც არ შედის წევრ სახელმწიფოთა ექსკლუზიურ კომპეტენციაში. მიუხედავად ამისა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო მიიჩნევს, რომ ამგვარი რეგულაციები უნდა განიმარტოს, რათა დადგინდეს, განეკუთვნება თუ არა ისინი წევრ სახელმწიფოთა ექსკლუზიურ კომპეტენციას (EuGH, 30.5.2006, C-459/03, „Kommission/Irland (MOX-Plant)“; EuGH, 11.9.2007, Rs. C-431/05, „Merck Genéricos – Produtos Farmacêuticos“). ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 216-ე მუხლის თანახმად, წევრი სახელმწიფოები ასევე ვალდებული არიან, შეასრულონ იმ ხელშეკრულებების მოთხოვნები, რომლებიც ევროკავშირის კომპეტენციაში შედის.

შერეული შეთანხმებების მნიშვნელოვანი მაგალითებია ევროკავშირის „**ლომე/კოტონუს“ ხელშეკრულებები** განვითარების სფეროში თანამშრომლობის შესახებ, რომლებიც გაფორმებულია აფრიკის, კარიბის აუზისა და წყნარი ოკეანის რეგიონის ქვეყნებთან, ან/და GATT-ის ახალ **მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციად (WTO)** გარდაქმნა 1994 წელს. ევროკავშირი და მისი წევრი სახელმწიფოები ასევე ერთობლივად არიან გაეროს სამღვათი სამართლის კონვენციის მხარეები, რომელსაც ხელი მოეწერა 1982 წლის 10 დეკემბერს, მონტეგოს ყურეში. **თანამშრომლობისა და ნედლეულის შესახებ ხელშეკრულებები** მესამე ქვეყნებთან ხშირად გაფორმებულია ამავე ფორმით. ევრატიმის სფეროში შერეული ხელშეკრულებები ცალსახად არის აღნიშნული და რეგულირებული ევრატიმის შესახებ ხელშეკრულების 102-ე მუხლით. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო მიიჩნევს, რომ ევროკავშირსა და სინგაპურს შორის თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმების გაფორმება შესაძლებელი იყო მხოლოდ და მხოლოდ შერეული ხელშეკრულების ფორმით (EuGH, 16.5.2017, დასკვნა 2/15, „EUSFTA“). რაც შეეხება თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებებს აშშ-სა (TTIP) და კანადასთან (CETA), მათი, როგორც შერეული ხელშეკრულებების კლასიფიკაცია საკმაოდ წინააღმდეგობრივია (Nettesheim, Umfassende Freihandelsabkommen und Grundgesetz, 2017).

2. ხელშეკრულების დადების პროცედურა (218-ე მუხლი, AEUV)

ლიტერატურა: *Hilf/Schorkopf*, Das Europäische Parlament in den Außenbeziehungen der EU, EuR 1999, 185; *Neubauer*, Implizite Vertragsschlusszuständigkeiten der EGen und Subsidiaritätsprinzip, 2000; *Castillo de la Torre*, El control judicial de los acuerdos internacionales de la CE, 2001; *Pache/Bielitz*, Das Verhältnis der EG zu den völkerrechtlichen Verträgen ihrer MSen, EuR 2006, 316; *Hilmer*, Die EU als Partei völkerrechtlicher Verträge, 2006; *Klabbers*, Treaty Conflict and the EU, 2008; *Hillion/Koutrakos*, Mixed Agreements Revisited: The EU and Its Member States in the World, 2010; *Thomas*, Making EU Foreign Policy, 2011; *Scherer*, Treaty Override und Unionsrecht – ein Versuch, IStR 2016, 741; *Bäumler*, Vom Vertragstext zum Inkrafttreten: Das Vertragschlussverfahren im Mehrebenensystem am Beispiel CETA, EuR 2016, 607; *Holterhus*, Die Rolle des Deutschen Bundestags in der auswärtigen Handelspolitik der Europäischen Union, EuR 2017, 234.

ა) ზოგადი მდგომარეობა

მესამე ქვეყნებსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან **საერთაშორისო ხელშეკრულებების გაფორმება** ევროკავშირის საგარეო უფლებამოსილების განხორციელების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ფორმაა. იგი ემყარება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 218-ე მუხლს, რომელიც სრულად მოიცავს სავალდებულო საერთაშორისო შეთანხმების ყველა ფორმას, მაგრამ არა ცალმხრივ აქტებს, ან ისეთ მოქმედებებს, რომლებიც სამართლებრივი ფორმის მიღმა არსებობს.

ზოგადი პროცედურული ნორმა გამოიყენება იმ შემთხვევაში, როდესაც ხელშეკრულებაში არ არის გათვალისწინებული რაიმე სახის სპეციალური დებულება ევროკავშირსა და მესამე ქვეყნებს ან საერთაშორისო ორგანიზაციებს შორის ხელშეკრულებების გასაფორმებლად. **ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის** სფეროსთვის 37-ე მუხლი (AEUV) შეიცავს სპეციალურ დებულებას. ერთიანი საგარეო პოლიტიკისათვის 207-ე მუხლის მე-3 პუნქტი (AEUV) ითვალისწინებს განსაკუთრებულ თავისებურებებს ევროს გაცვლითი კურსის განსაზღვრასთან დაკავშირებით. 218-ე მუხლი (AEUV) თავისთავად არ წარმოშობს რაიმე სახის საგარეო კომპეტენციას, მაგრამ მის არსებობას წინაპირობად აყენებს სხვა სფეროებში.

- 29** 218-ე მუხლით (AEUV) გათვალისწინებული პროცედურა ემყარება საბჭოსა და კომისიას შორის უფლებამოსილებათა კომპლექსურ დანაწილებას. გადამწყვეტი ნაბიჯების გადადგმა (**მოლაპარაკებების დაწყება, ხელმოწერა, დასრულება**) ეკისრება **საბჭოს**. **კომისიას** აქვს მნიშვნელოვანი უფლებები **ინიციატივის** თვალსაზრისით და, როგორც **შუამავალს**, შეუძლია, გავლენა იქონიოს მოლაპარაკებებზე. ამასობაში, **პარლამენტს** აქვს მნიშვნელოვანი, თუმცა არა ტოლფასი/თანაბარი უფლებები. **სასამართლო** შეიძლება წარმოადგინოს დასკვნა შემოთავაზებული შეთანხმების შესაბამისობაზე ხელშეკრულებასთან.

ბ) ხელშეკრულების დადების ფაზები

218-ე მუხლის მე-3 პუნქტით (AEUV) გათვალისწინებულ პროცედურაში უნდა განვასხვაოთ **შემდეგი ფაზები**:

- 30** **მოლაპარაკებების დაწყებას** ესაჭიროება საბჭოს ნებართვა (218-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV), რომელიც გაიცემა კომისიის ან უმაღლესი წარმომადგენლის რეკომენდაციის საფუძველზე. **გადაწყვეტილება მოლაპარაკებების წარმოების შესახებ** დამოკიდებულია შემოთავაზებული ხელშეკრულების შინაარსზე. ამაზე პასუხისმგებლობა, ძირითადად, კომისიას ეკისრება, ხოლო ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროზე – უმაღლეს საგარეო წარმომადგენელს. არ არის გამორიცხული, ხელშეკრულების გაფორმება მოიცავდეს, როგორც ერთიან საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკას, ისე ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებას და ჰქონდეს სვეტების გადაკვეთი სახე. ამ შემთხვევაში, მოლაპარაკებებს კომისია და უმაღლესი წარმომადგენელი ერთობლივად ხელმძღვანელობენ. საბჭო უფლებამოსილია, მოლაპარაკების დაწყების ნებართვა მიანიჭოს, მის მიერვე გაცემული „**მანდატის**“ შესაბამისად. პრაქტიკაში, მოლაპარაკების ხელმძღვანელი მოქმედებს **საბჭოს სპეციალურ კომიტეტთან** ურთიერთშეთანხმებით (218-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, AEUV). საბჭოს შეუძლია თანდართული **დირექტივების წარმოდგენაც** მოლაპარაკების საწარმოებლად. მისი ამ მდგომარეობის მიუხედავად, მოლაპარაკების წარმმართველს, საკუთარი უნარ-ჩვევების წყალობით, შეუძლია, ძლიერი პოზიცია დაიკავოს მოლაპარაკებისას. ეს ეტაპი, ჩვეულებრივ, ხელშეკრულების **პარაფირებით** სრულდება (ტექსტის მიღება შემდგომი ვალდებულებების გარეშე). იშვიათად, მოლაპარაკების ხელმძღვანელს აქვს ხელშეკრულების ხელმოწერისა და გაფორმების კომპეტენცია (220-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV; პრივილეგიებისა და იმუნიტეტის შესახებ პროტოკოლის მე-7 მუხლი). საბჭოს შეუძლია, გასცეს შესაბამისი ნებართვა (EuGH, 9.8.1994, Rs. C-327/91, „Frankreich/KOM“). ამ ეტაპზე საკმარისია ევროპული პარლამენტის ინფორმირება. ამასთანავე, აუცილებელია მოლაპარაკების პოზიციის შენარჩუნება.

- 31** საბჭო იღებს გადაწყვეტილებას მოლაპარაკებისას **შეთანხმებული ხელშეკრულების ხელმოწერისა და გაფორმების** შესახებ (მე-5 პუნქტი). ხელმოწერა ორივე მხარისთვის საბოლოოდ ადასტურებს შეთანხმების ტექსტს. იგი ასევე მოიცავს პარტნიორობა ვალდებულებას, უზრუნველყონ ხელშეკრულების

ძალაში შესვლა. ხელშეკრულებას შეიძლება ახლდეს გადანაცვეტილება დროებითი გამოყენების შესახებ. როგორც 218-ე მუხლიდან (AEUV) დაკავშირებულ შემთხვევათა უმეტესობაში, აქაც საბჭო, როგორც წესი, გადანაცვეტილებას იღებს კვალიფიციური უმრავლესობით (მე-8 პუნქტი). ერთსულოვნებაა საჭირო, თუ შეთანხმება ეხება ისეთ სფეროებს, როგორიცაა ასოცირების ხელშეკრულებები 217-ე მუხლის (AEUV) გაგებით, 212-ე მუხლით (AEUV) გათვალისწინებული ხელშეკრულება, ან ევროკავშირის ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასთან მიერთება (მე-8 პუნქტის მე-2 ქვეპუნქტი). გარდა ამისა, პარლამენტს ხუთ შემთხვევაში აქვს თანხმობის უფლება (მე-6 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი). სხვა დროს იგი უბრალოდ ინფორმირებული უნდა იყოს. ერთიანი საგარეო პოლიტიკის სფეროში 207-ე მუხლის მე-4 პუნქტი (AEUV) ითვალისწინებს სპეციალურ რეგულაციას. არცერთ შემთხვევაში არ არის პარლამენტის მონაწილეობა გათვალისწინებული ერთიან საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკაში (თუმცა, იგი დაუყოვნებლად და ყოვლისმომცველად უნდა იყოს ინფორმირებული ყველა ეტაპზე, იხ. EuGH, 24.6.2014, Rs. C-658/11, „Parlament/Rat“). საბჭოს საბოლოო გადანაცვეტილება ხელშეკრულების გაფორმებაზე არის ევროკავშირის მხრიდან **საერთაშორისო სამართლებრივი რატიფიკაციის აქტი**. ხელშეკრულება ძალაში შედის შეთანხმებული ვადების შესაბამისად, წინააღმდეგ შემთხვევაში – რატიფიკაციის მოწმობათა გაცვლით.

კავშირის მხრიდან შერეული ხელშეკრულებების თაობაზე მოლაპარაკებები მიმდინარეობს 218-ე მუხლის (AEUV) შესაბამისად. პრაქტიკაში, საბჭო არ იღებს გადანაცვეტილებას მანამ, სანამ წევრი სახელმწიფოები არ დაასრულებენ რატიფიკაციას.

ხელშეკრულების გაფორმებამდე პარლამენტს, საბჭოს, კომისიას ან შესაბამის წევრ სახელმწიფოს **32** შეუძლიათ **სასამართლო დასკვნის** გამოთხოვა შეთანხმებული ხელშეკრულების შესაბამისობაზე ევროკავშირის სამართალთან. პროცედურა შეიძლება მოიცავდეს ყველა ხელშეკრულებას, რომელიც შეიძლება დადოს ევროკავშირმა. ეს ეხება ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროს ხელშეკრულებებსაც, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 275-ე მუხლის მიუხედავად (იხ. EuGH, 24.6.2014, Rs. C-658/11, „Mauritius-Abkommen“). შეფასების თაობაზე განაცხადი შეიძლება გაკეთდეს იმ მომენტიდან, როდესაც ევროკავშირის ინსტიტუტები განიხილავენ ხელშეკრულების დადებას და მისი შინაარსი საკმარისად ცნობილია. ხელშეკრულების ფიქსირებული ტექსტი ჯერ არ უნდა იყოს ხელმისაწვდომი. სასამართლოს დასკვნასთან დაკავშირებული პრაქტიკა სტაბილურად იზრდება (მაგ.: EuGH, 15.12.1994, Gutachten 1/94, „WTO“; EuGH, 18.12.2014, დასკვნა 2/13, „EMRK-Beitritt II“). თუ მოსაზრება უარყოფითია, შეთანხმება ან ხელშეკრულება გაფორმებამდე (218-ე მუხლის მე-5 პუნქტი, AEUV) უნდა შეიცვალოს 48-ე მუხლის (EUV) შესაბამისად.

263-ე მუხლის (AEUV) თანახმად, საბჭოს საბოლოო გადანაცვეტილება ხელშეკრულების გაფორმებაზე შეიძლება **გასაჩივრდეს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოში**. მოსარჩელეებად, უპირველეს ყოვლისა, განიხილებიან წევრი სახელმწიფოები (მაგ.: EuGH, Urt. v. 23.11.1999, Rs. C-149/96, „Portugal/Rat“; განსხვავებულად [და ალბათ არასწორად] EuGH, 5.10.1994, Rs. C-280/93, „Deutschland/Rat“). შინაარსის თვალსაზრისით, საქმე უმეტეს შემთხვევებში ეხებოდა **კომპეტენციების დაცვას** ევროკავშირსა და წევრ სახელმწიფოებს, ან კავშირის ორგანოებს შორის. ამასთან, მრავალჯერ წარმოიშვა საკითხი, შეუძლია თუ არა დაგვემიღო შეთანხმებას გავლენა იქონიოს ევროკავშირის სამართლებრივი წესრიგის ავტონომიურობასა და ფუნქციონირებაზე (მაგ.: EuGH, 18.12.2014, Gutachten 2/13, „EMRK-Beitritt II“). ცხადია, რომ სასამართლოს არ შეუძლია ევროკავშირის საერთაშორისო სამართლებრივი ვალდებულებების გაუქმება. მართლმსაჯულების სასამართლო შერეულ შეთანხმებებს ინტენსიურად განიხილავს საერთაშორისო სამართალთან შესაბამისობის კუთხითაც (EuGH, 16.6.1998, Rs. C-53/96, „Hermès“).

გ) ხელშეკრულების სავალდებულო ძალა (216-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV)

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 216-ე მუხლის შესაბამისად გაფორმებული ხელშეკრულებები სავალდებულოა **კავშირის ინსტიტუტებისა და წევრი სახელმწიფოების-თვის**. საერთაშორისო სამართლის თვალსაზრისით, ეს დადგენილება დეკლარაციული ხასიათისაა, რადგან ვალდებულება ისედაც გამომდინარეობს საერთაშორისო სამართლის ზოგადი პრინციპიდან: **33**

pacta sunt servanda (იხ. ვენის კონვენცია სახელშეკრულებო სამართლის შესახებ, 26-ე მუხლი). საერთაშორისო სამართალი თავის სამართალსუბიექტებს უტოვებს უფლებას, რომ თავად მიიღონ გადაწყვეტილება შიდასახელმწიფოებრივ სამართალში ხელშეკრულების შედეგების შესახებ; განსაკუთრებით, ეს ეხება რანგის განსაზღვრის უფლებას და უშუალო ეფექტის საკითხს.

- 34** ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო მიიწვევს, რომ ევროკავშირის თავად შეუძლია, განსაზღვროს, რა შედეგები მოჰყვება მის მიერ გაფორმებულ შეთანხმებას კავშირის სამართლისთვის (EuGH, 21.12.2011, Rs. C-366/10, „Emissionszertifikate auf Luftverkehr“). ეს აბათილებს ადრე გავრცელებულ შეხედულებას, რომ მოქმედი ხელშეკრულება ხდება „გაერთიანების სამართლის განუყოფელი ნაწილი“ (EuGH, 30.4.1974, Rs. 181/73, „Haegeman“). დღესდღეობით, სასამართლო ღიად ემხრობა „დუალისტურ“ გაგებას საერთაშორისო სამართალსა და ევროკავშირის სამართალს შორის. თუმცა, ეს არ გამორიცხავს ევროკავშირის ინსტიტუტების მიერ საერთაშორისო სამართლის ნორმების დაცვის ვალდებულებას. ყოველ შემთხვევაში, აღნიშნული ყვრდნობა ევროკავშირის სამართლის ნორმების გამოყენების კონკრეტულ ბრძანებას (216-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV, დადებული ხელშეკრულების აღსრულების ბრძანება).

აღსრულების მასშტაბებით, საერთაშორისო ხელშეკრულებებს უპირატესობა აქვთ მეორეულ სამართალთან მიმართებით. თუმცა, ევროკავშირისათვის სავალდებულო საერთაშორისო ხელშეკრულებასთან დაკავშირებით, მართლმსაჯულების სასამართლო მეორეულსამართლებრივ აქტს მხოლოდ მაშინ შეაფასებს რომელიმე წევრი სახელმწიფოს სარჩელის საფუძველზე, თუ მისი დებულებები, შინაარსობრივად, უპირობოდ და საკმარისად ზუსტია; ასევე, ხელშეკრულების სახე და სტრუქტურა იძლევა ასეთ საშუალებას (EuGH, 3.6.2008, Rs. C-308/06, „Intertanko u. a.“). ამაზე სასამართლო უარს აცხადებს, მაგალითად, მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის კანონმდებლობასთან დაკავშირებით. 218-ე მუხლის (AEUV) ეს დარღვევა გამოხატავს მართლმსაჯულების სასამართლოს ძალისხმევას, რომ ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკაში მანევრირების საშუალება მისცეს. სუპრანაციონალური სამართლის ერთიანობის იდეის თვალსაზრისით, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს არანაირი მნიშვნელობა არ ენიჭება. ეს გამოხატავს ევროკავშირის, როგორც სახელმწიფოებრივი წარმონაქმნის გაგებას საერთაშორისო ურთიერთობების ქსელში, და მისი ურთიერთობა საერთაშორისო სამართლის დებულებებთან პოლიტიკურ საკითხად განიხილება.

216-ე მუხლის მე-2 პუნქტის (AEUV) თანახმად, წევრ სახელმწიფოებს ევროკავშირის მიერ დადებული ხელშეკრულებების შესრულება ევალებათ კავშირის სამართლის, და არა საერთაშორისო სამართლის შესაბამისად. მათ არ აქვთ ისეთი ქმედებების უფლება, რომლებიც დაარღვევს ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ ვალდებულებებს. ეს შეიძლება განისაზღვროს ხელშეკრულების დარღვევის პროცედურის გამოყენებით (EuGH, 19.3.2002, Rs. C-13/00, „KOM/Irland“).

- 35** ევროპული კავშირის საერთაშორისო ვალდებულებები იერარქიულად (იხ. მაგ.: *Nettesheim*, EuR 2006, 737) პირველად და მეორეულ სამართალს შორის დგას (EuGH, 10.9.1996, Rs. C-61/94, „Kommission/Deutschland“; EuGH, 1.4.2004, Rs. C-286/02, „Bellio F.Ili“) და ევროკავშირის ინსტიტუტებსა და ორგანოებს ავალდებულებს მათ შეფასებას პირველადი სამართლის შესაბამისად. ყველა ხელშეკრულება თანაბარი რანგისაა. კოლიზიის შემთხვევაში, გადაწყვეტილება მიიღება *lex specialis* ან *lex posterior* წესების შესაბამისად. ეს ასევე ეხება ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკასა და ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებას შორის წარმოქმნილ კონფლიქტებს.

ხელშეკრულებებმა შეიძლება უშუალო გავლენა იქონიოს დაინტერესებულ კერძო პირებზე. ფიზიკურ პირებს შეუძლიათ ხელშეკრულების დებულებაზე დაყრდნობა, თუ იგი შეიცავს მკაფიო და ერთმნიშვნელოვან ვალდებულებას, რომელიც არ არის დამოკიდებული შემდგომ ზომებზე. მართლმსაჯულების სასამართლო ამას განსაზღვრავს ხელშეკრულების განმარტებით, რომლის დროსაც ითვალისწინებს თავად ხელშეკრულების სტრუქტურასა და პოლიტიკურ ფონს. თუმცა, მსოფლიოს სავაჭრო ორგანიზაციის კანონმდებლობასთან მიმართებით, ამის გაკეთებაზე სასამართლო უარს აცხადებს (მაგ.: EuGH, 12.12.1972, Rs. 21-24/72, „GATT“; EuGH, 23.11.1999, Rs. C-149/96, „Portugal/Rat“; EuGH, 30.9.2003, Rs. C-93/02, „Biret/Rat“; EuGH, 1.3.2005, Rs. C-377/02, „Van Parys“). საპი-

რისპიროდ, იგი ხშირად მიმართავს ამ გზას ასოცირების ხელშეკრულებებთან (EuGH, 5.2.1976, Rs. 87/75, „Assoziierungsabkommen“; EuGH, 30.9.1987, Rs. 12/86, „Demirel“ [თავისუფალი გადაადგილება]; EuGH, 12.4.2005, Rs. C-265/03, „Simutenkov“ [ხელშეკრულება პარტნიორობის შესახებ]). სასამართლო ასევე რეგულარულად უარს ამბობს **ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის უფლებებზე**, თუ კომპანიას ზიანი მიადგა მესამე ქვეყნის მიერ დაწესებული სანქციების გამო, რომლებიც მიემართება ევროკავშირის მხრიდან WTO-ის წესების დარღვევას (EuGH, 9.9.2008, verb. Rs. C-120/06 P და C-121/06 P, „FIAMM“).

ევროპული კავშირისთვის შესასრულებლად სავალდებულო არ არის ხელშეკრულებები, რომლებზეც **ხელი არ მოუწერია**; ამრიგად, ამგვარმა შეთანხმებებმა ეჭვქვეშ არ უნდა დააყენოს რომელიმე სამართლებრივი აქტის მოქმედება (EuGH, 9.10.2001, Rs. C-377/98, „Niederlande/Parlament und Rat“). რაც შეეხება 1947 წლის GATT-ს, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ აღიარა „ვალდებულების გადაბარება“, რის შედეგადაც ევროპის ეკონომიკურმა კავშირმა გადაიბარა წევრ სახელმწიფოთა უფლებები, მაგრამ იმავდროულად შეიბოჭა საგარეო ვალდებულებებით (EuGH, 12.12.1972, Rs. 21-24/72, „International Fruit“). დღემდე გაურკვეველია, თუ რა მოცულობით მიიღო **ევროკავშირმა** ასეთი ვალდებულებები **გაეროს წესდებასთან** მიმართებით (გაეროს უშიშროების საბჭოს დადგენილებებზე იხ. EuGH, 3.9.2008, Rs. C-402/05 P, „Kadi“ u. a.). ევროკავშირმა თავის მოქმედებებში უნდა დაიცვას საერთაშორისო ჩვეულებითი სამართალიც (EuGH, 16.6.1998, Rs. C-162/96, „Racke“).

IV. მიმოხილვა

ჯერჯერობით, **ევროპულ კავშირს ყოვლისმომცველი და სრულად ინტეგრირებული საგარეო ძალაუფლების** მიმართულებით „დიდი ნახტომი“ არ გაუკეთებია. ლიზაბონის ხელშეკრულებამ მნიშვნელოვანი სიახლეები შემოიტანა ამ კუთხით, მაგრამ ბოლომდე არ აღმოუფხვრია სფეროთა განცალკევება ევროპული კავშირისა და მისი ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებებს შორის, რაც, ამ გაერთიანების მსოფლიო პოლიტიკური სტატუსის გათვალისწინებით, ძალზე დასანანია. ყველა გამოკითხვის თანახმად, უკვე რამდენიმე წელია, **კავშირის მოქალაქეთა**, დაახლოებით, **ორი მესამედი** ყველა წევრ სახელმწიფოში მხარს უჭერს ეფექტიან ევროპულ საგარეო პოლიტიკას. საერთო თავდაცვის შესახებ თანხმობა კიდევ უფრო მაღალია: მოქალაქეები უკვე იმაზე შორს წავიდნენ, ვიდრე მათი მთავრობები.

ამასთან, ეროვნულ მთავრობათა ყოყმანი საგარეო პოლიტიკური კომპეტენციების სრულად კავშირისთვის გადაცემაზე, გასაკვირი არ არის. ინტეგრაცია ევროკავშირის **შიგნით** ბევრად განვითარდა შიდა ბაზართან, მონეტარულ კავშირსა და სასამართლო ხელისუფლების მნიშვნელოვან ნაწილთან მიმართებით. გარდა ამისა, თუ არსებითი სახელმწიფოებრივი ფუნქციები, როგორცაა გარე სამყაროსთან ურთიერთობებზე ზრუნვა დიპლომატიური და სამხედრო საშუალებებით, მიენიჭებოდა კავშირს, ეს კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იქნებოდა **ევროპული ფედერალური სახელმწიფოს** დაარსების გზაზე. ამისთვის არ კმარა მხოლოდ მთავრობათა მხრიდან მზაობა. იმ მოქალაქეებსაც კი, რომლებიც *in abstracto* ემხრობიან ევროპული საგარეო პოლიტიკის განმტკიცებას, არ აქვთ ნდობა ჯერ კიდევ ახალგაზრდა ევროპული სუვერენიტეტის მიმართ. ამასთან, არ არის გამორიცხული (და ეს სასურველიც არის), რომ ევროკავშირის საერთო საგარეო მოქმედებები უფრო ინტენსიური გახდეს ინტეგრაციულ და მთავრობათაშორის მიდგომებს შორის ფრაგმენტირებულ გარდამავალ

ფორმებში (*Hallstein-Institut* (Hrsg.), *Die EU im globalen Kontext*, 2004). მეორე მხრივ, ფედერალური თვალსაზრისით, **კავშირის საგარეო უფლებამოსილების** შექმნა, სავარაუდოდ, უახლოეს მომავალში არ იდგება ევროპული პოლიტიკის დღის წესრიგში, განსაკუთრებით მაშინ, სანამ ევროკავშირი ფინანსური კრიზისის დაძლევისთვის არის დაკავებული.

§39. ერთიანი საგარეო, უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკა

I. ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა (GASP)

ლიტერატურა: *Bungenberg*, Außenbeziehungen und Außenhandelspolitik, in: Schwarze/Hatje (Hrsg.), *Der Reformvertrag von Lissabon*, EuR-Beiheft 1/2009, 195; *Thym*, Auswärtige Gewalt, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2. Aufl. 2009, 441; *Algieri*, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, 2010; *Pechstein*, Die Intergouvernementalität der GASP nach Lissabon, JZ 2010, 425; *Beck*, Das Ende der Illusionen: Die GASP der EU nach Lissabon, Jahrbuch öffentliche Sicherheit 2011, 177; *Jaag*, Demokratische Legitimation der EU-Außenpolitik nach Lissabon, EuR 2012, 309; *Thym*, Intergouvernementale Exekutivgewalt, AVR 2012, 125; *Schulz*, Die Außenpolitik der Europäischen Union im 21. Jahrhundert, Integr. 2013, 138; *Fröhlich*, Die Europäischen Union als globaler Akteur, 2014; *Engbrink*, Die Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU, 2014; *Kottmann*, Introvertierte Rechtsgemeinschaft, 2014; *Smith*, The Diplomatic System of the EU, 2016; *Schlag*, Außenpolitik als Kultur: Diskurse und Praktiken der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, 2016; *Peters* (Hrsg.), *The European Union's Foreign Policy in Comparative Perspective: Beyond the „Actorness and Power“ Debate*, 2016; *Hill* u. a. (Hrsg.), *International Relations and the EU*, 3. Aufl. 2017; *Henze/Jahn*, Die GASP der EU unter der Kontrolle des EuGH, EuZW 2017, 506.

- 1 ევროპული ინტეგრაციის საგარეო პოლიტიკური განზომილება** მხოლოდ თანდათანობით ექცეოდა ყურადღების ცენტრში. შიდა ძალაუფლების გაფართოებასთან, პასუხისმგებლობის ახალი სფეროების გაჩენასა და წევრების რაოდენობის ზრდასთან ერთად, სულ უფრო მნიშვნელოვანი გახდა ევროპის როლი მსოფლიოში. ინტეგრაციის პროცესის კავშირის ფარგლებს გარეთ გატანა და **„ევროპისთვის ხმის მინიჭება“** მხოლოდ წვერი სახელმწიფოების სურვილმა როდი განაპირობა. ალბათ, უფრო ხმაელალი იყო კითხვები ევროპის გარეთ, თუ როგორ გაუმკლავდებოდა ეკონომიკურად მძლავრი ევროკავშირი თავის გლობალურ პასუხისმგებლობას. იმავდროულად, ლაიტმოტივად იქცა იდეა, რომ ინტეგრაცია ემსახურება ევროპის როლის შეცვლას მსოფლიოში (მე-3 მუხლის მე-5 პუნქტი, EUV). თავდაპირველად, ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა ხელმძღვანელობდა გულუბრყვილო იდეალიზმით, რომ ევროკავშირი „რბილი ძალის“ (დასავლურ-ლიბერალური იდეების გაგებით) გამოყენებით **„გარდაქმნიდა“** თავის სამეზობლოს და **თვითონ ჩამოაყალიბებდა მას**. იგი ემყარებოდა ევროკავშირის, როგორც „ნორმატიული ძალის“ სამოქმედო მოდელის ფუნქციას, რომლის სტრუქტურები და ფასეულობები მიმზიდველი გახლდათ. ზოგი ევროკავშირში საერთოდ (კოსმოპოლიტურ) **„იმპერიას“** ხედავდა (*Münkler*). დღეისათვის ევროკავშირის სწრაფვა საგარეო პოლიტიკური გარემოს **„რეგისტენტულობისკენ“** და სურვილი, რომ გაუმკლავდეს საშინაო და საგარეო საფრთხეებს, უფრო

მოკრძალებულად გამოიყურება. აქცენტი კეთდება მშვიდობის უზრუნველყოფასა და სიტუაციის სტაბილიზაციაზე რეგიონში. თუმცა, კვლავ არაეფექტიანად მიიჩნევა ინსტიტუციური სტრუქტურა (Webber, European Journal of International Relations 2014, 341). არ არსებობს მოქმედების საკმარისი თანმიმდევრულობა, რომელსაც კოორდინაცია უნდა გაუწიოს უმაღლესმა წარმომადგენელმა და რომლის უზრუნველყოფა შესაძლებელია მხოლოდ ერთიანი სამიზნე პოლიტიკის ჩამოყალიბებით. საბოლოო ჯამში, საგარეო პოლიტიკის სფეროს დაფინანსებაც არასაკმარისია (ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის 16 ქვეყანა 2014-2020 წლებში, დაახლოებით, 15 მილიარდ ევროს მიიღებს).

ეს, სავარაუდოდ, გრძელი გზის დასასრულია, რომელიც წევრმა სახელმწიფოებმა 1970-იან წლებში **ევროპული პოლიტიკური თანამშრომლობით** (EPZ) დაიწყეს. ეს უკანასკნელი 1986 წელს ერთიანი ევროპული აქტის 30-ე მუხლში იყო გათვალისწინებული. აღმოსავლეთსა და დასავლეთს შორის კონფლიქტის გადალახვით, ევროპა იძულებული გახდა, ხელახლა განესაზღვრა თავისი პოზიცია მსოფლიოში. 1992 წლის მასტრიხტის ხელშეკრულებაში „ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა“ (GASP) ევროკავშირის „მეორე სვეტად“ ჩამოყალიბდა. ამსტერდამის (1997), ნიცისა (2001) და ლისაბონის (2009) ხელშეკრულებებში გარკვეული გაძლიერების მიუხედავად, ერთიანმა საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკამ შემდგომი განვითარების საკმარის დონეს ვერ მიაღწია სამართლებრივი ინტეგრაციის სფეროში. ჯერ კიდევ არ ხორციელდება სუპრანაციონალური კანონმდებლობა, ხოლო გადაწყვეტილების მიღების პროცესში კვლავ დომინირებს კონსენსუსის პრინციპი. ბევრი წევრი სახელმწიფო ჯერაც არ არის მზად „თვისობრივი ნახტომისთვის“ სრულად ინტეგრირებულ ევროპის საგარეო პოლიტიკაში, მით უმეტეს, რომ ევროკავშირის **ყოველწლიურ პოლიტიკურ კავშირად** გარდაქმნა ჯერ კიდევ არ არის მოსალოდნელი. წევრ სახელმწიფოთა თავშეკავებულობა ასახულია ლისაბონის ხელშეკრულების მე-13 დეკლარაციაში, სადაც ისინი ხაზს უსვამენ თავიანთ უწყვეტ ფუნქციის საგარეო სფეროში.

ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფერო შეიქმნა იმისთვის, რომ ევროკავშირმა შეძლოს კოორდინირებული გზით მოქმედება საგარეო ურთიერთობებში, მათ შორის, ისეთ სფეროებში, რომლებიც სცილდება ყოფილი ევროპული გაერთიანებისა და დღევანდელი ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულებების ინტეგრაციის სფეროებს. საუბარია ზოგადი საგარეო პოლიტიკის ინტერესთა გატარებაზე (მაგ.: უსაფრთხოება, სიღარიბის წინააღმდეგ ბრძოლა, ადამიანის უფლებათა დაცვა, ან დემოკრატიის რეალიზაცია). ევროკავშირის მიზანია, ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის მეშვეობით, საკუთარი საგარეო პოლიტიკური ძალაუფლება გამოიყენოს მასში გაერთიანებულ სახელმწიფოთა ტერიტორიის, მოსახლეობისა და ეკონომიკური ძალის წარმოსაჩენად. თავისი ზომისა და ეკონომიკური სიმძლავრის გამო, ევროკავშირი დღესდღეობით Superpower*-ად კლასიფიცირდება (Moravcsik, Foreign Policy v. 13.4.2017), თუმცა იგი ყოველთვის ვერ ახერხებს ერთიანი პოზიციით წარდგომას საერთაშორისო ასპარეზზე. ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის შემუშავების შესახებ ხელშეკრულების მოთხოვნები ერთდროულად სიტყვაუხვიც არის და ბუნდოვანიც; შინაარსთან დაკავშირებული ინტერესთა კონფლიქტი დაფარულია მოსაწყენი პოლიტიკური ვალდებულებებით (21-ე მუხლი, EUV). ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-3 მუხლის მე-5 პუნქტში არსებობს „სურ-

* შესახელმწიფო ან საერთაშორისო ორგანიზაცია, რომელსაც შეუძლია სანქციების გამოყენება რომელიმე სახელმწიფოს მიმართ.

ვილების ჩამონათვალის მსგავსი“ აღიარება, რომელიც ორიენტაციის სირთულეებზე უფრო მიუთითებს, ვიდრე პრინციპების სიმტკიცეზე. ამ დებულებათა **სავალდებულო ნორმატიული ძალა** სუსტია (EuGH, 27.2.2018, Rs. C-266/16, „Western Sahara Campaign“); სასამართლო კონტროლი კი გამორიცხულია (275-ე მუხლი, AEUV). მიუხედავად ამისა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო პრეტენზიას აცხადებს, რომ სწორედ მან უნდა დაადასტუროს ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის კომპეტენციათა შესაბამისობა (EuGH, 28.3.2017, Rs. C-72/15, „Russland-Sanktionen“). სახელშეკრულებო მიზნების განსახორციელებლად, არსებობს სამოქმედო ინსტრუმენტთა ერთობლიობა, რომლებიც იძლევა კოორდინაციისა და ერთობლივი მოქმედებების განხორციელების საშუალებას, თუმცა მათ შიდა (სუპრანაციონალური) სავალდებულო ძალა არ აქვთ (25-ე მუხლი, EUV). მიუხედავად ამისა, ეს ნაკრები ევროკავშირის აძლევს საკუთარი საგარეო მოქმედებების კონცენტრირების საშუალებას სახელმწიფოებსა და რეგიონებში, ან საქმიანობის კონკრეტულ სფეროებში. ხელშეკრულების არცერთი დებულება არ გამხდარა კოორდინაციის „სუსტი“ ფორმების, ე.ი. ოფიციალური სამართლებრივი ინსტრუმენტებით დადგენილ ზღვარს მიღმა ნაწარმოები მოლაპარაკებებისა და შეთანხმებების მსხვერპლი. ხელშეკრულება განსაზღვრავს მიმართულებას, რომლის მიხედვითაც უნდა განვითარდეს ევროკავშირი. ამასთან, პოლიტიკის მრავალი სფერო ღიად არის დატოვებული და მათი შემდგომი ფორმირება პოლიტიკურ პრაქტიკაზე მინდობილი (27-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, 41-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, EUV). ხაზგასმულია საერთაშორისო სამართლის ნორმათა მბოჭველობა, მათ შორის, ჩვეულებით სამართალში აღიარებული ძალის გამოყენების აკრძალვა.

- 3** ჯერ კიდევ მაასტრიხტის ხელშეკრულების პირველ ვერსიებში იყო საუბარი, რომ **ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ფარგლებში თანამშრომლობა** (პირენინდად) მთავრობათაშორისი კოოპერაციაა. მსგავსი ფორმულირება არასდროს ყოფილა სასიკეთო (იღბლიანი). სინამდვილეში, ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა ჯერ კიდევ არ არის ჩამოყალიბებული „საკავშირო მეთოდის“ შესაბამისად. მასში კომისიის როლი მნიშვნელოვნად მცირეა, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების ბევრ სხვა პოლიტიკის სფეროსთან შედარებით. ამასთან, თუ გავითვალისწინებთ იმ მნიშვნელოვან და მზარდ როლს, რომელსაც ევროკავშირის ინსტიტუტები ასრულებენ საგარეო პოლიტიკაში, არ შეიძლება საუბარი მხოლოდ სახელმწიფოთაშორის თანამშრომლობაზე. ამავე დროს, ნათელი გახდა, რომ ევროკავშირის ასევე შეუძლია, **ინტეგრირებულად იყოს წარმოდგენილი** ერთიან საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკაში. პოლიტიკის ზესახელმწიფოებრივი კოლექტიური შემუშავების ფორმა (*Müller-Brandeck-Bocquet* (Hrsg.), *Europäische Außenpolitik*, 2002, 11), თავისი ინსტიტუციური სტრუქტურით, პროცედურებითა და ინსტრუმენტებით, განსხვავდება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ფორმისაგან. თუმცა, ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის „ზოგად“ საგარეო პოლიტიკასა და ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების უფრო ღრმად ინტეგრირებულ საგარეო ურთიერთობებს შორის უამრავი ურთიერთკავშირია (*Burkard*, *Die GASP und ihre Be-*

rührungspunkte mit der EG, 2001). ორივე სფერო **ახლა უფრო მეტად არის შერწყმული, ვიდრე ოდესმე**; „სვეტების სტრუქტურა“ აღარ არსებობს: ეს ეხება მე-40 მუხლის (EUV) ძალისხმევასაც, რომელიც ცდილობს გამყოფი ხაზების შენარჩუნებას. პრაქტიკულმა პოლიტიკამ **არ უნდა დააზიანოს** სტრუქტურული განსხვავებები სხვადასხვა სფეროში (განსაკუთრებით, ინსტიტუციებთან, ინსტრუმენტებსა და პროცედურებთან მიმართებით). ამ შემთხვევაში, ხელშემკვრელი მხარე რეაგირებს **გულგრილობაზე** ხელშეკრულების შესრულებისას, რომელიც ზოგჯერ შეინიშნება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებაში. სუვერენიტეტის სიახლოვის გათვალისწინებით, ეს თავიდან უნდა აიცილონ ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკაში.

1. ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სამართლებრივი/ინსტიტუციური რეგულირება ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულებაში (23-41 მუხლები, EUV)

ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკაზე ვრცელდება შემღუდული ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის პრინციპი და იგი მოიცავს საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის **ყველა სფეროს** (24-ე მუხლის პირველი პუნქტი, EUV). მიუხედავად იმისა, რომ არ არსებობს არანაირი სასამართლო კონტროლი კომპეტენციის საზღვრების დაცვაზე (275-ე მუხლი, AEUV), ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო მაინც ამოწმებს, რომ ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში მიღებული ზომები არ ეფუძნებოდეს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების დებულებებს: ამ გზით შესაძლებელია დაკნინების თავიდან აცილება. 346-ე მუხლი (AEUV) კი გარკვეული გარანტია წევრი სახელმწიფოებისთვის დარჩენილ სფეროებში. მაგალითად, წევრ სახელმწიფოთა „უსაფრთხოების არსებითი ინტერესების“ დასაცავად, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებიდან ამოღებულია **იარაღის წარმოება და ვაჭრობა**; ამ თვალსაზრისით, ეროვნულ კანონმდებლობაში საგარეო ვაჭრობის შესახებ ჯერ კიდევ არსებობს რეგულაციები (მაგ.: გერმანიის საგარეო ვაჭრობის შესახებ კანონი).

ხელშეკრულება ადგენს პრინციპებსა და მიზნებს, რომლებიც უნდა განხორციელდეს ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ფარგლებში (პრეამბულა, 21-ე მუხლი, EUV). ეს მიზნები შეიძლება გავიგოთ, როგორც დემოკრატიული მოწყობის მქონე ევროპულ სახელმწიფოთა საერთო ძირითადი ელემენტები: საერთო **ღირებულებების** პატივისცემა; საერთო სტრატეგიული ინტერესების ფორმულირება; ევროკავშირის დამოუკიდებლობა და მთლიანობა გაეროს წესდების შესაბამისად; კავშირის **უსაფრთხოება**; **მშვიდობის** უზრუნველყოფა გაეროს წესდების, პელსინგის დასკვნითი აქტის (1975) და პარიზის ეუთოს წესდების (1990) შესაბამისად; **საერთაშორისო თანამშრომლობა და მდგრადი განვითარების ხელშეწყობა**; **დემოკრატიის, კანონის უზენაესობისა და ადამიანის უფლებების** განმტკიცება. წევრ სახელმწიფოებს მოეთხოვებათ, რომ **ერთგულად** („უპირობოდ“) და **სოლიდარულად** დაუჭირონ მხარი ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკას (24-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, EUV). ამ თვალსაზრისით, საგარეო პოლიტიკის პრაქტიკაში ჯერ კიდევ არსებობს გარკვეული

დეფიციტი. 42-ე მუხლში (EUV) აღიარებულია გარკვეულ წევრ სახელმწიფოთა განსაკუთრებული როლი: ერთი მხრივ, ეს ეხება ცალკეულ წევრ სახელმწიფოთა ნეიტრალიტეტს, ხოლო მეორე მხრივ, საფრანგეთისა და გაერთიანებული სამეფოს განსაკუთრებულ როლს გაეროს უსაფრთხოების საბჭოსა და ბირთვული თავდაცვის სფეროში.

2. ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ინსტიტუციური სტრუქტურა (26-ე და მომდევნო მუხლები, EUV)

- 6 ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკას აქვს სპეციალური ინსტიტუციური მახასიათებლები, რომლებიც მას განასხვავებს AEUV-ის მოქმედების სფეროში მოქცეული მოვლენებისგან (24-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 ქვეპუნქტი, AEUV: „სპეციალური დებულებები და პროცედურები“). მას ძირითადად ის **ინსტიტუტები** ახორციელებენ, რომლებიც მართავენ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების სფეროებს; განსაკუთრებულად ხაზგასმულია უმაღლესი წარმომადგენლის ინსტიტუტი. ეს ორგანოები მოქმედებენ გარკვეული პროცედურების შესაბამისად და იყენებენ კონკრეტულ სამართლებრივ ინსტრუმენტებს. ინსტიტუციურად და ინსტრუმენტულად, ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკას აქვს **ინტეგრაციული** მახასიათებლები, თუმცა პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების პროცესსა (ევროპული საბჭოს წონის გამო) და პროცედურებს კვლავინდებურად წევრი სახელმწიფოები განსაზღვრავენ. 26-ე მუხლის (EUV) დებულება დამაბნეველი და კომპლექსურია. არსებული ინსტიტუტებიდან გამომდინარე, შემდეგი სურათი იკვეთება:

ა) ევროპული საბჭო (26-ე მუხლი, EUV)

- 7 ევროპული საბჭო ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ძირითადი და განმსაზღვრელი ორგანოა. იგი ადგენს სტრატეგიულ ინტერესებს, განსაზღვრავს შესაბამის მიზნებს, შეიმუშავებს საერთო სახელმძღვანელო მითითებებს და არის როგორც საგარეო პოლიტიკის **უმთავრესი ინიციატორი**, ასევე ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის **გადაწყვეტილების მიმღები ორგანო**. ლიზაბონის ხელშეკრულების შედეგად, მნიშვნელოვანი გახდა ევროპული საბჭოს ოპერატიული როლი; საბჭოს პრეზიდენტი მთელ მსოფლიოში წარმოადგენს ევროკავშირს (მე-15 მუხლის მე-6 პუნქტი, EUV). მოსაზრება, რომ მან ეს მხოლოდ სახელმწიფოსა და მთავრობის მეთაურთა დონეზე უნდა განახორციელოს, მცდარია. ევროპული საბჭო სახელმძღვანელო პრინციპებით ამარაგებს ევროკავშირის საბჭოს; ის ასევე იღებს საჭირო რეზოლუციებს. ევროპული საბჭო გადაწყვეტილებებს, ძირითადად, ერთხმად იღებს (31-ე მუხლის, EUV).

ბ) ევროპული კავშირის საბჭო (26-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, EUV)

- 8 ევროკავშირის **საბჭოს** („საგარეო საქმეთა“ ფორმირებისას) ევალება, დეტალურად შეიმუშაოს ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა და მიიღოს შესაბამისი დადგენილებები, რომლებიც საჭიროა მისი განსაზღვრისა და განხორციელებისთვის (26-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, EUV). საბჭო ასევე იღებს ოპერატიულ გადაწყვეტილებებს (28-ე მუხლი, EUV), რომელთა აღსრულებაც უმაღლესი წარმომადგენლისა და წევრი სახელმწიფოების პასუხისმგებლობაა. ეს ორგანო მოქმედებს ევროპული საბჭოს მიერ დადგენილი სახელმძღვანელო პრინციპების ფარგლებში. გადაუდებელ შემთხვევებში, შესაძლებელია სწრაფი მოქმედებაც (30-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, EUV).

ეროვნული ვეტოებისგან თავის დასაცავად, საბჭო ერთხმად იღებს გადაწყვეტილებებს (31-ე მუხლი, EUV). განსხვავებული აზრის მქონე წევრ სახელმწიფოებს შეუძლიათ, თავი შეიკავონ. ასეთ შემთხ-

ვევაში, ისინი გადანაწევრებით არ იქნებიან შეზღუდვები, თუმცა პატივი უნდა სცენ მას („კონსტრუქციული თავშეკავება“, მაგ.: როდესაც კვიპროსმა მიიღო საბჭოს გადანაწევრლება „EULEX კოსოვოს“ შესახებ). 2017 წლის ივნისში საბჭომ გადანაწევრება, უფრო ხშირად გამოეყენებინა კონსტრუქციული თავშეკავების შესაძლებლობა. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულება ითვალისწინებს (31-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, EUV) გადანაწევრლების კვალიფიციური უმრავლესობით მიღებას, მაგრამ ეს შესაძლებელია მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში, როდესაც გადანაწევრლებას წინასწარ ერთხმად დაუჭერენ მხარს. ყოველივე ამის შემდეგ, 31-ე მუხლის მე-3 პუნქტი (EUV) ითვალისწინებს უმრავლესობით მიღებულ გადანაწევრლებათა არეალის გაფართოებას, მაგრამ ისევ და ისევ მხოლოდ ერთხმად და 48-ე მუხლის მე-7 პუნქტის (EUV) შესაბამისად. ნევრ სახელმწიფოებს აქვთ ინიციატივის უფლება (30-ე მუხლის პირველი პუნქტი, EUV). **საბჭოში წევრი სახელმწიფოები ერთმანეთთან კონსულტაციებს გადიან** საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ყველა მთავარ საკითხზე (32-ე მუხლი, EUV). ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პრაქტიკაში ეს ხშირად პრობლემაა.

ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში მუდმივ წარმომადგენელთა კომიტეტს ეხმარება **პოლიტიკურ და უსაფრთხოების საკითხთა კომიტეტი**, რომელშიც ერთიანდებიან წევრ სახელმწიფოთა მუდმივი წარმომადგენლები (ელჩები) ბრიუსელში და საგარეო საქმეთა სამინისტროების პოლიტიკური დირექტორები. იგი იქცა ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სამოქალაქო და სამხედრო საქმეთა **მთავარ მმართველ ორგანოდ**, რომელიც რანგით საბჭოსა და უმაღლეს წარმომადგენელზე დაბლა დგას (საბჭოს დადგენილება ABI. 2001, L 49/1). საბჭოს შეუძლია, პოლიტიკურ და უსაფრთხოების საკითხთა კომიტეტს გადასცეს გადანაწევრლების მიღების შემდგომი უფლებამოსილებები. ასეთი დელეგირება შეიძლება მოიცავდეს ოპერაციის სტრატეგიულ მიმართულებათა განსაზღვრას, ოპერაციული წესებისა ან გეგმების მიღებასა და შეცვლას, ან/და მისიის ხელმძღვანელის დანიშვნას. კომიტეტი კონსულტაციებს გადის **ევროკავშირის სამხედრო კომიტეტთან** (ABI. 2001, L 27/4). იგი მუდმივად აკვირდება საერთაშორისო საგარეო პოლიტიკურ ვითარებას და საბჭოს დაქვემდებარების ქვეშ ახორციელებს ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ზედამხედველობასა და კრიზისული ოპერაციების სტრატეგიულ მართვას. კომიტეტს შეუძლია, საკუთარი მოსაზრებები წარუდგინოს საბჭოს და ჩაერთოს ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის განხორციელების მონიტორინგში; საჭიროებისას, მას შეუძლია, თავად მიიღოს დადგენილებები (38-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, EUV). განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება მის სტრატეგიულ მართვას კრიზისების მართვის ოპერაციებში (43-ე მუხლი, EUV). პოლიტიკურ და უსაფრთხოების საკითხთა კომიტეტისა და ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის მთავარი და მუდმივი ადგილსამყოფელია ბრიუსელი.

გ) უმაღლესი წარმომადგენელი (27-ე მუხლი, EUV) და ევროპის საგარეო საქმეთა სამსახური

საბჭოს თავმჯდომარეობს **საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის უმაღლესი წარმომადგენელი** საგარეო საქმეთა მინისტრის ფორმაციაში, თუმცა, ხმის უფლების გარეშე. იგი ასევე ხელმძღვანელობს საბჭოს შესაბამის სამუშაო ჯგუფს. სამსახური ფორმირებულია საკონსტიტუციო ხელშეკრულებაში გათვალისწინებული „საგარეო საქმეთა მინისტრის“ მოდელით, თუმცა ეს არ გახლავთ ევროკავშირის ცალკე მდგომი ორგანო: იგი ერთდროულად კომისიის ნაწილიც არის და საბჭოსიც. 2009 წლიდან 2014 წლამდე სამსახურს ბრიტანელი *ემთონი* ხელმძღვანელობდა; 2014 წლიდან კი ამ თანამდებობას იტალიელი *მოგერინი* იკავებს. უმაღლესი წარმომადგენელი ვალდებულია, საჭირო **იმპულსები** შესძინოს ერთიან საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკას, განსაკუთრებით, ხელშეკრულებათა დადების მიზნით (218-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV). იგი მნიშვნელოვან საკოორდინაციო როლსაც ასრულებს, რადგან ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკაში ჩართულ ყველა ინსტიტუტს

ერთმანეთთან აკავშირებს. ორმაგი როლის საფუძველზე, ის შეიძლება კომისიასაც წარმოადგენდეს. უმაღლესი წარმომადგენლის გავლენა დიდწილად დამოკიდებულია მის პოლიტიკურ დახვეწილობასა და გადარწმუნების უნარ-ჩვევებზე (დანვრილებით იხ.: *Schusterschitz*, in: *Eilmansberger/Griller/Obwexer, Rechtsfragen der Implementierung des Vertrags von Lissabon*, 2011, 269). საბჭოსადმი დაქვემდებარების გამო (მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტი, EUV), უმაღლესი წარმომადგენლის მიერ გატარებული პოლიტიკა უნდა შეესაბამებოდეს საბჭოს პოლიტიკას.

- 10** საგარეო ასპარეზზე უმაღლესი წარმომადგენელი პასუხისმგებელია **წარმომადგენლობაზე ევროკავშირის ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში**; იგი ევროკავშირის „სახეა“. ეს ასევე ეხება წარმომადგენლობას საერთაშორისო ორგანიზაციებში და კონფერენციებში (27-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, EUV); ამ თვალსაზრისით, გარკვეული თავისებურებები არსებობს გაეროსთან მიმართებით (34-ე მუხლი, EUV). უმაღლესი წარმომადგენელს ამჟამად ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 28-ე მუხლით გათვალისწინებული უფლებამოსილებებიც აქვს დელეგირებული (მაგ.: სტაბილიზაციის ზომები მალში). ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის განხორციელება წვერი სახელმწიფოების პასუხისმგებლობაც არის; სიტუაციიდან გამომდინარე, შესაძლებელია ევროკავშირის დაფინანსების მიღებაც (26-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, EUV). უმაღლესი წარმომადგენელი კი, საბჭოსთან ერთად, პასუხისმგებელია მათი ერთიანობისა და თანმიმდევრულობის უზრუნველყოფაზე; პირველი გამოცდილება ლისაბონის ხელშეკრულების ძალაში შესვლის შემდეგ, პირველი გამოცდილება ამ საკითხთან დაკავშირებით ორამროვანი იყო. საბჭოს არცერთი თავმჯდომარისთვის ყოფილა ადვილი, უარი ეთქვა თავის მთავარ საგარეო-პოლიტიკურ ფუნქციებზე (მე-18 მუხლი, EUV-ნიცა). კონფლიქტები შეიძლება წარმოიშვას ევროპული საბჭოს პრეზიდენტთანაც, რომლის თანამდებობა ასევე მოიცავს საგარეო განზომილებას.

უმაღლესი წარმომადგენელს დახმარებას უწევს **ევროპის საგარეო საქმეთა სამსახური** (27-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, EUV; *Schoo*, *EuR-Beiheft* 1/2009, 52 (64f.); *Karalus*, *Die diplomatische Vertretung der EU*, 2009; *Petersen*, *Europäisierung der Diplomatie*, 2011; *Lieb*, in: *Baasner (Hrsg.)*, *Jeder für sich oder alle gemeinsam in Europa?* 2013, 207). ეს არის ორგანო, რომელსაც არა აქვს შესაბამისი სამართლებრივი დამოუკიდებლობა, მაგრამ ორგანიზაციული თვალსაზრისით **მეტ ავტონომიას** ფლობს, ვიდრე კომისიის რომელიმე „ჩვეულებრივი“ განყოფილება. იგი ექვემდებარება უმაღლესი წარმომადგენელს; ამასთანავე, სამსახურის შემადგენლობაში შედის სათავო ოფისი და ევროკავშირის თითქმის 140 დელეგაცია. მისი პასუხისმგებლობა ვრცელდება არა მხოლოდ ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროზე, არამედ უმაღლესი წარმომადგენლის სხვა უფლებამოსილებებზეც. სამსახურს ხელმძღვანელობს **„გენერალური მდივანი“**. მას ეხმარება ბიუჯეტისა და ადმინისტრაციის გენერალური დირექტორი. საგარეო საქმეთა სამსახური შედგება ევროკავშირის ოფიციალური პირების, სხვადასხვა ეროვნების დიპლომატებისა და ექსპერტებისგან. პერსონალის, სულ მცირე, 60% უნდა იყოს ევროკავშირის ოფიციალური პირი, ხოლო მესამედი – ევროკავშირის წვერი სახელმწიფოს წარმომადგენელი. პერსონალის დანიშვნისა და კონტროლის უფლებამოსილება ეკისრება უმაღლესი წარმომადგენელს. სამსახურში მოქმედებს როტაციის პრინციპი. ევროკავშირის ადრინდელი დელეგაციები გაერთიანდნენ ევროკავშირის საგარეო საქმეთა სამსახურში და მისი თანამშრომლები გახდნენ (დეტალურად იხ.: დადგენილება 2010/427/EU, *ABL. L* 201/30). ეს დელეგაციები შეზღუდული ზომით (221-ე მუხლი, AEUV) მომავალში კვლავ განხორციელებენ საკონსულო ფუნქციებს. საგარეო საქმეთა სამსახურის დაფინანსება, სხვა დამოუკიდებელი ინსტიტუტების მსგავსად, გათვალისწინებულია ევროკავშირის ბიუჯეტში (მაგ.: ომბუდსმენი ან რევიზიების კომიტეტი). სამსახური ამჟამად მოიცავს 5000-მდე თანამშრომელს (დაახლოებით, 1600 – სათავო ოფისში; 2100 – დელეგაციებსა და სხვა სპეციალურ მისიებში). ევროპულ პარლამენტს შეუძლია გარკვეული კონტროლისა და ინფორმაციაზე წვდომის უფლებების განხორციელება და გავლენის მოხდენა სამსახურზე თავისი საბიუჯეტო უფლებამოსილებით.

უმაღლესი წარმომადგენელი მოწოდებულია, რომ ევროკავშირის ამჟამინდელ ვრცელ საგარეო ურთიერთობებს პოლიტიკური შინაარსი შესძინოს. საერთაშორისო თანამეგობრობის 190-ზე მეტი ქვეყ-

ნის უმეტესი ნაწილი ინარჩუნებს დიპლომატიურ ურთიერთობებს ევროკავშირთან და ბრიუსელში გახსნილი აქვს საკუთარი წარმომადგენლობა. ამგვარად, დღესდღეობით ევროკავშირი პრაქტიკულად **საყოველთაოდ აღიარებულია**. აქტიურ დიპლომატიურ საქმიანობას გაერთიანება 1950-იანი წლებიდან ახორციელებს: უკვე 1955 წელს ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპულმა გაერთიანებამ მუდმივი წარმომადგენლობა გახსნა ლონდონში. 1960 წელს საბჭომ დაამტკიცა გაერთიანებების აქტიური დიპლომატიური უფლებები. ევროკავშირის წარგზავნილი ჰყავს სხვადასხვა ტიპის დელეგაციები, და აქვს როგორც დიპლომატიური, ისე არაოფიციალური საინფორმაციო და სამოკავშირეო ოფისები. მესამე ქვეყნებში ევროკავშირის წარმომადგენლებს, ჩვეულებრივ, დიპლომატთა თანასწორად ეყვრობიან: როგორც წესი, ისინი ადგილობრივ დიპლომატიურ სიაში შეჰყავთ.

დ) კომისია და ევროპული პარლამენტი

კომისიას ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში **მოქმედების მცირე შესაძლებლობები** აქვს. ნიცის ხელშეკრულების 27-ე მუხლში განსაზღვრული იყო, რომ იგი „მთელი მოცულობით“ უნდა ყოფილიყო ჩართული მასში. 2009 წლის 1 დეკემბრიდან კი ამ კუთხით მისი გავლენა შემცირდა. ძირითადი გადაწყვეტილებების მიღებისა და პოლიტიკის შემუშავების უფლებები უმაღლეს წარმომადგენელსა და საგარეო საქმეთა სამსახურს გადაეცა. ნათელია, რომ „საკავშირო მეთოდი“ ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკაში არ გამოიყენება; ძალაუფლების პოლიტიკური განაწილება არ შეესაბამება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების ძირითად მოდელს (კომისიის ინიციატივის მონოპოლია, ევროპარლამენტის თანამონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღებაში). კომისიას შეუძლია, ინიციატივები წამოაყენოს უმაღლესი წარმომადგენლის მეშვეობით (30-ე მუხლი, EUV) და მონაწილეობა მიიღოს საგარეო საქმეთა სამსახურის ჩამოყალიბებაში. გარდა ამისა, კომისიის პოლიტიკური გავლენა დამოკიდებულია უმაღლესი წარმომადგენლის პიროვნებაზე, თუმცა ეს არ გამორიცხავს კომისიის ჩართულობის პოლიტიკურ მცდელობებს. ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა მხოლოდ სარგებელს ნახავს, თუკი ევროპული საბჭო, საბჭო და კომისია ნაყოფიერად ითანამშრომლებენ.

ეროვნული კონსტიტუციების ანალოგიით (ძირითადი კანონის შესახებ: *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig, GG, 79. EL 2016, Art. 59), **ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში გადაწყვეტილებათა მიღების მხრივ, ევროპარლამენტის თანამონაწილეობის უფლებები** შეზღუდულია (*Hilf/Schorkopf*, EuR 1999, 185; *Thym*, *Parlamentsfreier Raum? Das Europäische Parlament in der Außen- und Sicherheitspolitik*, WHI-Paper 2/2005; *Krauß*, *Parlamentarisierung der europäischen Außenpolitik*, 2013). უმაღლესი წარმომადგენელი ვალდებულია, ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის „ყველაზე მნიშვნელოვანი ასპექტებისა და ფუნდამენტურ გადაწყვეტილებების თაობაზე“ მოუსმინოს პარლამენტს და გაითვალისწინოს მისი მოსაზრებები. ევროპული პარლამენტი **ინფორმირებული** უნდა იყოს მიმდინარე მოვლენების შესახებ. პარლამენტს შეუძლია, **კითხვებით** მიმართოს ან **რეკომენდაციები** გაუწიოს საბჭოს ან უმაღლეს წარმომადგენელს და წელიწადში ორჯერ გამართოს **დებატები** ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის განხორციელებაზე. **ევროკავშირის ბიუჯეტის დამტკიცებაში** თავისი გადაწყვეტილების მიღების უფლებებით, პარლამენტს შეუძლია, **გავლენა მოახდინოს** ერთიან საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკაზე, რამდენადაც მასთან დაკავშირებულ ხარჯებს სწორედ თვითონ აფინანსებს. დეტალები რეგულირდება საბჭოსა და პარლამენტს შორის არსებული უწყებათშორისი ხელშეკრულებით.

ე) სპეციალური წარმომადგენელი (33-ე მუხლი, EUV)

საჭიროების შემთხვევაში, საბჭოს შეუძლია, შეზღუდული ვადით დანიშნოს **სპეციალური წარმომადგენლები კონკრეტულ პოლიტიკურ საკითხებში**. თავიანთ მანდატს ისინი უმაღლესი წარმომადგენლის მეთვალყურეობით ასრულებენ და ინტეგრირებულნი არიან საგარეო საქმეთა სამსახურში. სპეციალური წარმომადგენელი დიდი ხანია, პოპულარული ინსტრუმენტი კრიზისულ რეგიონებში ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის წარმომადგენლობის გასაძლიერებლად (მაგ.: ახლო აღმოსავლეთში, იუგოსლავიასა და ავღანეთში).

- 14 საერთო ჯამში**, ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ინსტიტუციური სტრუქტურა, თავისი განმტოვებით – ასევე, საგარეო ურთიერთობებზე პასუხისმგებელ კომიტეტთან (და მის სამსახურებთან) კონკურენციის პირობებში, რომელიც ინტეგრირებულია ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებაში – **კომპლექსური**, მაგრამ მაინც **მიზანშეწონილი** ჩანს, სტრატეგიული და ინსტრუმენტული გარემოებების გათვალისწინებით. კომპეტენციის კონფლიქტები ზოგიერთ სფეროში წინასწარ არის პროგრამირებული. ინსტიტუციურ ინტეგრაციასა და პოლიტიკურ ინტერგოვერმენტალიზმს შორის დაძაბულობის ფონზე, 1990-იანი წლებიდან ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკამ შთამბეჭდავი სახე მიიღო. გაძლიერდა სასამართლო ზედამხედველობაც (EuGH, 28.3.2017, Rs. C-72/15, „Russland-Sanktionen“; EuGH, 18.7.2013, Rs. C-584/10 P, „Kadi II“).

3. ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სამართლებრივი ინსტრუმენტები (25-ე მუხლი, EUV)

- 15** ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სპეციალური ინსტრუმენტები აღწერილია ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 25-ე მუხლში. აქ ჩამოთვლილი ინსტრუმენტები **სცდება მთავრობათაშორისი თანამშრომლობის ფარგლებს**, მაგრამ ჯერ არ მიუღწევია ინტეგრაციის იმ დონისთვის, რომელიც არსებობს, მაგალითად, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების კანონმდებლობით სფეროში. ლისაბონის ხელშეკრულება მიზნად ისახავს სამოქმედო ინსტრუმენტების განმეცხადებას/გამართივებას; ამავე დროს, აღსანიშნავია **288-ე მუხლთან (AEUV) დაახლოება**. საკანონმდებლო აქტების მიღება კვლავაც აკრძალულია (ორმაგი განსაზღვრა 24-ე მუხლის პირველ პუნქტსა და 31-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადებაში, EUV). ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 25-ე მუხლში ნახსენები ფორმები არ არის საბოლოო; დებულებაში მითითებული არ გახლავთ სამართლებრივად სავალდებულო აქტების ზღვარს ქვემოთ არსებული „რბილი“ კონტროლის ფორმები.

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო პირდაპირ არ აკონტროლებს საქმიანობას (275-ე მუხლი, AEUV, მე-2 პუნქტის გამოკლებით). მიუხედავად ამისა, სასამართლო დიდი ხნის განმავლობაში იკვლევდა საკითხს, პოლიტიკური ორგანოების მიერ ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ფარგლებში მიღებული ზომები შეცდომით ხომ არ ეფუძნებოდა AEUV-ის დებულებებს (მაგ.: EuGH, 20.5.2008, Rs. C-91/05, „Kommission/Rat“ [იარაღის გავრცელების წინააღმდეგ ბრძოლა]).

ა) ზოგადი სახელმძღვანელო მითითებები

- 16** ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 25-ე მუხლის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში ევროკავშირი გამოსცემს **„ზოგად სახელმძღვანელო მითითებებს“**. აღნიშნული მითითებები იღებს დადგენილების ფორმას (26-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 წინადადება, EUV), თუმცა ეს პირდაპირ არსად არის განსაზღვრული. ინსტრუმენტი აყალიბებს ზოგად სახელმძღვანელო პრინციპებს, რომლებითაც ევროპული საბჭო, 26-ე მუხლის პირველი პუნქტის (EUV) შესაბამისად, ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ძირითად მიმართულებას

ბას განსაზღვრავს. მათ შეიძლება გავლენა იქონიონ თავდაცვის პოლიტიკაზეც. ამ პრინციპების მნიშვნელობა არ შემოიფარგლება მხოლოდ პოლიტიკური გაგებით, მათ სავალდებულო სამართლებრივი ძალაც აქვთ. თუმცა, აღნიშნული პრინციპების ფორმულირება შედმივად ისეთი ბუნდოვანი და ლიაა, რომ სტრუქტურული თვალსაზრისით მოქმედების რაიმე კონკრეტული ვალდებულება არ წარმოიქმნება. ნიცის ხელშეკრულება სახელმძღვანელო მითითებებს განასხვავებდა საერთო სტრატეგიებისგან (მაგ.: ხელთაშუა ზღვის რეგიონის საერთო სტრატეგია, ABl. 2000, L 183/5).

ბ) დადგენილებები

პრაქტიკული თვალსაზრისით, ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში ყველაზე მნიშვნელოვან ინსტრუმენტია **დადგენილება** (25-ე მუხლი, EUV). მოქმედების ეს ფორმა ჰგავს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 288-ე მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებულ დადგენილებას. დადგენილების ფორმით შეიძლება განისაზღვროს **მოქმედებები** („ბ) i)“ ქვეპუნქტი); ჩამოყალიბდეს **პოზიციები** („ბ) ii)“ ქვეპუნქტი); აგრეთვე, მათი **განხორციელების** პირობები („ბ) iii)“ ქვეპუნქტი). მათი თავისებურება ის არის, რომ გადანაცვტილების მიღება კვალიფიციური უმრავლესობით შეიძლება, თუ დადგენილებები არ უკავშირდება სამხედრო და თავდაცვის პოლიტიკის საკითხებს (31-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, EUV). **დადგენილებები შესასრულებლად სავალდებულოა**: ისინი ადრესატების გარეშე ცვლის ზოგადსამართლებრივ ვითარებას; ხოლო დადგენილებები, რომლებსაც კონკრეტული ადრესატი ჰყავს, ცვლის სამართლებრივ სტატუსს (მოთხოვნას ან ვალდებულებას). ასეთ შემთხვევაშიც, არ შეიძლება მართლმსაჯულების სასამართლოსადმი მიმართვა დადგენილების აღსრულების მოთხოვნის მიზნით (275-ე მუხლი, AEUV). დადგენილების ადრესატები შეიძლება იყვნენ მხოლოდ წევრი სახელმწიფოები. ევროკავშირის ზომების მიღება არ შეუძლია წევრ სახელმწიფოთა ორგანოების, ან თუნდაც ინდივიდების მიმართ. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულება კომპეტენციის ამ სახეს არ მოიცავს; კანონის უზენაესობის თვალსაზრისით, ეს მიუღებელი იქნებოდა სამართლებრივი დაცვის კუთხით არსებული ხარვეზების გამო. სუპრაციონალიზმაცა ხდება არაპირდაპირი გზით, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 215-ე მუხლის მეშვიშობით.

დადგენილებების ფორმით ევროკავშირი იღებს გადანაცვტილებებს განსახორციელებელი **ქმედებების** შესახებ (28-ე მუხლი, EUV). ჯერ კიდევ ნიცის ხელშეკრულება („ერთობლივი მოქმედებების“ სახით) ითვალისწინებდა მათ, როგორც **ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ძირითად ინსტრუმენტს** (Münch, EuR 1996, 415). მოქმედებები ეხება სპეციფიკურ სიტუაციებს, სადაც საჭიროდ მიიჩნევა ევროკავშირის უფრო კონკრეტული ოპერაციული მიდგომა (მაგ.: ერთობლივი მოქმედება 2002/210 ევროკავშირის საპოლიციო მისიის შესახებ ბოსნია-ჰერცეგოვინაში, ABl. L 70/1; უახლესი ისტორიიდან: ევროკავშირის მრჩეველთა მისია სამოქალაქო უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირებისთვის უკრაინაში (EUAM უკრაინა), ABl. L 331/24). ამასთან, თავად ევროკავშირის ოპერატიული შესაძლებლობები საკმაოდ დაბალია; ერთიან საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკას ლისაბონის ხელშეკრულების საფუძველზე მეტწილად წევრი სახელმწიფოები ახორციელებენ. ფაქტი, რომ ევროკავშირი ზედაშედეგობას წევრ სახელმწიფოთა ქცევას, არ იწვევს მის პირდაპირ პასუხისმგებლობას საერთაშორისო სამართლის შესაბამისად; მესამე მხარეებთან საგარეო ურთიერთობებში პასუხისმგებელი არიან წევრი სახელმწიფოები.

პოზიციებიც, ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 25-ე მუხლის თანახმად, დადგენილების საშუალებით ყალიბდება. ქმედებების შემდეგ, პოზიციები ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის **მეორე ძირითადი ინსტრუმენტია** (29-ე მუხლი, EUV). მათში განსაზღვრულია ევროკავშირის მიდგომები გეოგრაფიული ან თემატური ხასიათის კონკრეტულ საკითხებთან დაკავშირებით (მაგ.: ერთობლივი პოზიცია 2000/55 ავღანეთის შესახებ, ABl. L 21/1, ან 2003/444 საერთაშორისო სისხლის სამართლის სასამართლოს შესახებ, ABl. L 150/67). ამ თვალსაზრისით, ხსენებულ ინსტრუმენტს აქვს კონცეპტუალური ხასიათი, რომელიც ორიენტირებულია საშუალო, ან თუნდაც გრძელვადიან მომავალზე. პოზიცია მიზნად ისახავს ევროკავშირისა და წევრი სახელმწიფოების ურთიერთშეთანხმებულ მოქმედებას, ხოლო ქმედებების მიზანი, ძირითადად, არის ევროკავშირის თანმიმდევრული მიდგომის უზრუნველყოფა. პოზიცია შეიძლება ეხებოდეს მესამე ქვეყნებსაც. წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა უზ-

რუნველყონ, რომ მათი ეროვნული პოლიტიკა შეესაბამებოდეს პოზიციებს. ისინი **შესასრულებლად სავალდებულოა**; პოზიციების შინაარსზეა დამოკიდებული მათი ნორმატიულობის ფარგლების სიდიდე. ხშირად, ამ ინსტრუმენტთან მიმართებით, მოქმედების კონკრეტული მითითებები არ არის ფორმულირებული. იგი უფრო პოლიტიკურ ორიენტაციას ეხება, ვიდრე კონკრეტული ნაბიჯების განსაზღვრას. ამასთან, წევრ სახელმწიფოებს მოეთხოვებათ მისი ლოიალური მხარდაჭერა და დახმარება.

წარსულში პოზიციები მნიშვნელოვან როლს ასრულებდა **შემაკავებელი ზომების განსაზღვრაში** (215-ე მუხლი, AEUV); ისინი ემსახურებოდა გაეროს უსაფრთხოების საბჭოს გადაწყვეტილების შესრულებას (იხ. მაგ.: EuGH, 3.9.2008, Rs. C-402/05, „Kadi“; სამართლებრივი დაცვის შესახებ: EuGH, 28.5.2013, Rs. C-239/12 P, „Abdulbasit Abdulrahim“). ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო სამართლიანად მიიჩნევს, რომ ევროკავშირმა გაეროს უსაფრთხოების საბჭოს გადაწყვეტილებები მხოლოდ საკუთარი ძირითადი უფლებების სისტემის ფარგლებში უნდა შესასრულოს.

თუ ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის დადგენილება ითვალისწინებს მესამე ქვეყნებთან ეკონომიკური ურთიერთობების შეჩერებას, შეზღუდვას ან შეწყვეტას, საბჭო იღებს აუცილებელ სურანაციონალურ ზომებს (მაგ.: უკრაინის კრიზის გამო, 2014 წელს რუსეთისთვის დაკისრებული სანქციები [იხ. 2014 წლის 31 ივლისის საბჭოს დადგენილება, 2014/872/GASP ცვლილება, ABl. L 349/59; VO 1290/2014 ცვლილება ABl. L 349/20; იხ. *Schwendinger/Trennt*, EuZW 2015, 93]). ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის დადგენილება აუცილებლად არ წარმოშობს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების სფეროში რაიმე სააღსრულებო ზომების მიღების ვალდებულებას; ასეთ შემთხვევაში საგარეო მიდგომების თანმიმდევრობა შეიძლება დამიანდეს.

გ) სისტემური თანამშრომლობა

- 20** ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 25-ე მუხლი ეხება წევრ სახელმწიფოთა შორის **სისტემური თანამშრომლობის** განვითარებასაც. ხელშეკრულებაში არსებული ფორმულირება არასწორია, რადგან იგი არ ქმნის მოქმედების დამოუკიდებელ ფორმას. საუბარია წევრ სახელმწიფოთა საგარეო საქმიანობის კოორდინაციაზე, რაშიც განსაკუთრებულ როლს უმალღესი წარმომადგენელი ასრულებს (32-ე მუხლი, EUV). ასეთი კოორდინაცია ევროკავშირის სამართლის ცალკეული შემადგენელი ნაწილია; შესაბამისად, მას არ აქვს საერთაშორისო სამართლებრივი ხარისხი. წევრმა სახელმწიფოებმა აღნიშნეს, რომ ამ ინსტრუმენტის უფრო ფართოდ გამოყენება სურთ მომავალში.

წევრი სახელმწიფოები საკუთარ საქმიანობას უფრო მეტ კოორდინაციას უწევენ **საერთაშორისო ორგანიზაციების** ფარგლებში და **საერთაშორისო კონფერენციებზე**, სადაც ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ერთობლივ პოზიციებს წარადგენენ. მუდმივად ხდება იმ სახელმწიფოთა ინფორმირებაც, რომლებიც არ არიან წარმოდგენილნი ამა თუ იმ კონფერენციაზე ან ორგანიზაციაში. წევრ სახელმწიფოთა **დიპლომატიური და საკონსულო წარმომადგენლები** და კომისიის დელეგაციები ინარჩუნებენ მჭიდრო და უწყვეტ თანამშრომლობას.

დ) ხელშეკრულებების გაფორმება მესამე ქვეყნებსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან (37-ე მუხლი, EUV)

- 21** ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულება ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში 37-ე მუხლის სახით შეიცავს დებულებას, რომელიც პირდაპირ ითვალისწინებს **საერთაშორისო სამართლის ხელშეკრულებების დადებას** (იხ. მაგ.: საბჭოს დადგენილება 2011/640/GASP, რომელიც შეეხება მავრიკთან ხელშეკრულების ხელმოწერას სავარაუდო მეკობრეების გადაყვანაზე; მისი ბათილად ცნობის შესახებ იხ: EuGH, 24.6.2014, Rs. C-658/11, „Parlament/Rat“). 47-ე მუხლი (EUV) ცხადყოფს, რომ ევროკავშირის ასეთი ხელშეკრულება საერთაშორისო სამართლის სუბიექტია; მაინამდე ამასთან დაკავშირებით გაურკვევლობა არსებობდა (იხ. *Regelsberger/Kugelman*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 37 Rz. 2 mwN). **რეგულაციის მოქმედების სფერო** ვრცელდება ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ყველა სფეროზე. საჭიროების შემთხვევაში, პრი-

ორიტეტული შეფასებით უნდა განისაზღვროს, ხელშეკრულება ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში ხდება, თუ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების სფეროში (218-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, AEUV). ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 40-ე მუხლის გათვალისწინებით, არ არის გამორიცხული, რომ ხელშეკრულება, რომელიც ვრცელდება როგორც ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის, ისე ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების საკითხებზე, ორმაგად იყოს მხარდაჭერილი (ნიცის ხელშეკრულების 47-ე მუხლის თაობაზე: EuGH, 20.5.2008, Rs. C-91/05, „ECOWAS“; Vranes, EuR 2009, 44). ხელშეკრულების პროცედურა ამჟამად (განსხვავებით ნიცის ხელშეკრულების 24-ე მუხლისგან) შესაბამეა ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების ზოგად დებულებებს (216-ე მუხლის პირველი პუნქტი, AEUV). 218-ე მუხლის მე-3 პუნქტის (AEUV) თანახმად, სპეციალური მახასიათებლები გამოიყენება უმაღლესი წარმომადგენლის ინიციატივის უფლებასთან მიმართებით. ამასთან, ევროპარლამენტი არ მონაწილეობს ხელშეკრულების დადების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებაში (218-ე მუხლის მე-6 პუნქტი, AEUV), რომელიც საბჭომ ერთხმად უნდა გამოიტანოს (218-ე მუხლის მე-8 პუნქტი (AEUV) 31-ე მუხლთან (EUV) ერთად). ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში ხელშეკრულებები ავალდებულებს როგორც ევროკავშირს, ისე წევრ სახელმწიფოებს. გაურკვეველია, რამდენად შეუძლია წევრ სახელმწიფოს კონსტრუქციული თავშეკავების უფლების გამოყენება (31-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 ქვეპუნქტი, EUV) ხელშეკრულების დადებისას, თუმცა ეს შეგვიძლია, ვივარაუდოთ. იმავდროულად, შეინიშნება ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ხელშეკრულების დადების კომპეტენციითა რეგულარული, თუმცა არათანაბარი გამოყენება. გაეროს გენერალურმა ასამბლეამ 2011 წელს ევროკავშირის ინტეგრაცია მოახდინა თავის სამუშაო სტრუქტურებში (რეზოლუცია 65/276). 2012 წელს ნობელის პრემიის მინიჭება ევროკავშირის მიღწევათა გამოხატულებად.

4. ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის დაფინანსება (41-ე მუხლი, EUV)

ადმინისტრაციული ხარჯების დასაფარად, ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა ფინანსდება ევროკავშირის ბიუჯეტიდან, რამდენადაც ამას ევროკავშირის ბიუჯეტის რეგულარული პროცედურა ითვალისწინებს (Griese, EuR 1998, 462; Monar, JCMS 1997, 57). ოპერაციული ხარჯები ძირითადად ფინანსდება ევროკავშირის ბიუჯეტიდან, თუ საბჭო, ჩვეულებრივ, ერთხმად არ მიიღებს სხვაგვარ გადაწყვეტილებას. ზღვრის გავლება ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკისა და ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების სფეროთა ხარჯებს შორის ყოველთვის მარტივი არ არის; მე-40 მუხლის (EUV) გათვალისწინებით, „შერეული დაფინანსება“ არ დაიშვება. მნიშვნელოვანია ბიუჯეტის სხვა დებულებებიც („ევროკავშირი, როგორც გლობალური მოთამაშე“; ევროპის განვითარების ფონდი). სამხედრო და თავდაცვის პოლიტიკის ხარჯებს წევრი სახელმწიფოები ანაზღაურებენ **ევროკავშირის მშპ-ის შკალის** შესაბამისად (ზოგადად: Wilms, EuR 2007, 707). წევრი სახელმწიფოები, რომლებმაც ამ კონტექსტში მიმართეს „კონსტრუქციულ თავშეკავებას“ (31-ე მუხლის პირველი პუნქტის მე-2 ქვეპუნქტი, EUV), არ არიან ვალდებული, გადაიხადონ შენატანები. დაფინანსების პრინციპები შედგენილია **ინსტიტუციური შეთანხმების** საფუძველზე (ABl. 2013, C 373/1). ახლახან შეიქმნა უფლებაუნარიანი ინსტიტუტი „ATHENA“, რომელიც მოიცავს სამხედრო ან თავდაცვის პოლიტიკასთან დაკავშირებული ოპერაციების ხარჯების დაფინანსებას (ABl. 2008, L 345/96). ხელშეკრულება ითვალისწინებს მოქნილობის მოპოვებას ე.წ. „დამწყები ფონდების“ საშუალებით (მე-3 პუნქტის მე-2 ქვეპუნქტი).

5. ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის წინააღმდეგობრივი სამართლებრივი ფორმა

23 ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების რთული და დამაბნეველი 23-ე მუხლი **ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის მთელ დილემას** ასახავს. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების შესაბამისი ნაწილის ინტეგრაცია ერთიან საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკასთან (და მისი შემდგომი განვითარება) ევროკავშირის საგარეო კომპეტენციებს **ყოვლისმომცველს** ხდის. მიუხედავად ამისა, წევრი სახელმწიფოები ჯერ კიდევ არ ავლენენ ნამდვილი **„ევროპული საგარეო ძალაუფლების“** შექმნის პოლიტიკურ ნებას; რთულია წინასწარ განჭვრეტა, შეცვლის თუ არა ამ კუთხით რაიმეს ბრექსიტი. ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ფარგლებში ძალაუფლების განაწილება, მიუხედავად ინტეგრაციული ზღვრული ელემენტებისა, მაინც არ შეესაბამება „საკავშირო მეთოდს“. ამავდროულად, გამოითქვა შემოთქმა, რომ ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სტრუქტურებმა შეიძლება „დააბინძურონ“ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების ინტეგრირებული სფეროები. ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის მიუხედავად, მაგალითად, უმაღლესი წარმომადგენლის ინსტიტუტის შექმნით, პოლიტიკის ეს სფერო მკაცრად რჩება წევრი სახელმწიფოების წარმომადგენელთა ხელში. საერთო ჯამში, ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკის სფეროში მთავარი მოქმედი პირები კვლავაც **ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები** არიან. ერთიან საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკასაც სულ უფრო მეტად ემუქრება საფრთხე, რომ ერთ-ერთ ინსტრუმენტად იქცეს იმ წევრ სახელმწიფოთა ხელში, რომლებიც ევროკავშირის თავიანთი ინტერესების დასაცავად იყენებენ. ევროკავშირი ჯერ კიდევ შორს არის თანმიმდევრული გლობალური მოთამაშის როლისაგან. აღმოსავლეთის გაფართოებამ ინტერესების ფიზიკური გამოიწვია; ევროპის ახალმა გეოსტრატეგიულმა ვითარებამ კიდევ უფრო იმოქმედა ერთიანობაზე. ამავდროულად, აუცილებელია მიღწევების აღიარება: მართალია, ჯერ კიდევ არ არის სრულად ინტეგრირებული, მაგრამ **ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკამ** მიიღო ისეთი ფორმა, რომელსაც 1992 წლისთვის ძნელად წარმოდგენდა ვინმე. მთელ მსოფლიოში მოელოდა, რომ ევროკავშირი გახდება გლობალური მოთამაშე და, ამ თვალსაზრისით, ის სწორ გზაზეა.

II. უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის ევროპეიზაცია

ლიტერატურა: *Erhart/Schmitt* (Hrsg.), Die Sicherheitspolitik der EU im Werden, 2004; *v. Kiermansegg*, Die Verteidigungspolitik der EU, 2005; *Müller-Brandeck-Bocquet* (Hrsg.), The Future of the European Foreign, Security and Defence Policy after Enlargement, 2006; *Dietrich*, Die rechtlichen Grundlagen der Verteidigungspolitik der Europäischen Union, ZaöRVR 2006, 663; *Richter*, Die Rüstungsindustrie im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 2007; *Marchetti*, Die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, 2009; *Jopp*, Der lange Weg zu einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, FS Seidelmann, 2009, 267; *Asseburg* (Hrsg.), Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik?, 2009; *Thym*, Integrationsziel europäische Armee?, EuR-Beiheft 1/2010, 171; *Fährmann*, Die Bundeswehr im Einsatz für Europa, 2010; *Kaldrack/Pöttering* (Hrsg.), Eine einsatzfähige Armee für Europa, 2011; *Böcker*, Demokratiedefizit

in der ESVP?, 2012; Jandl, Die Neuerungen des Vertrags von Lissabon für die GSVP, FS Karl, 2012, 484; Kuhn, Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Mehrebenensystem, 2012; Ehrhart, Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union im Praxistest, Integr. 2013, 91; Bendiek/Kaim, Die neue Europäische Sicherheitsstrategie – der transatlantische Faktor, SWP-Aktuell 55, 1; Solana/Saz-Carranza/García Casas/Estébanez Gómez, Auf dem Weg zu einer Europäischen Verteidigungsunion, 2016; Wientzek, Hoffnungsschimmer für die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU, 2017; Rehl u. a. (Hrsg.), Handbook on CSDP: The Common Security and Defense Policy of the EU, 3. Aufl. 2017.

1. შუალედური ნაბიჯები რთულ გზაზე

უსაფრთხოების პოლიტიკა და შეიარაღებული ძალების არსებობა **სახელმწიფოებ- 24**
რიობის ერთ-ერთი ძირითადი კომპონენტია. **საგარეო საფრთხეებისგან დაცვა** სა-
ხელმწიფოს არსებობის უმთავრესი მიზანი და სუვერენიტეტის გამოხატულებაა. ინტე-
გრაციის პროცესის სიმწიფისა და სიღრმის მტკიცებულება ის არის, რომ ევროკავშირი,
როგორც სახელმწიფოებრიობის წინა პლანზე მდგომი გაერთიანება, ახლა პასუხის-
მგებელია საერთო უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის შემუშავებაზე. უსაფ-
რთხოებისა და სამხედრო კომპეტენციების სრულად კავშირისთვის გადაცემა აუცი-
ლებელი ნაბიჯი იქნებოდა ნამდვილი ევროპული სახელმწიფოებრიობისკენ მიმავალ
გზაზე, თუმცა წევრ სახელმწიფოთა უმეტესობა ჯერ კიდევ არ არის მზად ამისთვის. მე-
ორე მხრივ, კავშირის ერთიანი საგარეო პოლიტიკა პრაქტიკულად წარმოუდგენელია
უსაფრთხოებისა და თავდაცვის საკითხთა გათვალისწინების გარეშე. უპირველეს ყოვ-
ლისა, „რეზისტენტულობა“ განსაზღვრავს **უსაფრთხოების პოლიტიკის განზომილე- 25**
ბას. ამოცანების ფუნქციურად გამართლებული გაყოფის თვალსაზრისით, უსაფრთხო-
ებისა და თავდაცვის პოლიტიკა ის სფეროა, რომელიც ინტეგრირებული და შემუშავე-
ბული უნდა იყოს კავშირის დონეზე. ამრიგად, ინტეგრაციის პროცესი აქ წარიმართება
სხვადასხვა თვალსაზრისს, მიზანსა და ღირებულებას შორის დაძაბულობის ველში.

ევროპის უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის ფესვები მე-20 საუკუნის 50-იან **25**
წლებში უნდა ვეძიოთ. 1945 წლის შემდეგ, სტალინის საბჭოთა კავშირის მხრიდან
საფრთხის შეგრძნება ძლიერი მამოძრავებელი ძალა გახდა (დასავლური) ევროპული
გაერთიანებისათვის. 1948/49 წლებში ბერლინის ბლოკადამ და 1950 წელს კორეის
ომმა **საერთოევროპული თავდაცვის** შექმნის მცდელობებს უბოძა. მისი მეშვეობით,
ნატოს დაარსების პარალელურად (1949), ევროპას წინააღმდეგობა უნდა გაეწია საბ-
ჭოთა ექსპანსიონისტური მისწრაფებებისთვის. ამის მიღწევა შესაძლებელი იყო სუპ-
რაციონალური ინტეგრაციის გზით, როგორც ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული
გაერთიანების დაარსების შემთხვევაში მოხდა 1950 წელს. ამრიგად, გერმანიის, რო-
გორც ყოფილი სამხედრო მოწინააღმდეგის გადაიარაღება მისაღები აღმოჩნდა.

ამასთან, რამდენიმე ათეული წელი დასჭირდა იმის გაცნობიერებას, რომ უსაფრთ- **26**
ხოების პოლიტიკის მიზნების განხორციელების იდეა ევროგაერთიანების კონტექსტ-
ში უნდა განხილულიყო (30-ე მუხლი 6(ა) პუნქტი, EEA 1987; Pöttering (Hrsg.), Si-
cherheit in Freiheit für Europa, 1988). 1992 წლის მაასტრიხტის ხელშეკრულებით
გადაიდგა (მართალია, ფრთხილი, მაგრამ მაინც) ნაბიჯი უსაფრთხოების ასპექტების

ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკაში ინტეგრაციის კუთხით. ამსტერდამის (1997), ნიცისა (2001) და ლისაბონის (2009) ხელშეკრულებების შედეგად, იგი გარდაიქმნა **ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკად (GSVP)** (*von Kielmansegg, Die Verteidigungspolitik der EU, 2005*). მთავარი იმპულსი იყო შეთანხმება, რომელიც 1998 წელს დამტკიცდა ფრანკო-ბრიტანეთის სამიტზე, სან-მალოში (*Howorth, Security and Defence Policy in the European Union, 2007*). 2016 წელს ევროკავშირმა შეძლო, შეთანხმებისთვის მიეღწია ახალ „გლობალურ სტრატეგიასთან“ მიმართებით (*European Union, Shared Vision. Common Action: A Stronger Europe, Juni 2016*).

27 ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკა ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ინტეგრირებული კომპონენტია (42-ე მუხლში (EUV) ნახსენებია ტერმინი „ინტეგრალური“). ამრიგად, ეს არის არა დამოუკიდებელი პოლიტიკა, არამედ სპეციალური საქმიანობის სფერო ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ფარგლებში (21-ე მუხლის (EUV) საერთო „ქუდის“ ქვეშ). ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა აღიქმება, როგორც **საქმიანობის ევოლუციური სფერო**, რომლის განვითარების საჭიროება პირდაპირ აღიარებულია ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულებით: საუბარია ერთიანი თავდაცვის პოლიტიკის „ეტაპობრივ“ დამკვიდრებაზე. დასკვნითი ნაბიჯი იქნებოდა „საერთო თავდაცვის“ ჩამოყალიბება, რომელიც სპეციალურ გადანაცვლებას მოითხოვს, თუმცა იქამდე ჯერ კიდევ შორი გზაა გასავლელი. ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის განვითარება კვლავაც უამრავ სირთულეს აწყდება, რომლებიც განპირობებულია წევრ სახელმწიფოთა შორის ამრთა სხვადასხვაობით საგარეო პოლიტიკის საკითხებში. გარკვეული სირთულებები გამოდინარეობს იქიდანაც, რომ ევროკავშირსა და ნატოში განვითარებას ყოველთვის არ ემთხვევა ერთმანეთს. მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირის ნეიტრალური ქვეყნები სულ უფრო მეტად მონაწილეობენ ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკაში, დაძაბულობის ცალკეული შემთხვევები მაინც შეინიშნება.

28 დებულებები ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის შესახებ ასახავს მდგომარეობას პოლიტიკური შესაძლებლობების კუთხით: ერთი მხრივ, იქმნება ინსტიტუციური სტრუქტურები, რომლებიც ევროკავშირის საშუალებას აძლევს, განსაზღვროს უსაფრთხოების პოლიტიკის ქმედებები. თუმცა, აქაც ვრცელდება ერთსულოვნების პრინციპი (42-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, EUV). მონაწილეობა **ნებაყოფლობითია**; გარდა ამისა, ევროკავშირი **იყენებს** წევრ სახელმწიფოთა თავდაცვის პოლიტიკის რესურსებს – საკუთარი ძალები მას არ გააჩნია. და ბოლოს, 42-ე მუხლის მე-6 პუნქტი და 46-ე მუხლი (EUV), **„მუდმივი სტრუქტურირებული თანამშრომლობის“ (SSZ)** მეშვეობით, უზრუნველყოფენ წევრი სახელმწიფოების მცირე ჯგუფების პროგრესის შესაძლებლობას (პროტოკოლი №10 მუდმივი სტრუქტურირებული თანამშრომლობის შესახებ, ლისაბონის ხელშეკრულების 42-ე მუხლის (EUV) მიხედვით). ბევრი დამკვირვებელი ამაში ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის მომავალს ხედავს, თუმცა ამ მიმართულებით ჯერჯერობით არაფერი ჩამოყალიბებულა. განიხილება საკითხი, რამდენად მიზანშეწონილი იქნება მუდმივი სტრუქტურირებული თანამშრომლობის გაფართოება სამოქალაქო კრიზისების მართვის სფეროზე. ამავე დროს,

წევრი სახელმწიფოები შეთანხმდნენ უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის გაფართოებასა და გაუმჯობესებაზე (მაგ.: უპილოტო საფრენი აპარატების გამოყენების სფეროში). ბოლო წლებში გაცოცხლდა „უსაფრთხოებისა და თავდაცვის კავშირის“ შექმნის იდეა (KOM, Europäischer Verteidigungs-Aktionsplan, Nov. 2016); ამ მხრივ, არსებობს გადაკვეთის წერტილები ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკასა და თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცეს შორის. ევროპარლამენტი ასევე უჭერს მხარს ამ პროექტს, თუმცა კონკრეტული შედეგები ჯერჯერობით არ ჩანს.

2. ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის ინსტიტუციური სტრუქტურები

სამართლებრივი თვალსაზრისით, ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკა ევროკავშირის ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის რეგულაციების (23-ე და მომდევნო მუხლები, EUV), ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის სპეციფიკური დებულებებისა (42-46 მუხლები, EUV) და ევროკავშირის მეორეული სამართლის (შეთანხმებები, გადაწყვეტილებები, პოზიციები, მოქმედებები და ა.შ.) **მუდმივად განვითარებადი კონგლომერატია**. მიუხედავად იმისა, რომ ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკა ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ნაწილია, არსებობს გარკვეული ინსტიტუციური თავისებურებები.

ა) ყოვლისმომცველი სტრუქტურები

ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ძირითადი **ინსტიტუციური სტრუქტურა** (ევროპული საბჭო, საბჭო, უმაღლესი წარმომადგენელი, მეორე მხრივ, კომისია და ევროპული პარლამენტი) ასევე გამოიყენება ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის ფარგლებში. ფაქტობრივი „გადაწყვეტილების მიმღებია“ საბჭო: ის გამოსცემს დადგენილებებს ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის მისიების შესახებ (43-ე მუხლი, EUV). ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 44-ე მუხლის თანახმად, მისიის დამტკიცების ფარგლებში სწორედ საბჭოს შეუძლია, დაავალოს წევრ სახელმწიფოთა გარკვეულ ჯგუფს დადგენილების განხორციელება („დაკომპლექტება“). მასვე ევალება თავდაცვის ევროპული სააგენტოს შექმნა და ზედამხედველობა (45-ე მუხლი, EUV). გარდა ამისა, „მუდმივი სტრუქტურირებული თანამშრომლობა“ ემყარება საბჭოს დადგენილებასაც (46-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, EUV). ინიციატივის უფლება აქვს არა მხოლოდ უმაღლეს წარმომადგენელს, არამედ წევრ სახელმწიფოებსაც. საბჭოს მეთვალყურეობის ქვეშ, უმაღლესი წარმომადგენელი და **პოლიტიკურ და უსაფრთხოების საკითხთა კომიტეტი (PSK, ABl. 2001, L 27/1)** კოორდინაციას უწევენ ამგვარი მისიების განხორციელებას. 2001 წლიდან პოლიტიკურ და უსაფრთხოების საკითხთა კომიტეტი მნიშვნელოვანი **მმართველი ორგანო** გახდა სამოქალაქო და სამხედრო საკითხებში. იგი საბჭოს ქვემდგომი ორგანოა და სხდომებს ელჩების დონეზე მართავს. კომისია მხოლოდ უმნიშვნელოდ არის ჩართუ-

ლი (42-ე მუხლის მე-4 პუნქტის მე-2 წინადადება, EUV); პარლამენტს არ აქვს გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება. დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ევროკავშირისა და ნატოს თანამშრომლობას, რომელიც 2003 წლის მარტის ხელშეკრულებით (Berlin Plus Agreement) რეგულირდება.

ბ) ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის სპეციალური ორგანოები

31 1999 წლიდან ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის გააქტიურებამ განაპირობა სპეციალური ინსტიტუციური ორგანოების შექმნა ბრიუსელში. პოლიტიკურ და უსაფრთხოების საკითხთა კომიტეტი კონსულტაციებს გადის **ევროკავშირის სამხედრო კომიტეტთან** (ABI. 2001, L 27/4; „EUMC“). ეს კომიტეტი ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის უმაღლესი სამხედრო ორგანოა; საჭიროების შემთხვევაში, იგი შეხვედრებს მართავს გენერალური შტაბის დონეზე. იგი პოლიტიკურ და უსაფრთხოების საკითხთა კომიტეტს რჩევებით ამარაგებს სამხედრო საკითხებზე; გარდა ამისა, მას ევალება ევროკავშირის ყველა სამხედრო მოქმედების ხელმძღვანელობა. ევროკავშირის სამხედრო კომიტეტის თავმჯდომარეს ნიშნავს საბჭო სამი წლის ვადით. ამ უკანასკნელს შეუძლია, მონაწილეობა მიიღოს საბჭოს სხდომებში, როდესაც განიხილება გადაწყვეტილებები თავდაცვის პოლიტიკის შესახებ. სამხედრო კომიტეტის წევრები იმავდროულად შეიძლება იყვნენ ნატო-ს სამხედრო კომიტეტის წევრები, რითაც ქმნიან ურთიერთდაკავშირებულ ურთიერთობებს. **ევროკავშირის სამხედრო შტაბი** (ABI. 2001, L 27/7; „EUMS“), რომელიც სამხედრო კომიტეტთან ერთად შეიქმნა, შედგება წევრი სახელმწიფოების სარდლობისგან, არის „სამხედრო ექსპერტიზის წყარო“ და გამოიყენება საფრთხეების შესახებ ადრეული გაფრთხილების, ვითარების შეფასებისა და სტრატეგიული დაგეგმვისთვის. სამხედრო შტაბის ფარგლებში, შეიქმნა სამხედრო-სამოქალაქო „დაგეგმვის ქვედანაყოფი“, რომელიც მიზნად ისახავს ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის მუშაობის სხვადასხვა ასპექტის გაერთიანებას. 2007 წლიდან ამ დაგეგმვის ქვედანაყოფის ფარგლებში არსებობს **ევროკავშირის სამოქმედო ცენტრი სამოქალაქო და მცირე მასშტაბის სამხედრო ოპერაციებისთვის**. სამხედრო კომიტეტი და სამხედრო შტაბი ნატოს შესაბამისი სტრუქტურების მაგალითზე შეიქმნა. თუმცა, ჯერჯერობით, ევროკავშირს არ აქვს ინტეგრირებული სამეთაურო სტრუქტურები, რომლებიც აუცილებელია სამხედრო ოპერაციების დასაგეგმად და ჩასატარებლად. ამ მხრივ, იგი დამოკიდებულია წევრი სახელმწიფოების ან ნატო-ს შესაძლებლობათა ხელმისაწვდომობაზე (Berlin Plus Agreement). ავტონომიური ოპერაციების მართვისთვის, 2007 წლის 1 იანვრიდან ევროკავშირის განკარგულებაშია „ოპერაციების ცენტრი“ („Operations Centre“). ამრიგად, ის აღარ არის დამოკიდებული წევრ სახელმწიფოთა მხრიდან სათანადო სამხედრო ძალებით მომარაგებაზე (გერმანიამ უზრუნველყო საოპერაციო შტაბი („OHQ“) პოტსდამში). 2017 წელს დაიგეგმა **ევროკავშირის სამხედრო ოპერაციების დაგეგმვისა და სარდლობის ცენტრის** შექმნა (MPCC). ევროკავშირმა დასავლეთ ევროპული კავშირისგან გადმოიბარა **უსაფრთხოების საკითხთა სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტი** (ABI. 2001, L 200/1) პარიზში და **სატელიტური ცენტრი** ესპანეთში, ტორეიონში.

32 2000 წელს შეიქმნა **კრიზისების მართვის სამოქალაქო ასპექტების საკონსულტაციო კომიტეტი** (ABI. 2000, L127/1 „CIVCOM“), რომლის მთავარი მიზანია ევროკავშირისა და წევრი სახელმწიფოების მიერ გატარებული პოლიტიკების შეჯერება და ევროკავშირის მიერ მიღებული ზომების კოორდინაცია. გარდა ამისა, იგი კონსულტაციას უწევს პოლიტიკურ და უსაფრთხოების საკითხთა კომიტეტს სამოქალაქო კრიზისების მართვასთან დაკავშირებით. 2007 წელს შეიქმნა **სამოქალაქო დაგეგმვისა და განხორციელების შტაბი** („Civilian Planning and Conduct Capability“ – CPCC), რომელიც ექვემდებარება საგარეო საქმეთა სამსახურს. ამ შტაბის პერსონალის დაკომპლექტება/რეკრუტირება ხდება წევრი სახელმწიფოებიდან და ევროკავშირის ადმინისტრაციიდან. სამოქალაქო დაგეგმვისა და განხორციელების შტაბის დირექტორი ხელმძღვანელობს ოპერაციებს, რომლებიც სრულდება ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის სამოქალაქო მისიების ფარგლებში. შტაბს შედამხედველობენ პოლიტიკურ და უსაფრთხოების საკითხთა კომიტეტი და უმაღლესი წარმომადგენელი.

გ) ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის გარემოცვა

სერიოზულად შეიძლება აღვიქვათ ისეთი ერთიანი თავდაცვის პოლიტიკა, რომელიც არსებობს და მოქმედებს **სათანადოდ მომზადებული სამხედრო და პოლიციური ძალების მეშვეობით**. თუმცა, ევროკავშირს ჯერ კიდევ არ ჰყავს საკუთარი სამხედრო დანაყოფები: იგი წევრი სახელმწიფოების შეიარაღებულ ძალებს იყენებს, რომლებსაც უფლება აქვთ, ცალკეულ შემთხვევებში დამოუკიდებელი გადანაწევრება მიიღონ საკუთარი ძალების გამოყენების თაობაზე. მაგალითად, გერმანიაში ამისათვის საჭიროა ბუნდესტაგის თანხმობა. ამრიგად, ევროკავშირი მოქმედებს გარემოში, რომელიც განისაზღვრება წევრ სახელმწიფოებს შორის თავდაცვის პოლიტიკის კოორდინაციისა და ნატო-ს ფარგლებში ურთიერთთანამშრომლობის შედეგად. 2003 წელს ევროკავშირსა და ნატო-ს შორის გაფორმდა **სტრატეგიული პარტნიორობის ხელშეკრულება („Berlin Plus“)**, რომლის თანახმადაც, ევროკავშირს შეუძლია, ნატო-ს დაგეგმვისა და სარდლობის შტაბს მიმართოს, შეიარაღებული ძალების გამოყენების მოთხოვნით. შედეგად, 2003-2004 წლებში ევროკავშირმა პირველად ჩაანაცვლა ნატო-ს ყოფილი სამხედრო მისიები მაკედონიასა და ბოსნია-ჰერცეგოვინაში (ევროკავშირი/მაკედონიის ხელშეკრულება, ABI. 2003, L 82/46). თავისი ოპერაციების დროს, სარდლობის სტრუქტურებისა და საპაერო თვალთვალის კუთხით, ევროკავშირი დიდწილად ეყრდნობა ნატო-ს რესურსებსა და შესაძლებლობებს („Assets and Capabilities“).

ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის ფარგლებში **ნატოს ვალდებულებების** შესრულება მკაფიოდ არის განსაზღვრული ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 42-ე მუხლის მე-2 და მე-7 პუნქტებში. მათმა თანამონაწილეობამ ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკაში არ უნდა უბიძგოს წევრ სახელმწიფოებს ნატო-ს დატოვებისკენ; ყოველ შემთხვევაში, ჩანაცვლება ამჟამად არ არის დაგეგმილი. ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის მიზნებს განეკუთვნება გაეროს პრინციპების პატივისცემა (21-ე მუხლი, EUV). ეს ეხება **პარიზის ეუთოს წესდების** მიზნებსაც (EA 1990, D 656).

3. ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის მიზნები და ამოცანები

ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 43-ე მუხლის პირველი პუნქტი განსაზღვრავს **უსაფრთხოებისა და თავდაცვის ამოცანებს**, რომელთა მოგვარებას შესაძლებელია ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის ფარგლებში. ზოგადად, საქმე ეხება კრიზისების მართვას (38-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, EUV). ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის ამოცანების განმარტება ემყარება დასავლეთევროპული კავშირის 1992 წლის პეტერსბერგის დეკლარაციას, რომელიც შემდგომ გადაიღო ევროკავშირმა (**„პეტერსბერგის ამოცანები“**). აქ ერთიანდება „ჰუმანიტარული დახმარება და სამაშველო მისიები, **სამშვიდობო მისიები და სამხედრო ოპერაციები კრიზისების მოსაგვარებლად**, მათ შორის, **მშვიდობის დამყარების ზომები**“. დროთა განმავლობაში ამოცანების ჩამონათვალი გაფართოვდა და ამჟამად ასევე მოიცავს ერთობლივი განიარაღების ზომებს, სამხედრო კონსულტაციასა და მხარდაჭერას, კონფლიქტების პრევენციას, და კონფლიქტის შემდგომი სტაბილიზაციის ოპერაციებს. თუმცა, ამ ბოლო დროს, პრეტენზია, რომ კავშირი „ტრანსფორმა-

ციის ძალად“ წარმოინდეს, მნიშვნელოვნად შემცირდა. ამჟამად მთავარი პრიორიტეტია **უსაფრთხოების შენარჩუნება**, მათ შორის ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლა. ამავდროულად, მცდელობა, რომ ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკა გამოიყენონ კრიზისების პრევენციისა და მართვისათვის („Peace keeping“), ასევე, სამხედრო ძალების გამოყენებით (კონფლიქტის ძალადობრივი ესკალაციის შემთხვევაში) მშვიდობის აღსადგენად („Peace making“), როგორც ჩანს, ზედმეტად ამბიციურია.

36 ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 42-ე მუხლის მე-7 პუნქტი უზრუნველყოფს ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის შემდგომ **მნიშვნელოვან განვითარებას**. თანადგომის ვალდებულება („მოკავშირეობის დათქმა“) წევრ სახელმწიფოებს ავალდებულებს ერთმანეთის დახმარებას საკუთარი ძალაუფლების ფარგლებში (*Kockel, Die Beistandsklausel im Vertrag von Lissabon, 2012*). საუბარია რეალურ **სამართლებრივ ვალდებულებაზე**, რომელიც ვრცელდება მაშინ, როდესაც რომელიმე წევრი სახელმწიფოს ტერიტორიაზე ხორციელდება სხვა ქვეყნის **შეიარაღებული ძალების** თავდასხმა. თანადგომა ასევე გულისხმობს სამხედრო რესურსებით დახმარებასაც. ამასთან, თითოეული წევრი სახელმწიფოს **გადასაწყვეტია**, რა გზით აღმოუჩენს დახმარებას. ამ ვალდებულების შეუსრულებლობა ხელშეკრულების დარღვევას ნიშნავს. ნებისმიერ შემთხვევაში, საჭიროა დახმარების თხოვნის საფუძვლიანი განხილვა და საკუთარი შესაძლებლობების რეალური შეფასება. ამასთან, 42-ე მუხლის მე-7 პუნქტის პირველი ქვეპუნქტის მე-2 წინადადების (EUV) თანახმად, წევრ სახელმწიფოებს შეუძლიათ საკუთარი ნეიტრალიტეტის გამოყენება და ვალდებულების თავიდან აცილება („ირლანდიური დათქმა“). ამასთან, მოკავშირეობის პუნქტის მოთხოვნები უნდა შემუშავდეს ნატო-ს წევრობის ვალდებულებათა შესაბამისად (დაწვრილებით მიზნების შესახებ: *Richter, Die Friedenswarte 2009, 29*). ეს დებულება პირველად საფრანგეთმა გამოიყენა 2015 წლის ნოემბერში განხორციელებული მტევების შემდეგ.

37 ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 21-ე და 43-ე მუხლების ბუნდოვან მოთხოვნათა მიღმა მიზნების კონკრეტული ფორმულირება პოლიტიკის პასუხისმგებლობაა. 2003 წლის ბოლოს, სხვადასხვა გეგმისა და თანხვედრი წინააღმდეგობის შემდეგ, ევროკავშირმა შეიმუშავა **„ევროპული უსაფრთხოების სტრატეგია“ (ESS)** (*Cameron, Int.Pol. 2004, 39; Reiter, APUZ 2004, 26*). 2001 წლის 11 სექტემბრის შემდეგ, საერთაშორისო ტერორიზმის მიერ წარმოქმნილი საფრთხეების გათვალისწინებით, კავშირი იზიარებს პასუხისმგებლობას **მსოფლიოში უსაფრთხოების უზრუნველყოფაზე** („უსაფრთხოების გაფართოებული კონცეფცია“). სახელმძღვანელო პრინციპი გულისხმობს კონფლიქტებისა და საფრთხეების პრევენციას რაც შეიძლება ადრეულ ეტაპზე. „ფართო ინტერვენცია“ სამხედრო საშუალებების გამოყენებით, როგორც *Ultima Ratio*, არ არის გამორიცხული. ამასთან, ევროპული სტრატეგია ემიჯნება ამერიკის შეერთებული შტატების ცალმხრივ მიდგომას (უნილატერალიზმს) იმით, რომ ემხრობა „პრევენციული თავდაცვის უფლებას“, **საერთაშორისო სამართლისა და გაეროს წესდების** შესაბამისად. ევროპული უსაფრთხოების სტრატეგიის საბაზისო მიმართულებები 2008 წელს კიდევ უფრო განვითარდა, თუმცა, ახალი იმპულსები

არ შეუძენია. 2003 წლიდან უსაფრთხოების გარემო მნიშვნელოვნად შეიცვალა, რაც აისახა უკრაინის ამჟამინდელ კრიზისზეც. შესაბამისად, ევროპული უსაფრთხოების სტრატეგია უფრო მეტად უნდა განვითარდეს (იხ. უმაღლესი წარმომადგენლის, მოგერინის 2015 წლის 18 მაისი კომუნიკე 8971/15; იხ. *Bendiek/Kaim*, SWP-Aktuell 55, 1ff.; *Koenig*, JDIB Policy Paper No. 125, Februar 2015).

4. ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის რესურსები

ა) სამხედრო ძალები

ევროკავშირის სამხედრო ოპერაციების პოლიტიკური კონტროლი და სტრატეგიული ხელმძღვანელობა საბჭოსა და პოლიტიკურ და უსაფრთხოების საკითხთა კომიტეტის ხელშია. თუმცა, ევროკავშირის ჯერჯერობით მხოლოდ შემლუდული შესაძლებლობები ჰქონდა დაგეგმვისა და განხორციელების კუთხით. ამ მხრივ, **წვერი სახელმწიფოების შესაბამისი ინსტიტუტებისათვის მიმართვა**, როგორც სამხედრო, ისე არასამხედრო საშუალებების გამოყენებასთან დაკავშირებით, გარდაუვალია. ამ კონტექსტში, ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 42-ე მუხლის მე-3 პუნქტი ცალსახად მიუთითებს, რომ წვერი სახელმწიფოებს **მოეთხოვებათ** რესურსების მიწოდება. თუმცა, მათი ბუნდოვანებისა და ლიაობის გამო, ამ პუნქტის შინაარსი არ სცილდება ერთგულების ზოგადი მოვალეობის შესრულებას (მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტი, EUV). 42-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მე-2 ქვეპუნქტი (EUV) ასევე არ შეიცავს სამხედრო შესაძლებლობათა გაძლიერების სამართლებრივ „ვალდებულებასაც“.

პოლიტიკურ შეთანხმებაზე დამოკიდებული, თუ როგორ მოიძიებენ თანხებს ევროკავშირის მისიების შესასრულებლად; ევროპის თავდაცვის სააგენტოს შეუძლია, ამ პროცესში ზედამხედველის როლი შეასრულოს. 1999 წელს ევროპულმა საბჭომ გეგმურ მიზნად განსაზღვრა, რომ ნებაყოფლობით საფუძველზე შეიქმნას ევროკავშირის სწრაფი რეაგირების დანაყოფები, 50-60 ათასი ჯარისკაცის შემადგენლობით, რომლებიც 60 დღის განმავლობაში მზად იქნებიან ევროკავშირის ე.წ. „პეტერსბერგის ამოცანების“ შესასრულებლად (*Varwick*, Int.Pol. 2001, 47). ეს დანაყოფები იქმნება არა როგორც ინტეგრირებული ერთეულები, არამედ როგორც სახელმწიფო ძალების „საერთო ფონდი“ რომლებიც, საჭიროების შემთხვევაში, იკრიბებიან შესაბამისი წვერი სახელმწიფოების თანხმობით. 2003 წლისთვის სრული ოპერატიული შესაძლებლობების საწყისი მიზნის მიღწევა ვერ მოხერხდა. 2004 წელს შეთანხმდა **Headline Goal 2010**. 2005 წლიდან სწრაფი რეაგირების დანაყოფების შემადგენლობაში შედის ევროკავშირის განსაკუთრებული მობილობის **საბრძოლო ჯგუფები** („Battle Groups“), 1,500-მდე ჯარისკაცის შემადგენლობით, რომლებიც, კრიზისული სიტუაციების მართვის მიზნით, 10-15 დღის განმავლობაში განლაგდებიან ბრიუსელის გარშემო, 6,000 კილომეტრის რადიუსზე და 4 თვემდე ვადით. საჭიროების შემთხვევაში, ევროკავშირის ეს ერთეული უნდა გაერთიანდეს ნატო-ს შესაბამის დანაყოფებთან (იხ. *von Kielmansegg*, Die Verteidigungspolitik der EU, 2005). 2008 წლის დეკემბერში საბჭომ განსაზღვრა ის ოპერაციები და მისიები, რომელთა დაგეგმვა და განხორციელებაც ევროკავშირს უნდა შეეძლოს პარალელურად, ესენია: სტაბილიზაციისა და რეკონსტრუქციის ორი ერთდროული ოპერაცია შესაბამისი სამოქალაქო კომპონენტებით (ორწლიანი ხანგრძლივობა, 10,000-მდე სამხედრო პერსონალი), ორი დროებითი (საბრძოლო) ოპერაცია და, ასევე, ევროკავშირის მოქალაქეთა საგანგებო ევაკუაცია. 42-ე მუხლის მე-3 პუნქტის პირველი ქვეპუნქტის მე-2 წინადადების (EUV) თანახმად, შეიძლება ასევე ხელმისაწვდომი იყოს წვერი სახელმწიფოთა მრავალეროვნული ძალები; ამასთან დაკავშირებით, სირთულეები წარმოიქმნება, როდესაც მონაწილეობას მესამე ქვეყნებიც იღებენ.

საკუთარი მისიების შესასრულებლად, ევროკავშირი იყენებს ნატო-ს შესაბამის ინსტიტუტებს. **Berlin 39 Plus-ის შეთანხმება** ევროკავშირსა და ნატო-ს შორის მიღწეულია 2002 წელს (განახლება – 2016 წლის ივლისი/დეკემბერი) და ორივე ორგანიზაციის ერთობლივი (სამხედრო) მოქმედების საფუძველს ქმნის. სხვა საკითხებთან ერთად, ამ შეთანხმებით რეგულირდება ევროკავშირის წვდომა ნატო-ს დაგეგმვის შესაძლებლობებზე; ნატო-ს სარდლობის ხელმისაწვდომობა (მაგ.: Eurocorps) ევროკავშირის მისიებისთვის; საიდუმლო ინფორმაციის გაცვლა (ნატო-ევროკავშირის უსაფრთხოების ხელშეკრულებით).

ბა); ნატო-ს ძალების დათხოვნის, მონიტორინგის, დაბრუნებისა და აღდგენის სამართლებრივი პროცედურები; ნატო-ევროკავშირის კონსულტაციის წესები. ამ შეთანხმების ფარგლებში, ევროკავშირმა ნატო-ს შტაბბინაში შექმნა მუდმივი დანაყოფი – SHAPE; ნატო-ს სამოკავშირეო ოფისი კი განთავსებულია ევროკავშირის სამხედრო შტაბში (EUMS). პრაქტიკაში შეთანხმებულია, რომ კრიზისული სცენარის შემთხვევაში, ნატო-ს აქვს პირველი ინტერვენციის უფლება. ევროკავშირი მოქმედებას მხოლოდ მაშინ შეძლებს, თუ ნატო არ დათანხმდება ჩარევას. ევროკავშირს იმ შემთხვევაში შეუძლია, მოითხოვოს ნატო-ს შესაძლებლობების გამოყენება, თუ ნატო არ არის ჩართული კონფლიქტში. ევროკავშირის მისიის, რომლებიც ნატო-ს ძალების გამოყენებით ხორციელდება, ხელმძღვანელობს **Supreme Allied Commander Europe-ის (SACEUR)** (ევროპელი) მოადგილე, ევროპაში ნატო-ს შტაბის უმაღლესი მთავარსარდალი.

მნიშვნელოვანი სამართლებრივი გაურკვევლობა არსებობს მოქმედებათა საერთაშორისო სამართლებრივი მიკუთვნების საკითხთან მიმართებით, თუ წევრი სახელმწიფოები მოქმედებენ ევროკავშირის მისიის ფარგლებში (*Schmalenbach, Die Haftung internationaler Organisationen im Rahmen von Militäreinsätzen*, 2004; EGMR (GK), 2.5.2007, 71412/01, „Behrami u. Saramati“).

ბ) თანამშრომლობა შეიარაღების სფეროში

- 40** ერთიანი თავდაცვის პოლიტიკა ფართოვდება წევრ სახელმწიფოთა შორის **პოლიტიკური თანამშრომლობით შეიარაღების სფეროში** (45-ე მუხლი, EUV), რასაც კოორდინაციას უწევს **ევროპის თავდაცვის სააგენტო**. ეს უკანასკნელი 2004 წელს დაარსდა ბრიუსელში (ამჟამინდელი საფუძველი: B 2011/411/GASP, ABL. L 183/16). სააგენტოს ხელმძღვანელობს საორგანიზაციო კომიტეტი, თავდაცვის მინისტრების ან სახელმწიფო მდივნები შემადგენლობით, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან შეიარაღებასა და სამხედრო კვლევებზე. საორგანიზაციო კომიტეტს ხელმძღვანელობს უმაღლესი წარმომადგენელი. ამჟამად სააგენტო შედგება სამი დირექტორატისგან (Cooperation Planning & Support, Capability, Armament & Technology, European Synergies & Innovation). როგორც ერთგვარი საკოორდინაციო ცენტრი, იგი მიზნად ისახავს ევროპული „სამრეწველო და ტექნიკური თავდაცვის ბაზის“ (ITVB) გაძლიერებას და სხვადასხვა ამოცანის საშუალებით (მათ შორის, თავდაცვის ტექნიკისთვის ბაზრის გახსნა და ერთობლივი შესყიდვები) თავდაცვის ტექნიკის „კონკურენტული ევროპული ბაზრის“ შექმნას. 2006 წელს სააგენტომ შეიმუშავა „გრძელვადიანი ხედვა“, რომელშიც ასახულია ზომები 2020-2030 წლის პერიოდში ისეთი მიზნების მისაღწევად, როგორიცაა ფუნქციური თავსებადობა, მდგრადობა და ოპერატიული შესაძლებლობები. განიხილება ასევე მნიშვნელოვანი ნაბიჯები, როგორიცაა სამხედრო ძალების შერწყმა, დავალებების განაწილება და დავალების სპეციალიზაცია (*Eisenhut, Europäische Rüstungskoooperation*, 2010). ცოტა ხნის წინათ კომისიამ წარმოადგინა **თავდაცვის ევროპული ფონდის** შექმნის იდეა, რომელიც ხელს შეუწყობს თავდაცვის ტექნოლოგიების კვლევასა და განვითარებას.

გ) ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის სამოქალაქო კომპონენტები

- 41** დიდი პოლიტიკური და პრაქტიკული მნიშვნელობა აქვს ევროკავშირის პრეტენზიას, რომ ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის ფარგლებში თანაბრად განახორციელოს სამოქალაქო აქტივობებიც. ევროპულმა საბჭომ ფეირასა (2000 წლის ივნისი) და გოტენბურგში (2001 წლის ივნისი) დაამტკიცა ზომები ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის სამოქალაქო შესაძლებლობების გასაძლიერებლად. მას შემდეგ, ახალი სამოქალაქო სამიზნეები („**Civilian Headline Goals**“) რამდენიმე წლის ინტერვალით განისაზღვრება. პრიორიტეტულ სფეროებად, რომლებზეც ევროკავშირმა უნდა გაამახვილოს ყურადღება, გამოიკვეთა: პოლიცია, სამართლის ექსპერტები, სამოქალაქო ადმინისტრაცია და კატასტროფებისგან დაცვა (მაგ.: ევრო-

კავშირის მრჩეველთა მისია უკრაინაში სამოქალაქო უსაფრთხოების სექტორის რეფორმისთვის (EUAM Ukraine), ABI. L 331/24). კრიზისების მართვის სამხედრო და სამოქალაქო ფორმებს შორის ბევრი გადაკვეთის წერტილია (Reinhardt, Zivil-militärische Beziehungen im Rahmen der ESVP/GSVP, 2006). შეიქმნა ზემოხსენებული სამოქალაქო კრიზისების მართვის კომიტეტი (CIVCOM). მატერიალური თვალსაზრისით, ეს არის სამოქალაქო საქმიანობის ისეთი სფეროები, როგორიცაა პოლიციური უსაფრთხოება, კანონის უზენაესობა, კატასტროფებისგან დაცვა, დემობილიზაცია და უსაფრთხოების სექტორის რეფორმა. 2005 წლის ივნისიდან არსებობს „Civilian Response Teams“ და პოლიციის სწრაფი განლაგების ჯგუფები. ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის ფარგლებს მიღმა მოქმედებენ **ქანდარმერიის ძალები**, რომლებიც ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ნახევრად სამხედრო პოლიციური ოპერაციებისთვის. გერმანია ამაში არ მონაწილეობს, პოლიციისა და სამხედრო ძალების მკაცრი გამიჯვნის გამო.

5. ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკა და წევრი სახელმწიფოები

ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის ფარგლებში წევრი სახელმწიფოები არ კარგავენ საკუთარ სუვერენიტეტს და თავიანთი ნების საწინააღმდეგოდ ვერც აიძულებს ვინმე უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის ზომების გატარებას. ხელშეკრულება ევროპული კავშირის შესახებ მათ საშუალებას აძლევს, აირჩიონ მჭიდრო თანამშრომლობა – ან ორმხრივ დონეზე, ან ნატო-ს ფარგლებში. თუმცა, აუცილებელია, რომ თანამშრომლობის ასეთი ფორმები არ ეწინააღმდეგებოდეს ან აფერხებდეს ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკას. ამავდროულად, ეს ხელშეკრულება ხაზს უსვამს, რომ ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკამ უნდა გაითვალისწინოს თითოეული წევრი სახელმწიფოს უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის თავისებურებები. საერთო ჯამში, ევროკავშირის ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის სტრუქტურები საკმარისად მოქნილია იმისთვის, რომ ნეიტრალური სახელმწიფოები გახდნენ ევროკავშირის წევრები და დაეყრდნონ მის მხარე თანამშრომლობას უსაფრთხოების საკითხებში.

III. მიმოხილვა

დღესდღეობით, საერთაშორისო დონეზე კავშირი არცთუ იშვიათად აღიქმება **კოლექტიურ მოთამაშედ**. მოლოდინი, რომ ეკონომიკური „კოლოსი“ – ევროკავშირი – მშვიდობისა და უსაფრთხოების დაცვაზეც იზრუნებს, მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში საკმაოდ მაღალია. ეს ხშირად არ შეინიშნება თავად ევროკავშირის შიგნით, სადაც კვლავინდებურად არსებობს კომფორტული მოლოდინი, რომ ამერიკის შეერთებული შტატები აიღებს გლობალურ პასუხისმგებლობას. აშშ-ის მთავრობაში მომხდარი ცვლილების გათვალისწინებით, ეს მოლოდინი, წესით, აღარ უნდა შენარჩუნდეს. 2003 წელს ერაყის ომთან დაკავშირებით ევროკავშირის ქვეყნების დაყოფამ და 2011 წელს ლიბიისა და 2013 წელს სირიის შესახებ აზრთა სხვადასხვაობამ მოულოდნელად ნა-

თელი მოჰფინა უთანხმოებას წევრ სახელმწიფოებს შორის. 28 წევრისგან შემდგარი დიდი კავშირი, შიდა ბაზრისა და მონეტარული კავშირის მეშვეობით, დღესდღეობით კავშირის შიგნით უზრუნველყოფს მშვიდობასა და კეთილდღეობას. ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკა მიემართება **ევროპული სამშვიდობო ნესრიგის** სამუდამო უზრუნველყოფას.

- 44** ამ ფონზე, ევროკავშირმა გააძლიერა ძალისხმევა უსაფრთხოების და თავდაცვის პოლიტიკის სფეროში, 1992-2001 წლებში მაასტრიხტის, ამსტერდამისა და ნიცის ხელშეკრულებებით, შემდეგ კი (2009) უკვე ლისაბონის ხელშეკრულებით. ლისაბონის ხელშეკრულება ითვალისწინებს **ერთიანი უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის** სხვადასხვა სახის ლექსიკურ **განმტკიცებას**, ისე, რომ ფუნდამენტურად არ ცვლის ინტეგრაციის ჯერ კიდევ დაბალ ხარისხს. ამ პოლიტიკის წინამორბედი განვითარებები ასახულია ხელშეკრულების დონეზე, თუმცა გადაწყვეტილების მიღების ძირითადი მეთოდი მას არ შეუცვლია. შეიარაღებული ძალების გამოყენებით, ინტეგრირებული საგარეო დაცვა, როგორც ჩანს, ევროინტეგრაციის კალენდრის ბოლო გვერდებზე აისახება. „რუბიკონის გადაკვეთა“ კავშირის საგარეო ძალაუფლებისკენ გზაზე, რაც გულისხმობს **სრულყოფილ საერთო თავდაცვას**, ჯერ არ დასრულებულა. ევროკავშირის არაერთი ქვეყნის პოლიტიკური პოზიციის გათვალისწინებით, ამის მიღწევა ნაკლებსავარაუდოა საშუალოვადიან პერიოდში (*Diedrichs/Jopp/Sandawi, Integr. 2004, 223*). წევრი სახელმწიფოები კვლავაც მთავარ როლს ასრულებენ, როგორც კიდევ ერთხელ აჩვენა უკრაინის კრიზისმა.

§40. ერთიანი სავაჭრო პოლიტიკა და განვითარების პოლიტიკა

ლიტერატურა: ერთიანი სავაჭრო პოლიტიკა *Herrmann, Common Commercial Policy after Nice, MLRev 2002, 7; Duvigneau, Handelsliberalisierung und Marktintegration unter dem WTO/GATT-Recht, 2005; Streinz/Krenzler/Herrmann, Die Außenwirtschaftspolitik der EU nach dem Verfassungsvertrag, 2006; hlrs, Subventionen imWTO- und EG-Recht, 2007; Leal-Arcas, Theory and Practice of EC External Trade Law and Policy, 2007; Bungenberg, Außenbeziehungen und Außenhandelspolitik, EuR-Beiheft 1/2009, 195; Tietje, Außenwirtschaftsrechtliche Dimension der europäischen Wirtschaftsverfassung, in: Fastenrath/Nowak (Hrsg.), Der Lissabonner Reformvertrag, 2009, 237; Herrmann, Die gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Union im Lissabon-Urteil, EuR-Beiheft 1/2010, 193; Classen, Der EuGH und die Schiedsgerichtsbarkeit in Investitionsschutzabkommen, EuR 2012, 611; Wölker, Die Stellung der Europäischen Union in den Organen der Welthandelsorganisation, EuR-Beiheft 2/2012, 125; Ohler, Die Bindung der Europäischen Union an das WTO-Recht, EuR-Beiheft 2/2012, 137; Hoffmeister, Der Beitrag der EU zur Entwicklung des besonderen Völkerrechts, EuR-Beiheft 2/2012, 247; Dimopoulos, EU Foreign Investment Law, EuLR 2013, 131; Stöckel, Smart Sanctions in der EU, 2014; Weiß, Vertragliche Handelspolitik der EU, EnzyklEuR Bd. 10, 2014, 515; Geurts/Schubert, Rechtsfragen von Embargomaßnahmen, RIW 2015, 32; Schwendinger/Trennt, Die Russland-Embargo-VO, EuZW 2015, 93; von Bernstorff, Das neue EU-Zollrecht, RIW 2015, 777; Burke, Die EU-Wirtschaftssanktionen gegen Russland und die russischen Gegensanktionen: Vereinbarkeit mit dem WTO-Recht, IWRZ 2016, 264; Herrmann/Müller-Ibold, Die Entwicklung des europäischen Außenwirtschaftsrechts, EuZW 2016, 646; Krajewski, Normative Grundlagen der EU-Außenwirtschaftsbeziehungen: Verbindlich, umsetzbar und angewandt?, EuR 2016, 235; Weiß, Kompetenzverteilung bei gemischten Abkommen am Beispiel des TTIP, DÖV 2016, 537.*

განვითარების პოლიტიკა: *Dialer*, Die EU-Entwicklungspolitik im Brennpunkt, 2007; *Müller*, Europäische Entwicklungspolitik zwischen gemeinschaftlicher Handelspolitik, intergouvernementaler Außenpolitik und ökonomischer Effizienz, 2007; *Knodt*, Entwicklungspolitik, in: Politikfelder im EU-Mehrebenensystem, 2008, 81; *Martenczuk*, Die Kooperation der EU mit Entwicklungsländern und Drittstaaten nach dem Vertrag von Lissabon, EuR-Beiheft 2/2008, 36; *Hoffmeister*, Der Beitrag der EU zur Entwicklung des besonderen Völkerrechts, EuR-Beiheft 2/2012, 247; *Holzhauser/Kaltenborn*, Der Europäische Auswärtige Dienst und die neuen Kompetenzzuordnungen im Rahmen der Europäischen Entwicklungszusammenarbeit, EuR 2012, 100; *Schill*, Investitionsschutzrecht als Entwicklungsvölkerrecht, ZaöRV 2012, 261; *Broberg*, EU External Action in the field of Development Cooperation Policy, 2014; *Müller*, Das Kohärenzgebot im Entwicklungsrecht der EU, 2015; *Sangmeister/Wagner*, Verändert die europäische Flüchtlingskrise die Entwicklungszusammenarbeit?, 2017; *Journö*, Die Beziehungen der Europäischen Union mit den sogenannten AKP-Staaten, 2017.

I. ერთიანი სავაჭრო პოლიტიკა ევროკავშირის ინტეგრირებულ საგარეო ურთიერთობებში

ამერიკის შეერთებულ შტატებსა და იაპონიასთან ერთად, ევროკავშირი მსოფლიოს **1**
სამ უდიდეს სავაჭრო ზონაში („სამეული“) შედის. შესაბამისად, იგი ერთ-ერთი მთავარი მოთამაშეა, რომელსაც გადამწყვეტი გავლენა აქვს გლობალურ ეკონომიკურ მოვლენებზე. თავის სავაჭრო-პოლიტიკურ ფუნქციას ის ასრულებს ერთიანი სავაჭრო პოლიტიკის (GHP) ფარგლებში, რომელიც თავისუფალი შიდა შიდა ბაზრის, განსაკუთრებით, **საბაჟო კავშირის** (ერთიანი საბაჟო ტარიფით) შექმნის შედეგად ჩამოყალიბდა. სხვა საკავშირო პოლიტიკები (მაგ.: სასოფლო-სამეურნეო ან სატრანსპორტო) შეიძლება (მაგრამ აუცილებელი არის) განიცდოს საერთო და ერთიანი საგარეო რეჟიმი. საბაჟო კავშირის დაარსებისა და ლიბერალური შიდა ბაზრის შექმნის შემდეგ, უნდა მიღებულიყო *ერთიანი* გადაწყვეტილება, თუ როგორ უნდა ეწარმოებინა კავშირის ვაჭრობა მესამე ქვეყნებთან. **ავტონომიური და სახელშეკრულებო მეორეულსამართლებრივი რეგულაციების სიხეზით, ერთიანი სავაჭრო პოლიტიკა** (206-ე მუხლი, AEUV) კავშირის ინტეგრირებული საგარეო ურთიერთობების მთავარ ელემენტად იქცა. იგი არ მიემართება პროტექციონისტულ „ევროპულ ციხესიმაგრეს“, მაგრამ მიზნად ისახავს **მსოფლიო ვაჭრობის ლიბერალური განვითარების** ხელშეწყობას, რასაც ლობირებდა გერმანია 1956/57 წლებში სახელშეკრულებო მოლაპარაკებისას (206-ე მუხლი, AEUV).

მაშინაც კი, თუ ბაზრების გახსნა და პროდუქციის, პირებისა და კაპიტალის გადაადგილების ლიბერალიზაცია მარეგულირებელი პოლიტიკის თვალსაზრისით მიზანშეწონილია, ეს პირდაპირ არ ახდენს პოლიტიკური გადაწყვეტილების პრეიუდიციას. საგარეო სავაჭრო პოლიტიკა ყოველთვის არის პოლიტიკა და, ამრიგად, იგი ვითარდება როგორც **დემოკრატიული პროცესის** ნაწილი. გამოცდილება აჩვენებს, რომ ამ პროცესში მიიღება ისეთი გადაწყვეტილებები, რომლებიც ეკონომიკური კეთილდღეობის თვალსაზრისით, სუბოპტიმალურია. ეს შეიძლება გამოიწვიოს **პოლიტიკური პროცესის დამახინჯებამ**, თუმცა, ასევე შეიძლება უკავშირდებოდეს შესაბამისი უპირატესობის სტრუქტურებსაც. ამ თვალსაზრისით, მართვია ახსნა, თუ რატომ არ აისახება **2**

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების ფუნდამენტურად ლიბერალური მოთხოვნები ლიბერალურ სავაჭრო პოლიტიკაში. სამართლებრივი თვალსაზრისით, არანაირი წინააღმდეგობა არ არსებობს: ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების პროგრამულ და თელოლოგიურ მოთხოვნებს იმდენად მცირე სავალდებულო ძალა აქვთ სამართლებრივი თვალსაზრისით, რომ რთულია საუბარი კანონდარღვევაზე, მაშინაც კი, როდესაც პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღები ორგანოები არჩევენს მკაფიოდ პროტექციონისტული მიდგომების სასარგებლოდ აკეთებენ. გარდა ამისა, ხსენებული ხელშეკრულება ადგენს საპირისპირო აქცენტებს, რომელთა გამოყენებაც შესაძლებელია ლიბერალიზაციის მოთხოვნის სანაღმდეგოდ („მსოფლიო ვაჭრობის ჰარმონიული განვითარების“ მიზანი, 206-ე მუხლი, AEUV)).

- 3 ერთიანი სავაჭრო პოლიტიკა მჭიდროდ უკავშირდება **ევროკავშირის განვითარების პოლიტიკას** (დღესდღეობით, ეს განსაკუთრებულად ეხება თანამშრომლობას განვითარების სფეროში, 208-211 მუხლების (AEUV) შესაბამისად). იგი სათავეს 1958 წლიდან იღებს, როდესაც დაიწყო საფრანგეთისა და სხვა წევრი სახელმწიფოების ყოფილი კოლონიების „განვითარების ასოცირება“. ამ კუთხით, დანარჩენი ინფორმაცია შეგიძლიათ იპოვოთ **ოკეანის გაღმა ქვეყნებისა და ტერიტორიების ასოცირებაში** (ÜLG – 217-ე მუხლი, AEUV). ყოფილი კოლონიების ადრინდელი ასოცირება ამჟამად დიდწილად რეგულირდება პარტნიორობის ხელშეკრულებით („ლომე/კოტონუს პოლიტიკა“), რომელიც შეეხება **ევროკავშირისა და აფრიკის, კარიბის აუზისა და წყნარი ოკეანის რეგიონის ქვეყნების** განვითარებას.

II. საბაჟო კავშირის საგარეო განზომილება

ლიტერატურა: *Dorsch*, Zollrecht (Losebl., fortl.); *Wolffgang/Natzel*, Fortentwicklung des Zollrechts durch Sicherheitsänderung und Modernisierten Zollkodex, EuZW 2008, 39; *Müller-Eiselt*, EG-Zollrecht, (Losebl., fortl.); *Weiß*, Welthandelsrechtliche Herausforderungen für die Europäische Zollunion, ZfZVerbSt 2009, 150; *Gormley*, EU Law of Free Movement of Goods and Customs Union, 2009; *Lux/Sack*, Zollrecht, in: *Daus* (Hrsg.), Hdb. EU-WirtschaftsR, C II., 2012; *Witte/Wolffgang* (Hrsg.), Europäisches Zollrecht, 7. Aufl. 2012; *Witte*, Zollkodex, 6. Aufl. 2013; *Witte/Wolffgang* (Hrsg.), Europäisches Zollrecht, 8. Aufl. 2016; *Looks/Dersch*, Reform des Zollrechts der Europäischen Union – das bringt der neue Unionszollkodex, DStR 2016, 1185.

- 4 საბაჟო კავშირი ერთიანი საგარეო სავაჭრო პოლიტიკის განუყოფელი ნაწილია. საბაჟო პოლიტიკის პოლიტიკური კონტროლის ეფექტი შემცირდა ინტეგრაციისა (რომელიც ამჟამად WTO-ის კანონმდებლობის შესაბამისად ხორციელდება) და სხვა დამცავი საშუალებების გამოყენებით. თუმცა, ზოგიერთ სფეროში იგი კვლავ ინარჩუნებს მნიშვნელობას. კერძოდ, ძლიერი პოლიტიკური ზეწოლის პირობებში ანტიდემპინგური ზომები კვლავ გამოიყენება პროტექციონისტული მიზნებისათვის.

1. საერთო საბაჟო ტარიფი (GZT)

- 5 ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების დაარსების შემდეგ, საბაჟო კავშირის შექმნით სწრაფად წარმოიქმნა საერთო ბაზრის ქვაკუთხედი. გაერთიანების შიგნით შიდა ტა-

რიგები გაუქმდა უკვე 1968 წლის 1 ივნისს (1970 წლის 1 იანვრის ნაცვლად). ამ დღიდან მოყოლებული, საერთო საბაჟო ტარიფი მოქმედებდა სამრეწველო პროდუქტებისთვის. ამჟამად ევროკავშირის საბაჟო გადასახადები ერთნაირად რეგულირდება **საერთო საბაჟო ტარიფით (GZT)** (რეგულაცია 2658/87, ABl. 1987, L 256/1, ცვლილებებითა და ყოველწლიურად ახალი დანართით; ევროპული კავშირის მოქმედი სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 02.20.10). საბაჟო პრაქტიკისთვის საერთო საბაჟო ტარიფი მუდმივად განახლდება ე.წ. „სამომხმარებლო ტარიფის“ სახით (**„ევროგაერთიანების ინტეგრირებული ტარიფი“ = TARIC**). საერთო საბაჟო ტარიფი მოიცავს, დაახლოებით, 3000 სატარიფო ხაზს. წევრ სახელმწიფოებს აღარ აქვთ კანონშემოქმედების უფლებამოსილებები ამ სფეროში (მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV; EuGH, 18.2.1970, 8, Rs. 40/69, „Hauptzollamt Hamburg“).

კავშირის საბაჟო ტერიტორია ძირითადად ემთხვევა ხელშეკრულებების ტერიტორიული მოქმედების სფეროს, 349-ე და 355-ე მუხლების (AEUV) შესაბამისად (*Rogmann, ZfZ* 1996, 194). ისტორიული და გეოგრაფიული თავისებურებების გამო, მოქმედებს ცალკეული გადახრები კანონმდებლიდან. საბაჟო კოდექსის მე-4 მუხლი ითვალისწინებს სპეციალურ რეგულაციებს კონკრეტულ ტერიტორიებზე, როგორიცაა მონაკო, ბუზინგენი, ჰელგოლანდი და ოკეანის გაღმა ტერიტორიები. **სანაპირო ზოლში** საბაჟო ტერიტორიის განსაკუთრებული მახასიათებლები საზღვაო სამართალში განვითარებული მოვლენების შედეგია (*Müller, ZfZ* 1985, 290).

საერთო საბაჟო ტარიფის შემოღებიდან, მისი სატარიფო განაკვეთები მრავალჯერ შეიცვალა, როგორც **ავტონომიურად** (31-ე მუხლი, AEUV), ისე საერთაშორისო სამართლებრივად (206-ე; 218-ე მუხლები, AEUV), **მესამე ქვეყნებთან გაფორმებული ხელშეკრულებების** საფუძველზე. სახელშეკრულებო ცვლილებები, ძირითადად, განხორციელდა GATT/WTO-ის მსოფლიო სავაჭრო კონფერენციებზე („რაუნდები“) – მაგალითად, ტოკიოსა (1973–1979) და ურუგვაის (1986–1993) რაუნდებში. როგორც წესი, ამ გზით საერთო საბაჟო ტარიფის განაკვეთი მნიშვნელოვნად მცირდებოდა. ინდუსტრიულ სექტორში ევროკავშირი მსოფლიოს ერთ-ერთი ყველაზე **დაბალი სატარიფო ზონაა**. სიტუაცია განსხვავებულია სოფლის მეურნეობის პროდუქტებთან მიმართებით.

2. საბაჟო კანონმდებლობის დაახლოება, საბაჟო კოდექსი და საბაჟო კავშირის სტრატეგიები

ერთიანი სავაჭრო საბაჟო ტარიფის შემოღება თავისთავად არ იძლევა გარანტიას, რომ ეს ტარიფი ერთნაირად იქნება გამოყენებული ყველა წევრ სახელმწიფოში და განბაჟება ყველგან იმავე ან, თუნდაც, მსგავსი კრიტერიუმებით განხორციელდება. ეს საბაჟო ჰარმონიზაციის მხოლოდ პირველი ეტაპია. ვაჭრობის შეფერხებისა და კონკურენციის დამახინჯების ასარიდებლად, აუცილებელი იყო საკავშირო კანონმდებლობით გათვალისწინებული დებულებების ამოქმედება და **ეროვნული საბაჟო სამართლის და ადმინისტრაციული რეგულაციების დაახლოება**. ამ მიზნით, 1992 წელს პირველად მიიღეს **გაერთიანების საბაჟო კოდექსი**, რომელიც მოდერნიზებულია

2008 (რეგულაცია 450/2008, ABI. L 145/1) და 2013 (რეგულაცია 952/2013, ABI. L 269/1) წლებში (ევროპული კავშირის მოქმედი სამართლის პუბლიკაციების ცნობარი 02.20). 2013 წლის ვერსიას მატერიალურსამართლებრივი შედეგები მოჰყვა 2016 წლის მაისიდან. მატერიალური საბაჟო სამართლის გარდა, საბაჟო კოდექსში პარმონიზებულია კანონმდებლობა საბაჟო პროცედურების შესახებ. კოდექსი შეიცავს რეგულაციებს საქონლის წარმოშობის, საბაჟო ღირებულების, საბაჟო დავალიანების, ტრანზიტის, საბაჟო სანჯობის, თავისუფალი ზონებისა და პროდუქტის სხვა ქვეყანაში გადამუშავების შესახებ; ასევე, რეგულაციებს, რომლებიც უზრუნველყოფს ეროვნული საბაჟო ორგანოების მიერ კავშირში საბაჟო ტარიფის ერთგვაროვან გამოყენებას. კოდექსს ახლავს კომისიის მიერ მიღებული აღმასრულებელი რეგულაციებიც. საბაჟო კანონმდებლობის შემდგომი დაახლოება შეიძლება განხორციელდეს ავტონომიურად, 31-ე მუხლის (AEUV) შესაბამისად, ან სავაჭრო ხელშეკრულებების ფარგლებში – 207-ე მუხლის (AEUV) შესაბამისად. ამ სფეროში ევროკავშირს აქვს განსაკუთრებული კომპეტენცია (მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV); ამჟამად, საბაჟო კანონმდებლობა მთლიანად რეგულირდება ევროკავშირის დონეზე.

- 9 საბაჟო კანონმდებლობას, ძირითადად, ეროვნული ორგანოები იყენებენ. ამასთან დაკავშირებით, 1997 წლის ამსტერდამის ხელშეკრულებამ შექმნა კავშირის კომპეტენცია, რომლის მიხედვითაც, ერთიანი სავაჭრო პოლიტიკის ფარგლებში კავშირს შეუძლია გააფართოოს **ადმინისტრაციული თანამშრომლობა საბაჟო საკითხებში** (33-ე მუხლი, AEUV; რეგულაცია 515/97, ABI. L 82/1). ეს ეხება როგორც პორიზონტალურ კოორდინაციას წევრ სახელმწიფოებს შორის, ასევე ვერტიკალურ კოორდინაციას კომისიასა და წევრ სახელმწიფოებს შორის. ამ მიზნით, უკვე დიდი ხანია არსებობს „ურთიერთდახმარების სამუშაო ჯგუფი 92“. თანამშრომლობა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია **ეკონომიკური დანაშაულის** წინააღმდეგ ბრძოლაში (კონტრაბანდა, ფალსიფიკაცია, თაღლითობა და ა.შ.). გარდა ამისა, ეროვნულ ორგანოებს შორის შეიქმნა ადმინისტრაციული ურთიერთდახმარება (კონვენცია ადმინისტრაციული ურთიერთდახმარებისა და საბაჟო ადმინისტრაციების შორის თანამშრომლობის შესახებ, ABI. 1998, C 24/1 და C 189/1). უამრავი ინდივიდუალური ზომის მეშვეობით, საბაჟო და კომისია ცდილობენ, განახორციელონ „სტრატეგია საბაჟო კავშირისთვის“ (მაგ.: 2013 წლის 11 დეკემბრის დოკუმენტი „საბაჟო 2020“). ლისაბონის ხელშეკრულების ძალაში შესვლის შემდეგ, ევროკავშირს ასევე შეუძლია გამოიყენოს სისხლის სამართლის კანონმდებლობა საბაჟო კონტროლის ეფექტიანობის გასაზრდელად (83-ე მუხლი, AEUV).

3. ბაჟის ეკვივალენტური გადასახადები მესამე ქვეყნებთან ვაჭრობისას

- 10 საერთო საბაჟო ტარიფის შემოღებისას, ასევე, ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების 131-ე მუხლის დებულებებში, რომლებიც არეგულირებს **ერთიან სავაჭრო პოლიტიკას**, არ არის გათვალისწინებული ბაჟის ეკვივალენტური ეფექტის მქონე გადასახადების აკრძალვა მესამე ქვეყნებთან ვაჭრობისთვის. მსგავსი საბაჟო გადასახადების შეგროვების აკრძალვა (30-ე მუხლი, AEUV) ვრცელდება მხოლოდ კავშირის ტერიტორიაზე. მიუხედავად ამისა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ თანმიმდევრულად დაადგინა, რომ ერთიანი სავაჭრო პოლიტიკის ძირითადი მიზანი, საერთო საბაჟო ტარიფის ფუნქციონირების ჩათვლით, არის ის, რომ წევრმა სახელმწიფოებმა ცალმხრივად არ დააწესონ ახალი გადასახადები, ან გაზარდონ უკვე არსებული გადასახადები **მესამე ქვეყნებიდან პირდაპირ იმპორტზე (თავშეკავების ვალდებულება**, იხ. მაგ.: EuGH, 16.3.1983, Rs. 290/81, „Singer und Geigy“). ევროკავშირის სავაჭრო ხელშეკრულებები და საერთო სასოფლო-სამეურნეო ბაზრის ორგანიზაციები რეგულარულად კრძალავს მესამე ქვეყნებთან ვაჭრობაში ბაჟის ეკვივალენტური გადასახადების შეგროვებას. ამასთან, შეიძლება დაწესდეს ადმინისტრაციული მომსახურების გადასახადი (EuGH, 31.1.1984, Rs. C-1/83, „Intercontinentale Fleischhandels-gesellschaft“).

III. ერთიანი სავაჭრო პოლიტიკა

ლიტერატურა: Herrmann u. a., Die Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Union nach dem Verfassungsvertrag, 2006; Bungenberg, in: Schwarze/Hatje (Hrsg.), Der Reformvertrag von Lissabon, EuR-Beiheft 1/2009, 195; Tietje, Die Außenwirtschaftsverfassung der EU nach dem Vertrag von Lissabon, 2009; Bungenberg, Going Global? The EU CCP After Lisbon, European Yearbook of Intern. Econ. Law 2009, 123; Tietje, Die GASP der EU im System des Welthandelsrechts, FS Hilf, 2009, 33; Ohler, in: Eilmansberger u. a. (Hrsg.), Rechtsfragen der Implementierung des Vertrags von Lissabon, 2011, 407; Bungenberg (Hrsg.), Die Gemeinsame Handelspolitik der EU nach Lissabon, 2011; Hindelang, Member State BITs – There's Still (Some) Life in the Old Dog Yet, Yearbook International Investment Law & Policy 2010–2011, 217; Werner, Das neue Außenwirtschaftsrecht, StBW 2013, 996; Bings, Neuordnung der Außenhandelskompetenzen, 2014; Altemöller, Das Welthandelssystem nach der Ministerkonferenz in Bali: Eine Zukunft für den Multilateralismus?, EuZW 2015, 135–140; Daiber, Das Freihandelsabkommen zwischen der EU und Südkorea, EuR 2015, 542; Holterhus, Eilanträge in Sachen CETA – Europäische Außenhandelspolitik im Mehrebenen-geflecht von Verfassungs-, Unions- und Völkerrecht, EuZW 2016, 896; Bungenberg/Herrmann (Hrsg.), Die gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Union: Fünf Jahre nach Lissabon – Quo Vadis?, 2016; Bungenberg, Die Gemeinsame Handelspolitik, parlamentarische Beteiligung und das Singapur-Gutachten des EuGH, in: Kadelbach (Hrsg.), Die Welt und Wir: Die Außenbeziehungen der EU, 2017, 133.

1. სახელშეკრულებო საფუძვლები

ერთიანი სავაჭრო პოლიტიკის (206-ე მუხლი, AEUV) სახელშეკრულებო რეგულირება ადვილი გასაგები არ არის. ხელშეკრულების ტექსტი ძალზე ჩახლართულია და ხშირად მისი გაგება მხოლოდ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრეცედენტული სამართლისა და კავშირის პრაქტიკის გათვალისწინებით შეიძლება (Taraschka, Die Kompetenzen der EU im Bereich der Handelspolitik, 2001). მოქმედ ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულებაში **ერთიანი სავაჭრო პოლიტიკა (GHP)** აღარ განისაზღვრება ერთ-ერთ ძირითად მიზნად (განსხვავებით ნიცის ხელშეკრულების მე-3 მუხლისგან). თუმცა, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების პრეამბულაში (მე-6 პუნქტი) საუბარია, რომ ერთიანმა სავაჭრო პოლიტიკამ ხელი უნდა შეუწყოს სახელმწიფოთა შორის ვაჭრობაზე შეზღუდვების თანდათანობით მოხსნას. **ძირითადი ნორმა არის 207-ე მუხლი (AEUV)**, რომელიც განსაზღვრავს კავშირის კომპეტენციას ავტონომიური და სახელშეკრულებო რეგულირების სფეროში და ქმნის სპეციალურ რეგულაციას ევროკავშირის სავაჭრო ხელშეკრულებათა გაფორმების შესახებ (218-ე მუხლი, AEUV). 215-ე მუხლი (AEUV) ადგენს **ეკონომიკური სანქციების** კომპეტენციას სავაჭრო პოლიტიკისა და ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ჭრილში.

ა) ღიაობა და თავისუფლება

ევროკავშირმა საკუთარ თავზე აიღო ვალდებულება, რომ გაატაროს ღია სავაჭრო პოლიტიკა, რომელიც თავისი არსით „ევროპის ციხესიმაგრის“ წინააღმდეგ არის მიმართული. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 206-ე მუხლის თანახმად, ხელშეკრულების ავტორი, საბაჟო კავშირის შექმნით, მიზნად ისახავს

„მსოფლიო ვაჭრობის ჰარმონიულ განვითარებას“, რაც **საერთაშორისო ვაჭრობაში შეზღუდვების თანდათანობით მოხსნას** გულისხმობს. ღია სავაჭრო პოლიტიკისადმი ეს ერთგულება/ვალდებულება მომდინარეობს თავისუფალი ვაჭრობის დიდი მიმდევრის, *ლუდვიგ ერჰარდის* მოთხოვნებიდან, რომლებსაც იგი აყენებდა 1956/57 წლებში ხელშეკრულებაზე მოლაპარაკებისას. დღესდღეობით ისინი შეესაბამება ინდუსტრიული ევროკავშირის ძირითად ინტერესებს აყვავების პროცესში მყოფ მსოფლიო ვაჭრობაში. 2006-ე მუხლი (AEUV) გამოხატავს ევროკავშირის მიერ **საკუთარი თავის დავალდებულებას** და, შესაბამისად, უფრო მეტია, ვიდრე არასავალდებულო ძალის მქონე პროგრამათა ერთობლიობა (EuGH, 5.5.1981, Rs. 112/80, „Dürbeck“; EuGH, 15.7.1982, Rs. 245/81, „EDEKA“). „ექვის შემთხვევაში“, ევროკავშირი ღია უნდა იყოს საერთაშორისო ვაჭრობისთვის. ევროკავშირის ვალდებულებები მოქმედებს წევრი სახელმწიფოებისა და ევროკავშირის მოქალაქეების მიმართ, მაგრამ არა მესამე ქვეყნებთან ურთიერთობაში. ამასთან, თავისი ფართო ფორმულირების გათვალისწინებით, 2006-ე მუხლი (AEUV), პრაქტიკულად, არ არის სასამართლო წესით იძულებით აღსრულებადი. დღესდღეობით, რწმენას, რომ ლიბერალური საერთაშორისო სავაჭრო წესრიგი ყველასთვის კეთილდღეობის მომტანია, ყველგან აღარ იზიარებენ; ამრიგად, თავისი გარემოცვა ევროკავშირს უმწეო მდგომარეობაში აყენებს, რაც მას აიძულებს კონკრეტული ინტერესების დაცვას.

- 13** 2006-ე (AEUV) მუხლი არ კრძალავს **ევროკავშირის მიერ სავაჭრო თავდაცვითი ზომების** მიღებას, თუმცა ისინი უნდა იყოს გამართლებული; ასევე, ემსახურებოდეს ხელშეკრულების სხვა მიზნების მიღწევას, ან „სამართლიანი“ მსოფლიო ვაჭრობის უზრუნველყოფას; გარდა ამისა, არსებობს დამცავი ინსტრუმენტები, რომლებიც „უსაფრთხოების სარქველის“ ფუნქციას ასრულებენ მაღალი პროტექციონისტული ზეწოლის შემთხვევაში (*Nettesheim, Ziele des Antidumping- und Antisubventionsrechts*, 1994). საექვო პროტექციონიზმის საზღვარი არამყარია. **ევროკავშირის სოფლის მეურნეობის საგარეო რეჟიმი** „ნაცრისფერი ზონის“ კლასიკური მაგალითია ევროკავშირის ლეგიტიმური უპირატესობის შენარჩუნებასა და მისგან მომდინარე სოფლის მეურნეობის დაცვას შორის. გადაჭარბებული პროტექციონიზმის ნიმუშია 1993 წლის ბანანის საბაზრო რეჟიმი. ევროკავშირის სოფლის მეურნეობის საგარეო დაცვისა და საექსპორტო სუბსიდიების აღმოფხვრა WTO-ის რაუნდების მთავარი თემაა. მათგან უკანასკნელი 2001 წელს დოჰაში ჩავარდა (*Hofmann/Tondl, The European Union and the WTO Doha Round*, 2007).

ბ) კომპეტენციების მოცულობა

- 14** ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება არ შეიცავს შინაარსის აბსტრაქტულ განმარტებას, რომელიც ინტეგრირებული „სავაჭრო პოლიტიკის“ საგანი უნდა იყოს. პრაქტიკაში ერთიანი სავაჭრო პოლიტიკა **განსაკუთრებულად** მოიცავს შემდეგ საკითხებს: საბაჟო გადასახადის შეცვლა, საბაჟო და სავაჭრო ხელშეკრულებების დადება, ლიბერალიზაციის ზომების სტანდარტიზაცია, საექსპორტო პოლიტიკა და სავაჭრო თავდაცვის ზომები, მაგალითად, დემინგისა და სუბსიდიების შემთხვევაში (2007-ე მუხლის პირველი აბზაცი, AEUV). ხელშეკრულების განვითარებამ – ამსტერდამიდან (1997), ნიცის (2001) გავლით, ლისაბონამდე (2009) – განაპირობა სავაჭრო პოლიტიკის კომპეტენციათა თანდათანობითი გაფართოება. განსაკუთრებით, „ლისაბონი“ აღმოჩნდა მნიშვნელოვანი ნახტომი განვითარებაში. ამჟამად, ევროკავშირის უფლებამოსილებები უმეტესწილად ემთხვევა მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზა-

ციის მოქმედების სფეროს. იგი აღიჭურვა **მომსახურებასა და ინტელექტუალური საკუთრების სავაჭრო ასპექტებთან** (GATS/TRIPS) დაკავშირებულ ხელშეკრულებათა გაფორმების კომპეტენციით; ასევე, დღესდღეობით ერთიან სავაჭრო პოლიტიკას ექვემდებარება **პირდაპირი ინვესტიციების რეგულირება** (207-ე მუხლის პირველი აბზაცი, AEUV). ჯერჯერობით გაურკვეველია, უნდა გამოიყენებოდეს თუ არა აღნიშნული პოლიტიკა პორტფელურ ინვესტიციებზეც (იხ. EuGH, 16.5.2017, Gutachten 2/15, „EUSFTA“; *Weiβ* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 63. EL 2017, 207-ე მუხლი, AEUV). წინააღმდეგ შემთხვევაში, ორმხრივი ინვესტიციების ხელშეკრულებები უნდა გაფორმდეს შერეული ხელშეკრულებების სახით, თუკი ისინი მოიცავს ინვესტიციის ორივე ფორმას. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო მიიჩნევს, რომ კავშირის სამართლის ავტონომიაზე უარყოფითად იმოქმედებს ნევრ სახელმწიფოთა მიერ ორმხრივი ინვესტიციების შესახებ ისეთი ხელშეკრულებების გაფორმება, რომლებიც ითვალისწინებს ინვესტორებსა და სახელმწიფოს შორის დავების მოგვარებას არასახელმწიფო საარბიტრაჟო სასამართლოებში (EuGH, 6.3.2018, Rs. C-284/16, „Achmea“; *Stöbener de Mora*, EuZW 2018, 363; *Miller*, EuZW 2018, 357; *Classen*, EuR 2017, 360).

ხანგრძლივი **დავა**, თუ სად გადის სავაჭრო პოლიტიკის **კონცეპტუალური ზღვარი** 15 ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებაში, მიუხედავად სასამართლოს პრეცედენტული სამართლით გათვალისწინებული სხვადასხვა განმარტებისა და 207-ე მუხლის (AEUV) დამატებებისა, ჯერ კიდევ არ დასრულებულა (*Nettesheim*, *Umfassende Freihandelsabkommen und Grundgesetz*, 2017). 207-ე მუხლის (AEUV) ფარგლებში განსახილველად, ჯერაც გაურკვეველია, ზომა (საბოლოოდ) სახელმწიფოებს შორის ვაჭრობაზე გავლენას უნდა მიემართებოდეს, თუ (ინსტრუმენტული თვალსაზრისით) გადამწყვეტი მისი ფორმაა. ასევე საკამათოა, რამდენად შეიძლება სავაჭრო პოლიტიკა გავრცელდეს ნევრ სახელმწიფოთა მარეგულირებელ ზომებზე „საზღვრებს მიღმა“. სხვადასხვა დასკვნასა და გადაწყვეტილებაში სასამართლომ ერთიანი სავაჭრო პოლიტიკა ახალ სფეროებზე (მაგ.: მომსახურებებზე) გაავრცელა; **ყოველ შემთხვევაში, დროებით მაინც**, განსაზღვრა დინამიკური რეგულირების ფარგლები. ეს ასახავდა შემაკავებელ ტენდენციებს, რომლებიც იცავდა ნევრი სახელმწიფოების მონაწილეობას (EuGH, 15.11.1994, დასკვნა 1/94, „WTO“; EuGH, 24.3.1995, დასკვნა 2/92, „OECD“; EuGH, 12.12.2002, Rs. C-281/01, „Energy Star“). ზოგი საუბრობდა „სტატიკურ სასამართლო პრაქტიკაზე“ (კრიტიკული მოსაზრებები იხ. *Krenzler/da Fonseca-Wollheim*, EuR 1998, 223). იმავდროულად, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო აგრესიულად ცდილობს, კიდევ უფრო გააფართოოს ევროკავშირის კომპეტენციები (EuGH, 16.5.2017, Gutachten 2/15, „EUSFTA“; EuGH, 5.12.2017, Rs. C-6000/14, „Otif“). არსებითად, ევროკავშირის სავაჭრო პოლიტიკა კვლავ „განსაკუთრებით“ ღიად რჩება. ხელშეკრულებაში გათვალისწინებული ერთიანი სავაჭრო პოლიტიკის შინაარსი არ არის **ამომწურავი**. **საგარეო ეკონომიკური პოლიტიკის მთლიანობის** თვალსაზრისით, ისინი ღიაა განვითარებისათვის (EuGH, 4.10.1979, დასკვნა 1/78, „Naturkautschuk“). ცალკეულ შემთხვევებში, შეიძლება წარმოიშვას სხვა კომპეტენციებისგან გამიჯვნის (არც თუ ისე

იოლი) საკითხებიც (მაგ.: საგზაო მოძრაობის წესებსა ან კონკურენციის პოლიტიკასთან მიმართებით).

თუ საქმე ერთდროულად კავშირის ორ კომპეტენციასთან გვაქვს, გასათვალისწინებელია მათი დანიშნულება (EuGH, 22.10.2013, Rs. C-137/12, „KOM/Rat“). 207-ე მუხლის პირველი პუნქტის (AEUV) ფორმულირების თანდათანობითი გაფართოება ნათლად აჩვენებს, რომ სავაჭრო პოლიტიკის უფლებამოსილების შეძენა ევროკავშირის მხოლოდ მატერიალური საჭიროებების ან ეკონომიკური ვითარების საფუძველზე არ შეუძლია. ამას ცხადყოფს 207-ე მუხლის მე-6 პუნქტიც (AEUV).

გ) კომპეტენციების ხარისხი

- 16** სავაჭრო პოლიტიკის სფეროში ევროპული კავშირი ფლობს ექსკლუზიურ კომპეტენციებს (მე-3 მუხლის პირველი პუნქტი, AEUV; EuGH, 5.5.1981, Rs. 804/79, „Seefischerei-Erhaltungsmaßnahmen“; EuGH, 4.9.2014, Rs. C-114/12, „KOM/Rat“). ერთიანი სავაჭრო პოლიტიკა შიდა ბაზრის საგარეო მხარეა; მისი ძირითადი საფუძველია საბაჟო კავშირი. საქონლის გადაადგილების ეროვნული შეზღუდვები ზიანს აყენებს საბაჟო კავშირს. 207-ე მუხლის პირველი პუნქტის (AEUV) გაგებით, ექსკლუზიურობა, უპირველეს ყოვლისა, ეხება **საქონლისა და მომსახურების გადაადგილებას** (იხ. *von Bogdandy/Nettesheim*, EuZW 1993, 465: Differenzierung zwischen vertraglicher und autonomer HP). ნევრ სახელმწიფოებს ჩამოერთვათ ის უფლებამოსილებები, რომლებიც ნიცის ხელშეკრულებით ენიჭებოდათ მომსახურებით ვაჭრობის სფეროში, კერძოდ, კულტურული, აუდიოვიზუალური და საგანმანათლებლო კუთხით, აგრეთვე, ინტელექტუალური საკუთრების სავაჭრო ასპექტებთან დაკავშირებით (*Krenzler/Pitschas*, EuR 2001, 442). დღესდღეობით, ევროკავშირს აქვს **ფართო მარეგულირებელი კომპეტენციები** (განსაკუთრებით, ყველა სახის მომსახურების თავისუფლების სფეროში, საერთაშორისო სავაჭრო სამართლის შესაბამისად); გამონაკლისები არსებობს მხოლოდ სატრანსპორტო სექტორში (მე-5 პუნქტი), თუმცა გაურკვეველია, რამდენად „ღრმად“ იჭრება კომპეტენცია ნევრ სახელმწიფოთა მარეგულირებელ ავტონომიაში. ევროკავშირის კომპეტენციების განხორციელება მნიშვნელოვანი პოლიტიკური დაპირისპირების საგანი გახდა, განსაკუთრებით, კანადასთან დაგეგმილი CETA-ისა („Comprehensive Economic and Trade Agreement“) და აშშ-სთან ჯერჯერობით უშედეგო TTIP-ის („Transatlantic Trade and Investment Partnership“) გათვალისწინებით (*Mayer/Ermes*, ZRP 2014, 237; *Karpenstein/Kottmann*, EuZW 2015, 256; *Krajewski*, EuZW 2015, 301; *Mayr*, EuR 2015, 575). ერთიანი სავაჭრო პოლიტიკა არ მოიცავს დაფუძნების თავისუფლებასა და პირთა თავისუფალ გადაადგილებას, თუ საქმე მომსახურების მიწოდებას არ ეხება. ევროკავშირის ყოველთვის შეუძლია, ნევრ სახელმწიფოებს **მისცეს** სავაჭრო პოლიტიკის დროებითი ზომების **მიღების უფლება**.

კავშირის ექსკლუზიური კომპეტენციების სფეროში, ნევრ სახელმწიფოებს სრულად ეკრძალებათ ნებისმიერი სახის მოქმედება; ეს ეხება მესამე პირებთან ხელშეკრულების გაფორმებასაც (იხ. *Repasi*, EuR 2013, 45). პირდაპირი ინვესტიციების ჩარ-

თვამ 207-ე მუხლის პირველ პუნქტში (AEUV) ეჭვქვეშ დააყენა წევრ სახელმწიფოთა მიერ ინვესტიციების დაცვის შესახებ (BITs) გაფორმებული ორმხრივი ხელშეკრულებების სტატუსი (*Terhechte*, EuR 2010, 517; *Schäfer/Gaffney*, *SchiedsVZ* 2013, 68). *Achmea*-ს გადაწყვეტილებას ეჭვები არ გაუქარწყლებია (EuGH, 6.3.2017, Rs. C-284/16, „*Achmea*“). უპირველეს ყოვლისა, პოლიტიკური ამოცანაა ის, რომ ინვესტიციების დაცვის სფეროში არ წარმოიშვას ხარვეზები და მკვეთრად არ შეჩერდეს ინვესტიციები.

წევრი სახელმწიფოები მნიშვნელოვანწილად ახორციელებენ ერთგვარ **„მეორეულ სავაჭრო სა- 17
ვაჭრო პოლიტიკას“** ხელშეკრულების მიჯნაზე (*Hailbronner/Bierwagen*, NJW 1989, 1385). ნაწილობრივ, ეს ნამდვილად სავაჭრო პოლიტიკით არის მოტივირებული და ხორციელდება სექტორთა-შორისი შეთანხმებების (*Industry-to-Industry-Arrangements*) ფორმით, ან სხვადასხვა სახის **ნება-ყოფლობითი შეზღუდვის ხელშეკრულებებით**, რომლებიც მოიცავს სახელმწიფოს მონაწილეობას. უფრო მნიშვნელოვანია **წევრი სახელმწიფოების ავტონომიური სავაჭრო პოლიტიკა**, ვინაიდან იგი დაცულია უსაფრთხოების პოლიტიკის მიზეზებით (346-ე მუხლი, AEUV). ერთი მხრივ, ის მოიცავს ორმაგი გამოყენების საქონლის დაშვების კომპეტენციებს 428/2009 რეგულაციის (ABl. L 134/1 [„*Dual-Use-Verordnung*“]) შესაბამისად, მეორე მხრივ კი – უსაფრთხოების პოლიტიკის ზომებს, რომლებიც ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ 346-ე მუხლის განმარტებისას დასაშვებად მიიჩნია, ექსპორტის ზოგადი რეგულაციის მე-11 მუხლის შესაბამისად (EuGH, 17.10.1995, Rs. C-70/94, „*Werner*“; EuGH, 17.10.1995, Rs. C-83/94, „*Leifer*“). გარდა ამისა, მას განეკუთვნება წევრ სახელმწიფოთა სავაჭრო ემბარგოებიც კონკრეტულ ქვეყნებთან მიმართებით (EuGH, 14.1.1997, Rs. C-124/95, „*Centro-Com*“), რაც ზოგჯერ მჭიდროდ უკავშირდება ზემოხსენებულ პირობებს. ეს ემბარგოები, უპირველეს ყოვლისა, მნიშვნელოვანია იმით, რომ შეუძლიათ, პარალელური რეგულირებით შეავსონ კავშირის სამართლის სავაჭრო ემბარგოების შეზღუდული მოქმედების ფარგლები, რაც, თავის მხრივ, გაერთო მიერ დაწესებული ემბარგოს სრული განხორციელების საშუალებას იძლევა (*Ress, Handelsembargo*, 237). და ბოლოს, „საზღვრის მიღმა“ ზომებმა შეიძლება მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინოს მესამე ქვეყნებთან ვაჭრობაზეც. **გერმანიის კანონმდებლობაში** შეიძლება ნახოთ შესაბამისი რეგულაციები – მაგალითად, სავაჭრო ვაჭრობის შესახებ კანონი (AWG [BGBl. 2013 I 1482]) და სავაჭრო ვაჭრობის რეგულაციაში (AWV [BGBl. 2013 I 2865]) (*Werner, StBW* 2013, 996). ბუნებრივია, საბრძოლო შეიარაღებით ვაჭრობა, საბრძოლო შეიარაღების კონტროლის შესახებ კანონის შესაბამისად, ექვემდებარება უფრო მაკაცრ კონტროლს (KrWaffKontrG (BGBl. 1990 I 2506, Änderungen)).

რაც შეეხება ევროკავშირის ექსკლუზიური კომპეტენციების მოცულობას, ახლა ჩნდება კითხვა, თუ რამდენად აუცილებელია წევრი სახელმწიფოების მონაწილეობა **WTO-ის შემდგომ განვითარებაში**. პოლიტიკური თვალსაზრისით, მათი გამორიცხვა წარმოუდგენელია. ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ ასევე უარყო ეს მოსაზრება, და გადაწყვეტილება წევრობის შესახებ, როგორც სახელმწიფო სუვერენიტეტის ელემენტი, ძირითადი კანონის 79-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მარადისობის გარანტიას დაუქვემდებარა (BVerfGE 123, 267 – Lissabon).

დ) პროცედურა

ავტონომიური ზომების მიღება დღეს შესაძლებელია ჩვეულებრივი საკანონმდებლო **18
პროცედურითაც** (207-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV), რაც **ევროპული პარლამენტის მონაწილეობასაც** გულისხმობს; ამრიგად, ევროპარლამენტმა საბოლოოდ **მოიპოვა** ხმის მიცემის უფლება კავშირის საქმიანობის ამ მნიშვნელოვან სფეროში. ამასთან, დამატებითი თავისებურებები ხელშეკრულებების დადების შესახებ არსებობს არა მხოლოდ ევროპარლამენტის ბოიკოის, არამედ საბჭოს გადაწყვეტილების აუცილებელი კვორუმის თვალსაზრისითაც (ერთსულოვნება მე-4 პუნქტის მე-3 ქვეპუნქტის შესაბამისად).

2. ავტონომიური სავაჭრო პოლიტიკის მიმოხილვა

ლიტერატურა: Hohmann/John, Kommentar zum Ausfuhrrecht, 2002; Streinz/Krenzler/Herrmann: Die Außenwirtschaftspolitik der EU nach dem Verfassungsvertrag, 2006; Ehlers, Subventionen im WTO- und EG-Recht, 2007; Leal-Arcas, Theory and Practice of EC External Trade Law and Policy, 2007; Kau, Die EUWirtschaftssanktionen gegen Russland im Licht der WTO-Regeln, EuZW 2017, 293; Gieseemann, Dual-Use-Güter: Neufassung der EU-Regelungen zur Exportkontrolle, GmbHR 2017, 106.

- 19** ევროპული კავშირი თავის ერთიან სავაჭრო პოლიტიკას ან ცალმხრივად (**ავტონომიურად**) ახორციელებს, ან ხელშეკრულებებს აფორმებს შესაბამის პარტნიორებთან. ავტონომიური ერთიანი სავაჭრო პოლიტიკის სამართლებრივი საფუძველია 207-ე მუხლის მე-2 პუნქტის (AEUV) ზოგადი კომპეტენცია, თუ სპეციალური ნორმები სხვა რამეს არ ითვალისწინებს. სამართლებრივი აქტები მიიღება საკანონმდებლო პროცედურის შესაბამისად. პრაქტიკაში მეორეული სავაჭრო სამართალი ძირითადად წარმოდგენილია იმ რეგულაციების სახით, რომლებიც გამოხატავს კომპეტენციებთან დაკავშირებულ სიტუაციას და უზრუნველყოფს მათ ერთიან გამოყენებას მთელი კავშირის მასშტაბით. სავაჭრო პოლიტიკის ძირითადი რეგულაციები ხშირად ანიჭებს კომისიას განხორციელების რეგულაციათა მიღების უფლებამოსილებას („მესამეული სავაჭრო სამართალი“; 290-ე მუხლის, AEUV). ავტონომიური ზომები ძირითადად მოიცავს **იმპორტსა და ექსპორტს** და შეიძლება ეხებოდეს ევროკავშირის შეთანხმებების შესრულებასაც.

ა) იმპორტის რეჟიმი

- 20** იმპორტის შემთხვევაში, შეიძლება საქმე გვექონდეს როგორც **სატარიფო**, ისე **არასატარიფო** ზომებთან. **სატარიფო ერთიანი სავაჭრო პოლიტიკის** საფუძველია საბაჟო კავშირი. იგი მოიცავს ერთიან საგარეო საბაჟო კანონმდებლობას. ტარიფების დანესებისას გასათვალისწინებელია სავაჭრო პოლიტიკის ვალდებულებები (მაგ.: GATT II მუხლი). სხვა შემთხვევაში, იგი განისაზღვრება პოლიტიკური მოსაზრებების საფუძველზე. სავაჭრო პოლიტიკის მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებს განეკუთვნება საერთო საბაჟო ტარიფის ცვლილებები. ზოგადად, საბაჟო განაკვეთების ავტონომიური ცვლილებები, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 31-ე მუხლის შესაბამისად, ხორციელდება საბჭოს გადაწყვეტილებით, რომელიც მიიღება კომისიის წინადადების საფუძველზე. ვინაიდან ცვლილებები, როგორც წესი, განპირობებულია სავაჭრო პოლიტიკის მიზეზებით, გადაწყვეტილება მიიღება 207-ე მუხლის (AEUV) შესაბამისად. საერთო საბაჟო ტარიფი ხშირად იცვლება მესამე ქვეყნებთან შეთანხმებების გამო, კერძოდ, GATT/WTO-ის სავაჭრო რაუნდების საფუძველზე. რეგულარულად მიიღება **უამრავი ინდივიდუალური გადაწყვეტილება საერთო საბაჟო ტარიფების შესახებ**.
- 21** ფუნდამენტური გაგებით, ევროკავშირის აქვს თავისუფლება, რომ შექმნას საკუთარი **იმპორტის არასატარიფო რეჟიმი** მესამე ქვეყნებთან მიმართებით და დაანსოს საერთო საბაჟო ტარიფები. მაგრამ, პოლიტიკური თვალსაზრისით, მან უნდა დაიცვას ნებაყოფლობითი ვალდებულება ღია სავაჭრო პოლიტიკის შესახებ (206 მუხლი,

AEUV). გარდა ამისა, დაცული უნდა იყოს მესამე ქვეყნების წინაშე ნაკისრი სახელშეკრულებო ვალდებულებები, განსაკუთრებით, WTO-ის ფარგლებში. ევროკავშირის იმპორტის არსებითი სამართლებრივი საფუძველია რეგულაცია 2015/478 (ABl. L 83/16), რომლის ძირითადი ელემენტი გახლავთ **თავისუფალი იმპორტის პრინციპი** (პირველი მუხლის მე-2 პუნქტი). ის ვრცელდება ყველა სახის იმპორტზე, რომლისთვისაც არ არსებობს სპეციალური რეგულაციები. ეროვნული კვოტები მესამე ქვეყნებთან მიმართებით მოიხსნა მათი ჩანაცვლების გარეშე. საბაჟო გადასახადების გარდა, ევროკავშირის სავაჭრო თავდაცვის ინსტრუმენტებია მხოლოდ **კავშირის კვოტები**. კვოტების მართვა ეყრდნობა 717/2008 რეგულაციას (ABl. L 198/1); ამასთან, მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის წევრებთან მიმართებით გასათვალისწინებელია GATT-ის შეზღუდვები. ევროპული კავშირის კანონმდებლობა უნდა შეესაბამებოდეს თავის GATT/WTO-ის ვალდებულებებს დამცავი ზომების ლიბერალიზაციისა (GATT 94-ის XI მუხლი) და დასაშვებობის (GATT 94-ის XIX მუხლი დამცავი ზომების კონვენციასთან ერთად, ABl. 1994 L 336/184) თაობაზე.

საერთო ბაზრის შესახებ რეგლამენტში არსებობს სპეციალური რეგულაციები **სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის** იმპორტზე. ამ სფეროში უზრუნველყოფილია ძლიერი საგარეო დაცვა. იმპორტიორი ქვეყნებისთვის (რეგულაცია 978/2012) დაწესებული შეღავათების ზოგადი სისტემა გულისხმობს იმპორტის საბაჟოსამართლებრივ დახმარებას. საგარეო დაცვა გაძლიერებულია ტექსტილის მგრძნობიარე სექტორშიც (რეგულაცია 2015/936); რეგულაცია თავისუფალი იმპორტის უფლებას იძლევა მხოლოდ იმ საქონელზე, რომელიც არ არის გრძელ დანართში. გარდა ამისა, სპეციალური რეგულაცია ვრცელდება სახელმწიფო სავაჭრო მონოპოლიების ქვეყნებიდან იმპორტზე (რეგულაცია 2015/755 (ABl. L 123/33), რომელიც ბოლო წლებში ასევე გაიზარდა.

ბ) ექსპორტის რეჟიმი

ისევე, როგორც იმპორტის შემთხვევაში, 207-ე მუხლის (AEUV) შესაბამისად, ევროპული კავშირი, **ძირითადად, „სუვერენულია“**, როდესაც საქმე ეხება მესამე ქვეყნებში ექსპორტის რეგულირებას. ამასთან, მან აქაც უნდა დაიცვას გლობალური სავაჭრო პოლიტიკის 206-ე მუხლის (AEUV) ნებაყოფლობითი ვალდებულება, აგრეთვე, სხვა სახელშეკრულებო ვალდებულებები, განსაკუთრებით, WTO-ის ფარგლებში. როგორც ერთ-ერთი მთავარი „საექსპორტო ძალა“, ევროკავშირი არსებითად დაინტერესებულია ექსპორტის ხელსაყრელი შესაძლებლობებით. აქედან გამომდინარე, ექსპორტის ზოგადი რეჟიმის გარდა, იგი ატარებს **ექსპორტის სტიმულირების სპეციფიკურ პოლიტიკას** („ექსპორტის პოლიტიკა“).

ევროკავშირიდან მესამე ქვეყნებში ექსპორტისთვის, 2015/479 რეგულაციის (ABl. L 83/34) თანახმად, **ექსპორტის თავისუფლება** ვრცელდება ყველა სახის საქონელზე. არსებობს მხოლოდ რამდენიმე **გამონაკლისი**. ეს ეხება გარკვეული სახის საქონლის (მაგ.: ნედლი ზეთი) მიწოდების კრიზისს და შემთხვევებს, როდესაც მოქმედებს საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის ეროვნული ზომები (რეგულაციის მე-10 მუხლი). ექსპორტის შეზღუდვები შესაძლებელია იმდენად, რამდენადაც 35-ე მუხლი (AEUV)

იდლევა კავშირის შიგნით თავისუფალი საქონლის გადაადგილების შეზღუდვის საშუალებას EuGH, 4.10.1991, Rs. C-367/89, „Richardt“). ეს ეხება კულტურული დანიშნულების მქონე საქონლის (Fechner, DÖV 1992, 609), ქიმიკატების ან ნარჩენების ექსპორტს. ზოგჯერ ექსპორტის შეზღუდვებზე თანხმდებიან სავაჭრო პოლიტიკის მიზნებით (მაგ.: ევროკავშირისა და აშშ-ის ფოლადის ხელშეკრულებები). 207-ე მუხლი (AEUV) შეიძლება გახდეს „წმინდა სავაჭრო პოლიტიკური“ სანქციების საფუძველი მესამე ქვეყნის მიმართ (EuG, 28.4.1998, Rs. T-184/95, „Dorsch Consult“). ეს იშვიათი შემთხვევები უნდა განვასხვაოთ საგარეო პოლიტიკით მოტივირებული ეკონომიკური სანქციებისგან, 215 მუხლის (AEUV) მიხედვით.

- 25 სამხედრო აღჭურვილობის, მათ შორის, შეიარაღებისა და მისი ექსპორტის კონტროლი ეროვნული პასუხისმგებლობა** (346-ე მუხლი, AEUV). 1998 წელს ევროკავშირის ქვეყნებმა ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ფარგლებში მიიღეს არასავალდებულო ქვეყნის კოდექსი, რომელიც შეეხება ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოთა შეიარაღების ექსპორტს და ადგენს სტანდარტებს ამ კუთხით. ორმაგი გამოყენების ნივთებით („Dual Use“) ვაჭრობა ექვემდებარება **ერთიან სავაჭრო პოლიტიკას** (EuGH, 17.10.1995, Rs. C-70/94, „Werner“). საუბარია საქონელზე, რომელიც შეიძლება ემსახურებოდეს როგორც სამხედრო, ასევე სამოქალაქო მიზნებს (მაგ.: გარკვეული სახის ელექტრო ნივთები, ლაზერული ტექნოლოგია, ან ქიმიური ქარხნები). ორმაგი გამოყენების საქონლით ვაჭრობა ამჟამად რეგულირდება 207-ე მუხლის (AEUV) საფუძველზე მიღებული 428/2009 რეგულაციით (ABl. L 134/1) (Hohmann, EWS2000, 52).

ამ ტიპის ექსპორტი საჭიროებს **ნებართვის გაცემას**, როგორც მთლიანობაში, ასევე გარკვეული გარემოებების არსებობისას. საუბარი შეიძლება ეხებოდეს გარკვეული სახის მომსახურებებსა და ბირთვული მასალების გაუვრცელებლობის რეგულირებასაც. არსებობს პოლიტიკური დავა სტანდარტების გამკაცრებასთან დაკავშირებით; ექსპორტის ნებართვების განხილვისას, უფრო მკაცრად უნდა განვიხილოთ ადამიანის უფლებათა მდგომარეობა.

- 26 თავისი საექსპორტო ინტერესების თვალსაზრისით, ევროკავშირი, ძირითადად, დადებითად** არის განწყობილი ექსპორტის ხელშეწყობის მიმართ. მეორე მხრივ, ექსპორტის სუბსიდიები მეტწილად აკრძალულია GATT-ის სუბსიდიების კოდექსით (ABl. 1994, L 336/156) (გარკვეული გამონაკლისი: სოფლის მეურნეობა). კოდექსი ამ მხრივ ბოჭავს როგორც ევროკავშირის, ისე წევრ სახელმწიფოებს. საექსპორტო სესხებთან (გერმანიაში: „პერმესის თავდებობა“) დაკავშირებით, რაც არსებითად ისედაც ნებადართული იყო, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ქვეყნები შეთანხმებამდე მივიდნენ. საექსპორტო პოლიტიკის სავაჭრო პოლიტიკური კომპეტენცია, 107-ე მუხლით (AEUV) გათვალისწინებული დახმარების შიდა საკავშირო აკრძალვის თანახმად, არის *lex specialis*. მსოფლიო ვაჭრობის სფეროში არსებული რეალობა მეტყველებს, რომ საერთაშორისო ვალდებულებათა ფარგლებში ევროკავშირის მიერ ექსპორტის წახალისება ფუნდამენტურად მისაღებია. 1994 წლის WTO-ის სოფლის მეურნეობის ხელშეკრულება 1994 (ABl. 1994, L 336/22) ცდილობს პირველი საერთაშორისო სამართლებრივი საზღვრების დადგენას.

გ) ევროპული კავშირის სავაჭრო პოლიტიკის ზომები

ლიტერატურა: *Vermulst*, The 10 Major Problems with the Anti-Dumping Instrument in the EC, JWT 39 (2005), 105; *Herrmann/Weiß/Ohler*, Welthandelsrecht, 2. Aufl. 2007; *Müller u. a.*, EC and WTO Anti-Dumping Law, 2. Aufl. 2009; *Leal-Arcas*, Theory and Practice of EC External Trade Law and Policy, 2009; *Van Bael/Bellis*, Anti-Dumping and other Trade Protection Laws of the EC, 5th ed. 2011; *Tattay*, Entwicklungsgeschichte der Rechte des geistigen Eigentums in der Europäischen Union, GRUR Int 2013, 1012; *Schwendinger/Trennt*, Die Russland-Embargo-Verordnung: Wirtschaftssanktionen der EU in der Ukraine-Krise, EuZW 2015, 93; *Tamblé*, Zur Rechtmäßigkeit von EU-Sanktionen – insbesondere gegen juristische Personen, EuR 2016, 666; *Herrmann*, Brexit, WTO und EU-Handelspolitik, EuZW 2017, 961.

ევროკავშირი, ძირითადად, ერთგულებს **გლობალურ თავისუფალ ვაჭრობას** (206-ე მუხლი, AEUV). ეს უკანასკნელი მოითხოვს, რომ ყველა მოთამაშე იცავდეს თამაშის სამართლიან წესებს, რაც, სამწუხაროდ, ყოველთვის ასე არ ხდება და კონკურენტ კომპანიებს შორის ყოველთვის თანაბარი არ არის „level playing field“. საერთაშორისო სამართალი (ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებისგან განსხვავებით) არ ითვალისწინებს კომპანიების სუბსიდირების ფუნდამენტურ აკრძალვას; ასევე, დღემდე არ არსებობს საერთაშორისო კონკურენციის სამართალი. აქედან გამომდინარე, საერთაშორისო ვაჭრობის სფეროში არსებული რეალობა ამართლებს **ვაჭრობის დაცვის ზომების** მიღებას **უსამართლო სავაჭრო პრაქტიკის ასაცილებლად**. 207-ე მუხლის პირველი პუნქტი (AEUV) პირდაპირ ითვალისწინებს ამას, თუმცა მიღებული ზომები შეიძლება ადვილად გადაიზარდოს პროტექციონიზმში. შესაბამისად, ისინი დროებით უნდა შეიქმნას. კომისიამ მწვანე წიგნში მიმოიხილა დაცვის ინსტრუმენტების მომავალი (KOM (2013) 191 საბოლოო).

რეგულაციების უპირველესი მიზანია **ანტიდემპინგური დაცვა**. ტრადიციულად, **ანტიდემპინგური დამცავი ზომები** (ისევე, როგორც **სუბსიდირების საწინააღმდეგო ზომები**) განიხილება ბრძოლად უსამართლო ფასების პრაქტიკის წინააღმდეგ. თუმცა, ბოლოდროინდელი ეკონომიკური დისკუსიების გათვალისწინებით, აშკარა გახდა, რომ დემპინგი არ არის უსამართლო სავაჭრო პრაქტიკა: იგი ემყარება ორ ბაზარს შორის სტრუქტურული განსხვავებების ათვისებას, რაც ასევე შეიძლება არსებობდეს ეროვნულ დონეზე (*Nettesheim*, Ziele des Antidumping- und Antisubventionsrechts, 1994). შესაძლოა, მხოლოდ კონკურენციის საწინააღმდეგო დემპინგის („predatory dumping“) გარკვეული ფორმები ჩაითვალოს უსამართლოდ. არსებული ანტიდემპინგური კანონმდებლობა უნდა მიიჩნეოდეს „პროტექციონისტული უსაფრთხოების სარქველად“, რომელიც პროტექციონისტული ზეწოლის თავიდან აცილებას ემსახურება. ამრიგად, ფასების განსხვავებები შიდა ბაზარზე არ განიხილება, როგორც „უსამართლო“; ევროპის ეკონომიკური კავშირის ხელშეკრულების ადრინდელი 91-ე მუხლი 1997 წელს გაუქმდა ამსტერდამში. საპირისპიროდ, სუბსიდირების საწინააღმდეგო კანონმდებლობას დიდი ეკონომიკური მნიშვნელობა არ აქვს (სუბსიდირებული პროდუქციის იმპორტი ემსახურება იმპორტიორ სახელმწიფოს). საბოლოო ჯამში, სავაჭრო ეთიკის თვალსაზრისით, მოხდა შემდეგი ფაქტის ლეგიტიმაცია: სუბსიდირებული კონკურენტების „level playing field“-ს და, შესაბამისად, შეიძლება უსამართლოდ ჩაითვალოს.

- 29** დემპინგისაგან დაცვას **ანტიდემპინგური ბაჟის** დაკისრებით არეგულირებს **2016/1036 რეგულაცია** (ABl. L 176/21). სპეციალური რეგულაციები არსებობს ზოგიერთ არასაბაზრო ეკონომიკის მქონე ქვეყნებისთვის. **დემპინგის ბრალდება** წარმოიშობა მაშინ, როდესაც პროდუქტის გასაყიდი ფასი ევროკავშირში, მთელი რიგი კორექტირების შემდეგ, (მესამე ქვეყნის) საშინაო ბაზრის ფასზე დაბალია. ეს მოვლენა ხშირად (შეცდომით) გათანაბრებულია კომპანიების უსამართლოდ დაბალ „მტაცებლურ ფასწარმოებასთან“. **მესამე ქვეყნების სუბსიდიებისგან** დაცვა შეიძლება უზრუნველყოფილი იყოს მაშინ, როცა ამით მიღებული სარგებელი იმპორტიორს საშუალებას აძლევს, საქონელი ევროკავშირში გაყიდოს იმ ფასად, რომელიც საშინაო კავშირის ეკონომიკისთვის. დამცავი ზომები გამართლებულია, თუ (1) სახეზეა „**დემპინგი**“, რომელიც (2) იწვევს **ზიანს**, და (3) ამ ზომების მიღება **ევროკავშირის ინტერესებშია**. ანტიდემპინგური კანონმდებლობა ვრცელდება სამრეწველო პროდუქტებზე და, გარკვეული მოდიფიკაციებით, სოფლის მეურნეობის სექტორზეც. ევროკავშირის რეგულაციები არსებითად იმეორებს **1994 წლის GATT-ის** ანტიდემპინგისა და სუბსიდირების კოდექსის მოთხოვნებს, რომლებსაც სავალდებულო ძალა აქვს ევროკავშირისთვის (ABl. 1994, L 336/103 და L 336/156). კომისიის ვრცელი პრაქტიკისა (ანტიდემპინგური გადასახადები) და ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის წყალობით, ევროკავშირის ანტიდემპინგური კანონმდებლობა გარდაიქმნა ყოვლისმომცველ „**ევროკავშირის საერთაშორისო კონკურენციის სამართლად**“. 2016/1036 რეგულაციის მე-13 მუხლი კრძალავს საბოლოოდ დამტკიცებული ანტიდემპინგური გადასახადების გვერდის ავლას, რამაც მიღებული ზომების პრაქტიკული ეფექტიანობა უნდა უზრუნველყოს (EuGH, 6.6.2013, Rs. C-667/11, „Paltrade“).
- 30** იმპორტირებულ საქონელზე მესამე ქვეყნის სუბსიდიებისგან დაცვას **ანტიდემპინგური ბაჟის** დაკისრებით არეგულირებს **2016/1037 რეგულაცია** (ABl. L 176/55). ზომები მთლიანად დაფუძნებულია ანტიდემპინგურ რეჟიმზე (Lukas, EWS2000, 203). სუბსიდიებისგან დამცავი ზომები გამართლებულია, თუ (1) სახეზეა „**სუბსიდია**“, რომელიც (2) იწვევს **ზიანს**, და დამცავი ზომების მიღება (3) **ევროკავშირის ინტერესებშია**. საუბარია სუბსიდიამე 2016/1037 რეგულაციის გაგებით, რომელიც პირდაპირი ან არაპირდაპირი გზით ეხება საქონლის წარმოებას, ექსპორტს ან ტრანსპორტირებას, რაც გავლენას ახდენს ევროკავშირის დაზიანებაზე. სუბსიდიების განმარტება რეგულაციაში (ზოგიერთი მოდიფიკაციით) ეფუძნება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლით გათვალისწინებული **სახელმწიფო დახმარების განსაზღვრებასა** და მის გამონაკლისებს. შესაბამისად, განასხვავებენ სადავო და არასადავო სუბსიდიებს. **სუბსიდიის ზღვარი** (შესაძლო ანტიდემპინგური ბაჟის ზედა ზღვარი) განისაზღვრება მთლიანი სუბსიდიის იმპორტირებული საქონლის ერთეულებამდე დაანგარიშებით. ევროკავშირის ეკონომიკური სისტემის **დაზიანება** და **ევროკავშირის ინტერესების** დამცავი ზომები განისაზღვრება იმავე სქემით, რომელიც გამოიყენება ანტიდემპინგური რეჟიმის შემთხვევაში. ეს ეხება **ანტისუბსიდიურ პროცედურას**, აგრეთვე, **რეგულაციის** საფუძველზე ანტიდემპინგური ბაჟის შესაძლო დაწესებას და **სამართლებრივ დაცვას**.

საბოლოოდ, **3286/94 რეგულაციის** სახით (ABl. L 348/71, ცვლილებები; *Prieß/Pitschas*, EWS2000, 185), ევროკავშირმა შექმნა დამატებითი სავაჭრო პოლიტიკის ინსტრუმენტი (ე.წ. „**Trade Barriers Regulation**“ – **TBR**). TBR არის პროცედურული მექანიზმი, რომლის საშუალებითაც ინდუსტრიებსა და კომპანიებს შეუძლიათ ევროკავშირის წახალისება/წაქეზება თავიანთი უფლებების საერთაშორისო ვაჭრობის წესებით დასაცავად, განსაკუთრებით, WTO-ის ფარგლებში. ეს არის ევროპული რეაქცია აშშ-ის შესაბამისი თავდაცვის სისტემის საპასუხოდ („Omnibus“ Trade Act 1988 mit Sec. 301 და „Super 301“). ევროკავშირის ეკონომიკური სექტორების წარმომადგენლებმა (მათი ასოციაციების საშუალებით), ცალკეულმა კომპანიებმა ან წევრმა სახელმწიფოებმა შეიძლება **მოითხოვონ** TBR-ის პროცედურის გამოყენება. ძირითადად აქცენტირებულია ევროკავშირის ინდუსტრიისთვის საეჭვო სავაჭრო ბარიერების გადალახვა მესამე ქვეყნების ბაზრებზე. განმცხადებლები მიმართავენ კავშირს (როგორც წესი, კომისიას), რომ დაიცვას მათი საერთაშორისო ვაჭრობასთან დაკავშირებული უფლებები მესამე ქვეყნებსა ან საერთაშორისო ორგანიზაციებთან მიმართებით. ამის წინაპირობაა დადასტურება, რომ მესამე მხარის პარტნიორებმა დაარღვიეს ორმხრივი ან მრავალმხრივი ვალდებულებები. ანტიდემპინგური კანონმდებლობის მსგავსად, **ზიანი** აქაც დასაბუთებული უნდა იყოს. კომისია წევრ სახელმწიფოებთან ერთად ამოწმებს შექმნილ ვითარებას და ხუთი თვის განმავლობაში წარმოადგენს **ანგარიშს**, რომლის საფუძველზეც პროცედურა: (1) წყდება, თუკი კავშირი არ არის დაინტერესებული საქმის წარმოებით; (2) ჩერდება, თუ მესამე მხარე უკან დაიხვეს; ან (3) გრძელდება **შესაბამისი ზომების მიღებით** (შუამდგომლობა WTO-ის ფარგლებში დავის გადწყვეტაზე, ანტიდემპინგური ბაჟის შემოღება და ა.შ.). ანტიდემპინგური რეგულირების მსგავსად, განმცხადებლები აქაც სარგებლობენ სამართლებრივი დაცვით.

მაასტრიხტის 1992 წლის ხელშეკრულებიდან მოყოლებული, 215-ე მუხლის (AEUV) **32** თანახმად, ევროკავშირი უფლებამოსილია, რომ ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის გამოყენებით, მესამე ქვეყნებს დაუწესოს **ეკონომიკური სანქციები** (ემბარგოები). იგი ხშირად იმეორებს გაეროს უსაფრთხოების საბჭოს მიერ დაწესებულ სანქციებს. საერთაშორისო სამართლის მიხედვით, სანქციები ნებადართულია გაეროს წესდების ფარგლებში, ინტერვენციის აკრძალვის შემდეგ (41-ე მუხლი, UNCh). ევროკავშირი არსებითად შეზღუდულია უშიშროების საბჭოს დადგენილებებით (103-ე მუხლი UNCh); ამასთან, კავშირი თავს ვალდებულია მიიჩნევს, რომ ისინი მხოლოდ საკუთარი ძირითადი უფლებების ფარგლებში შეასრულოს (EuGH, 3.9.2008, Rs. C-402/05, „Kadi“; აღნიშნული პრობლემის შესახებ: *Nettesheim*, CMLR 2007, 567). ეკონომიკური სანქციები მიემართება არა საკუთარი ეკონომიკის დაცვას, არამედ **ვაჭრობის** სრულ ან ნაწილობრივ **აკრძალვას ლეგიტიმური საგარეო პოლიტიკის მიზნებით**, რომელიც, თავის მხრივ, მიმართულია ერთი ან რამდენიმე მესამე ქვეყნის წინააღმდეგ. ამ გზით უნდა განხორციელდეს ზეწოლა, რომელიც შეიძლება შეიცავდეს ზიანსაც (*H.-K. Ress*, *Das Handelsembargo*, 2000). 215-ე მუხლი (AEUV) **აერთიანებს** ერთიან საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკას, ევროკავშირის კომპეტენციებს სავაჭრო პოლიტიკის სფეროში და ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის უფლებამოსილებებს (346-ე მუხლი, AEUV). „გადაუდებელი ზომები“ შეიძლება ითვალისწინებდეს ფრენის

აკრძალვასაც (რეგულაცია 1901/98, ABI. L 248/1: იუგოსლავია). უმეტეს შემთხვევაში, არჩევანი რეგულაციის ფორმაზე კეთდება. ზომები შეიძლება მოიცავდეს მესამე ქვეყნებთან ეკონომიკური ურთიერთობების შეჩერებას, შეზღუდვას ან სრულ შეწყვეტას. ფართო ფორმულირება მოიცავს მომსახურებებსაც. საბჭოს მოტივაცია შეიძლება მხოლოდ საგარეო პოლიტიკით იყოს განპირობებული (მაგ.: 1989 წლის შეიარაღების ემბარგო ჩინეთის წინააღმდეგ ადამიანის უფლებათა დარღვევის შემდეგ, პეკინში, ტი-ანანმენის მოედანზე („ზეციური სიმშვიდის კარიბჭე“), ან 2014 წელს რუსეთის წინააღმდეგ დაწესებული მიმდინარე სანქციები [2014/872/GASP ცვლილება, ABI. 2014, L 349/59; რეგულაცია 1290/2014, ცვლილება, ABI. L 349/20; რეგულაცია 960/2014, ABI. L 271/3; რეგულაცია 1270/2014, ABI. L 344/5; იხ. *Schwendinger/Trennt*, EuZW 2015, 93]). 215-ე მუხლით (AEUV) გათვალისწინებული ზომებისგან **სამართლებრივი დაცვა** დაინტერესებულ მხარეთათვის შეიძლება უზრუნველყოფილი იყოს 263-ე მუხლის მე-4 პუნქტის (AEUV) შესაბამისად, ან წინასწარი გადაწყვეტილების გამოტანის პროცედურით, 267-ე მუხლის (AEUV) თანახმად.

- 33** სანქციები რეგულარულად ერევა არსებულ სახელშეკრულებო ურთიერთობებში. ექსპროპრიაციის თვალსაზრისით, ამან შეიძლება წარმოშვას **ზიანის ანაზღაურებასთან დაკავშირებული კითხვები** დაინტერესებულ პირებს/კომპანიებსა და ევროკავშირს ან მის წევრ სახელმწიფოებს შორის (*Kadelbach*, JZ 1993, 1134). მსგავსი მოთხოვნები/პრეტენზიები ევროკავშირის კომპეტენციასთან დაკავშირებით გერმანიის უზენაესმა ფედერალურმა სასამართლომ უარყო (BGH, NJW 1994, 858). წარმატების შანსი ევროპულ დონეზე დაბალია. გაეროს უსაფრთხოების საბჭოს გადაწყვეტილებებზე დაფუძნებული სანქციების შემთხვევაში, სასამართლომ (ისევე, როგორც EuGH-მ) უარყო, რომ მათი დაწესება განპირობებული იყო ევროკავშირის მოქმედებით (EuG, 24.4.2002, Rs. T-220/96, „Elliniki“; EuGH, 9.9.2008, Rs. C-120/06 P, „FIAMM“).

3. სახელშეკრულებო სავაჭრო პოლიტიკა: WTO-ის წევრობის მაგალითი

- 34** სახელშეკრულებო პოლიტიკის გათვალისწინებით, უნდა განვასხვაოთ **ორმხრივი** სავაჭრო ხელშეკრულებები და ევროკავშირის **მრავალმხრივი** სავაჭრო პოლიტიკა. ორმხრივი სავაჭრო ურთიერთობების ფარგლებში, სახელშეკრულებო შეთანხმებების ვიწრო და მყარი ქსელი ჩამოყალიბდა; განსაკუთრებით აღსანიშნავია მნიშვნელოვანი შეთანხმებები თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ (მაგ.: სამხრეთ კორეასთან). ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 207-ე მუხლით (სავაჭრო ხელშეკრულებები), 209-ე მუხლის მე-2 პუნქტითა (განვითარების ხელშეკრულება) და 217-ე მუხლით (ასოცირების ხელშეკრულება) ევროკავშირი **აღჭურვილია შესაძლებლობათა ფართო სპექტრით**, რომ გაატაროს **ყოვლისმომცველი** ორმხრივი და რეგიონული **სახელშეკრულებო სავაჭრო პოლიტიკა**. ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში **პროცედურისთვის** გამოიყენება მე-20 მუხლი (AEUV), სხვა შემთხვევაში – 218-ე მუხლი (AEUV). ზოგიერთ ხელშეკრულებაში ვაჭრობისა და განვითარების ასპექტები რთული გასამიჯნია. ასოცირებები შეიცავს პოლიტიკურ მიზნებს, რომლებიც სცილდება სავაჭრო პოლიტიკის ელემენტებს. ამიტომ, ზოგ შემ-

თხვევაში უნდა გაფორმდეს **შერეული ხელშეკრულებები**, ევროკავშირისა და წევრი სახელმწიფოების მონაწილეობით.

შეუძლებელია სახელშეკრულებო ურთიერთობების მრავალფეროვნების აღწერა მხოლოდ ტერიტორიული მიზეზებით. ამის ნაცვლად, უფრო დეტალურად უნდა განიხილონ ის ფაქტი, რომ ევროკავშირი მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის (WTO) ყველაზე მნიშვნელოვანი წევრია (*Ohler*, EuR-Beiheft 2/2012, 137; *Wölker*, EuR-Beiheft 2/2012, 125).

ა) „GATT 1947“-დან „WTO 1994“-მდე

ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების 113-ე მუხლით გათვალისწინებული სავაჭრო პოლიტიკის კომპეტენციის წყალობით, ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება თავიდანვე უფლებამოსილი იყო, მონაწილეობა მიეღო ნაბიჯებში, რომლებიც მიემართებოდა **მსოფლიო ეკონომიკაში** სამართლებრივი წესრიგის დამყარებას. ამას ძირითადად განაპირობებდა შენევაში გაფორმებული არასრული და „დროებითი“ საერთაშორისო საბაჟო ხელშეკრულება „GATT 1947“ (*Petersmann*, AVR 1980, 23). ევროპის ეკონომიკურმა გაერთიანებამ, როგორც საბაჟო კავშირმა, იკისრა „GATT 1947“-ის წესებით განსაზღვრული ვალდებულებები, რომლებიც მრავალწლიანი „მოლაპარაკებების რაუნდებით“ მიიღეს. ეს იყო იმ მოთხოვნის შედეგი, რომ საბაჟო და სავაჭრო სფეროში გაერთიანება მეტად ყოფილიყო წარმოდგენილი წევრი სახელმწიფოების ნაცვლად და ამ სფეროში მას განსაკუთრებული უფლებამოსილებები ჰქონოდა (EuGH, 12.12.1972, Rs. 21/72, „International Fruit Company“). 1960-იან წლებში იგი **GATT-ის დე ფაქტო წევრი** გახდა და სხვადასხვა გზით აქტიურად ჩაერთო მის საქმიანობაში. ევროპული კავშირი წევრ სახელმწიფოებთან ერთად გახდა მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის წევრი და, ამრიგად, გლობალური სავაჭრო სისტემის ერთ-ერთი მთავარი მოთამაშე.

ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაციამ (WTO), რომელიც 1995 წელს დაარსდა და **შენევაშია** დაფუძნებული, გაფართოებული და ინსტიტუციონალიზებული ფორმით გადაიბარა ტარიფებისა და ვაჭრობის ზოგადი ხელშეკრულების დავალებები (GATT 1947) (*Beise*, Die Welthandelsorganisation, 2001). ამ საერთაშორისო ორგანიზაციის მარეგულირებელი უფლებამოსილებები ამჟამად ვრცელდება მსოფლიო ვაჭრობის თითქმის ყველა სფეროზე (მომსახურების ჩათვლით), ზოგან კი (ინტელექტუალური საკუთრების დაცვა) საერთოდაც სცდება მათ. ამასთან, მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის ორგანოები არ ფლობენ სუპრანაციონალურ კომპეტენციებს; ამიტომ, არ შეიძლება ლაპარაკი მსოფლიო ვაჭრობის „კონსტიტუციონალიზებულ“ წესრიგზე (*Nettesheim*, FS Oppermann, 2001, 381; *Hilf/Benedek/Roth*, Berichte der DGV 40 (2003), 257; *von Bogdandy*, KritJ 2001, 264, 425).

ბ) მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის სამართლის მიმოხილვა

მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის სამართალი, ჩარჩო ხელშეკრულების (ÜWTO v. 15.4.1994, ABI. 1994, L 336/3) გარდა, მოიცავს უამრავ სხვა კონვენციასა და ოქმს (*Benedek* (Hrsg.) Die WTO – alle

Texte, 1998). მათ შორისაა ზოგადი შეთანხმება ტარიფებისა და ვაჭრობის შესახებ (GATT 1994, ABL. 1994, L 336/11 = GATT 1947-ის ყოვლისმომცველი გადაბარება), პარალელური შეთანხმებები მომსახურებით ვაჭრობასა (GATS, ABL. 1994, L 336/190) და ინტელექტუალური საკუთრების სავაჭრო ასპექტებზე (TRIPS, ABL. 1994, L 336/213), აგრეთვე შეთანხმება დავების გადანაცვლებაზე (DSU, ABL. 1994, L 336/234). 2014 წლის ნოემბერში ბალის მინისტრთა კონფერენციამ მიიღეს შეთანხმება ვაჭრობის ხელშეწყობის შესახებ, სავაჭრო ბარიერების შემდგომ შესამცირებლად, განსაკუთრებით, საბაჟო მოსაკრებლების სფეროში (Agreement on Trade Facilitation, Ministerial Decision v. 7.12.2013, WTO Document WT/MIN (13)/36, WT/L/911 v. 11.12.2013, აგრეთვე Protocol Amending the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, General Council Decision v. 27.11.2014, WTO Document WT/L/940 v. 28.11.2014; იხ. Altemöller, EuZW 2015, 135). სხვა მნიშვნელოვანი სპეციალური ხელშეკრულებები ეხება სოფლის მეურნეობას, ანტიდემპინგს, სუბსიდიების კოდექსსა და დამცავ მომებს. WTO-ში მოქმედებს უნიტარული ხელშეკრულების პრინციპი („single undertaking approach“), რომლის თანახმადაც, თითოეულმა წევრმა უნდა მიიღოს WTO-ის მთლიანი სახელშეკრულებო სისტემა. ასევე არსებობს „მრავალმხრივი“ ხელშეკრულებები (მაგ.: სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ), რომლებშიც WTO-ის ყველა წევრი არ მონაწილეობს (*Herrmann/Weiß/Ohler, Welthandelsrecht*). WTO, თავისი 164 წევრით, კვაში უნივერსალური ორგანიზაციაა, რომლის დამფუძნებლებიც არიან ევროკავშირი და მისი წევრი სახელმწიფოები, ასევე, აშშ და იაპონია. ჩინეთი გაწევრიანდა 2001 წელს, რუსეთი წევრია 2012 წლიდან, ხოლო ავღანეთი – 2016 წლიდან.

39 მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის ორგანოები (მუხლი IV-VI ÜWTO) ორწლიანი მინისტრთა კონფერენცია, გენერალური საბჭო (დიპლომატიურ დონეზე) და სამდივნო (დაახლოებით, 630 ადამიანი), რომელსაც ხელმძღვანელობს WTO-ის გენერალური დირექტორი (მას ნიშნავს საბჭო, ძირითადად, 4 წლით). სამი სპეციალური საბჭო (GATT-ის, GATS-ისა და TRIPS-ის) მუშაობს გენერალური საბჭოს ხელმძღვანელობით. შექმნილია მათ დაქვემდებარებული ორგანოებიც (კომიტეტები, სამუშაო ჯგუფები და ა.შ.). გადანაცვტილება მიიღება კონსენსუსის პრინციპით. DSU-ის შეთანხმების შესაბამისად, გენერალური საბჭო მოქმედებს, როგორც **დავების მოგვარების ორგანო** (Dispute Settlement Body-DSB). ის პირველ ინსტანციად მოიცავს ინდივიდებისგან დაკომპლექტებულ დამოუკიდებელ **პანელებს**. სამართლებრივი საკითხების გადასაჭრელად, საქმეების წარდგენა შესაძლებელია **მუდმივმოქმედ სააპელაციო ორგანოში** (7-კაციანი Appellate Body-AB). პანელებისა და სააპელაციო ორგანოს ანგარიშებზე საბოლოო გადანაცვტილებას იღებს დავების მოგვარების ორგანო. ანგარიშის მიღების შემდეგ, წარმოიქმნება **სამართლებრივი ვალდებულება** ყველა იმ ზომის გაუქმების შესახებ, რომლებიც ეწინააღმდეგება ხელშეკრულებას (მუხლები 17:14, 21 DSU). **სანქციები** მოიცავს ანაზღაურებას (კომპენსაცია) და სახელშეკრულებო დათმობების შეჩერებას (22-ე მუხლი, DSU). მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციაში დავის მოგვარება, დღესდღეობით, ხშირად გამოიყენება საერთაშორისო მასშტაბით, მათ შორის, ევროკავშირის სავაჭრო ურთიერთობებშიც (*Petersmann (Hrsg.), The WTO Dispute Settlement System 1995–2003, 2004*). უპირველეს ყოვლისა, ეს ნიშნავს **საერთაშორისო მასშტაბის სამართლებრივ დაცვას** საერთაშორისო სავაჭრო სამართლის სფეროში.

40 მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის მიზნები მოიცავს ცხოვრების დონის ამაღლებას, სრულ დასაქმებასა და საქონლისა და მომსახურებით ვაჭრობის გაფართოებას (ÜWTO-ის პრეამბულა). გარდა „GATT-ის კლასიკური მიზნებისა“, არსებობს „თანამედროვე ვალდებულებები“, როგორიცაა მსოფლიო რესურსების მდგრადი განვითარების ვალდებულება, გარემოს დაცვა და განვითარებადი ქვეყნების დახმარება. WTO-ის მიზნები GATT-ის (საქონლით ვაჭრობა) სფეროში ხორციელდება WTO-ის პრინციპების საფუძველზე (*Cottier/Mavroidis (Hrsg.)*), **Regulatory Barriers and the Principle of Non-Discrimination in World Trade Law, 2000**): **უპირატესი ხელშეწყობის რეჟიმი** საბაჟო მოსაკრებლებთან და სხვა საიმპორტო/საექსპორტო გადასახდელებსა თუ საპასუხო ქმედებებთან მიმართებით (პრეამბულა, პირველი მუხლი, ÜWTO); **არადისკრიმინაციული დამოკიდებულება** ყველა ქვეყნის მიმართ (III, XIII მუხლები); რაოდენობრივი შეზღუდვების აღმოფხვრა („**Tariffs only**“) და **საბაჟო გადასახადების** თანდათანობითი **გაუქმება** (პრეამბულა, XI, XXVIII მუხლები); **გარემოს დაცვა** (პრეამბულა). ამასთან, XX მუხლში GATT შეიცავს მნიშვნელოვან გამონაკლისს. GATT-ის IV ნაწილი **განვითარებად ქვეყნებს** საშუალებას აძლევს, სავაჭრო სარგებელი მიიღონ საპასუხო ქმედებების

გარეშე. სადავო **სამართლებრივი დაცვის დათქმა** (მუხლი XIX GATT, დამცავი ზომების შესახებ შეთანხმებასთან ერთად) გამონაკლისების დაშვების საშუალებას იძლევა.

შეთანხმება **მომსახურებით ვაჭრობის შესახებ (GATS)** ეხება სავაჭრო სფეროს, რომელიც მოიცავს საერთაშორისო ვაჭრობის, დაახლოებით, 25%-ს, თუმცა, იგი სწრაფად იზრდება. GATS-ის სტრუქტურა განსხვავდება GATT-ისგან, თუმცა GATT-ის ზოგიერთი ვალდებულება შეიძლება შეგვხვდეს GATS-შიც (ე.წ. ზოგადი ვალდებულებები, მაგ.: უპირატესი ხელშეწყობა (მუხლი II); გამჭვირვალობა (მუხლი III)).

საპირისპიროდ, ე.წ. „სპეციფიკური ვალდებულებები“ მოიცავს ბაზარზე წვდომის უზრუნველყოფასა და საკუთარი მოქალაქეების მოპყრობას. ეს პრინციპები სავალდებულო უნდა გახდეს გარკვეულ მომსახურების სექტორებში (მაგ.: ბანკები/დაზღვევა, მშენებლობა, ტრანსპორტი, კომუნიკაციები, კონსულტაციები, კომპიუტერული პროგრამები, ტურიზმი), სპეციალური ხელშეკრულებების საშუალებით. მომსახურებით თავისუფალი ვაჭრობის მიღწევა **ხანგრძლივი პროცესია**, რომელიც დატვირთულია გამონაკლისების მოთხოვნით (მაგ.: ევროკავშირი აუდიოვიზუალური სექტორში: „კულტურული გამონაკლისები“). 1995 წლიდან პირველი წარმატებები მიღწეულია როგორც საფინანსო და სატელეკომუნიკაციო სექტორში, ასევე ინფორმაციული ტექნოლოგიით ვაჭრობაში (Koehler, Das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen, 1999).

შეთანხმება **ინტელექტუალური საკუთრების უფლებებთან დაკავშირებული სავაჭრო ასპექტების შესახებ (TRIPS)** აუქმობს და აფართოებს ინტელექტუალური საკუთრების დაცვას სავაჭრო სექტორში და ცდილობს, დაუპირისპირდეს „მეკობრეობას“ (Staehelin, Das TRIPS-Abkommen, 2. Aufl. 1999). TRIPS-ის ხელშეკრულება უცხო ორგანო WTO-ის სამართლებრივ წესრიგში: ბაზრების ლიბერალიზაციისაგან განსხვავებით, ეს არ არის „win-win“ შემთხვევა. ინტელექტუალური საკუთრების სამართლებრივი მდგომარეობის დაცვა ემსახურება მხოლოდ შესაბამის მფლობელებს. TRIPS-ის წევრები ასევე ვალდებული არიან, დაიცვან პარიზისა და ბერნის კონვენციები სამრეწველო საკუთრების უფლებისა და საავტორო უფლებების შესახებ. ამ კუთხით, WTO თანამშრომლობს ინტელექტუალური საკუთრების მსოფლიო ორგანიზაციასთან (WIPO), რომელიც მდებარეობს ვენეციაში. TRIPS-ის მიზანია **დაცვის ისეთი ეროვნული კანონმდებლობის** შემუშავება, რომელიც მთელ მსოფლიოში ერთიანი იქნება. შეერთებულ შტატებთან ერთად, ევროკავშირი, როგორც ევროპაში ინტელექტუალური საკუთრების დამცველი (Tattay, GRUR Int 2013, 1012), განსაკუთრებულად არის დაინტერესებული TRIPS-ის საქმიანობის წარმატებით. ამ მხრივ, კონფლიქტი ძირითადად წარმოიშობა განვითარებად და ინდუსტრიალიზებული ეკონომიკის მქონე ქვეყნებთან, რომლებიც დაინტერესებული არიან ინტელექტუალური საკუთრების შეძლებისდაგვარად ხელსაყრელი ხელმისაწვდომობით (მაგ.: აფრიკაში სამედიცინო პატენტების გაცემის სავალდებულო ლიცენზია).

გ) ევროკავშირის წევრობა მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციაში

ევროპული კავშირი მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის წევრია (მუხლი XI:1 ÜWTO; Siebold, Die Welthandelsorganisation und die EG, 2003). ამასთან, **ევროკავშირის ყველა წევრი სახელმწიფოც** WTO-ის წევრია. ეს **ორმაგი განწევრიანება** აუცილებელი იყო, ვინაიდან ნიცის ხელშეკრულების შეზღუდვების გათვალისწინებით, ევროკავშირს არ ჰქონდა საგარეო ვაჭრობის კომპეტენცია. თავდაპირველად წევრმა სახელმწიფოებმა შეინარჩუნეს გარკვეული კომპეტენციები (მაგ.: GATS-ისა და TRIPS-ისა სფეროებში, EuGH, 15.11.1994, დასკვნა 1/94 „WTO“); ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების ძალაში შესვლისთანავე, ეს უფლებამოსილებები ძირითადად ევროკავშირის ხელში გადავიდა. ევროკავშირს WTO-ში იმდენივე ხმა აქვს, რამდენიც მის წევრებს (მუხლი IX:1 Fn. 2 ÜWTO). **დავების გადაწყვეტისას** ზოგჯერ პრობლემური საკითხია, თუ ვის წინააღმდეგ უნდა შეიტანონ სარჩელი – ევროკავშირის, თუ ცალკეული წევრი სახელმწიფოების. საერთო ჯამში, WTO-ის პრაქტიკაში

ევროკავშირის წევრობა ძალიან მნიშვნელოვანია (*Weiß in: Grabitz/Hilf/ Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union*, 63. EL 2017, 207-ე მუხლი, AEUV).

- 44 WTO-ის სამართალსა და ევროკავშირის კანონმდებლობას შორის ურთიერთობაში რამდენიმე ასპექტი უნდა განვსახვათ:**

თავად **WTO-ის სამართალი** ნეიტრალურია უშუალო გამოყენების საკითხის მიმართ – კერძოდ, ამ თვალსაზრისით არ შეიცავს საკუთარ განმარტებებს. WTO-ის ხელშეკრულების დამტკიცების შესახებ საბჭოს დადგენილების კონსტატაციურ ნაწილში ნათქვამია, რომ „მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის შექმნის შესახებ ხელშეკრულება, დანართების ჩათვლით, [არ შეიძლება] განიმარტოს ისე, რომ მისი უშუალოდ მითითება შეეძლოთ ევროკავშირისა და წევრი სახელმწიფოების სასამართლო ინსტიტუტებს“ (დადგენილება (EG) 94/800, ABl. L 336/1).

- 45 WTO-ის სამართლის პრიმატი კავშირის სამართალთან მიმართებით:** WTO-ის ხელშეკრულება არის საერთაშორისო სამართლის ხელშეკრულება, რომელსაც ევროკავშირი შეუერთდა თავისი სავაჭრო პოლიტიკის კომპეტენციის ფარგლებში. შედეგად, WTO-ის კანონმდებლობა სავალდებულოა ევროკავშირის ინსტიტუტებისა და წევრი სახელმწიფოებისთვის (216-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, AEUV). ეს უნდა მოქმედებდეს *a fortiori*, თუ WTO-ის სამართალი საბოლოოდ განიმარტება WTO-ის დავების მოგვარების გადწყვეტილებებით. თავდაპირველად, ევროკავშირის ვალდებულებათა შესასრულებლად, სასამართლომ გამოიყენა ფორმულა, რომლის თანახმადაც, მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის სამართალი (და უკვე „ძველი“ GATT-ის სამართალი (1995 წლამდე)) „ევროკავშირის სამართლებრივი წესრიგის განუყოფელი ნაწილი“ იყო (EuGH, 12.12.1972, verb. Rs. 21-23/72 „International Fruit Company“), თუმცა დღესდღეობით ეს ფორმულა აღარ გამოიყენება. იერარქიულად, WTO-ის სამართალი ევროკავშირის პირველად და მეორეულ სამართალს შორის დგას. შედეგად, ევროკავშირის მეორეულსამართლებრივი სავაჭრო პოლიტიკა **უნდა შეესაბამებოდეს WTO-ის საერთაშორისო სამართლის პერსპექტივიდან** თუ შევხედავთ, პირველად სამართალთან კონფლიქტის შემთხვევაში, რაც ნაკლებად მოსალოდნელია, ევროკავშირის სწორედ ამ უკანასკნელის გადაკეთება მოუწევდა.

- 46** რამდენადაც WTO-ის სამართალი ეროვნულ იურისდიქციაში იჭრება, მისი **სტატუსი და პრიმატი** შესაბამისი ეროვნული სამართლებრივი სისტემის შესაბამისად განიხილება. აქაც ასევე ვრცელდება საერთაშორისო სამართლის უპირატესობის პრინციპი. სასამართლომ ხაზგასმით აღნიშნა, რომ ÜWTO „განუყოფლად“ იქნა მიღებული ევროკავშირისა და წევრი სახელმწიფოების მიერ (EuGH, 16.6.1998, Rs. C-53/96, „Hermès“). ამგვარად, ევროპული სასამართლო პრეტენზიას აცხადებს მთლიანი WTO-ის სამართლის განმარტების კომპეტენციაზე.

- 47 როგორია WTO-ის სამართლის უშუალო მოქმედება?** სასამართლომ („GATT 1947“-ის მსგავსად) WTO-ის სამართლის „გამკაცრებელი“ **უშუალო გამოყენება უარყო** (მაგ.: იხ. EuGH, 23.11.1999, Rs. C-149/96, „Portugal/Rat“). თავის მხრივ, აშშ-ც უარყოფს უშუალო გამოყენებას. WTO-ის სამართალი მოქნილია და ემყარება წევრებს შორის შეთანხმებას. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო იცავს ორმხრივობის პრინციპს და ყურადღებას ამახვილებს მოლაპარაკების თავისუფლების დაცვაზე (შესაძლოა, ხელშეკრულების დარღვევის თავისუფლების დაცვაზეც). სასამართლო პრაქტიკა მკაცრად არის გაკრიტიკებული (მაგ.: *Griller*, JIEL 2000, 441): მას ხშირად საყვედურობენ, რომ არ ცნობს მსოფლიო სავაჭრო სამართლის ცვლილებას, რომელიც გამოიწვია მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის დაფუძნებამ, და ფუნდამენტურად გამოირიცხავს ევროკავშირში WTO-ის სამართლის განხორციელებას. ეს კრიტიკა ემყარება მოსაზრებას, რომ WTO/GATT-ის სამართალს მხოლოდ ინდივიდუალური ეფექტიანობით შეუძლია, სრულად განავითაროს საკუთარი ქმედითობა და ლეგიტიმაცია (*Petersmann*, *Constitutional Functions*, 1983; *Tumlr*, *ORDO* 1983, 71). სხვები GATT/WTO-ის რეგულაციების უშუალო მოქმედებას ძირითადად დემოკრატიული ლეგიტიმაციის მიზეზებით უარყოფენ (*Sack*, *EuZW* 1997, 650; *Jackson*, *AJIL* 1992, 310; *ders.*, in: *Hilf/Petersmann*, *National Constitutions and International Economic Law*, 569; *van den Broek*, 4 *JIEL* 2001, 411; *Eeckhout*, 5 *JIEL* 2002, 91). ორივე პოზიცია გამყარებულია დასაბუთებული მოსაზრებებით: პირველი ასახავს ეკონომიკის ლიბერალურ-ინდივიდუალისტურ გაცეხას, უკანასკნელი კი – დემოკრატიული ფორმირების ასპექტებსა და საერთაშორისო წესების ლეგიტიმაციას (*Cottier*, in: *FS Ehlermann*, 99; *Duvigneau*, *Außenwirtschaft* 2001, 295).

სასამართლო დღემდე არც **TRIPS**-ის მიმართ აღიარებს რაიმე უშუალო გავლენას საკავშირო სასამართლოების წინაშე (EuGH, 25.10.2007, Rs. C-238/06 P, „Develey“). მიუხედავად ამისა, იგი ვალდებულია მიიჩნევს თავს, რომ განმარტოს TRIPS, რამდენადაც განსახილველად წარდგენილი ზომები ეხება სფეროს, რომელზეც **ვრცელდება TRIPS** და რომელშიც კავშირმა **მიიღო მეორეულსამართლებრივი აქტები** (EuGH, 18.7.2013, Rs. C-414/11, „Daiichi Sankyo“). ამრიგად, მან შეიმუშავა კიდევ ერთი გამონაკლისი, რომელიც თავდაპირველად ეხებოდა TRIPS-ის 50-ე მუხლის მე-6 პუნქტის განმარტებას – საპროცესო რეგულირებას, რომელიც ითვალისწინებს შუალედური ზომების გაუქმებას, თუ მატერიალური სამართალწარმოება არ განხორციელებულა გარკვეულ ვადაში (EuGH, 16.6.1998, Rs. C-53/96, „Hermès“; EuGH, 14.12.2000, Rs. C-300/98 და C-392/98, „Dior“). მას შემდეგ, მსგავსი პრეცედენტული სამართალი სასამართლომ TRIPS-ის მრავალ დებულებასთან მიმართებით განავითარა (მაგ.: EuGH, 14.6.2007, Rs. C-246/05, „Häupl“; EuGH, 15.3.2012, Rs. C-135/10, „SCF“). იმ სფეროებში, სადაც არ არსებობს (ან თუ არსებობს, მხოლოდ უმნიშვნელოდ (მაგ.: EuGH, 11.9.2007, Rs. 431/05, „Merck“) მეორეული სამართლის რეგულაციები, ეროვნული სასამართლოები უფლებამოსილი არიან, გადაწყვიტონ TRIPS-ის მოქმედების კანონიერება ეროვნულ სამართალში. გერმანიაში უზენაესმა ფედერალურმა სასამართლომ აღიარა TRIPS-ის ხელშეკრულების უშუალო მოქმედება (BGH NJW 1999, 1958).

ევროკავშირის სამართლებრივი დაცვა WTO-ის სამართლის საფუძველზე: ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ **უარყო სარჩელები**, რომლებშიც საუბარი იყო ევროკავშირის მეორეული კანონმდებლობის შეფასებაზე WTO-ის სამართლის მიხედვით. ეს ეხებოდა არა მხოლოდ ინდივიდუალურ პირებს 263-ე მუხლის მე-4 პუნქტის (AEUV) თვალსაზრისით, არამედ **წევრ სახელმწიფოთა საჩივრებსაც** (EuGH, 5.10.1994, Rs. C-280/93, „Bananen“; st. Rspr.). სამართლებრივი დაცვისგან გამორიცხვამ ფართომასშტაბიანი იურიდიული და პოლიტიკური კრიტიკა გამოიწვია (მაგ.: Hörmann/Göttsche, EuZW 2003, 449), რამაც სასამართლო აიძულა, დაეშვა **გამონაკლისი**. ეს ეხება შემთხვევას, როდესაც დაინტერესებული მხარეები მიუთითებენ იმ WTO-ის დებულებებზე, რომლებსაც **პირდაპირ უკავშირდება ევროკავშირის ესა თუ ის სამართლებრივი აქტი** (EuGH, 22.6.1989, Rs. C-70/87, „FEDIOL“), როდესაც ევროკავშირს **WTO-ის დებულებები გადმოაქვს კავშირის სამართალში** (EuGH, 9.1.2003, Rs. C-76/00, „Petrotube“). კავშირის სასამართლოებმა – მხოლოდ ფართო დისკრეციის შეზღუდვის გათვალისწინებით, მაგრამ მაინც – უპირველეს ყოვლისა, ანტიდემპინგური ზომები შეაბრუნეს WTO-ის კანონმდებლობის მიხედვით (მაგ.: EuG, 27.1.2000, Rs. T-256/97, „BEUC/Kommission“; EuG, 29.11.2000, Rs. T-213/97, „Eurocoton/Rat“; EuG, 20.6.2001, Rs. T-188/99, „Euroalliances/Kommission“; nicht hingegen EuGH, 27.9.2007, Rs. C-351/04, „Ikea“). უნდა აღინიშნოს, რომ ეს შემთხვევები გამონაკლისია. გაზრდილ ან სხვაგვარად დამაზიანებელ იმპორტის საწინააღმდეგო დამცავ ზომებს, როგორც წესი, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო არ განიხილავს WTO-ის სტანდარტთან შესაბამისად (EuGH, 22.11.2001, Rs. C-301/97, „Niederlande/Rat“). იმ შემთხვევებში, სადაც **WTO-ის დავების მოგვარების ორგანომ** საბოლოოდ დაადგინა **WTO-ის კანონმდებლობის შეუთავსებლობა ევროკავშირის კანონმდებლობასთან** (EuGH, 30.9.2003, Rs. C-94/02, „Biret“; *Rapp-Lücke*, Das rechtliche Verhältnis zwischen dem Streitbeilegungsgremium der WTO und dem Gerichtshof der EGen, 2004), კავშირის სასამართლოების მხრიდან შემოწმება აღარ არის საჭირო (მაგ.: *Kuijper/Bronckers*, CMLR 2005, 1313; *Weiβ*, EuR 2005, 277; *Di Gianni*, JWT 2006, 777) (ზოგადად: *Nettesheim*, Subjektive Rechte im Unionsrecht, AöR 2007, 333, 350ff.).

საერთო ჯამში, ევროკავშირში WTO-ის სამართლის განხორციელების რთული და ზოგჯერ წინააღმდეგობრივი პრაქტიკა ჯერ არ დასრულებულა. თუმცა, ევროკავშირის სამართალთან მიმართებით, **ყოვლისმომცველი WTO-ის სამართლის პრიმატი**, მატერიალური და საპროცესო შედეგების გათვალისწინებით, მხოლოდ თანდათან შედის ძალაში. სასამართლოს მითითება **ორმხრივობაზე** ჯერ კიდევ მნიშვნელოვანია. ზოგიერთ შემთხვევაში, ევროკავშირისთვის არანაირი აზრი არ აქვს იმას, რომ WTO-ის სამართლის სტანდარტების ერთგვარ „სანიშნულ მაგალითად“ წარმოჩინდეს, ვინაიდან მათ ყოველთვის არ აღიარებენ მსოფლიო სავაჭრო პარტნიორები (*Herrmann*, ZEuS 2001, 453).

დ) WTO-ის სავაჭრო პოლიტიკური მნიშვნელობა ევროკავშირისთვის

- 51** მიუხედავად ყველა განსხვავებისა, მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაცია **მნიშვნელოვანი მოკავშირეა** საგარეო ვაჭრობაზე ორიენტირებული ევროკავშირისათვის (20%-იანი წილი მსოფლიო ვაჭრობაში). იგი გლობალური ეკონომიკის შემდგომი ლიბერალიზაციის მომხრეა, რაც განვითარებადი ქვეყნების ინტერესების გათვალისწინებასა და საერთაშორისო დონეზე გარემოს დაცვასაც მოიცავს. WTO-ის მიზნები და ევროკავშირის ვალდებულებები ვაჭრობასა და განვითარებაში ღია თანამშრომლობის შესახებ, ძირითადად, ემთხვევა ერთმანეთს. **2001 წელს დოჰაში** დაწყებული „ათასწლეულის სავაჭრო რაუნდი“ (Charnovitz, JIEL 2002, 207; Hofmann, The EU and the WTO Doha Round, 2007) ჩაიშალა. აშშ-ის ხელმძღვანელობა არ არის დაინტერესებული მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის შემდგომი განვითარებით; ზოგიერთ სფეროში, მაგალითად, სააპელაციო ორგანოს შექმნისას, იგი აქტიურად ვნებს WTO-ის. ინტერესთა კონფლიქტები მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის პარტნიორობთან და თავად კავშირის შიგნით, წევრთა წრის გაფართოებით არ შემცირდება (საერთო სოფლის მეურნეობის პოლიტიკის მომავალი საგარეო დაცვა, საერთაშორისო გარემოსდაცვითი სტანდარტები, ინტელექტუალური საკუთრების დაცვის დონე, საერთაშორისო კონკურენციის რეჟიმზე გადასვლა და სხვა); განვითარებადმა ქვეყნებმაც იპოვეს საკუთარი ადგილი მსოფლიო თანამეგობრობაში და მოიპოვეს საკუთარი ხმის უფლება. შეინიშნება თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ ორმხრივი ხელშეკრულებების გამოყენების სულ უფრო მეტი ნიშნები. **WTO-ის დავების მოგვარების სისტემაში** ევროკავშირი შეიძლება თითქმის ერთნაირი სიხშირით ვიხილოთ როგორც მოსარჩელის როლში, ის მოპასუხის მხარეს (Benedek, Die EU im Streitbeilegungssystem der WTO, 2005). პროგრესი თავისუფალი და სოციალურად პასუხისმგებელი გლობალური საბაზრო ეკონომიკის მიმართულებით მცირე ნაბიჯებით იდგმება.

IV. ევროკავშირის განვითარების პოლიტიკა

1. სახელშეკრულებო საფუძვლების განვითარება

- 52** ევროკავშირის განვითარების პოლიტიკის სახელშეკრულებო საფუძვლები არა მხოლოდ გაურკვეველია, არამედ კომპლექსურიც. ეს ძირითადად განპირობებულია 1958 წლიდან მომდინარე პოლიტიკური მოვლენებით. 1958 წელს განვითარების პოლიტიკის ამოსავალი წერტილი იყო **ოკეანის გაღმა ქვეყნებისა და ტერიტორიების ასოცირება (ÜLG)**, ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების 131-ე მუხლის შესაბამისად. კერძოდ, საფრანგეთმა თავისი ყოფილი კოლონიების „განვითარების ასოცირებიდან“ შექმნა ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების დაფუძნების წინაპირობა. საერთო **დეკოლონიზაციასთან** მიმართებით, რომელიც, დაახლოებით, იმავე დროს დაიწყო, მაშინ რეგულაციებს არ ჰქონდა არსებითი მნიშვნელობა. ისინი ეხებოდა წევრი სახელმწიფოების საკუთრებაში არსებულ პატარა კუნძულებს ოკეანის გაღმა (349-ე მუხლი, AEUV). 1964 წლიდან ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება მხარს უჭერს **განვითარების პარტნიორობის** ხელშეკრულებას **აფრიკის, კარიბის აზიისა და წყნარი ოკეანის რეგიონის** ახალ დამოუკიდებელ ქვეყნებთან, რომლე-

ბიც დაფუძნებულია მთელ რიგ შეთანხმებებზე. დღესდღეობით, **2000 წლის კოტონუს პარტნიორობის ხელშეკრულება**, რომელიც გაფორმებულია 20 წლის ვადით, მოქმედებს, ერთი მხრივ, ევროკავშირსა და მის წევრ სახელმწიფოებს და, მეორე მხრივ, ზემოხსენებული რეგიონების 79 ქვეყანას შორის (შემადგენლობა: აფრიკა – 48; კარიბის აუზი – 16; წყნარი ოკეანე – 15).

ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების **განვითარებითი თანამშრომლობები (EZ) 53 სხვადასხვა** განვითარებად ქვეყანასთან, დაახლოებით, პარალელურად წარიმართა, რაც თავდაპირველად ემყარებოდა ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების 235-ე მუხლს (ამჟამად: 352-ე მუხლი, AEUV). მხოლოდ 1992 წლის მაასტრიხტის ხელშეკრულებით შეიქმნა **ცალკე თავი** განვითარებითი თანამშრომლობისთვის, რომელსაც პქონდა ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული შესაბამისი სპეციალური უფლებამოსილებები. მან მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადა ამსტერდამის (1997), ნიცისა (2001) და ლისაბონის ხელშეკრულებებში. ამ ნაწილში გათვალისწინებული თანამშრომლობის ფორმები (208-211 მუხლები, AEUV) შეესაბამება საგარეო პოლიტიკის სხვა ფორმებს; კომპეტენციის სხვადასხვა სფერო თანდათანობით ერთმანეთთან იკვეთება. განვითარებითი თანამშრომლობა წარიმართება როგორც **ევროკავშირის ავტონომიური სამართლის** ფარგლებში (მათ შორის, სურსათით დახმარება და სტიქიური კატასტროფების დროს ჰუმანიტარული დახმარება), ასევე მესამე ქვეყნებთან დიდი რაოდენობით გაფორმებული **განვითარების (თანამშრომლობის) ხელშეკრულებების** საფუძველზე. ასევე მნიშვნელოვან როლს ასრულებს სტრატეგიული დოკუმენტები და სამოქმედო გეგმებიც.

2. ოკეანის გაღმა ქვეყნებისა და ტერიტორიების ასოცირება

1958 წლიდან მოყოლებული, ევროკავშირის განვითარების პოლიტიკის ცვლილებები და განვითარება არსებითად გავლენას არ ახდენს ოკეანის გაღმა ქვეყნებისა და ტერიტორიების **„კონსტიტუციურ ასოცირებაზე“**, რაც რეგულირდება 198-204 მუხლებით (AEUV). ამასთან, მათი გამოყენების სფერო მნიშვნელოვნად შემცირდა მას შემდეგ, რაც 1960 წელს კოლონიების უმეტესობამ დამოუკიდებლობა მოიპოვა. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების **II დანართში** საუბარია დანიის, საფრანგეთის, ჰოლანდიისა და ბრიტანეთის ოკეანის გაღმა მდებარე 26 ტერიტორიაზე, „გრენლანდიიდან ახალ კალედონიამდე“, სადაც თითქმის მილიონი ადამიანი ცხოვრობს. საქმე, ძირითადად, კუნძულებს ეხება. ოკეანის გაღმა ქვეყნები და ტერიტორიები უნდა განვასხვაოთ **„განაპირა რეგიონებისგან“**, როგორიცაა საფრანგეთის ოკეანის გაღმა დეპარტამენტები, აზორის, მადეირას და კანარის კუნძულები, რომლებზეც, 349-ე მუხლის მე-2 პუნქტის (AEUV) თანახმად, ვრცელდება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება.

198-ე მუხლის (AEUV) პირველი პუნქტი ითვალისწინებს ოკეანის გაღმა ქვეყნებისა და ტერიტორიების ევროკავშირთან **ასოცირებას**. ამ სივრცეზე ვრცელდება 198-ე მუხლის **განსაკუთრებული რეჟიმი**. სხვაგვარად ხელშეკრულება არ გამოიყენება მათ

მიმართ (EuGH, 12.2.1992, Rs. C-260/90, „Leplat“). ასოცირების მიზანია ამ ქვეყნების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ხელშეწყობა, მათი მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით (199-ე მუხლი, AEUV). ამისათვის, მე-200 მუხლი (AEUV) ითვალისწინებს ევროკავშირის სავაჭრო რეჟიმის გაფართოებას ოკეანის გაღმა ქვეყნებსა და ტერიტორიებზე და მათთვის შესაბამისი ფინანსური დახმარების აღმოჩენას. ტენდერები და მიწოდებები, რომლებიც უკავშირდება ამ ტერიტორიებს, ღიაა ევროკავშირის ქვეყნების ყველა მოქალაქისა და სანარმოთვის. ასევე უნდა მოიხსნას შეზღუდვები გადაადგილების თავისუფლებაზე. საბჭოს გადაწყვეტილების თანახმად, ეს მხოლოდ შეზღუდული ზომით გაკეთდა 203-ე მუხლის (AEUV) საფუძველზე. იგივე ეხება მომსახურების თავისუფლებას, ხოლო კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილება უზრუნველყოფილია ორივე მიმართულებით. ასოცირების დეტალებსა და პროცედურებს განსაზღვრავს საბჭო, ერთხმად მიღებული დადგენილებით (203-ე მუხლი, AEUV). ოკეანის გაღმა ქვეყნებისა და ტერიტორიების თავდაპირველი „ინტეგრაციის ფილოსოფია“ სულ უფრო შეიცვალა ევროკავშირის „ლომე/კოტონუს პოლიტიკისთვის“ დამახასიათებელი „განვითარების ფილოსოფიით“. ამასთან, ოკეანის გაღმა ქვეყნები და ტერიტორიები გარკვეულწილად პრივილეგირებულია აფრიკის, კარიბის აუზისა და წყნარი ოკეანის რეგიონის ქვეყნებთან შედარებით.

3. ევროპული კავშირის განვითარების პარტნიორობა აფრიკის, კარიბის აუზისა და წყნარი ოკეანის რეგიონის ქვეყნებთან („ლომე/კოტონუს პოლიტიკა“)

- 56** დეკოლონიზაციის პროცესში სწრაფად გაიჩნდა, რომ ურთიერთობები გაერთიანებასა და იმ სახელმწიფოებს შორის, რომლებიც 1960 წლის შემდეგ დამოუკიდებლობაზე გახდნენ, ვერ დაემყარებოდა დღევანდელი 198-ე მუხლის „კონსტიტუციურ“ ასოცირებას. ამის ნაცვლად, შეიქმნა დამოუკიდებელი რეჟიმი, რომელიც პატივს სცემდა ამ სახელმწიფოთა დამოუკიდებლობას, მაგრამ ამავე დროს ხაზს უსვამდა მათი განვითარების აუცილებლობას. 1964 წლიდან 217-ე მუხლის (AEUV) საფუძველზე იგი ქრონოლოგიური თანმიმდევრობით რეგულირდებოდა ხელშეკრულების დონეზე, კერძოდ, 1975-2000 წლების ლომეს ოთხი ხელშეკრულებით. მას შემდეგ **კოტონუს პარტნიორობის ხელშეკრულება** (ABl. 2000 L 317/3) 20 წელია მოქმედებს ევროკავშირსა და აფრიკის, კარიბის აუზისა და წყნარი ოკეანის რეგიონის 79 ქვეყანას შორის. 5-წლიან პერიოდში ხელშეკრულებაში შეაქვთ მცირედი შესწორებები. იგი ემყარება თანამშრომლობას განვითარების, ვაჭრობის, ეკონომიკისა და პოლიტიკურ სფეროებში. ერთიანი სავაჭრო პოლიტიკისგან გამიჯვნის საკითხი კვლავაც გაურკვეველია. ევროკავშირის ურთიერთობები ზემოხსენებულ ქვეყნებთან **სპეციალური რეგულირების** სფეროა, რომელიც სცილდება ევროკავშირის განვითარებითი თანამშრომლობის ზოგად ფარგლებს.

4. ევროპული კავშირის განვითარებითი თანამშრომლობა (208-211 მუხლები, AEUV)

1992 წლის მაასტრიხტის ხელშეკრულებიდან მოყოლებული, 208-211 მუხლების 57 (AEUV) წყალობით, ევროკავშირს აქვს დამოუკიდებელი სამართლებრივი საფუძველი თავისი **ზოგადი განვითარებითი თანამშრომლობისათვის** (Henze, EuR 1995, 76). 1960-იანი წლებიდან დღევანდელი განვითარებითი თანამშრომლობა წარიმართა აფრიკის, კარიბის ზღვის აუზისა და წყნარი ოკეანის რეგიონის ქვეყნებთან სახელშეკრულებო პარტნიორობის პარალელურად. ევროპის ეკონომიკური კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 235-ე მუხლი ამის ძირითადი სამართლებრივი საფუძველი გახლდათ. გეოგრაფიული მიზეზების გამო, **ხმელთაშუა ზღვის რეგიონი** გახდა ევროკავშირის სახელშეკრულებო განვითარების პოლიტიკის უპირატესი სფერო; პირველ რიგში, გამოყენებულია ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების 113-ე და 238-ე მუხლები. ამავდროულად, ევროკავშირი მონაწილეობდა **გლობალურ განვითარების პოლიტიკაში** (UNCTAD-ის დაარსება 1964 წელს, GATT-ის IV ნაწილი 1966 წელს, 1970-იანი წლების ჩრდილოეთ-სამხრეთის დიალოგი და სხვა მრავალი, Köhler, EA 1987, 709). 1971 წლიდან ევროკავშირმა **სატარიფო შეღავათები** დაანწესა ყველა განვითარებადი ქვეყნისათვის (შეღავათების ზოგადი სისტემა). გაერთიანებისთვის პრიორიტეტად გადაიქცა **ჰუმანიტარული დახმარებაც**, განსაკუთრებით, სურსათით მომარაგების კუთხით (ამჟამად 214-ე მუხლი, AEUV).

V. მიმოხილვა

დღესდღეობით, ევროპული კავშირი, აშშ-სა და იაპონიასთან ერთად, იმ „ტრიადის“ 58 ერთ-ერთი წევრია, რომელსაც მნიშვნელოვანი გავლენა აქვს **საერთაშორისო სავაჭრო პოლიტიკაზე**, მათ შორის, მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის ფარგლებში. უნდა ველოდოდთ ევროკავშირის შემდგომ მოქმედებებსაც ინვესტიციების დაცვის სფეროში. მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის შემდგომი განვითარების დაბალი შანსების გათვალისწინებით, ევროკავშირი (ასევე) ყერდნობა თავისუფალი ვაჭრობის ორმხრივ ხელშეკრულებებს, მაგალითად, სამხრეთ კორეასა ან სინგაპურთან. კომისიის შუამდგომლობით, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ დაადგინა, რომ ეს უკანასკნელი შეთანხმებები არ შედის ევროკავშირის ექსკლუზიურ კომპეტენციაში და მისი გაფორმება შესაძლებელია მხოლოდ ევროკავშირისა და მისი წევრი სახელმწიფოების ერთობლივი მონაწილეობით (EuGH, 16.5.2017, Gutachten 2/15, „Singapur“). CETA დასრულებულია და ამჟამად რატიფიკაციის პროცესს გადის. 2017 წლის 15 თებერვალს ევროპარლამენტმა დაამტკიცა CETA, ხოლო წევრი სახელმწიფოების რატიფიკაცია ჯერ არ დასრულებულა. შეთანხმება ძალაში შევა, როდესაც რატიფიკაციის პროცესი მთლიანად დასრულდება. გაურკვეველია, გაფორმდება თუ არა თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ ხელშეკრულება (TTIP) აშშ-სთან. მცდელობა, რომ თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებებს ღრმად მოეცვა ევროკავშირისა და წევრი სახელმწიფოების რეგულირების სფეროები, პოლიტიკურ და იურიდიულ კრიტიკას წააწყდა.

59 ევროპული კავშირი, წევრ სახელმწიფოებთან ერთად, ასევე უდიდესი დონორია **საერთაშორისო განვითარებითი თანამშრომლობის** სფეროში. საერთაშორისო ვაჭრობის მიმართ გახსნილობა კავშირის, როგორც უმსხვილესი **გლობალური სავაჭრო პარტნიორის** (დაახლოებით, 15%) ინტერესებში შედის. ეს განსაკუთრებულად ეხება **გერმანიას**, რომელიც ყველაზე მეტად არის დამოკიდებული ექსპორტზე (ევროკავშირის ექსპორტის, დაახლოებით, 35%). **გლობალიზაციის** ხანაში საერთაშორისო ვაჭრობა სულ უფრო მნიშვნელოვანი ხდება. იგი სცდება საქონლით ვაჭრობის ტრადიციულ გაგებას, ვრცელდება რა მომსახურებით ვაჭრობისა და ინტელექტუალური საკუთრების უფლებებით ვაჭრობის სფეროებზეც. მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის წარმატება სავაჭრო რაუნდებში შეგვიძლია ევროკავშირის წარმატებად მივიჩნიოთ. ფართოდ გავრცელებული „გლობალიზაციის კრიტიკის“ საპირისპიროდ, სწორედ მას ევალება საერთაშორისო ვაჭრობის მნიშვნელობის ახსნა/განმარტება. კავშირი და მისი წევრი სახელმწიფოები, ისევე, როგორც ყველა სავაჭრო პარტნიორი, არ არიან დაზღვეულნი **ევროპოტექციონიზმის** ცდუნებებისაგან (ევროკავშირის ბანანის რეჟიმი, „კულტურული გამონაკლისი“, ნაცრისფერი ზონის ზომები და ა.შ.). სოფლის მეურნეობის ერთიანი პოლიტიკა კვლავაც მთავარი შემადგერხეველი ფაქტორია მსოფლიო ეკონომიკურ ურთიერთობებში. ევროკავშირის ზოგიერთი ღონისძიება შეიძლება გამართლებულად მივიჩნიოთ, როდესაც მიზნად ისახავს პარტნიორთა ურთიერთგაგებას. ევროკავშირის **განვითარების პოლიტიკა** შეესაბამება თანამედროვე დროის გამოწვევებს. ის წარმოიშვა ზოგიერთი წევრი სახელმწიფოს, განსაკუთრებით, საფრანგეთის პოსტკოლონიალური ინტერესებიდან გამომდინარე და კვლავაც განსაკუთრებით ვალდებულად/მიჯაჭვულად გრძნობს თავს **აფრიკის, კარიბის ზღვის აუზისა და წყნარი ოკეანის რეგიონის ქვეყნების**, აგრეთვე **ოკეანის გაღმა სახელმწიფოებისა და ტერიტორიების** მიმართ. ამასთან, ევროკავშირის განვითარების პოლიტიკამ უკვე დიდი ხანია, რაც (განსაკუთრებით, განვითარებითი თანამშრომლობის გზით) **გლობალური სახე** შეიძინა და ითვალისწინებს ყველა განვითარებადი ქვეყნის საჭიროებებს. განსაკუთრებული ძალისხმევა მიემართება ყველაზე ნაკლებად განვითარებულ ქვეყნებს (LDC).

§41. ევროპული ასოცირება – სამეზობლო პოლიტიკა

ლიტერატურა: *Oppermann*, Kooperation, Assoziierung, Beitritt, FS Bernhardt, 1995, 1251; *Can*, Das Assoziationsverhältnis zwischen der EG und der Türkei, 2002; *Merli*, EU-Erweiterung und Nachbarschaftspolitik, in: Fastenrath/Nowak (Hrsg.), Der Lissabonner Reformvertrag, 2009, 259; *Nervi Christensen*, The Making of the European Neighbourhood Policy, 2011; *Breitenmoser/Weyeneth*, Die Abkommen zwischen der Schweiz und der EU, EuZW 2012, 854; *Zäch/Heizmann* u. a., Die Anwendung des Cassis de Dijon-Prinzips durch die Schweiz im Verhältnis zum EWR, EuZW 2012, 876; *Kumin*, Bittner, Die „gemischten“ Abkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dritten Völkerrechtssubjekten andererseits, EuR-Beiheft 2/2012, 75; *Groenendijk/Hoffmann/Luiten*, Das Assoziationsrecht EWG/Türkei, 2013; *Hummer*, Die Schweiz am integrationspolitischen Scheideweg: Neuer Bilateralismus, Rahmenabkommen, EWR II oder EU-Beitritt?, FS 50 Jahre ZfRV 2013, 71; *Tiede/Spiesberger/Bogedain*, Das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine – Weichensteller auf dem Weg in die EU?, KritV 2014, 150; *Tiede/Spiesberger/Bogedain*, An der Schwelle zum Binnenmarkt: Wirtschaftlicher Teil

des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und der Ukraine, WiRO 2014, 312–24; Gutmann, Assoziationsrecht und dt. Ausländerrecht, GS Rittstieg 2015, 282; Böttger, Die EU-Russland-Beziehungen, Integration 2015, 204; Schnitzer, Assoziationsbürger: Der Status türkischer Staatsangehöriger im Vergleich zur Unionsbürgerschaft, 2016; Müller-Graff (Hrsg.), EU-Nachbarschaftspolitik – Nordafrika und Nahost, 2017; Blockmans u. a., Assessing European Neighbourhood Policy, 2017.

ინტერნეტმისამართი: http://ec.europa.eu/world/enp/index_de.htm

I. საფუძვლები

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 217-ე მუხლის საფუძველზე, ევროკავშირს შეუძლია, დადოს საერთაშორისო ხელშეკრულებები, რომელთა საშუალებითაც იგი სპეციალურ და პრივილეგირებულ ურთიერთობებს ამყარებს „პარტნიორობთან“. „ასოცირება“ გულისხმობს ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ ურთიერთთანამშრომლობას ორმხრივი უფლებებითა და მოვალეობებით, საერთო მიდგომითა და სპეციალური პროცედურებით, რომლებიც **„განვერიანების ქვეშო“** დგას, მაგრამ უფრო ყოვლისმომცველი და ხანგრძლივია, ვიდრე 207-ე მუხლის (AEUV) შესაბამისი სავაჭრო ან თანამშრომლობის ხელშეკრულება. ზოგიერთ ამბიციურ თანამშრომლობის ხელშეკრულებასა და ასოცირებას შორის განსხვავებები პრაქტიკაში ზოგჯერ ბუნდოვანია. 217-ე მუხლის (AEUV) შესაბამისად გაფორმებულ ხელშეკრულებებში ყოველთვის „ასოცირებაზე“ არ არის საუბარი: ამ ცნებამ შეიძლება ეჭვქვეშ დააყენოს ხელშეკრულ მხარეთა თანასწორობა.

ასოცირებები **რეგულირდება სხვადასხვა გზით**, მათი საჭიროების შესაბამისად („სავაჭრო ხელშეკრულებებს პლუს 1%-სა და განვერიანებას მინუს 1%-ს“ შორის). მათი გაფორმება შესაძლებელია მთელი მსოფლიოს მასშტაბით, როგორც სახელმწიფოებთან, ისე საერთაშორისო ორგანიზაციებთან. ევროპის მიღმა მნიშვნელოვანი მაგალითია განვითარების სფეროში თანამშრომლობა ევროკავშირსა და აფრიკის, კარიბის აუზისა და წყნარი ოკეანის რეგიონის ქვეყნებს შორის. გარდა ამისა, 1960-იანი წლებიდან არსებობს ასოცირების მრავალფეროვანი პრაქტიკა თავად **ევროპაშიც**, სადაც ასოცირება, ძირითადად, შემდგომი განვერიანების სტრატეგიის მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია („წევრობის ასოცირება“, მაგ.: საბერძნეთი 1962–1981; ევროპის შეთანხმება ცენტრალურ და სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებთან 1994–2004 და 2007). იშვიათად გვხვდება **„შემცველი ასოცირების“** შემთხვევები წინასწარ არასასურველი განვერიანების ნაცვლად (მაგ.: ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების ქვეყნებთან).

ბოლო ათწლეულის განმავლობაში ევროკავშირმა მნიშვნელოვნად შეიცვალა სახე. 2004 წელს „აღმოსავლეთის გაფართოებამ“ (Merli/Huster (Hrsg.), Die Verträge zur EU-Osterweiterung, 2008), 2007 წელს „სამხრეთ-აღმოსავლეთის გაფართოებამ“ და 2013 წელს ხორვატიის განვერიანებამ, ევროპული კავშირი აღმოსავლეთ და სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპაში გააფართოვა. შედეგად, ჩნდება აქტუალური კითხვა **„ევროპის საზღვრების“** შესახებ, რაც გულისხმობს ახალ ურთიერთობებს ახალდა-

მეზობლებულ სახელმწიფოებთან, როგორცაა უკრაინა და რუსეთი, ან ხმელთაშუა ზღვის რეგიონის ქვეყნები მაროკოდან სირიამდე. საჭიროა კეთილშემზობლური ურთიერთობების შეთავაზება მათთვის, სპეციალური შეთანხმებების საფუძველზე და განევრიანების პერსპექტივის გარეშე. ასეთია კომისიის მიერ შემუშავებული ახალი **ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის (ENP)** მიზანი. ევროკავშირთან ასოცირების შემთხვევები, განევრიანების გახშირებასთან ერთად, თანდათანობით ქრება.

II. საფუძვლები

- 4 ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 217-ე მუხლის ნორმატიული შინაარსი მიზნად ისახავს „**განსაკუთრებული და პრივილეგირებული ურთიერთობების**“ ჩამოყალიბებას ევროკავშირსა და მესამე ქვეყანას შორის (EuGH, 30.9.1987, Rs. 12/86, „Demirel“). ასოცირებული სახელმწიფო მუდმივად უნდა იყოს ჩართული და, ნაწილობრივ, გაერთიანებული კავშირის სისტემაში წევრობის (წინასწარი) დაპირების გარეშე. ასოცირება ზიანს არ აყენებს კავშირის ქმედუნარიანობას. საქმე ეხება ინტენსიურ სახელშეკრულებო ურთიერთობებს საერთაშორისო სამართლის შესაბამისად, რომელიც არ წარმოადგენს დამოუკიდებელ საერთაშორისო ორგანიზაციას (Fischer, Das Assoziationsrecht der EG, 1994). ევროკავშირსა და ასოცირებულ სახელმწიფოს შორის მოქმედებს **ორმხრივობისა და ფორმალური პარიტეტის პრინციპები**. ასოცირებას ახასიათებს სამიარობა; ამასთან, 217 მუხლი (AEUV) არ მოითხოვს, რომ პარტნიორების უფლებებსა და მოვალეობებს შორის დაცული იყოს მკაცრი თანასწორობა. ამ თვალსაზრისით, ევროკავშირი შეიძლება სარგებლობდეს უპირატესობით. ასოცირება მოიცავს პარტნიორობა **ერთობლივ მიდგომას**. იგი უნდა შეიცავდეს გარკვეულ საერთო „პოლიტიკურ სუბსტანციას“ (Jürgen Becker). პარტნიორები დიდწილად თავისუფალნი რჩებიან თავიანთ პოლიტიკურ ქმედებებში მესამე მხარის მიმართ. თუმცა, ისინი ვალდებული არიან, გამოიჩინონ ურთიერთპატივისცემა.
- 5 217-ე მუხლი (AEUV) განსაზღვრავს ასოცირების გარკვეულ სპეციფიკურ მახასიათებლებს. იგი ქმნის **ორმხრივი უფლებებისა და ვალდებულებების** სისტემას, რაც გარკვეულ სიღრმეს მოითხოვს (EuGH, 31.1.1991, Rs. C-18/90, „Kziber“). შინაარსის თვალსაზრისით, პოლიტიკის შემუშავების შესაძლებლობათა ფართო სპექტრი არსებობს (GA Colomer, EuGH, 14.12.2006, Rs. C-97/05, „Gatoussi“). ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ზოგჯერ საუბრობს იმაზე, რომ ასოცირება მოითხოვს „ნაწილობრივ მონაწილეობას გაერთიანების სისტემაში“. თუმცა, ამას არ აქვს სავალდებულო სახე. მაგალითად, აფრიკის, კარიბის აუზისა და წყნარი ოკეანის რეგიონის ქვეყნებთან გაფორმებული ხელშეკრულება არ გულისხმობს ამგვარ მონაწილეობას. ასოციაცია ეფუძნება **განსაკუთრებულ პროცედურებს**. შეთანხმება ითვალისწინებს **გაერთიანებული ასოცირების ორგანოების** (ასოცირების საბჭოების, საპარლამენტო ასამბლეების, სასამართლო ორგანოების) შექმნას, რაც შესაძლებელს ხდის **ასოცირების სამართლის** ჩამოყალიბებას. მართლმსაჯულების სასამართლომ გარკვეულ შემთხვევებში (მაგ.: თურქეთის ასოცირებასთან დაკავშირებით იხ. EuGH,

16.6.2011, C-484/07, „Fatma Pehlivan“) ასოცირების სამართალი (ძირითადი შეთანხმებები და მათ საფუძველზე მიღებული სამართლებრივი აქტები) აღიარა **კავშირის სამართლებრივი წესრიგის განუყოფელ ნაწილად**, თანაც, ისე, რომ ამას არსებითი გავლენა არ მოუხდენია მის დუალისტურ პოზიციაზე (EuGH, 29.11.1984, Rs. 181/83, „Haegeman“). ასოცირების ხელშეკრულების წესები ან ასოცირების საბჭოების გადაწყვეტილებები, რომლებიც არ საჭიროებს შემდგომი აღმასრულებელი აქტების მიღებას, შეიძლება **პირდაპირ იყოს გამოყენებული**. სასამართლო ამას განსაკუთრებით გადაადგილებისა და დაფუძნების თავისუფლებებთან დაკავშირებით ითვალისწინებს თურქეთის ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში (EuGH, 30.9.1987, Rs. 12/86, „Demirel“; *Hailbronner*, ZAR 2011, 322). ამ გზით, ასოცირებული ქვეყნების მოქალაქეთა სამართლებრივი სტატუსი მრავალი თვალსაზრისით უახლოვდება კავშირის მოქალაქეთა სტატუსს (თანასწორი მოპყრობა, გადაადგილების თავისუფლება). ამ შემთხვევაში, განმარტების საკითხები, 267-ე მუხლის (AEUV) თანახმად, განსახილველად რჩება ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს.

217-ე მუხლით (AEUV) გათვალისწინებული ასოცირების ხელშეკრულების გაფორმებისას ევროკავშირმა უნდა იმოქმედოს **თავისი დანარჩენი კომპეტენციების ფარგლებში**. ეს გამომდინარეობს კავშირის შეზღუდული ინდივიდუალური კომპეტენციის ფუნდამენტური პრინციპიდან. 217-ე მუხლი (AEUV) თავად არ ქმნის კომპეტენციას (საკამათოა). რეგულაციები, რომლებიც სცდება ევროკავშირის კომპეტენციებს (მაგ.: სპეციალური დაფინანსება), მოითხოვს წევრ სახელმწიფოთა მონაწილეობას **შერეული შეთანხმების** ფორმით. ამას მოწმობს შესაბამისი პოლიტიკური პრაქტიკა. როგორც წესი, წევრი სახელმწიფოები, თუნდაც მხოლოდ **პრესტიჟის გამო**, დაინტერესებულნი არიან, რომ თავიანთი პოლიტიკურად და მატერიალურად მნიშვნელოვანი წვლილი ასოცირების შესახებ შეთანხმების გაფორმებაში დოკუმენტურად დაასაბუთონ მასში მონაწილეობით.

ასოცირების ხელშეკრულების დადების წესი (განვევრიანებისგან განსხვავებით) **„საკავშირო პროცედურაა“** (217-ე მუხლი, AEUV). იგი მოითხოვს, რომ დაინტერესებულმა სახელმწიფომ **განაცხადი წარადგინოს ასოცირების შესახებ**, რაც პირდაპირ არ არის მითითებული ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 217-ე მუხლში. ამას მოჰყვება კავშირის **შიგნით განხილვა**, უნდა დაიწყოს თუ არა მოლაპარაკებები. პრაქტიკაში, ინიციატივა შეიძლება თავად ევროკავშირის მხრიდან წამოვიდეს (მაგ.: ევროპის ხელშეკრულება ცენტრალური და სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებთან). **მოლაპარაკებებს** აწარმოებს კომისია ან უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო საკითხებში, საბჭოს მანდატის საფუძველზე (218-ე მუხლის 2-3 პუნქტები, AEUV). შერეული ხელშეკრულებების შემთხვევებში, მონაწილეობენ წევრ სახელმწიფოთა წარმომადგენლებიც. ევროკავშირის მხრიდან დოკუმენტს **ხელს აწერს** საბჭო, ხოლო შერეული შეთანხმებების შემთხვევაში, იგი ამას აკეთებს წევრი სახელმწიფოების წარმომადგენლებთან ერთად. ამის შემდეგ აუცილებელია ევროპარლამენტის თანხმობა, დამსწრე წევრთა უბრალო უმრავლესობით (218-ე მუხლის მე-6 პუნქტი, AEUV). როგორც წესი, საბჭო ხელშეკრულებას დებს (218-ე მუხლის მე-5 პუნქტი, AEUV) რეგულაციის სახით, რომელსაც შემდგომში თან ერთვის ხელშეკრულებით

ბა. ამგვარად, ტექსტი ძალაში შედის კავშირის ფარგლებში. ხელშეკრულება სავალდებულო ხდება **საერთაშორისო სამართლის შესაბამისად**, რატიფიკაციის სიგელუბის გაცვლით ან დეკლარაციით. შერეული ასოცირების ხელშეკრულებების შემთხვევაში, ევროკავშირი, ჩვეულებრივ, რატიფიკაციას ახორციელებს მას შემდეგ, რაც წევრი სახელმწიფოები დაასრულებენ თავიანთ სარატიფიკაციო პროცედურებს. პრივილეგირებული ასოციაციური ურთიერთობები WTO-ის წინაშე უნდა გამართლდეს, როგორც **საბაჟო კავშირი**, ან **თავისუფალი ვაჭრობის ზონა** (მუხლი XXIV, GATT).

III. ასოცირების პრაქტიკა

- 8** ასოცირების პრაქტიკის ამოსავალი წერტილია აფრიკის, კარიბის აუზისა და წყნარი ოკეანის რეგიონის ქვეყნებთან გაფორმებული ხელშეკრულება. ამჟამად აქცენტი კეთდება ცენტრალური ამერიკის ქვეყნებზე (კოსტა რიკა, ელ სალვადორი, გვატემალა, ჰონდურასი, ნიკარაგუა, პანამა), რომლებთანაც 2012 წლის 29 ივნისს ევროკავშირმა ასოცირების ხელშეკრულება გააფორმა. **ევროპაში** ასოცირებამ კულმინაციას მიაღწია, სადაც მრავალმა ასოცირებამ (საბერძნეთი, მალტა, კვიპროსი, ცენტრალური და სამხრეთ-ევროპული ევროპის ხელშეკრულებები) დასახული მიზანი გაამართლა. განვერიანების კანდიდატმა ქვეყნებმა (**ალბანეთი, ბოსნია-ჰერცეგოვინა, მაკედონია, სერბეთი და მონტენეგრო**) ხელი მოაწერეს „სტაბილიზაციისა და ასოცირების შესახებ ხელშეკრულებებს“, რომელთა მიზანაც არის თავისუფალი ვაჭრობის ზონის შექმნა, უფრო მჭიდრო ეკონომიკური ინტეგრაცია და გამართლებული წვდომა ევროპის შრომის ბაზარზე. ევროკავშირსა და **უკრაინას** შორის გაფორმებული ასოცირების შეთანხმება, რომელიც ძალაში 2017 წელს შევიდა, არ ქმნის განვერიანების რაიმე პერსპექტივას, თუმცა ხელს უწყობს განვერიანების კრიტერიუმების შესრულებას (*Tiede/Spiesberger/Bogedain*, WiRO 2014, 312). მისი მიზანია ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ზონის შექმნა, რამაც ასევე ხელი უნდა შეუწყოს ევროკავშირსა და უკრაინას შორის ეკონომიკური და პოლიტიკური თანამშრომლობის გაღრმავებას (*Tiede/Spiesberger/Bogedain*, KritV 2014, 150). **თურქეთის** ასოცირებას შედეგად მოჰყვა მოლაპარაკებები განვერიანებაზე, რომლის დასასრული ჯერაც გაურკვეველია. „ევროკავშირში განვერიანების მოსამზადებელმა სტრატეგიამ“ კულმინაციას მიაღწია 2005 წელს, როდესაც განვერიანების ოფიციალური მოლაპარაკებები დაიწყო. 2015 წლის ნოემბერში მიაღწიეს შეთანხმებას **განვერიანების მოლაპარაკებათა განახლებაზე**. 2017 წელს ევროპარლამენტმა, თურქეთში მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმების გამო, მოლაპარაკებების შეჩერება მოითხოვა. თუმცა, ეს მოთხოვნა სამართლებრივად სავალდებულო არ არის.

შვეიცარია ევროკავშირთან დაკავშირებულია ინდივიდუალური ორმხრივი ხელშეკრულებებით. უკვე გაფორმებული ხელშეკრულება ევროპის ეკონომიკურ ზონის შესახებ, **შვეიცარიაში 1992 წელს** ჩატარებულ რეფერენდუმზე უარყვეს, რის შემდეგაც ევროკავშირისა და ამ ქვეყნის ურთიერთობები მონესრიგდა ორმხრივი შეთანხმებების პაკეტით (**„ორმხრივი შეთანხმება I“**: სახმელეთო და საჰაერო ტრანსპორტი, თავისუფალი გადაადგილება, კვლევა, სახელმწიფო შესყიდვები, ვაჭრობის ტექნიკური ბარიერები და სოფლის მეურნეობა) (*ABl.* 2002, L 114/1; *Bilal*, EIPASCOPE 3/1999, 19), **„ორმხრივი შეთანხმება II“**: შვეიცარიის მიერთება დუბლინისა და შენგენის ხელშეკრულებებთან, რომლებიც შეეხება უსაფრთხოებისა და თავშესაფრის საკითხებს; თაღლითობის გამოძიების სფეროში თანამშრომლობის გაფართოება; შეთანხმებები სოფლის მეურნეობის პროდუქტების, გარემოს დაცვის, მედიის, განათლების, პენსიების, სტატისტიკისა და მომსახურების სფეროებში; *Martinelli*, *ZschrEuR* 2001, 54; *Thürer u. a.* (Hrsg.), *Bilaterale Verträge I & II*, 2007). შენგენის/დუბლინის ხელშეკრულებებთან მიერთების წარმატებული რეფერენდუმის შემდეგ, შეთანხმებები ძალაში შევიდა. შვეიცარია, ფაქტობრივად, იძულებულია თავისი კანონმდებლობა მრავალი თვალსაზრისით შეესაბამოს ევროკავშირის სტანდარტებს; განიხილება კავშირის სამართლის ავტომატური აღსრულებაც, თუმცა ჯერჯერობით ეს შემოღებული არ არის. შვეიცარიის მთავრობის ევროკავშირში განვერიანების განაცხადი, შვეიცარიელი ხალხის მიერ უარის თქმის გამო, 1993 წლიდან „გაყინულია“. ამჟამად განიხილება ევროკავშირთან ურთიერთობების ხელახალი ფორმირების საკითხები.

მხოლოდ ევროპის ეკონომიკური სივრცე ასოცირდება ევროკავშირთან განუსაზღვრელი ვადით. 1993 წლისთვის შიდა ბაზრის შექმნის შემდეგ, ევროგაერთიანება ცდილობდა, მაქსიმალურად ჩაერთო თავისუფალი ვაჭრობის ევროპული ასოციაციის სახელმწიფოები საკუთარ რეგულაციებში. სწორედ ამ გზით შეიქმნა 1994 წელს ევროპის ეკონომიკური სივრცე, როგორც **გაღრმავებული თავისუფალი სა-ვაჭრო სივრცე** ევროკავშირსა და EFTA-ს შორის (შვეიცარიის გამოკლებით). ევროპის ეკონომიკურმა სივრცემ ჩაანაცვლა მანამდე არსებული ევროპის ეკონომიკურის გაერთიანების/EFTA თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებები. შესაბამის სამართლებრივ საფუძველს ქმნის **1992 წლის 2 მაისის ევროპის ეკონომიკური სივრცის შეთანხმება** (1993 წლის 17 მარტის ადაპტირების პროტოკოლის რედაქცია (ტექსტი, Sart. II 3 310)) და 1994 წლის 1 იანვრის რეგულაცია 2894/94, ABI. L 305/6ff. ევროპის ეკონომიკური სივრცე ძალაში 1994 წლის 1 იანვარს შევიდა. მისი წევრები არიან, ერთი მხრივ, ევროკავშირი (ევრატომის გამოკლებით) და მისი წევრი სახელმწიფოები, ხოლო მეორე მხრივ, EFTA-ის ქვეყნები (გარდა შვეიცარიისა). მას შემდეგ, რაც ფინეთი, ავსტრია და შვედეთი შეუერთდნენ ევროკავშირს (1995), დარჩნენ მხოლოდ **ისლანდია, ნორვეგია და ლიხტენშტეინი**. ევროკავშირის სამართლის თვალსაზრისით, ევროპის ეკონომიკური სივრცე ასოციაციური ურთიერთობაა. მასში მონაწილე სახელმწიფოებზე, საერთაშორისო სამართლის თანახმად, ვრცელდება კავშირის სამართლის მნიშვნელოვანი ნაწილი (შიდა ბაზრის ძირითადი თავისუფლებები, კონკურენციის სამართალი, სოციალური პოლიტიკა, მომხმარებელთა დაცვა, გარემოს დაცვა). შესაბამისი მეორეული სამართლის ჩათვლით; მათ ასევე რეგულარულად გადააქვთ ევროკავშირის მიერ მიღებული ახალი მეორეული კანონმდებლობა ეროვნულ სამართალში. თურქეთთან გაფორმებული შეთანხმება უზრუნველყოფს თავისუფალი გადაადგილების ფართო უფლებებს (მიმოხილვა: *Hailbronner*, ZAR 2011, 322).

ამავე დროს, ასოცირების ნაცვლად, ვითარდება **ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა** – ევროკავშირის შესაბამისი ინსტრუმენტი ევროპულ და არა მარტო ევროპულ ქვეყნებთან მუდმივი ურთიერთობისათვის, განწევრიანების პერსპექტივის გარეშე.

IV. ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა

ლიტერატურა: *Dodini/Fantini*, The European Neighbourhood Policy, JCMS 2006, 507; *Hufed u. a.*, Nachbarschaften innerhalb der EU, 2007; *Varwich/Lang* (Hrsg.), European Neighbourhood Policy, 2007; *Warkotsch*, Die Nachbarschaftspolitik der EU im postsowjetischen Raum, APUZ 43/2007, 9; *Alsen*, Der Europäische Integrationsauftrag der EU, 2008; *Tiede/Schirmer*, Die Östliche Partnerschaft der EU im Rahmen des Gemeinschaftsrechts, Osteuropa-Recht 2009, 184; *Böttger*, Die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik: Akteure und Koalitionen, 2010; *Nowak*, Multilaterale und bilaterale Elemente der EU-Assoziations-, Partnerschafts- und Nachbarschaftspolitik, EuR 2010, 746; *Lippert*, Europäische Nachbarschaftspolitik, JBEurIntegration, 2012, 269; *Ratka/Spaiser*, Understanding European Neighbourhood Policies, 2012; *Lehne*, Time to Reset the EU Neighborhood Policy, 2014; *Bouris/Schumacher* (Hrsg.), The Revised European Neighbourhood Policy: Continuity and Change in EU Foreign Policy, 2017.

1. ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის საფუძვლები

„ევროკავშირის საზღვრების“ საკითხი სულ უფრო აქტუალური ხდება მას შემდეგ, რაც 1958 წლის 6-ნევრიანი გაერთიანება 2013 წელს 28 სახელმწიფოს კავშირად გადაიქცა. შეიძლება ვივარაუდოთ მისი გაფართოება 30 წევრამდე (და მეტადაც). ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 49-ე მუხლის თანახმად, **გეოგრაფიული** თვალსაზრისით, კავშირი ღიაა მხოლოდ ევროპული სახელმწიფოებისთვის. ამ მხრივ, თურქეთი უკიდურესი საზღვარია. 1987 წელს **მაროკოს** განაცხადი განწევრიანებასთან დაკავშირებით არ განხილულა. ევროკავშირის გაფართოებით, „პოლიტიკებითა“ და, აქედან გამომდინარე, პოლიტიკურ ურთიერთობებში მნიშვნელობის გაზრდით, გან-

საკუთრებით იმატებს მისი პასუხისმგებლობა უშუალო გარემოცვასთან აქტიური საგარეო ურთიერთობების ჩამოყალიბების კუთხით. ამის გათვალისწინებით, კომისიამ 2003-2004 წლებში შეიმუშავა **ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის (ENP)** სტრატეგია. სამეზობლო პოლიტიკა მოიცავს შემდეგ ქვეყნებს: უკრაინა, ბელორუსი და მოლდოვას რესპუბლიკა – **აღმოსავლეთ ევროპაში**; სომხეთი, აზერბაიჯანი და საქართველო – სამხრეთ კავკასიაში; და ბოლოს, ხმელთაშუა ზღვის რეგიონში: მაროკო, ალჟირი, ტუნისი, ლიბია, ეგვიპტე, ისრაელი, პალესტინა, იორდანია, ლიბანი და სირია.

სამეზობლო პოლიტიკა მოიცავს ქვეყნებს, რომლებიც გეოგრაფიულად და, ნაწილობრივ, სოციალურ-კულტურულად, ახლოს დგანან ევროკავშირთან, მაგრამ სხვადასხვა მიზეზის გამო განევრიანების პერსპექტივა მათთვის დახურულია (იხ. KOM[2003] 104; KOM[2004] 373). 2014 წლის 21 აპრილს **უკრაინასთან** გაფორმდა ასოცირების ხელშეკრულება, რომელიც ძალაში 2017 წელს შევიდა (ABl. L 161/3). შესთავაზებენ თუ არა მას განევრიანების პერსპექტივას, ჯერჯერობით უცნობია (შეთანხმების პრეამბულა და პირველი მუხლი). გეოგრაფიულად, **რუსეთი** ევროკავშირის მეზობელი სახელმწიფოა. მიუხედავად ამისა, ევროკავშირისა და რუსეთის ურთიერთობები ცალკე ჭრილში („EU-Russia Common Spaces“) განიხილება. ამასთან, ახალი **ევროპული სამეზობლო ინსტრუმენტი (ENI)** (რეგულაცია 232/2014, ABl. L 77/27), რომელიც ძალაშია 2014 წლიდან, ცნობს რუსეთის, როგორც ევროკავშირის მეზობელი ქვეყნისა და სტრატეგიული პარტნიორის განსაკუთრებულ როლს.

10 სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ევროკავშირისა და მისი მეზობლების ურთიერთობები მნიშვნელოვნად განვითარდა. გაიზარდა სავაჭრო ნაკადები, პოლიტიკურმა კონტაქტებმაც მეტი მნიშვნელობა შეიძინა. ევროკავშირი **მნიშვნელოვან ფინანსურ დახმარებას** უწევს მეზობელ ქვეყნებს. მიუხედავად ამისა, სამეზობლო პოლიტიკამ ვერ შეძლო დესტაბილიზაციის შემთხვევების თავიდან აცილება, რომლებიც შეინიშნება ევროკავშირის მიმდებარე რეგიონებში. ამასობაში კომისია ცდილობს, რადიკალურად გადააკეთოს სამეზობლო პოლიტიკა, რომლის ამოსავალი წერტილი უნდა იყოს დიფერენცირების, მოქნილობისა და პირადი პასუხისმგებლობის პრინციპები.

11 ლისაბონის ხელშეკრულებამ მე-8 მუხლში მნიშვნელოვნად განაახლა ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა და შექმნა **კომპეტენციის დამოუკიდებელი საფუძველი**. აღნიშნული დებულება განსაზღვრავს რეალურ უფლებამოსილებას ამ სფეროში და ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 217-ე, 207-ე და 212-ე მუხლების საპირწონედ დგას. არსებობს იმედი, რომ უმაღლესი წარმომადგენლის ოფისის მეშვეობით ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკის ეფექტიანობის გააქტიურება გააღრმავებს სამეზობლო პოლიტიკასაც. სამხრეთ ხმელთაშუაზღვისპირეთის ქვეყნებში განვითარებულმა მოვლენებმა განაპირობა სამეზობლო პოლიტიკის განახლება („ახალი პასუხი შეცვლილ სამეზობლოს“, KOM(2011)303 vom 25.5.2011), რომელიც ემყარება სოლიდარობას დემოკრატიისათვის ბრძოლაში, ასევე, კეთილდღეობასა და დევნიდან დაცვაში. გათვალისწინებულია ევროკავშირის აღმოსავლელი მეზობლების სწრაფვა უფრო მჭიდრო პოლიტიკური ასოცირებისაკენ (იხ. Entschlie-ßung zu Handelsvereinbarungen zwischen der EU und Partnern in Osteuropa vom 3.4.2012, ABl. C 153/5): 2012 წლის 15 მაისს გადაწყდა ახალი ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის განხორციელება (JOIN (2012) 14), რომელიც ემყარება ურთიერთპასუხისმგებლობის ახალ მიდგომას („მეტი მეტისათვის“). 2012 წლის მაისში გამოქვეყნებულ სამეზობლო პოლიტიკის ანგარიშებში (სამეზობლო პოლიტიკისა და

აღმოსავლეთ პარტნიორობის ერთობლივი შეტყობინებები, სამუშაო დოკუმენტი სამხრეთ სამეზობლოს შესახებ, ანგარიშები 12 ქვეყნის პროგრესის შესახებ), კომისიამ და ევროპის საგარეო სამსახურმა პირველი დადებითი შეფასება მისცეს ახალ სამეზობლო პოლიტიკას. ახალი ევროპული სამეზობლო ინსტრუმენტით ევროკავშირი გეგმავს საგარეო დახმარების მნიშვნელოვან გაფართოებას (განსაკუთრებით, სამხრეთ ხმელთაშუა ზღვის ქვეყნების დემოკრატიული ტრანსფორმაციის პროცესების მხარდასაჭერად); ასევე, უნდა გაგრძელდეს ევროპული სამეზობლო და პარტნიორობის ინსტრუმენტის მიერ დაწყებული პროგრამები.

ევროპულმა სამეზობლო პოლიტიკამ უნდა უზრუნველყოს უსაფრთხოება ევროკავშირის უშუალო სამეზობლოში და ხელი შეუწყოს მშვიდობას, სტაბილურობასა და კეთილდღეობას ამ რეგიონში. მისი მიზანია, შექმნას **„პასუხისმგებლობით მართული სახელმწიფოების წრე“**, რომლებთანაც ევროკავშირს შეუძლია შეინარჩუნოს მჭიდრო, თანამშრომლობაზე დაფუძნებული ურთიერთობები (როგორც აღინიშნა 2003 წლის ევროპის უსაფრთხოების სტრატეგიაში). ამ მიზნით, სამეზობლო პოლიტიკის განხორციელებით, ევროკავშირი მხარს უჭერს **დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის** მცდელობებს (განსაკუთრებით, კონტრაბანდისა და ადამიანი ვაჭრობის წინააღმდეგ), **ადამიანის უფლებათა გაძლიერებასა და სახელმწიფო ინფრასტრუქტურის განვითარებას**. ევროკავშირთან ეკონომიკურმა ინტეგრაციამ მეზობელ ქვეყნებს უნდა გაუადვილოს თავიანთი **რეფორმებისა** და ეკონომიკური განვითარების პოლიტიკის წარმატებით განხორციელება. ევროპული სამეზობლო ინსტრუმენტი ამჟამად განსაკუთრებულ ყურადღებას ამახვილებს კლიმატის ცვლილების შედეგების წინააღმდეგ ბრძოლასა და ბუნებრივი რესურსების მდგრად გამოყენებაზე. სამეზობლო პოლიტიკის მონაწილე სახელმწიფოთა შიდა მდგომარეობის შესახებ რაიმე კონკრეტულ მოთხოვნებს ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-8 მუხლი არ ითვალისწინებს. პოლიტიკური მიზეზებიდან გამომდინარე, ევროკავშირი ახლო ურთიერთობებს არ ამყარებს ტოტალიტარული პოლიტიკური სისტემის მქონე ქვეყნებთან (ბელორუსია; დროებით ლიბია). დროთა განმავლობაში, „წრის“ სამიზნე მნიშვნელოვან მანძილზე გადაიწია.

2. ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის განხორციელება

ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის მიზნების მისაღწევად, 2004 წლამდე ასოცირების ხელშეკრულებები გაფორმდა სამხრეთ პარტნიორობთან. ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში პრობლემების გამო, შეთანხმებულ ხელშეკრულებას ხელი არ მოეწერა სირიასთან. ევროკავშირმა (ჯერჯერობით, 217-ე მუხლის (AEUV) საფუძველზე) შექმნა **„ხმელთაშუა ზღვის კავშირი“**, რომლის პოლიტიკურ ფარგლებშიც ორმხრივი ურთიერთობების ჩამოყალიბება უკეთესად არის შესაძლებელი. მსგავს ურთიერთობებს მოიცავს ევროკავშირისა და აფრიკის პარტნიორობაც. 1990-იან წლებში აღმოსავლეთ ევროპის პარტნიორობთან თავდაპირველად გაფორმდა თანამშრომლობის ხელშეკრულებები; მას შემდეგ ისინი ჩანაცვლდა ასოცირების უფრო ამბიციური ხელშეკრულებებით. 2009 წელს დაარსდა **„აღმოსავლეთ პარტნიორობა“**, რომლის ფარგლებშიც უნდა განხორციელდეს მრავალმხრივი თანამშრომლობა (Böttger,

Integr. 2009, 372). 2011 წლის მაისში აღმოსავლეთ პარტნიორობამ აღმოსავლეთის პარტნიორ ქვეყნებთან ერთად დააფუძნა ევრონესტის საპარლამენტო ასამბლეა. კავშირის ხმელთაშუა ზღვის საპარლამენტო ასამბლეა პლენარული სესიისთვის წელიწადში ერთხელ იკრიბება. უფრო დაბალ დონეზე გაიმართა მოლაპარაკებები სამეზობლო პოლიტიკის ე.წ. **სამოქმედო გეგმებზე**, რომლებშიც განისაზღვრა მოკლე და საშუალოვადიანი რეფორმების პრიორიტეტები საკითხთა ფართო სპექტრისთვის (სავაჭრო საკითხები, ადამიანის უფლებები, განათლება, მართლმსაჯულება და ა.შ.). ზოგიერთში მოცემულია **ზომების დეტალური კატალოგები**. სამოქმედო გეგმები შემუშავდა კომისიის მიერ **ქვეყნების შესახებ მომზადებული ანგარიშების** საფუძველზე და მიზნად ისახავს ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის ზომების მორგებას თითოეული ქვეყნის სპეციფიკაზე.

14 კომისია და სხვადასხვა **კონკრეტულ საკითხზე მომუშავე ორგანოები** (ქვეკომიტეტები) რეგულარულად წარმოადგენენ ანგარიშებს მიღწეულ პროგრესთან დაკავშირებით (KOM(2008) 164). ამ დრომდე, სამეზობლო პოლიტიკის სამართლებრივ ჩარჩოს კავშირის შიგნით ქმნიდა რეგულაცია 1638/2006 (ABl. L 310/1). ევროპული სამეზობლო და პარტნიორობის ინსტრუმენტი, ამოწურვის შემდეგ, 2013 წელს შეიცვალა ევროპული სამეზობლო ინსტრუმენტით, რომელმაც განაგრძო სამეზობლო პოლიტიკის ზომები; იგი ამავე დროს ეხება კლიმატის ცვლილების შედეგების წინააღმდეგ ბრძოლასა და ბუნებრივი რესურსების მდგრად გამოყენებას. სამეზობლო ინსტრუმენტი მიმართულია სამეზობლო პოლიტიკის წინანდელ პარტნიორობებზე, რომლებიც ამჟამად ჩამოთვლილია რეგულაციის I დანართში. ევროპული სამეზობლო ინსტრუმენტის განხორციელება დამატებით რეგულირდება 236/2014 (ABl. L 77/95) და 231/2014 (ABl. L 77/11) რეგულაციებით. კომისია უფლებამოსილია, მიიღოს შემდგომი განხორციელების რეგულაციები. საქმე ეხება ისეთ საკითხებს, როგორიცაა დაფინანსება (თანადაფინანსების ჩათვლით), ერთობლივი საოპერაციო პროგრამების მომზადება, ერთიანი ადმინისტრაციული ორგანოების ამოცანათა განსაზღვრა და განაწილება, ან/და ერთობლივი პროექტების შერჩევა.

15 თავდაპირველად, ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა ფინანსდებოდა ევროკავშირის ფონდებიდან, ფინანსური და ტექნიკური დახმარების სხვადასხვა ფორმით. ეს ასევე მოიცავდა ინსტრუმენტებს, რომლებმაც მნიშვნელოვანი როლი შეასრულეს ცენტრალურ, აღმოსავლეთ და სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპაში რეფორმების მხარდაჭერისას („TACIS“ და „MEDA“). 2007-2013 წლების საბიუჯეტო პერიოდის დასაწყისიდან, სამეზობლო პოლიტიკასა და მის პარტნიორებს ფინანსური დახმარება გაეწეოდათ **ევროპული სამეზობლო და პარტნიორობის ინსტრუმენტის** საშუალებით (რეგულაცია 1638/2006, ABl. L 310/1). შემდგომში იგი ჩაანაცვლა ევროპულმა სამეზობლო ინსტრუმენტმა (VO 232/2014, ABl. L 77/27), რომლის ბიუჯეტი 2014-2020 წლებისთვის, დაახლოებით, 15.5 მილიარდ ევროს შეადგენს. ევროპული სამეზობლო ინსტრუმენტი ხორციელდება 236/2014 (ABl. L 77/95) და 231/2014 (ABl. L 77/11) რეგულაციებზე დაყრდნობით. კომისია დამატებით კიდევ გამოსცემს რეგულაციებს განხორციელების შესახებ.

§42. ევროკავშირში განწევრიანება – ევროკავშირიდან გასვლა

ლიტერატურა: Naß, 30 Jahre europäische „Erweiterungen“ (1973–2004), FS Götz, 2005, 17; Nicolaysen, Beitritt und Erweiterung – Drei Perspektiven zur EU, FS Kassimatis, 2004, 781; Rehn, Europe's Next Frontiers, 2006; Louis, Le droit de retrait de l'Union européenne, FS Salomon, 2007, 1293; Madeker, Türkei und europäische Identität: Eine wissenssoziologische Analyse der Debatte um den EU-Beitritt, 2008; Brill, Geopolitische Motive und Probleme des europäischen Einigungsprozesses, APUZ 32/2008, 41; Bos/Dieringer (Hrsg.), Die Genese einer Union der 27: Die EU nach der Osterweiterung, 2008; Bogdani, Turkey and the Dilemma of EU Accession: When Religion Meets Politics, 2010; Hughes, Turkey's Accession to the EU: The Politics of Exclusion?, 2011; Avci, Turkey and the EU: Accession and Reform, 2013; Lippert, Die Erweiterungspolitik der EU, JbEuInt 2014, 486; Dumont, Geopolitique de l'Europe, 2015; Clossa, Troubled Membership: Dealing with Secession, 2014; Roth, Die EU-Erweiterungspolitik, Integr. 2015, 195; Oppermann, Die Grenzen der EU, FS Müller-Graff, 2015, 1052; Krastev, Europadämmerung, 2017; Armstrong, Brexit Time: Leaving the EU – Why, How and When?, 2017; Fabbrini (Hrsg.), The Law & Politics of Brexit, 2017; EuZW, Schwerpunktheft Rechtsfragen des Brexit, 2017, 953; Kotzur/Waßmuth, Do you „regrexit“? Die grundsätzliche Möglichkeit des (unilateralen) Widerrufs einer Austrittserklärung nach Art. 50 EUV, JZ 2017, 489.

ინტერნეტმისამართი: <http://ec.europa.eu/dgs/enlargement>

1. ევროპული კავშირი ევროპის ფარგლებში

ევროკავშირის, როგორც ევროპულ ორგანიზაციას, თავისი არსით განსაკუთრებული ურთიერთობები აქვს იმ ევროპულ სახელმწიფოებთან, რომლებიც (ჯერ კიდევ) არ განეკუთვნებიან მას. საწყისი ეტაპიდანვე, კავშირის მიზანი იყო **ერთიან ევროპულ ორგანიზაციად** ჩამოყალიბება, თავისი მეზობლების სურვილის შესაბამისად, რომლებიც მზად არიან ევროკავშირის პრინციპებისა და წესების მისაღებად (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების პრეამბულა: „ევროპული კონტინენტის დაყოფის დაძლევა“, პირველი მუხლი: „ევროპის ხალხების უფრო მჭიდრო კავშირის შექმნა“).

არსებითად, ევროპული კავშირი ღიაა ევროპის ყველა ქვეყნისთვის. მოლაპარაკების წარმატებით დასრულების შემთხვევაში, ნებისმიერ ევროპულ სახელმწიფოს შეუძლია კავშირთან **შერთება** (49-ე მუხლის, AEUV). 1970-იანი წლებიდან მოლაპარაკებათა ხუთი დიდი რაუნდის მეშვეობით (ჩრდილოეთი, სამხრეთი, „EFTA“, აღმოსავლეთ და სამხრეთ-აღმოსავლეთის გაფართოება), ევროკავშირი 6-დან 28 წევრამდე გაფართოვდა. თუკი წარსულს თვალს გადავავლებთ, ვნახავთ, რომ ზოგი რამ ნაჩქარევად მოხდა: ახალი წევრების მიღების სურვილი აღემატებოდა შფოთვის, იყო თუ არა განწევრიანებულ სახელმწიფოებში საკმარისად განვითარებული სამოქალაქო სამოგადოება, კანონის უზენაესობა და ეკონომიკა. ზოგიერთი სახელმწიფოსთვის (ევროპის ეკონომიკური სივრცე, შვეიცარია, დასავლეთ ბალკანეთი, თურქეთი) კავშირში განწევრიანების პერსპექტივები გარკვეულწილად ღიაა. საჭიროების შემთხვევაში, ბრიუსელი **ასოციირების** საშუალებით ახორციელებს „**განწევრიანების მოსამზადებელ სტრატეგიას**“ (მე-8 მუხლი, EUV; 217-ე მუხლი, AEUV), რათა დაინტერესებული ქვეყნები ეკონომიკურად და პოლიტიკურად მზად იყვნენ კავშირში განწევრიანებისთვის.

- 3 ყველაფერთან ერთად, ჯერ კიდევ გაურკვეველია, საბოლოოდ სად გადის **ევროკავშირის საზღვრები**. ზოგიერთი სახელმწიფო, როგორცაა ნორვეგია ან შვეიცარია, პოლიტიკური მიზეზების გამო, კვლავაც არ არის მზად განვევრიანებისთვის. ევროკავშირს, თავის მხრივ, გეოგრაფიის, განვითარების დონის ან უზარმაზარი ზომების გამო, ჯერ არ შეუთავაზებია განვევრიანების პერსპექტივები ისეთი ქვეყნებისთვის, როგორცაა ბელორუსია, კავკასიის სახელმწიფოები ან, თუნდაც, რუსეთი. უკრაინა წევრობის პორიზონტის გაფართოების პროცესშია. სადავო სასაზღვრო შემთხვევაა თურქეთი, რომელიც სარგებლობს წევრობის კანდიდატის სტატუსით. ევროკავშირის გარკვეულ წრეებში ცდილობენ, განვევრიანების ალტერნატივად შეიმუშაონ ასოცირების მსგავსი სპეციალური ტიპის შეთანხმება, რომელიც ხანგრძლივ „ურთიერთობებს დაამყარებს შემოზღუდულ ქვეყნებთან“. „ევროპულ სამეზობლო პოლიტიკას“ (ENP) შეუძლია, გასცდეს ევროპის ფარგლებს და მოიცვას მთელი ხმელთაშუა ზღვის რეგიონი. მას სურს, ერთდროულად შეუწყოს ხელი კარგ მმართველობასა და ეკონომიკურ განვითარებას. სამეზობლო პოლიტიკის უკან დგას ევროკავშირის საბოლოოდ განსაზღვრული გეოგრაფიული ხედვა, რომელიც გარშემორტყმულია „პასუხისმგებლობით მართული სახელმწიფოების წრით“.

II. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების განვევრიანების კონცეფცია

ლიტერატურა: *Dorau*, „Europäisch“ als Bedingung für einen EU-Beitritt nach Art. 49 EUV, EuR 1999, 736; *Ott*, Die anerkannte Rechtsfortbildung des EuGH als Teil des gemeinsamen Besitzstandes (acquis communautaire), EuZW 2000, 293; *Wessels*, Die Vertragsreformen von Nizza zur institutionellen Erweiterungsreife, Integr. 2001, 8; *Hellmann*, Lässt sich Gemeinschaftsrecht in 27 Mitgliedstaaten durchsetzen?, EUMagazin 10/2002, 21; *Zeh*, Recht auf Beitritt?, 2002; *Geiger*, Zur Beteiligung des Gesetzgebers gemäß Art. 23 Abs. 1 GG bei der Änderung und Erweiterung der EU, ZG 2003, 193; *Lippert*, Von Kopenhagen bis Kopenhagen. Eine erste Bilanz der EU-Erweiterungspolitik, APUZ B 1-2/2003, 16; *Murswiek*, Der Europa-Begriff des Grundgesetzes, FS Ress, 2005, 657; *Oppermann*, Die Grenzen der EU oder das Vierte Kopenhagener Kriterium, FS Zuleeg, 2005, 72; *Scorl*, Immanente Grenzen der Aufnahmefähigkeit der EU, FS Dittmann, 2005, 195; *Schimmelfennig*, EU Political Accession Conditionality after the 2004 Enlargement: Consistency and Effectiveness, in: Epstein (Hrsg.), International Influence beyond Conditionality, 2009, 123; *Rötting*, Das verfassungsrechtliche Beitrittsverfahren zur Europäischen Union, 2009; *Müller*, Wo Europa endet, 2013; *Geißler*, Rechtsstaatliche Probleme bei der EU-Erweiterung, ZRP 2013, 205.

1. განვევრიანება 49-ე მუხლის (EUV) თანახმად

- 4 ნებისმიერ **ევროპულ ქვეყანას**, რომელიც იზიარებს და პატივს სცემს ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 მუხლში დასახელებულ ღირებულებებს და მოწოდებულია, რომ ხელი შეუწყოს მათ დაცვას (კერძოდ, თავისუფლებას, დემოკრატიას, ადამიანის უფლებათა პატივისცემასა და კანონის უზენაესობას), შეუძლია, გააკეთოს განაცხადი **კავშირის წევრობასთან** დაკავშირებით (49-ე მუხლი, EUV). ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების რეგულირება ცხადყოფს, რომ განვევრიანება შესაძლებელია მხოლოდ მთლიანობაში (EUV, AEUV, EAGV). „ევროპული“ სახელმწი-

ფოს ცნება ზღუდავს ევროკავშირის, როგორც ღია ორგანიზაციას. 49-ე მუხლი (EUV) ასახავს ევროპული კავშირისა (მე-2 აბზაცი) და მისი ფუნქციონირების შესახებ (მე-8 აბზაცი) ხელშეკრულებების **პრეამბულატა** პოლიტიკურ ნებას, რომ დაძლეული იქნას ევროპული კონტინენტის დაყოფა, და მას აერთიანებს ევროპის სხვა ხალხთა ძალის-ხმევასთან, რომ თავიანთი ეკონომიკური ძალების შერწყმით დაიცვან მშვიდობა და თავისუფლება. ევროკავშირის არსებითი ღიაობა შეზღუდულია. ერთი მხრივ, არსებობს **ევროპის** ცნების გეოგრაფიული შეზღუდვა. გარდა ამისა, საუბარია კავშირში ინტეგრაციაზე, რომელსაც სურს, იყოს არა მხოლოდ ეკონომიკური გაერთიანება, არამედ ერთგულიც საერთო ღირებულებების მიმართ. გაფართოება შესაძლებელია მხოლოდ ევროკავშირის **ფუნდამენტური იდენტობისა და სისტულის** შენარჩუნებით. ამ მიზეზების გამო, ევროკავშირის პრაქტიკაში 49-ე მუხლის (EUV) ფაბულის მიღმა შეიქმნა გარკვეული **პოლიტიკური და ეკონომიკური წინაპირობები წევრობისათვის**, რომლებიც ევროპულმა საბჭომ შეაჯამა 1993 წელს, კოპენჰაგენში („**კოპენჰაგენის კრიტერიუმები**“, Bull. BReg. 1993, 629); მას შემდეგ სწორედ ეს კრიტერიუმები განსაზღვრავს განწევრიანების პრაქტიკას. მათი გამოყენება ხშირად ემყარება პოლიტიკურ მოსაზრებებს; ზოგიერთ ახალგანწევრიანებულ ქვეყანაში განსაკუთრებით მწვავედ იდგა კანონის უზენაესობის პრობლემა.

განწევრიანება არასრულყოფილად არის ასახული 49-ე მუხლში (EUV). ეს **პოლიტიკური** პროცესია, რომელსაც წარმატებით დასრულებისთვის ესაჭიროება ორგანოს დადებითი კენჭისყრა კომისიის მხრიდან, ორჯერ გადაწყვეტილების მიღება საბჭოს მიერ, დამტკიცება ევროპარლამენტისგან და, საბოლოოდ, წარმატებული რატიფიკაცია ყველა მოქმედი წევრი სახელმწიფოს მხრიდან. პროცესის დამაგვირგვინებელი აქტები რჩება **პოლიტიკური შეხედულებების** გამოხატულებად, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ კოპენჰაგენის კრიტერიუმების მატერიალური მოთხოვნები სრულყოფილად შესრულდება. ისინი უნდა მიიღონ ხელშეკრულებების პრეამბულატა სულისკვეთების გათვალისწინებით. ეჭვგარეშეა, რომ სახელმწიფოებს არ წარმოეშობათ „**განწევრიანების მოთხოვნის უფლება**“: არ არსებობს სასამართლო ინსტანცია, რომლის წინაშეც შესაძლებელი იქნებოდა ამ უფლების მტკიცება და რომელიც დაავალდებულებდა წევრ სახელმწიფოებს თანხმობის გაცხადებას ახალი წევრის მიღებაზე (იხ. Zeh, Recht auf Beitritt?, 2002).

1970-იანი წლებიდან დაწყებული, **განწევრიანების პრაქტიკის** შედეგად სულ უფრო **მოძველებული** ხდება განწევრიანების მოთხოვნის უფლება. განწევრიანების მოლაპარაკებები მხოლოდ ერთხელ შეჩერდა (1963 წელს საფრანგეთის მხრიდან, დიდი ბრიტანეთის წინააღმდეგ), მაგრამ 1970 წელს კვლავ განახლდა. ყველა მოლაპარაკება, ჯერჯერობით, წარმატებით დასრულდა, თუ არ ჩავთვლით შემთხვევას, როდესაც თვითონ კანდიდატმა შეიკავა თავი (ნორვეგია). 2013 წლიდან ევროკავშირის შემადგენლობაში შედის 28 წევრი სახელმწიფო და წევრობის პერსპექტივას სხვადასხვა სახით ინარჩუნებენ ევროპის ეკონომიკური სივრცის ქვეყნები, შვეიცარია, ბალკანეთის ქვეყნები და თურქეთი. თურქეთის განსაკუთრებით საკამათო განწევრიანებაზე გადაწყვეტილება, სავარაუდოდ, მიიღება კოპენჰაგენის კრიტერიუმებით გაკეთებულ შეფასებაზე მოლაპარაკებათა დაწყების შემდეგ, ან, საბოლოოდ, ერთგული რატიფიკაციის პროცესში. თურქეთში განვითარებულმა ბოლოდროინდელმა პოლიტიკურმა მოვლენებმა შეიძლება ახლო მომავალში გადადოს ან საერთოდ შეაჩეროს ეს მოლაპარაკებები. აღმოსავლეთ ევროპის დანარჩენი ქვეყნებისა და კავკასიის სახელმწიფოების განწევრიანების პერსპექტივები, ჯერჯერობით, დღის წესრიგში არ დგას.

2. განვერიანების წინაპირობები

- 7 განვერიანების მატერიალური წინაპირობები მოცემულია 49-ე მუხლის პირველ პუნქტში (EUV). კოპენჰაგენის კრიტერიუმები უფრო დეტალურია. განვერიანების რეგულაციები, ძირითადად, **განვერიანებისთვის ხელსაყრელად** უნდა განიმართოს და განხორციელდეს (EuGH, 25.2.1988, verb. Rs. 194/85 და 241/85, „KOM/Griechenland“).

ა) ევროპული სახელმწიფოს ცნება

- 8 49-ე მუხლის (EUV) თანახმად, **„ნებისმიერ ევროპულ სახელმწიფოს“** შეუძლია, გასაწვერიანებლად მიმართოს ევროკავშირს. ეს ნიშნავს, რომ საერთაშორისო ორგანიზაციებს არ აქვთ განვერიანების უფლება (217-ე მუხლი, AEUV). „ევროპული სახელმწიფო“ მოიცავს **გეოგრაფიულ** გაგებას (*Dorau*, EuR 1999, 736), თუმცა მნიშვნელოვან როლს თამაშობს პოლიტიკური შეფასებებიც. 1987 წელს მაროკოს განვერიანების განაცხადი არ განიხილეს. 1963 წელს ევროპის ეკონომიკურმა გაერთიანებამ, ასოცირების ხელშეკრულებაში (პრეამბულა, მე-4 პუნქტი) ერთგვარი ავთენტური განმარტებით, თურქეთს წევრობის პერსპექტივა გაუხსნა, მიუხედავად იმისა, რომ მისი ტერიტორიის მხოლოდ **მცირე ნაწილი** მდებარეობს ევროპაში. კუნძულოვანი სახელმწიფოები – ისლანდია, მალტა და კვიპროსი, რომლებიც ევროპის შემოგარენში მდებარეობს, პოტენციურ კანდიდატებად განიხილებოდა. რაც შეეხება ისრაელს, რომელიც მკვეთრად ევროპულია სოციალურ-ეკონომიკური თვალსაზრისით, მაგრამ გეოგრაფიულად არ მიეკუთვნება ევროპას, მისი განვერიანება ევროკავშირში შეუძლებელია (*Oppermann*, Tel Aviv Studies in Law 1997, 9).

კონსტიტუციურსამართლებრივი ანალიზის თანახმად (*Murswiek*, FS Ress, 2005, 657), **გერმანიის ძირითადი კანონში მოყვანილი „ევროპის“ კონცეფცია** („ერთიანი ევროპა“: გერმანიის ძირითადი კანონის პრეამბულა და 23-ე მუხლი) მოიცავს მხოლოდ გეოგრაფიულ ევროპას. ამ შემთხვევაში, არაევროპული სახელმწიფოების განვერიანება კონსტიტუციაში ცვლილებებს მოითხოვს.

ბ) კოპენჰაგენის კრიტერიუმები

- 9 49-ე მუხლი (EUV) მოითხოვს, რომ განმცხადებელმა სახელმწიფომ პატივი სცეს **მე-2 მუხლში (EUV) ჩამოთვლილ ღირებულებებს**, რომლებიც გულისხმობს თავისუფლებას, დემოკრატიას, ადამიანის უფლებათა დაცვასა და კანონის უზენაესობის უზრუნველყოფას. მითითება ფუნდამენტურ ფასეულობებზე კეთდებოდა ამსტერდამის ხელშეკრულებაშიც (მე-6 მუხლი, EGV); იგი მოიცავდა 1993 წლის **კოპენჰაგენის კრიტერიუმების** პოლიტიკურ მხარეს, თუმცა, ასევე იგულისხმებოდა ეკონომიკური კრიტერიუმები და წევრობიდან გამომდინარე სხვა ვალდებულებები (Bull. BReg. 1993, 629).
- 10 ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოთა გაერთიანება **დემოკრატიების გაერთიანებაა**. წევრობის მსურველმა ქვეყანამ უნდა შეასრულოს და გამოიყენოს საპარლამენტო-საკონსტიტუციო დემოკრატიის ის სახელმძღვანელო პრინციპები, რომელთაც ევროკავშირი და მისი წევრები იყენებენ საკუთარ სამართლებრივ სისტემებში. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 მუხლში პრინციპები და სახელმძღვანელო მითითებები ისეა ფორმულირებული, რომ ქვეყნებს არსებით თავისუფლებას უტოვებს

დემოკრატიის არჩევის კუთხით (მაგ.: დემოკრატიის საპრეზიდენტო ტიპი). **თავისუფლება და დემოკრატია**, უპირველეს ყოვლისა, გარანტირებულია **ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების**, მათ შორის, თავისუფალი პოლიტიკური არჩევნების პატივისცემით. მათ რიცხვში შედის **უმცირესობების დაცვა**. ადამიანის უფლებების საერთო სტანდარტი ასახულია ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენცია-სა და ევროკავშირის ძირითადი უფლებების გარანტიებში. სამართლებრივი სახელმწიფო გულისხმობს **ძალაუფლების დანაწილებას** და დამოუკიდებელი სასამართლო ხელისუფლების ჩამოყალიბებას.

ევროკავშირი **ერთგულებს სოციალური საბაზრო ეკონომიკის** პრინციპს, სადაც უზრუნველყოფილია **თავისუფალი კონკურენცია** (მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტი, EUV; 119-ე მუხლი, AEUV). კანდიდატ სახელმწიფოს უნდა ჰქონდეს მსგავსი ეკონომიკური სისტემა, რომელიც საშუალებას მისცემს მას, გახდეს შიდა ბაზრის ნაწილი, ამ ბაზრის მარეგულირებელი სტრუქტურები დანერგოს ეროვნულ კანონმდებლობაში და გაუძლოს კონკურენციის ზეწოლას. ამავდროულად, ეკონომიკური კრიტერიუმები მოქნილად გამოიყენება განწვერიანების პრაქტიკაში, განსაკუთრებით, იმის გათვალისწინებით, რომ წევრი სახელმწიფოების ეკონომიკური სისტემები გარკვეულწილად განსხვავდება ერთმანეთისაგან. მოლაპარაკების პერიოდში, კანდიდატი ქვეყნები მხარდაჭერას იღებენ ევროკავშირის **„განწვერიანების მოსამზადებელი სტრატეგიით“** (ასოცირებული „ევროპის ხელშეკრულებები“ ფინანსური მხარდაჭერით). განწვერიანების შემდეგ, **გარდამავალი რეგულაციები** ქვეყნებს საშუალებას აძლევს, რომ თანდათანობით აიღონ ყველა ეკონომიკური და სოციალური ვალდებულება. პოლიტიკური მიზეზების გამო, ეკონომიკური კრიტერიუმები ბოლოს გულუხვად გამოიყენეს 2004 წელს, აღმოსავლეთ გაფართოებისას, და 2007 წელს, სამხრეთ-აღმოსავლეთ გაფართოებისას.

განწვერიანებულ სახელმწიფოს უნდა ჰქონდეს სხვა წევრ სახელმწიფოთა **მსგავსი უფლებები**, თუმცა, მან უნდა აიღოს **მსგავსი ვალდებულებებიც**. ეს გულისხმობს განწვერიანების შემდგომ ვალდებულებებსაც: ევროკავშირის წევრობა არ ნიშნავს მხოლოდ ეკონომიკურ საზოგადოებაში მონაწილეობას ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მნიშვნელობით: ახალი წევრი ავტომატურად ერთვება **თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცეში**, ასევე **ერთიან საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკაში**. კანდიდატები უერთდებიან მყარი სამართლებრივი სისტემის მქონე კავშირს (პირველადი და მეორეული კანონმდებლობა). განწვერიანების ერთმნიშვნელოვანი პრაქტიკის შესაბამისად, 1973 წლიდან, ეს **„საერთო მონაპოვარი“** (Schütz, GS Jeand’Heur, 1999, 191) 1973 წელს მოლაპარაკებისთვის ხელმისაწვდომი არ იყო. კავშირის თვითმყოფადობა უცვლელი უნდა დარჩეს. ამასთან, ევროკავშირის სამართალი არ შეიცავს საკმარის სიფრთხილის ზომებს იმ სახელმწიფოსთან მიმართებით, რომელიც განწვერიანების შემდეგ მნიშვნელოვნად ასცდა ევროპული სტანდარტების გზას (იხ. von Bogdandy u. a., ZaöRV 2012, 46; Müller, Wo endet Europa, 2013).

კოპენჰაგენის განსაკუთრებული კრიტერიუმი, რომელიც თავად ევროკავშირის ეხება, არის **„კავშირის შესაძლებლობა“**, მიიღოს ახალი წევრები, ისე, რომ შენარჩუნდეს

ევროინტეგრაციის იმპულსები“. იგი უსიტყვოდ დადასტურდა გაფართოების ფართო რაუნდების დროს 1995, 2004 და 2007 წლებში, თუმცა, 2013 წელს მას არანაირი მნიშვნელობა აღარ ჰქონდა. თურქეთის შესაძლო განწევრიანებამ კვლავ წინ წამოწია ეს კრიტერიუმი (*Oppermann, FS Zuleeg, 2005, 72*). იგულისხმება კავშირის შესაძლებლობა, საკუთარ რიგებში მიიღოს ქვეყანა, გარკვეული დემოგრაფიული ზომით, განვითარების დონითა და რელიგიურ-კულტურული კუთვნილებით (ისლამი), ისე, რომ არ დაკარგოს საკუთარი თვითმყოფადობა და არ შეფერხდეს ან შეჩერდეს ევროინტეგრაციის პროცესი. ეს „გაფართოების პრობლემები“ გავლენას ახდენს ინსტიტუციების შემადგენლობაზე, ფინანსურ შედეგებზე საერთო სოფლის მეურნეობისა და სტრუქტურული პოლიტიკისთვის და კავშირის მომავალ სოციალურ ჰომოგენურობაზე (დანვრილებით იხ. *Goulard, Le Grand Turc et la République de Venise, 2004; unten Rz. 42/36*).

3. განწევრიანების პროცესი

- 14** განწევრიანების პროცესი არასრულყოფილად რეგულირდება 49-ე მუხლით (EUV). 1961 წელს ბრიტანეთის მიერ წევრობის პირველი განაცხადის შეტანის შემდეგ, იგი **მუდმივად ვითარდებოდა** „განწევრიანების რაუნდების“ პრაქტიკაში. საბჭოს 1970 წლის 9 ივნისის გადაწყვეტილება განწევრიანების პროცესის შესახებ (EA 1970, D 350) მნიშვნელოვან **საპროცესო პრინციპებს** შეიცავს. განწევრიანების რთული პროცესი იყოფა გახსნის, მოლაპარაკებისა და დასრულების ფაზებად.

ა) გახსნის ფაზა

- 15** განმცხადებელი სახელმწიფო **განაცხადს წევრობის შესახებ** წარუდგენს საბჭოს (49-ე მუხლის პირველი პუნქტი, EUV). საბოლოო რატიფიკაციამდე, შესაძლებელია განაცხადის უკან განწევრა (ნორვეგია 1972 და 1994). ამის შესახებ უნდა ეცნობოს ევროპარლამენტსა და ეროვნულ პარლამენტებს. გარკვეული პერიოდის შემდეგ, რომელიც ხშირად დიდხანს გრძელდება, **კომისია** წარადგენს **წინასწარ დასკვნას**. მასში განხილულია, ასრულებს თუ არა განმცხადებელი სახელმწიფო განწევრიანების წინაპირობებს, რის შემდეგაც შეიძლება გაიცეს რეკომენდაცია მოლაპარაკებების დაწყების თაობაზე (განაცხადის „recevabilité“).
- 16** **საბჭო**, კომისიის დასკვნის საფუძველზე, მაგრამ, თავის მხრივ, ყოველგვარი ვალდებულებების გარეშე, წვევს **მოლაპარაკებების დაწყების** საკითხს. გადაწყვეტილება შესაძლო შეერთების შესახებ ჯერ არ მიიღება. მოლაპარაკებები „ღია ყველა შესაძლო შედეგისთვის“. ჯერჯერობით, გაურკვეველია, გადაწყვეტილება მოლაპარაკებების წარმოების შესახებ ერთხმად მიიღება თუ არა. თუ უმრავლესობა ეწინააღმდეგება მოლაპარაკებებს, მაშინ საბჭოს გადაწყვეტილება, რომელიც 49-ე მუხლის პირველი პუნქტის (EUV) შესაბამისად ერთხმად უნდა მიიღონ, შეიძლება ფაქტობრივად ჩავარდნილად ჩაითვალოს, ყოველ შემთხვევაში, ამ ეტაპზე.

ბ) მოლაპარაკების ფაზა

მოლაპარაკებებს აწარმოებს **საბჭო**, კომისიის მნიშვნელოვანი მონაწილეობით. პო- 17
ლიტიკური თვალსაზრისით, გადამწყვეტი სიტყვა **წევრ სახელმწიფოებს** ეთქმით. გა-
წევრიანების პროცესი შეიძლება ჩაიშალოს მოლაპარაკებებისას (ბრიტანეთთან მო-
ლაპარაკება შეწყდა 1963 წელს, საფრანგეთის ინიციატივით).

საკუთარი გამოცდილებისა და ცოდნის წყალობით, **კომისიას** საკმაოდ ძლიერი პოზი-
ცია უკავია. იგი ამოწმებს და წარმოადგენს წინადადებებს ყველა შესაბამის საკითხთან
დაკავშირებით (მაგ.: *acquis* შესწავლა თითოეული კანდიდატი ქვეყნის შემთხვევაში).
რამდენიმე კანდიდატთან ერთდროული მოლაპარაკება, ჩვეულებრივ, *ad hoc* რეგუ-
ლირდება.

გ) დასრულების ფაზა

მოლაპარაკებების დასრულების შემდეგ, საბჭო იღებს **საბოლოო დასკვნას კომი- 18**
სიისგან, რაც ხორციელდება 49-ე მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული
მოსმენის საშუალებით. საბჭო არ არის შებოჭილი დასკვნის შედეგებით. 49-ე მუხლის
პირველი პუნქტის (EUV) თანახმად, საბჭო უნდა დაელოდოს წევრების უმრავლესო-
ბით მიღებულ **თანხმობას ევროპული პარლამენტისგან**. 1987 წელს ერთიანი ევ-
როპული აქტის მიღების შემდეგ, ევროპარლამენტი წევრებს განვრიანების საკითხს.
თუ განცხადება უარყოფილია, განვრიანების პროცესი ჩაიშლება.

ამის შემდეგ, საბჭო იღებს **ერთსულოვან გადანყვეტილებას** წევრობის განაცხადის 19
შესახებ: თუ დააკმაყოფილებს მას, ე.ი. ევროკავშირმა მიიღო საბოლოო გადანყვეტი-
ლება; ერთსულოვანი უარყოფის შემთხვევაში, განვრიანება საბოლოოდ ჩაიშლება;
თუ უარყოფა ერთსულოვანი არ არის, გაბატონებული „წევრობისადმი კეთილგანწყობილი“
შეხვედულების მიხედვით, განაცხადი რჩება ძალაში და მოლაპარაკებები
შეიძლება განახლდეს.

ახალი წევრის შეერთებას ფუნდამენტური მნიშვნელობა აქვს ევროკავშირის მთლიანი 20
სტრუქტურისთვის. ეს ხორციელდება შეერთების **საერთაშორისო ხელშეკრულების**
საფუძველზე. აქედან გამომდინარე, 49-ე მუხლის მე-2 პუნქტის (EUV) შესაბამისად,
მასში **წევრი სახელმწიფოებიც** მონაწილეობენ. კავშირში მიღებისა და ხელშეკრულე-
ბათა კორექტირების პირობები რეგულირდება წევრ სახელმწიფოებსა და კანდიდატ
ქვეყანას შორის გაფორმებულ განვრიანების ხელშეკრულებაში, რომელიც **რეტიფი-**
ცირებული უნდა იყოს ორივე მხარის მიერ, ეროვნული საკონსტიტუციო სამართლის
შესაბამისად. ეს მოითხოვს თანხმობას პარლამენტთა მხრიდან და, ალბათ, ეროვნულ
რეფერენდუმებსაც.

საერთაშორისო ხელშეკრულებები განვრიანების შესახებ არ განეკუთვნება ევროკავშირის სამართ- 21
ლებრივ აქტებს. ჯერჯერობით ბოლომდე დაზუსტებული არ არის, ვრცელდება თუ არა მათზე გერმა-
ნიაში ბუნდესტაგისა და ბუნდესრატის თანამონაწილეობის უფლებები, ძირითადი კანონის 23-ე მუხ-
ლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად. სასურველია, აღნიშნული ხელშეკრულებები ექვემდებარებოდეს არა
ძირითადი კანონის 59-ე მუხლის მოქმედებას, არამედ განიხილებოდეს „შესაბამის აქტებად“, 23-ე
მუხლის მნიშვნელობით. სადავოა, უნდა განხორციელდეს თუ არა ეს **საკონსტიტუციო უმრავლესო-**

ბით, ე.ი. განვერიანების ხელშეკრულებები უნდა მიემართებოდეს თუ არა ძირითადი კანონის „შეცვლას ან შეცვლას მისი შინაარსის მიხედვით“, 23-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად (დადებითი მოსაზრებისთვის იხ. *Geiger*, ZG 2003, 193; უარყოფითი მოსაზრებისთვის იხ. *Oschatz/Risse*, DÖV 1995, 437). პასუხი დამოკიდებული უნდა იყოს თითოეული ხელშეკრულების სპეციფიკურ შინაარსზე. როგორც წესი, ევროკავშირის გაფართოება ავტომატურად არ გულისხმობს გერმანიის სუვერენული უფლებების დამატებით გადაცემას: ამგვარი ხელშეკრულებები არ მოითხოვს 2/3-იან უმრავლესობას. პრობლემას, ჯერჯერობით, პრაქტიკული ხასიათი არ მიუღია, რადგან ბუნდესტაგსა და ბუნდესრატში წინა განვერიანებები რეგულარულად მხარდაჭერილი იყო ხმების 2/3-ზე მეტით.

- 22** რატიფიკაციის პროცედურების წარმატებით დასრულების შემდეგ, განმცხადებელი ქვეყანა ხდება **ევროკავშირის წევრი**; წევრობა მოიცავს პირველადი სამართლის მთელ სპექტრს (განსაკუთრებით, EUV, AEUV, EAGV). ამჟამად შეუძლებელია წევრობის შეწყვეტა, თუ განვერიანებული სახელმწიფო ველარ აკმაყოფილებს წევრობის წინაპირობებს. რჩება მხოლოდ მე-7 მუხლის (EUV) ნაკლებეფექტიანი პროცედურა (*Nettesheim*, „Gegründet auf Werten ...“: Das Narrativ der Wertegemeinschaft und der Sanktionsmechanismus des Art. 7 EUV, in: Franzius u. a. (Hrsg.), Die Neuerfindung Europas, 2018; Möllers/Schneider, Demokratiesicherung in der EU, 2018).

4. განვერიანების შედეგები

- 23** განვერიანებული სახელმწიფოები ხდებიან **ევროკავშირის წევრები** და EU, AEU და EAG **ხელშეკრულებების მონაწილე მხარეები**, იმავე უფლებებითა და მოვალეობებით, რომლებიც აქვთ არსებულ წევრებს. კერძოდ, ისინი ვალდებული ხდებიან, დაუყოვნებლივ **მიიღონ** მთლიანი პირველადი და მეორეული სამართალი, **Acquis communautaire**-ის ფართო გაგებით (EuGH, 9.12.1982, Rs. 258/81, „Metallurgiki Halyps/Kommission“: „გაერთიანების სამართლის დაუყოვნებლივი და სრულყოფილი გამოყენების პრინციპი ახალ წევრი სახელმწიფოებისთვის“). ეს ასევე ეხება **ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების** ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის რეგულაციებს – ნორმების უზარმაზარ ერთობლიობას (დაახლოებით, 100,000 გვერდი). **Acquis communautaire** მოიცავს კავშირის პირველად და მეორეულ სამართალს იმ ფორმით, როგორც განმარტავს **ევროპული მართლმსაჯულების პრეცედენტული სამართალი**, მათი სამართლებრივი სწავლების ჩათვლით (Ott, EuZW 2000, 293). კანდიდატ ქვეყანას უნდა ჰქონდეს აუცილებელი **ადმინისტრაციული და სასამართლო შესაძლებლობები** **Acquis**-ის პრაქტიკული დანერგვისა და აღსრულებისათვის, რაც პრაქტიკაში მნიშვნელოვანი ამოცანაა (*Hellmann*, EU-Magazin 10/2002, 21).
- 24** „გადმოტანის პრინციპი“ განვერიანების ხელშეკრულებებში იცვლება **გარდამავალი რეგულაციებით**. ეს, დროებითი საგამონაკლისო რეგულაციების მნიშვნელობით, ახალ წევრებს დროებით უადვილებს **Acquis**-დან გამომდინარე სამართლებრივი ვალდებულებების მიღებას. ძველი წევრები, თავის მხრივ, ზოგჯერ აჩერებენ ახალმიღებული ქვეყნებისთვის შეღავათების დაწესებას. ამგვარი გარდამავალი პერიოდები ცალკეულ შემთხვევებში 4 წლიდან, დაახლოებით, 10 წლამდე მერყეობს.

5. განწევრიანებით გამოწვეული ცვლილებები ევროკავშირში

1970-იანი წლებიდან მოყოლებული, განწევრიანების სხვადასხვა რაუნდში ევროკავშირი ყოველთვის ცდილობდა **საკუთარი იდენტობის შენარჩუნებას**. ამასთან, განწევრიანების შემდეგ ახალი წევრები მონაწილეობენ ევროკავშირის პოლიტიკების შემუშავებაში, ხელშეკრულების ყველა შესაძლო ცვლილების ჩათვლით. ამ გზით ხდება თანდათანობითი **შინაგანი ტრანსფორმაცია**. დღესდღეობით, 28 წევრისგან შემდგარი ევროკავშირი განსხვავდება 1958 წელს არსებული გაერთიანებისგან, რომელიც 6 დამფუძნებელი ქვეყნისგან შედგებოდა. 1973 წელს გაერთიანებული სამეფოს შეერთებამ, რომელიც გლობალური მოთამაშეა, ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების ვაჭრობისა და განვითარების მომავალი პოლიტიკა განსაზღვრა; შეიცვალა პოლიტიკური სტილიც (ინგლისურის ენობრივი დომინანტობით). 1980-იან წლებში სამხრეთის გაფართოებამ ძირითადი იმპულსები მისცა ევროკავშირის რეგიონულ და სტრუქტურულ პოლიტიკას. ცენტრალური და სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის განვითარებადი ქვეყნები, რომლებიც ევროკავშირს 2004, 2007 და 2013 წლებში შეუერთდნენ, ახალ გამოწვევებად იქცა მისთვის ფინანსური საქმიანობის კუთხით. წევრების რაოდენობის ზრდასთან ერთად, სულ უფრო ქრება ევროპის ფედერალური სახელმწიფოს შორეული მიზანი. ამავდროულად, **გაერთიანებული სამეფოს** ევროკავშირიდან გასვლა ამჟამად ალბათ შეუქცევადი პროცესია. რა სახის ურთიერთობა ექნება ევროკავშირს ყოფილ წევრ სახელმწიფოსთან, ჯერჯერობით, უცნობია.

III. განწევრიანების პრაქტიკა

ლიტერატურა: *Puissochet*, L'élargissement des CE, 1974; *v. d. Groeben*, Die Erweiterung der EG durch die Länder Griechenland, Spanien, Portugal, 1979; *Glaesner*, Die Süderweiterung der EG, 1985; *Schumann*, Dänemark in der Gemeinschaft, 1985; *Wölker*, Rechtsprobleme nach dem Eintritt Spaniens und Portugals in die EG, JZ 1988, 140; *Keogh*, Ireland and the Challenge of European Integration, 1989; *Kreidler-Pleuss*, Der EG-Beitritt Portugals, 1990; *Skouris*, Die rechtliche Bewältigung von EG-Beitritt und EG-Mitgliedschaft: Das Beispiel Griechenlands, FS Schambeck, 1994, 1027; *Truyol y Serra*, Spanien in Europa, 1994; *Cullen*, Die Stellung Großbritanniens in der EU, 1996; *Hummer* (Hrsg.), Die EU und Österreich, 1997; *Griller*, Verfassungsfragen der österreichischen EU-Mitgliedschaft, ZfRVgl. 1999, 89; *M.Weber*, Schweden und die EU, 2001; *Gehler*, Österreich vom Ende der Monarchie bis zur EU, (2 Bde), 2002; *Gawrich*, Finnland – Musterknabe in der EU? APUZ B 47/2004, 16; *Zila*, Die neuen Schutznormen der Beitrittsabkommen der Europäischen Union, 2008; *Neuss*, Kroatien in der EU, 2015.

განწევრიანების პრაქტიკაში კავშირი მოქმედებდა **ევროპული კავშირისა და ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულებების პრეამბულათა სულისკვეთებით**. ამ ნორმების თანახმად, კავშირი ღიაა ახალი წევრების მისაღებად, თუ ისინი იზიარებენ ინტეგრაციის მიზნებს და შეუძლიათ, საკუთარ თავზე აიღონ მისგან მომდინარე ვალდებულებები. მთელი რიგი „**განწევრიანების რაუნდების**“ შედეგად, 6 დამფუძნებელი ქვეყნისგან შემდგარი ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება, სადაც 190 მილიონი ადამიანი ცხოვრობდა, დროთა განმავლობაში გარდაიქმნა ევროპულ კავშირად, 28 წევრითა და, დაახლოებით, 503 მილიონი მოქალაქით.

- 27** დიდი ბრიტანეთის განვეერიანების პირველი მოლაპარაკებები, რომელიც 1961 წლიდან მიმდინარეობდა, 1963 წელს ჩაიშალა, რადგან საფრანგეთმა, კერძოდ, პრეზიდენტმა დე გოლმა, ვეტო დაადო საგარეო პოლიტიკის მიზეზით. 1970 წელს გზა კვლავ გაიხსნა გაერთიანებულ სამეფოსთან, ასევე, დანიასა და ირლანდიასთან წარმატებული მოლაპარაკებისთვის. 1973 წლის 1 იანვარს ეს ქვეყნები, 1972 წლის 22 იანვრის განვეერიანების ხელშეკრულების საფუძველზე, შეუერთდნენ ევროკავშირს (ABI. L 73/1; *Puisssochet, L'élargissement des CE*, 1974).
- 28** **საბერძნეთი**, როგორც „ევროპული კულტურის აკვანი“, ისტორიული მიზეზებით ყოველთვის ევროკავშირის ბუნებრივი წევრი იყო. განვითარების სანყისი მდგომარეობის გამო, საბერძნეთმა 1962-1981 წლებში **ასოცირების ეტაპი** გაიარა, რომელიც 1967-1974 წლებში (სამხედრო დიქტატურის დროს) „გაყინული“ იყო. კარამანისლის მთავრობამ 1975 წელს განაცხადი წარადგინა წევრობასთან დაკავშირებით. 1979 წლის 28 მაისის **განვეერიანების ხელშეკრულების** (ABI. L 291/1; *Zuleeg, Hellenic Rev. of Int. Relations* 1980/81, 357) საფუძველზე, 1981 წლის 1 იანვარს საბერძნეთი ევროგაერთიანების წევრი გახდა. **პორტუგალიამ** და **ესპანეთმა** განცხადება წარადგინეს 1977 წელს, მას შემდეგ, რაც აღადგინეს დემოკრატიული მმართველობა. საბერძნეთის მსგავსად, მათ შემთხვევაში მოლაპარაკებების დროს წინა პლანზე პოლიტიკურმა ასპექტმა წამოიწია. ეკონომიკური კრიტერიუმები ლმობიერად განიშრბრტა. **განვეერიანების ხელშეკრულებს** (ABI. 1985, L 302/1; *Gilsdorf/Poensgen, Am Vorabend des Eintritts Spaniens und Portugals in die EG*, 1986) ორი სახელმწიფოს განვეერიანება მხოლოდ 1986 წლის 1 იანვარს მოჰყვა, რთული მოლაპარაკებების დასრულების შემდეგ. 1990 წელს გერმანიის დემოკრატიული რესპუბლიკა გაერთიანდა ფედერაციულ რესპუბლიკასთან, რითაც ამ წევრი სახელმწიფოს ნაწილი გახდა; შესაბამისად, ეს არ ნიშნავდა ევროგაერთიანებაში შესვლას (*Renzsch (Hrsg.), Perspektiven ostdeutscher Länder in der EU*, 2007).
- 29** ფინეთთან, ავსტრიასა და შვედეთთან გაფორმებული **განვეერიანების ხელშეკრულებების** (ABI. 1994, C 241; 1995 L 1/1) შედეგად, 1995 წლის 1 იანვარს ეს სამი ქვეყანა ევროკავშირის წევრი გახდა. EFTA-ის განვეერიანება წინა რაუნდების პრინციპებს მიჰყვა. **ზოგადი გარდამავალი პერიოდი** განისაზღვრა 4 წლის ვადით. ამ ქვეყნების მიერთება ემსახურებოდა ევროკავშირის ეკონომიკურ და პოლიტიკურ კონსოლიდაციას. ავსტრია და შვედეთი (ფინეთი თითქმის), ბიუჯეტის თვალსაზრისით, „წმინდა გადამხდელები“ არიან (nb. *Luif (Hrsg.), Österreich, Schweden, Finnland – 10 Jahre Mitgliedschaft in der EU*, 2007).
- 30** 1989-1991 წლებში კომუნისტური „აღმოსავლური ბლოკის“ დაშლასა და მასთან დაკავშირებულ ეკონომიკურ-პოლიტიკურ „გარდატეხას“ თან სდევდა წევრობის განაცხადის გაკეთება ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების უმეტესობის (MOES) მხრიდან. ევროკავშირი განიხილავდა მათ, როგორც „ქვეყნებს, რომლებიც საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლას ცდილობენ“. ასოცირებაზე დაფუძნებული „**ევროპის შეთანხმების**“ გაფორმებით, „**განვეერიანების მოსამზადებელი სტრატეგია**“ და სხვა დახმარებებით, კავშირი ცდილობდა, ისინი წევრობისათვის მოემზადებინა. **მოლაპარაკებები** ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის რვა კანდიდატთან (ესტონეთი, ლატვია, ლიტვა, პოლონეთი, სლოვაკეთი, სლოვენია, ჩეხეთი, უნგრეთი), აგრეთვე, მალტასა და კვიპროსთან (წევრობის განაცხადები 1990 წელს), რასაც სერიოზული პრობლემები ახლდა, რამდენიმეწლიანი წინასწარი მოლაპარაკებების შემდეგ დაიწყო 1998 წელს და დასრულდა 2003 წელს, ათენში, **განვეერიანების ხელშეკრულების** ხელმოწერით. **2004 წლის 1 მაისს** ევროკავშირი 15-დან 25 წევრამდე გაფართოვდა. MOES-ის მრავალი ქვეყნის წევრობის რეალური „მზადყოფნა“ საფუძვლიან ეჭვებს იწვევდა. „ძველი“ ევროკავშირის მზადყოფნა, წარმატებით დაესრულებინა მოლაპარაკებები, საბერძნეთის, პორტუგალიისა და ესპანეთის შემთხვევებისგან განსხვავებით, უფრო მეტად ეფუძნებოდა მორალურ შეხედულებებს („კონტინენტის გაერთიანება“) და ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის დემოკრატიული სტაბილიზაციის საგარეო პოლიტიკურ მოსაზრებებს (*Lippert, APUZ B 1-2/2003, 7*).
- 31** **ბულგარეთისა და რუმინეთის** ევროკავშირში განვეერიანება წევრ სახელმწიფოებს შორის მწვავე დავის საგნად იქცა პოლიტიკური კუთხით. ორივე ქვეყანა ევროპის კონტინენტის ნაწილია, აქვს გრძელი ევროპული ისტორია და მჭიდრო კავშირი ამ რეგიონთან, როგორც პოლიტიკურად და კულტურულად, ასევე ეკონომიკურად. ხშირად საუბარი იყო „**ევროკავშირში უკან დაბრუნების**“ შესახებ. **2007 წელს მოსალოდნელი განვეერიანება**, როგორც ჩანს, უკანასკნელ მომენტამდე საფრთხის ქვეშ იყო

(იხ. EP, Entschl. v. 24.2.2004 [A5-0103/2004]). მხოლოდ 2006 წლის სექტემბერში წარდგენილმა პროგრესის დასკვნამ დაადასტურა, რომ ორივე ქვეყანა აკმაყოფილებდა კოპენჰაგენის კრიტერიუმებს, რასაც **2007 წლის 1 იანვარს** განვვირახნება მოჰყვა. **ხორვატიის** განვვირახნება 2013 წლის 1 ივლისს იყო იმ ცვლილებების აღიარება, რომლებიც განხორციელდა სახელმწიფოში იუგოსლავიის დაშლისა და ბალკანეთის ომის შემდგომ. წევრობის თაობაზე განაცხადი გაკეთდა 2003 წელს. თუმცა, იუგოსლავიის საკითხზე გამართული ჰააგის ტრიბუნალის პროკურატურის ორგანოებსა და ხორვატიის მთავრობას შორის უთანხმოება არსებობდა თანამშრომლობის კუთხით. ამის გამო განვვირახნების მოლაპარაკებები თავდაპირველად განუსაზღვრელი ვადით გადაიდო და მხოლოდ მას შემდეგ ამოქმედდა, რაც ხორვატიამ სერიოზულად დაიწყო თანამშრომლობა ევროკავშირთან. ამასთან, განვვირახნებული სახელმწიფო განიცდის ეკონომიკურ სირთულეებს. ბულგარეთისა და რუმინეთის გამოცდილება კი, სადაც განვვირახნების პირობები ჯერ კიდევ არ არის ნათლად შესრულებული, სპეკტივიზმის საფუძველს იძლევა. ამჟამად მიმდინარეობს განვვირახნების კონცეფციის მართებულობის არსებითი განხილვა (Geißler, WiRO 2014, 33; Pürner, WiRO 2013, 193).

IV. გაფართოების შემდგომი პერსპექტივები

ლიტერატურა: Gerhards, Passt die Türkei kulturell zu Europa?, APUZ B 38/2004, 14; H.-U. Wehler, Der Türkei-Beitritt zerstört die EU, APUZ B 33-34/2004, 6; Ott/Inglis (Hrsg.), EU Enlargement and the Future of the EU: Unity in Diversity?, 2005; Langenfeld, Erweiterung ad infinitum – zur Finalität der EU, ZRP 2005, 73; Röper, EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei – beiderseits ergebnisoffen, RuP 2006, 97; Gerhards/Hans, Die Grenzen Europas aus der Perspektive der Bürger, APUZ 35-26/2008, 6; Karakas, EU-Türkei: Abgestufte Integration als Alternativmodell zur Vollmitgliedschaft?, Südosteuropa Mitt. 2/2007, 4; Weber, Der vermeintliche Problemfall Türkei – Verfassungskrise und Erweiterungsperspektiven der EU, KJ 2007, 358; Priebe, Beitrittsperspektive und Verfassungsreformen in den Ländern des Westlichen Balkans, EuR 2008, 301; Rohe, Die Türkei und die EU-Perspektive der Beitrittsverhandlungen, in: Mestmäcker/Möschel/Nettesheim (Hrsg.), Verfassung und Politik im Prozess der europäischen Integration, 2008, 255; Müller-Graff/Kabaalioglu (Hrsg.), Turkey and the European Union, 2012; Tiede/Spiesberger/Bogedain, Kosovo und Serbien auf dem Weg in die Europäische Union?, EuR 2014, 129; Budak-Fero, Die Türkei in der Identitätsfalle, 2015; Brockhaus, Antidiskriminierungsrecht in der Republik Serbienvor dem Hintergrund der EU-Beitrittsverhandlungen, WiRO 2016, 171.

1. ბალკანეთის ქვეყნები

დღეისათვის არსებულ „საგზაო რუკებს“ თუ დავუჯერებთ, ევროპული კავშირის შემდგომი გაფართოება **ბალკანეთის ქვეყნების** ხარჯზე (რომლებიც ჯერ კიდევ არ არიან ევროკავშირის წევრები) მხოლოდ დროის საკითხია. ბულგარეთისა და რუმინეთის შემდეგ, 2000 წელს ზაგრებში გამართულ ევროკავშირი/ბალკანეთის სამიტზე **ბალკანეთის სხვა ქვეყნებსაც** შესთავაზეს განვვირახნების პერსპექტივა, თუკი დააკმაყოფილებენ კოპენჰაგენის კრიტერიუმებს. 2013 წელს განვვირახნა ხორვატია. პერსპექტივა ეხებათ შემდეგ ქვეყნებს: ალბანეთი, ბოსნია და ჰერცეგოვინა, მაკედონია, ჩერნოგორია, სერბეთი, აგრეთვე, კოსოვო, როგორც განსაზღვრულია გაეროს უსაფრთხოების საბჭოს 1244-ე რეზოლუციაში. განვვირახნების მოსამზადებელი სტრატეგიის ფარგლებში (სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის სტაბილურობის პაქტი 1999; 2003 წლის „სალონიკის დღის წესრიგი დასავლეთ ბალკანეთისათვის“) ისინი **„პარტნიორ ქვეყნებად“** განიხილებიან (რეგულაცია 53/2004, ABl. L 86/1).

33 მაკედონიამ წევრობის განაცხადი 2004 წელს შეიტანა და 2005 წლიდან კანდიდატი ქვეყნის სტატუსით სარგებლობს; თუმცა, ამ დროისთვის უცნობია როგორც მოლაპარაკების დაწყების, ისე საბოლოო განწევრიანების თარიღი. მთავარი დაბრკოლებაა საბერძნეთის წინააღმდეგობა სახელმწიფოს სახელწოდებასთან დაკავშირებით. **მონტენეგრო** წევრობის კანდიდატია 2010 წლის დეკემბრიდან, ხოლო განწევრიანებაზე მოლაპარაკებები, საბჭოს გადაწყვეტილებით, დაიწყო 2012 წლის 29 ივნისს, მას შემდეგ, რაც კომისიამ დადებით დასკვნა წარმოადგინა. 2009 წლის ნოემბერში განაცხადი შეიტანა **ალბანეთმა**. 2014 წელს მას კანდიდატი ქვეყნის სტატუსი მიენიჭა, თუმცა მოლაპარაკებები განწევრიანებაზე დღემდე არ დაწყებულა. **ბოსნია და ჰერცეგოვინამ** ხელი მოაწერა სტაბილიზაციისა და ასოცირების შესახებ ხელშეკრულებას (ძალაში შევიდა 2015 წელს), მაგრამ წევრობის თაობაზე ევროკავშირისთვის ჯერჯერობით არ მიუძღრთავს. კოსოვო ამჟამად მხოლოდ პოტენციური კანდიდატია; კომისია, პირველ რიგში, მას მოლაპარაკებას სთავაზობს სტაბილიზაციისა და ასოცირების შესახებ შეთანხმების გაფორმების თაობაზე (მონიტორინგის ანგარიში: KOM[2012]602 საბოლოო. 10.10.2012). რაც შეეხება **სერბეთს**, იგი კანდიდატი ქვეყანაა 2012 წლის მარტიდან. 2013 წლის აპრილში ამ ორ ქვეყანას შორის ევროკავშირის შუამავლობით გაფორმდა შეთანხმება ორმხრივი ურთიერთობების ნორმალიზაციის შესახებ. იგი ხშირად განიხილება, როგორც მორიგი ნაბიჯი ევროკავშირისკენ მიმავალ გზაზე (*Tiede/Spiesberger/Bogedain*, EuR 2014, 129). ოფიციალური მოლაპარაკებები დაიწყო 2014 წლის იანვარში (KOM [2013], 200 საბოლოო).

2. თურქეთი

34 1963 წელს ევროპის ეკონომიკურ გაერთიანებასა და თურქეთს შორის გაფორმებული ასოცირების ხელშეკრულების პრეამბულის მე-4 აბზაცსა და 28-ე მუხლში ცალსახად აღინიშნა, რომ **თურქეთი** მომავალში შეიძლება, გახდეს გაერთიანების წევრი. ამრიგად, იგი ოფიციალურად აღიარეს „ევროპულ სახელმწიფოდ“, 49-ე მუხლის (EUV) მნიშვნელობით, მიუხედავად იმისა, რომ მისი ტერიტორიის უდიდესი ნაწილი აზიაში მდებარეობს. მას შემდეგ ასოცირების ურთიერთობებმა სტაბილური ხასიათი მიიღო (ევროკავშირი/თურქეთის **საბაჟო კავშირის** დასკვნითი ეტაპი 1996 წელს). მიუხედავად ამისა, თურქეთი უარს ამბობს საბაჟო კავშირის წესების გამოყენებაზე ევროკავშირის ყველა ქვეყნის მიმართ; კვიპროსის რესპუბლიკასთან მას დაძაბული ურთიერთობები აქვს (იხ. *Ercan*, *Zypern, die Türkei und die EU*, 2012). ამავდროულად თურქეთი ევროსაბჭოსა და ნატო-ს წევრიც არის. 1987 წელს მან განაცხადი გაკეთა ევროგაერთიანებაში განწევრიანების შესახებ. 2002 წელს კოპენჰაგენში ევროპულმა საბჭომ თურქეთს, ბულგარეთსა და რუმინეთთან ერთად, კანდიდატი ქვეყნის სტატუსი სრულფასოვნად მიანიჭა. 2003 წელს განწევრიანების მოსამზადებელი სტრატეგიის ფარგლებში ჩამოყალიბდა განწევრიანების პარტნიორობა (ABI. 2003, L 145/40). 2004 წელს კომისიის დასკვნის საფუძველზე (სხვადასხვა დათქმით) ევროპულმა საბჭომ გადაწყვიტა, დაეწყო მოლაპარაკებები თურქეთთან, რომლის შედეგებიც სხვადასხვა მხარისთვის დღემდე „ღია“ რჩება. მოლაპარაკებები ოფიციალურად დაიწყო 2005 წლის 3 ოქტომბერს. შესაძლო განწევრიანების თარიღად 2015

წელი დასახელდა, თუმცა, ეს თავიდანვე არარეალური იყო. ამასობაში მოლაპარაკებებმა ახალი სახე მიიღო. გერმანიის მთავრობა მოლაპარაკებებს შესაძლო შედეგების ჭრილში კვლავ „ღიად“ განიხილავს, მაგრამ, ამავდროულად, მზად არის „მოლაპარაკების გრძელი პროცესისათვის“. 2005 წლიდან მოყოლებული მოლაპარაკების 35 საკითხიდან ჯერ ნახევარიც არ გახსნილა და მხოლოდ ერთი (მეცნიერება და კვლევა) დასრულდა წარმატებით. მოლაპარაკებები განახლდა 2016 წელს. თურქეთში განვითარებული ბოლოდროინდელი პოლიტიკური მოვლენების შემდეგ, განსაკუთრებით, თურქეთის რეფერენდუმის შედეგების გათვალისწინებით, 2017 წლის აპრილში ევროკავშირის პარლამენტმა მოლაპარაკებების შეჩერება მოითხოვა. ერთი გერმანელი და რამდენიმე სხვა უფლებადამცველის დაკავება კიდევ უფრო ამძაფრებს განვვრიანების პერსპექტივას. პოლიტიკური მიზეზების გამო, სავარაუდოდ, განვვრიანების მოლაპარაკებები შეჩერდება და შენარჩუნდება დროებითი მდგომარეობა.

ევროპულ საბჭოში კენჭისყრის დადებითი შედეგის მიუხედავად, თურქეთის ევროკავშირში განვვრიანებამ პოლიტიკურ წრეებში, ასევე, ევროკავშირის მნიშვნელოვან სახელმწიფოთა მოსახლეობაში გაცილებით დიდი და **მწვავე კამათი** გამოიწვია, ვიდრე ნებისმიერმა სხვა სახელმწიფომ. შეფასებები „დასავლეთის სტრატეგიული რეკონსტრუქციიდან“ (*Joschka Fischer*) „ევროკავშირის დასასრულამდე“ (*Giscard d'Estaing*) მერყეობს. **მომხრები** (მაგ.: *Itemcelik*, RuP 2004, 78) ხშირად ხაზს უსვამენ სტრატეგიულ სარგებელს, რომლის მიღწევაც შესაძლებელია ევროპისა და ახლო აღმოსავლეთის გზაგასაყარზე განლაგებული დიდი სახელმწიფოს განვვრიანებით. ისინი ასევე აღნიშნავენ, რომ ინტეგრაციას შეუძლია, უზრუნველყოს შემწყნარებლური ისლამიზმის განვითარება, რასაც ევროპაში უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება საერთაშორისო ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლაში. შემდგომი არგუმენტები მიუთითებს სამომავლოდ გაზრდილ ბაზარზე, მულტიკულტურული ევროპის გამდიდრებაზე და, საბოლოოდ, იმ ისტორიულ ფაქტზე, რომ XIX საუკუნიდან ოსმალეთის იმპერია „ევროპული კონცერტის“ ნაწილია. უფრო მეტად ისეთი ევროსკეპტიკური ქვეყნები, როგორიცაა, მაგალითად, ინგლისი, არ გამოთქვამენ რაიმე შემფოთებას თურქეთის განვვრიანების შედეგად ევროკავშირის „შესუსტება/მოღუწებასთან“ დაკავშირებით.

მონინალმდეგეებს (მაგ.: *H. A. Winkler*, Int.Pol 2003, 59) ძირითადად მოჰყავთ ისტორიული და გეოგრაფიული (თურქეთი არ არის ისტორიული ევროპის ნაწილი; ევროპის საზღვრები სირიასთან, ერაყსა და ირანთან), კულტურული (ქრისტიანულ/სეკულარულ ევროპასა და თურქეთის ისლამურ ფესვებს შორის „გაუცხოება“), ეკონომიკური და სოციალური (ეკონომიკური ჩამორჩენა და ანატოლიის (მცირე აზიის) მიგრაციული ზეწოლა ევროპაში), და ბოლოს, მაგრამ არანაკლებ მნიშვნელოვანი იურიდიული და ინსტიტუციური არგუმენტები (ადამიანის უფლებათა დაცვის პრობლემები; შიდა წონასწორობის შეცვლა 80 მილიონზე მეტი მოსახლეობის „პერიფერიული სახელმწიფოს“ შეერთების გამო; ამავდროულად, ევროკავშირის ახალი წევრების მიღების შესაძლებლობათა გადაჭარბებული ზრდა; ინტეგრაციის პროცესის შეფერხება და რეგრესი). თურქეთის ევროკავშირში განვვრიანების საკითხი, სავარაუდოდ, **საბედისწერო** გახდება ევროინტეგრაციის პროცესისთვის. დღეის მდგომარეობით, თურქეთის განვვრიანება ევროკავშირის დაშლის.

3. ევროპის ეკონომიკური სივრცე და შვეიცარია

- 37** ევროპის ეკონომიკური სივრცის სახელმწიფოები (**ისლანდია, ლიხტენშტეინი და ნორვეგია**) პოლიტიკურად და ეკონომიკურად მზად არიან წევრობისთვის. სხვადასხვა მიზეზის გამო ისინი დიდი ხნის განმავლობაში უარს აცხადებდნენ ევროკავშირის წევრობაზე (რეფერენდუმი ნორვეგიაში 1972/1994, ისლანდია/აშშ-ის თანამშრომლობა თავდაცვის სფეროში). ფინანსური კრიზისის შედეგად, ისლანდიამ ოფიციალურად შეიტანა წევრობის განაცხადი 2009 წლის 17 ივლისს. განწევრიანებაზე მოლაპარაკებები დაიწყო 2010 წლის 27 ივლისს. 2013 წლის ზაფხულში ისლანდიის ახალარჩეულმა მთავრობამ გამოაცხადა მოლაპარაკებათა შეწყვეტის შესახებ და 2015 წლის მარტში უკან გაიწვია წევრობაზე განაცხადი.
- 38** 1992 წელს ევროპის ეკონომიკური სივრცეში და 2001 წელს ევროკავშირში შესვლაზე შვეიცარიელი ხალხის უარის შედეგად, **შვეიცარია** თვითიზოლაციაში აღმოჩნდა (ნაკლოვანებების შესახებ იხ. EuGH, 7.3.2013, Rs. C-547/10 P, „Flughafen Zürich“). იგი ევროკავშირთან ორმხრივი ხელშეკრულებების პოლიტიკას აწარმოებს. შვეიცარიის მთავრობის მიერ წარდგენილი წევრობის განაცხადი ბრიუსელშია „გაყინული“ 1993 წლიდან და არ განახლებულა შვეიცარიის მოსახლეობის უარყოფითი დამოკიდებულების გამო. განწევრიანებისთვის მომზადება მიმდინარეობს „ორმხრივი ხელშეკრულებების“ მეშვეობით (*Hummer, FS 50 Jahre ZfRV 2013, 71*). არჩეული კურსის სისწორე შვეიცარიაში სულ უფრო მეტად ხდება პოლიტიკური კამათის საგანი.

V. ევროკავშირიდან გასვლა

ლიტერატურა: *Bruha/Nowak, Recht auf Austritt aus der EU?*, AVR 2004, 1; *Zeh, Recht auf Austritt*, ZEuS 2006, 173; *Terhechte, Der Vertrag von Lissabon: Grundlegende Verfassungsurkunde der europäischen Rechtsgemeinschaft oder technischer Änderungsvertrag*, EuR 2008, 143; *Kumin, Vertragsänderungsverfahren und Austrittsklausel*, in: *Hummer/Obwexer (Hrsg.)*, Der Vertrag von Lissabon, 2009, 301; *Fischer, Der Vertrag von Lissabon*, 2. Aufl. 2010, 197; *Streinz/Ohler/Herrmann, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU*, 3. Aufl. 2010, 47; *Hanschel, Der Rechtsrahmen für den Beitritt, Austritt und Ausschluss zu bzw. aus der Europäischen Union und Währungsunion*, NVwZ 2012, 995; *Wieduwilt, Article 50 TEU: The Legal Framework of Withdrawal*, ZEuS 2015, 169; *Hillion, Le retrait de l'Union européenne*, RTDE 2016, 719; *Jacqué, Brexit. Une analyse factuelle*, RTDE 2016, 689; *van Middelaar, Sept thèses sur le Brexit*, RTDE 2016, 705; *Thiele, Der Austritt aus der EU – Hintergründe und rechtliche Rahmenbedingungen eines „Brexit“*, EuR 2016, 281; *Skouris, Brexit: Rechtliche Vorgaben für den Austritt aus der EU*, EuZW 2016, 806; *Cromme, Eine Perspektive für das Verfassungsrecht der EU: auch eine Perspektive für die spätere Wiederannäherung von Großbritannien*, EuR 2017, 206; *Eeckhout/Frantziou, Brexit and Article 50: A constitutionalist reading*, CMLRev 2017, 695.

- 39** ლისაბონის ხელშეკრულება ერთმნიშვნელოვნად ანიჭებს წევრ სახელმწიფოებს უფლებას, რომ **საკუთარი კონსტიტუციური მოთხოვნების შესაბამისად, დატოვონ ევროკავშირი** (ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 50-ე მუხლი). ამით მას გადმოაქვს ევროპის კონსტიტუციური ხელშეკრულების I-60 მუხლის რეგულაცია. გავლის უფლების განსახორციელებლად, **კავშირის სამართალში არანაირი წინაპირობა არ არის** გათვალისწინებული. დატოვების მსურველი სახელმწიფო აცნობებს

ევროპული კავშირის საბჭოს საკუთარი განზრახვის შესახებ. ამის შემდეგ, კავშირი შესაბამის სახელმწიფოსთან აწარმოებს მოლაპარაკებას **გასვლის პირობების შესახებ ხელშეკრულებაზე**, რა დროსაც გათვალისწინებულია მისი სამომავლო ურთიერთობები ევროკავშირთან. თუ **ორი წლის განმავლობაში** შეთანხმება ვერ გაფორმდება, გამსვლელი სახელმწიფოს ხელშეკრულებებით შებოჭვა ავტომატურად წყდება („sunset-clause“). ეს დებულება გამიზნულია გასვლის მოლაპარაკებათა გაჭიანურების თავიდან ასაცილებლად. თუმცა, შესაბამის წევრ სახელმწიფოსთან შეთანხმებით, ევროკავშირის საბჭოს შეუძლია, გაახანგრძლივოს ეს პერიოდი. კავშირის დატოვების შემთხვევაში, სხვა ყველა ევროპული სახელმწიფოს მსგავსად, გასულ სახელმწიფოს შეუძლია, **(ხელახლა) მიმართოს** კავშირს წევრობის თაობაზე.

ამრიგად, ხანგრძლივი დისკუსიები, თუ რამდენად აძლევს ევროკავშირის კანონ-**მდებლობა** წევრ სახელმწიფოს კავშირიდან ცალმხრივად გასვლის შესაძლებლობას, აღარ არის აქტუალური. ევროგაერთიანების სამართლის მოქმედებისას, სხვადასხვა შემთხვევაში გამოითქვა მოსაზრება, რომ ხელშეკრულებების შესაბამისად ნაკისრი ვალდებულებები შეუქცევადია. გაერთიანების კომპეტენციითა ხელშეუხებლობა **ევროკავშირის ფუნქციონირების წინაპირობაა** (EuGH, 5.5.1981, Rs. 804/79, „KOM/Vereinigtes Königreich“). ამ მოსაზრებას განსაკუთრებით დაუჭირა მხარი კომისიამ (ABl. 1998, C 313/26). თავის მხრივ, **მაასტრიხტის გადაწყვეტილებაში** გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ დაადგინა, რომ წევრ სახელმწიფოებს „წევრობის (სახელდობრ, ევროკავშირის) **გაუქმება შეუძლიათ საპირისპირო მოქმედების საშუალებითაც**“ (BVerfGE 89, 155 [190]). ლიტერატურაში არსებობს ურთიერთსაწინააღმდეგო დავა იმის თაობაზე, სინამდვილეში რა სურდა ამით ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოს: კავშირიდან გასვლის ცალმხრივი უფლების დასაბუთება, თუ უბრალოდ იმის დადგენა, რომ გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის წევრობა, ძირითადი კანონის 23-ე მუხლის შესაბამისად, კონსტიტუციურად პრობლემური იქნებოდა, გასვლის შესაძლებლობის გარეშე. ნებისმიერ შემთხვევაში, პოლიტიკური მოქმედების შესაძლებლობები აკმაყოფილებს ძირითადი კანონის 23-ე მუხლის ამ მოლოდინს.

დიდი ბრიტანეთის ბრექსიტის წყალობით, წევრი სახელმწიფოს კავშირიდან გასვლის საკითხი **პირ-
ველად გახდა აქტუალური**. ჯერ კიდევ 1973 წელს, **ბრიტანეთის ლეიბორისტული პარტიის მიერ
გაკეთებული განცხადება**, რომ არჩევნებში გამარჯვების შემთხვევაში, გადახედავდა ევროკავშირში
განხორციელების საკითხს (Meier, NJW 1974, 391), ცხადყოფს, რომ ევროკავშირის დატოვება არ არის
პიოთეტური საკითხი. 2015 წელს პრემიერ-მინისტრმა **კემერონმა** განაცხადა, რომ ამავე წელს მისი
ხელახალი არჩევის შემთხვევაში, ბრიტანელ ხალხს, არა უგვიანეს 2017 წლისა, რეფერენდუმის საშუ-
ალებით ექნებოდა შესაძლებლობა, რომ მიეღო გადაწყვეტილება ბრიტანეთის ევროკავშირში დარჩე-
ნის შესახებ (ე.წ. „ბრექსიტი“ (Brexit)). მართლაც, უკვე 2016 წლის ივნისში ჩატარდა რეფერენდუმი
დიდ ბრიტანეთის ევროკავშირში დარჩენაზე. ბრიტანეთის მოსახლეობამ, მცირე უმრავლესობით, ევ-
როკავშირის დატოვების სასარგებლოდ გააკეთა არჩევანი. 2017 წლის მარტში ევროპულ საბჭოსთვის
გასვლის შესახებ განაცხადის წარდგენით, ახალმა პრემიერ-მინისტრმა, ტერეზა მეიმ, 50-ე მუხლის
მე-2 პუნქტის პირველი ქვეპუნქტის შესაბამისად, გაერთიანებული სამეფოს კავშირიდან გასვლის პრო-
ცესი წამოიწყო. გასვლის შემდეგ, გაერთიანებული სამეფოში შემავალი ყველა სახელმწიფო კარგავს
წევრობას. აქედან გამომდინარე, შოტლანდიის მთავრობამ გამოაცხადა, რომ იგი კიდევ ერთხელ
ჩაატარებდა რეფერენდუმს გაერთიანებული სამეფოსგან დამოუკიდებლობის მოპოვებაზე. შედეგად,
დიდი ბრიტანეთის დატოვების შემდეგ, შოტლანდიას კავშირში ხელახალი განხორციელება მოუწევს

(Hofmeister, EuR 2013, 711), თუმცა, დამოუკიდებლობის შესახებ ახალი რეფერენდუმის ჩატარების გან მისი მთავრობა ჯერჯერობით თავს იკავებს.

ბრექსიტი უამრავ გადაჭრულ სამართლებრივ საკითხს წარმოშობს. პირველ რიგში გაურკვეველია, შეიძლება თუ არა ბრიტანეთის მთავრობის მიერ გაკეთებული განაცხადის ცალმხრივად უკან განწვევა; ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 50-ე მუხლი შეიძლება ისე განიმარტოს, რომ გასვლის შესახებ გადაწყვეტილება ყველა წევრი სახელმწიფოს თანხმობას მოითხოვს. ასევე გაუგებარია, შესაძლებელია თუ არა 50-ე მუხლით (EUV) გათვალისწინებული პერიოდის გახანგრძლივება: თუ 28 წევრი სახელმწიფო თანახმაა, მაშინ ამისთვის არ იქმნება სამართლებრივი წინააღმდეგობა. თუმცა, პოლიტიკური თვალსაზრისით, სახელმწიფოები იმ გზას ადგანან, რომ გარდამავალი ხელშეკრულება 2020 წლისთვის შეთანხმდეს. დავის საგანია ისიც, უნდა დათანხმდნენ თუ არა ბრიტანელი კავშირის მოქალაქეები მათთვის ევროკავშირის მოქალაქეობის (მე-20 მუხლი, AEUV) ჩამორთმევას. ეს საკითხი ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ უნდა გადაწყვიტოს.

- 42 ერთმანეთისგან უნდა განვასხვაოთ ევროკავშირის ცალმხრივი დატოვება და **რომელიმე წევრი სახელმწიფოს გასვლა ურთიერთშეთანხმების საფუძველზე**. ეს უკანასკნელი შესაძლებელია დამატებითი შეფერხების გარეშე, კერძოდ, ხელშეკრულების შეცვლით.

VI. მიმოხილვა

- 43 ევროკავშირის ემუქრება საფრთხე, რომ საკუთარი წარმატების მსხვერპლი გახდება. რომის ხელშეკრულებებით, 1957 წელს შეიქმნა გაერთიანება, რომელშიც იყოს 6 წევრი სახელმწიფო და 190 მილიონი მოქალაქე. გაფართოების სხვადასხვა რაუნდისა და კონტინენტის პოლიტიკური დაყოფის გადალახვის შემდეგ, 2013 წელს იგი გახდა **28-წევრიანი საერთო ევროპული კავშირი**, რომლის საერთო მოსახლეობა 500 მილიონს გადასცდა. გაფართოების პროცესი ჯერ კიდევ არ დასრულებულა. ეს განვითარება შთამბეჭდავად ასახავს იმ „ევროპული იდეის“ მიზიდულობის ძალას, რომელიც რობერტ შუმანს, კონრად ადენაუერს, ალჰიდე დე გასპერსა და 1950-იანი წლების სხვა „პიონერებს“ ჰქონდათ. იმდროინდელი „დამფუძნებელი ფილოსოფია“ ევროპული სახელმწიფოსკენ იყო მიმართული ან, სულ მცირე, „ევროპის ხალხების უფრო მჭიდრო კავშირის შექმნას“ (პირველი მუხლი, EUV) გულისხმობდა. ამ მიმართულებით, მნიშვნელოვანი ნაბიჯები იყო შიდა ბაზრისა და მონეტარული კავშირის შექმნა.
- 44 მიუხედავად ყველა შელოცვისა/ჯადოქრობისა, რაც უფრო ფართოვდებოდა ევროკავშირი, მით უფრო რთულდებოდა გაერთიანების პროცესის გაღრმავება. ეს განპირობებული იყო როგორც წევრთა რაოდენობის ზრდით, ასევე ისეთი ქვეყნების განწევრიანებით, როგორიცაა დიდი ბრიტანეთი, დანია და შვედეთი, რომლებიც სკეპტიციზმის გარეშე არ უყურებენ ფედერალური ინტეგრაციის იდეას. ბევრი შიშობს, რომ თურქეთის ევროკავშირში განწევრიანება „გადატვირთავს“ მისი ახალი წევრების მიღების შესაძლებლობას. ამრიგად, სახელმწიფოთა ინტენსიური და ჰომოგენური გაერთიანების გაგებით, ეს იქნება „ევროკავშირის საბოლოო დასასრული“. ევროკავშირისთვის ახალი გამოწვევაა ურთიერთობა ინტეგრაციისადმი კრიტიკულად განწყობილ მოძრაობებსა და პარტიებთან. ევროკავშირის დაშლის თავიდან ასაცილებლად, საჭიროა ევროპული გამოსავლის ძიება, განსაკუთრებით, კრიზისულ საკითხებში (მაგ.:

ლტოლვილთა კრიზისი), რომლებშიც გამოიხატება წევრი სახელმწიფოების ერთობა და ყველა ინტერესი.

დღეს ევროკავშირის წინაშე დგას ასეთი ამოცანა – 2009 წელს ამოქმედებული ლი- 45
საბონის ხელშეკრულების დებულებებს სიცოცხლე შესძინოს ისე, რომ დღევანდელი „დიდი კავშირი“ ქმედუნარიანი და შინაგანად კოორდინირებული დარჩეს. იზრდება **შიდა და გარე ხასიათის გამოწვევები**. საკითხი, თუ რამდენად ევალება ევროკავშირს წევრ სახელმწიფოთა შორის ტრანსფერების განხორციელება, წარმოიქმნება ეკონომიკური და მონეტარული კავშირის სისუსტის შედეგად, მაგრამ იგი კვლავაც პასუხგაუცემელია. არ დასრულებულა გლობალურ ასპარეზზე ევროკავშირის ახალი იმიჯის შემუშავების პროცესი. ინტეგრაციის საკითხებში ჩართული მრავალი პოლიტიკოსისა და თანამდებობის პირის ბუნებრივი რეფლექსია, რომ ჩამოთვლილ გამოწვევებს იმ გზით გაუმკლავდნენ, რითაც მოახერხეს ერთიანი ბაზრის შექმნა: **ტექნოკრატიული და ინსტრუმენტული მიდგომით**, რომელზეც ღია პოლიტიკურ დისკუსიას ყველა ერიდება. ძირითად გამოწვევებს უმკლავდებიან „საკანონმდებლო მანქანის“ ეფექტიანი ფუნქციონირების შენარჩუნებითა და მუდმივად ახალი „პროექტებისა“ თუ „სქემების“ შემუშავებით. წევრ სახელმწიფოებში მოსახლეობის მზარდ უკმაყოფილებასა კი იწვევს განსხვავება პოლიტიკური გამოწვევის სიდიდესა და მისი დაძლევის ტიპურ საშუალებებს შორის (სამართალშემოქმედება, რომლის ახსნა მარტივია – და ხშირად უაზროც – ორგანიზაციულ-ფსიქოლოგიური თვალსაზრისით). ბრიუსელში ყოველთვის საკმარისად არ აქვთ შეგრძნება, რომ აღიარონ ეს და სწორი დასკვნები გამოიტანონ (იხ. *Nettesheim, EuZW 2013, 161*).

ამ ვითარებაში, ხელშეკრულებების მექანიზმებს შესაბამისი ფარგლების დაწესებაზე 46
მეტი არაფერი შეუძლია. წინა ათწლეულების მწარე გამოცდილების საფუძველზე, ომისშემდგომი ევროპის გაერთიანების ნამდვილი მამოძრავებელი ძალა იყო **ევროპაში მშვიდობისა და კეთილდღეობის უზრუნველყოფა** სოლიდარობის გზით. იმისათვის, რომ 21-ე საუკუნეში საერთო ევროპულმა კავშირმა საუკუნის პირველი ნახევრის წარმატების ისტორია გააგრძელოს, ბრიუსელის ბაზარზე განვითარებულ სულ უფრო მრავალფეროვან ინტერესთა კონფლიქტში ამ „ევროპული სულისკვეთების“ მცირე ნაწილი მაინც უნდა შემორჩეს. ფინანსური და ლტოლვილთა კრიზისი აჩვენებს, რომ საჭიროა ევროკავშირში **გაერთიანების ნების შენარჩუნება და შემდგომი განვითარება**. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ინტეგრაცია ჩრდილში მოექცევა.

საგნობრივი/თემატური ნუსხა

ნუმერაციის მიხედვით მიეთითება პარაგრაფებზე, რომლებიც საგნობრივად შეესაბამება თემატიკას (მაგ.: *აგრარული სტრუქტურული პოლიტიკა*, 24. ნიშნავს, რომ ეს საკითხები მოიპოვება § 24-ში: „სოფლის მეურნეობა და მეთევზეობა“).

Acquis communautaire 8, 11, 35, 36, 42.

AEUV, 3.

Ariane/Mars Express, 34.

ARTE, 34.

CEDEFOP, 6.

CEDEFOP-ის ევროპული ცენტრი პროფესიული განათლების შესახებ.

CE-ის ნიშნები, 22.

Comecon, 1.

Corporate Governance, 31, 36.

DDR, განვერიანება EG/EU-ში, იხ. დელეგაციის განვერიანება, 11;

EAG, 2, 3, 23, 34.

– გაერთიანების საკუთრება, 23.

– მეცნიერება, 23, 34.

– მიწოდების სააგენტო, 5, 6, 23.

– საერთო საქმიანობა, 23.

– ხელშეკრულება (დამოკიდებულება EU-სა და, შესაბამისად, AEUV/EUV-სთან), 3.

– ჯანმრთელობის დაცვა, ატომური უსაფრთხოება.

EEA, 2, 32, 33.

EFTA, 21, 41, 42.

EG/EU, იხ. ევროპული კავშირი.

EG/EU-ის რეგიონები, 6, 21, 33.

EKGS, 1, 2, 3, 20, 23, 35, 39.

EGMR, 1, 17.

EGMR, იხ. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო.

Elysée-ის ხელშეკრულება, 2.

EMRK, 1, 17.

– EU (EU-ის ბოჭვა), 17.

– EU-ის განვერიანება EMRK-ში, 17.

– გამოყენება, 17.

– განმარტება, 17.

– დისკრიმინაციის აკრძალვა, 17.

– ზიანის ანაზღაურება, 17.

– თავისუფლების უფლებები, 17.

– თანამონაწილეობითი უფლებები, 17.

– კავშირის სამართალი 17.

– კონვენცია და დამატებითი პროტოკოლები, 17.

– რადიომუწყებლობის თავისუფლება, 17, 34, 34.

– საპროცესო გარანტიები, 13, 17, 20.

– უფლებათა შეზღუდვის შესაძლებლობა, 17.

EMRK, იხ. ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია.

EMRK-ის განმარტების შესახებ იხ. EMRK

EPG, 2.

EPZ, 2.

ERASMUS-ის პროგრამა, 34.

ESA 34.

ESA, 34.

EU, იხ. ევროპული კავშირი

EuG იხ. ევროპული კავშირის სასამართლო.

EuGH იხ. ევროპული კავშირის

მართლმსაჯულების სასამართლო.

EuGH, 4, 5, 13.

– Judicial Activism, 5, 13.

– აღსრულება, გადანაცვებულებები, 13.

– ბათილობის შესახებ საჩივარი/უძოქმედობის შესახებ საჩივარი, 13.

– გადანაცვებულების გამოქვეყნება, 13.

– და BVerfG 10, 13.

– დავისას დახმარება და მესამე პირთა საჩივარი, 13.

– დანქარებული პროცედურები, 13.

– დროებითი სამართლებრივი დაცვა, 13.

– იხ. ევროპული მართლმსაჯულება.

– კანცლერი, 5.

– მთავარი ადვოკატები, 5, 5, 13.

– მოვალეობები, 5, 13.

– მოსამართლე/პრეზიდენტი, 5.

– პალატები, კოლეგიები, 5, 13.

– პლენუმი, 5, 14.

– პროცედურა ხელშეკრულების დარღვევის შესახებ, წევრი სახელმწიფოების წინააღმდეგ, 13.

– პროცესი, გადანაცვებულება 13.

– სამართალშემოქმედება, იხ. იქვე.

- უპირატესი მართლმსაჯულება, 11.
- უფლებამოსილებები, 13.
- ფიზიკური და იურიდიული პირები (როგორც მოსარჩელე), 13.
- წესდება, 5, 13.
- წინასწარი გადაწყვეტილება, 13.
- Eurocontrol, 26.
- European Governance, 15.
- Europol, 6, 33.
- EUV, 3, 9.
- EU-დან გასვლა, 3, 18, 42.
- EU-ის ბიუჯეტი, 8.
- ბიუჯეტის შესრულება, 8.
- და აგრარული მოვალეობები, 24.
- საბიუჯეტო პრინციპები, 8.
- საბიუჯეტო პროცესი, 8.
- საბიუჯეტო წელი, 8.
- საბიუჯეტო წესრიგი, 8.
- EU-ის გასაცემლები, 5, 8.
- EU-ის გაფართოება, 2, 3, 42.
- EU-ის დაფინანსების ინსტრუმენტები, 8.
- EU-ის დანახვებები, 12.
- EU-ის დანახვებები, 5, 6, 12.
- EU-ის ვალის აღების თავისუფლება, 8.
- EU-ის თანასწორობის პოლიტიკა, 17.
- EU-ის ინსტიტუციები, 5.
- EU-ის მედიის წესრიგი, იხ. რადიო.
- EU-ის მოხელეები, 7.
- ევროპის მოხელის სტატუსი, 7.
- ეროვნული პროპორციები, 7.
- კარიერული წინსვლის პრინციპი, 7.
- კოალიციის უფლება/გაფიცვის უფლება, 7.
- პასუხისმგებლობა, 14.
- პერსონალის შემადგენლობა, 7.
- პერსონალის წარმომადგენლობა, 7.
- სამართლებრივი დაცვა, 7.
- ხელშეწყობა, 7.
- იხ. ასევე საჯარო სამსახური.
- EU-ის ორგანოები, 5.
- EU-ის პერსონალი, იხ. ევროპული საჯარო სამსახური, ასევე, EU-ის მოხელეები.
- EU-ის საბჭო, 2, 5.
- ECOFIN, 18, 19.
- გადაწყვეტილების მიღების პროცედურა, 5.
- მოვალეობები და უფლებამოსილებები, 5.
- ორგანიზაცია და საქმისწარმოება, 5.
- ჩამოყალიბება, 5.
- წარმომადგენელთა სტატუსი, 5.
- წევრი სახელმწიფოების საბჭოში გაერთიანებული წარმომადგენლები, 5.
- EU-ის სიმბოლოები, 3.
- EU-ის ფარგლებში სამართალშემოქმედება, 11.
- EU-ის ფინანსურობა, 4.
- EU-ის შემზღუდული უფლებამოსილება ცალკეული შემთხვევების მიხედვით, იხ. ცალკეული უფლებამოსილებები, შემზღუდული.
- EU-ის შემოსავლები, 5, 8, 35.
- EU-ის შიდა სამართალი, 9.
- გადანაცვტილებები, 9.
- გადანაცვტილებები სავალდებულო მოქმედების ძალის გარეშე, 9.
- EU-ის ძირითადი ღირებულებები, 3, 4, 15.
- EU-ის ძირითადი სასამართლო, 5, 7, 13.
- სამართლებრივი საშუალებები EuGH-ს მიმართ, 13.
- ქვემდებარეობა და უფლებამოსილებები, 13.
- იხ. აგრეთვე, ევროპული მართლმსაჯულება, EuGH.
- EU-ის ხელშეკრულებები, 9, 13, 14.
- EU-ში განვერიალება 42.
- DDR-ის განვერიალება 1990, 5, 42.
- განვერიალების პრაქტიკა, 42.
- ევროპული სახელმწიფო, 42.
- ისტორია, 2, 3.
- კოპენჰაგენის კრიტერიუმები, 42.
- მოქმედებები, 42.
- პროცესი, 42.
- წინაპირობები, 42.
- EVG, 2.
- EWR, 20, 21, 41.
- EWS იხ. ევროპული სავალუტო სისტემა.
- EWU იხ. ევროპული სავალუტო კავშირი.
- EZB იხ. ევროპის ცენტრალური ბანკი.
- Fauna-Flora-Habitat (FFH)-ის ღირეტიკა, 33.
- Fouchet-ის გეგმები, 2
- Frontex, 6, 33.
- GASP, იხ. ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა.
- GG იხ. გერმანიის ფედერაცია.
- GöD იხ. საჯარო სამსახურის სასამართლო.
- KSZE იხ. OSZE.
- LEONARDO DA VINCI – პროგრამა, 34.
- Locarno 1925, 1.
- More economic approach 20.
- NATO 1/20, 39.

ne bis in idem 9, 12, 17, 20, 37.

Novel Food, 24, 33.

OLAF, 5, 8, 15.

REACH-ის დადგენილება, 33.

RGW (Comecon), 1.

RGW ob. Comecon

Roaming, 21, 32.

Service Public, იხ. საჯარო სერვისი.

SOKRATES-ის პროგრამა, იხ.

ERASMUS-პროგრამა.

ÜLG, 8, 40.

WEU იხ. დასავლეთევროპული კავშირი.

WTO, 40.

– დახმარებები, 21.

– ინსტიტუციები, 40.

– მიმოსვლა, 26.

– მომსახურებები, 25.

– საჯარო დავალებები, 21.

– სოფლის მეურნეობა, 24.

– ტელეკომუნიკაცია, 34.

– იხ. ასევე საერთო სავაჭრო პოლიტიკა.

WTO, იხ. მსოფლიო ვაჭრობის ორგანიზაცია.

WWU-ის ევროპის სავალუტო კავშირი.

აგენტურები GASP-ის სფეროში, 6. 39.

აგრარული პოლიტიკა, ერთიანი აგრარული პოლიტიკა (GAP), 24, 34, 36.

– აგრარული საგარეო ვაჭრობა, 24, 40.

– აგრარული სექტორი: სამართლებრივო დაახლოება, 24.

– აგრარული სტრუქტურული პოლიტიკა, იქვე.

– აგრარული ფონდები (EGFL, ELER), 24, 40.

– არასწორი განვითარება, 24.

– ბანანების ბაზრის წესრიგი, 13, 24, 40.

– განვითარება, 24.

– დაფინანსება, 8, 24.

– კავშირის პრეფერენციები, 24.

– კონკურენცია, 24.

– მიზნები და პრინციპები, 24.

– მსოფლიო სავაჭრო წესრიგი, 24.

– პირდაპირი გადახდები, 24.

– რეფორმები, 24.

– საბაზრო წესრიგი, ევროპული საბაზრო წესრიგი, 24, 25.

– სამართლებრივი დაახლოება, 24.

– სატყეო ეკონომიკა, 24.

– საქონლის თავისუფალი მიმოსვლა, 2, 24.

– საშემოსავლო სუბვენციები.

– ცნება სოფლის მეურნეობა, 24.

– ცხოველთა დაავადება, 13, 24, 36.

– და სუბსიდირების პრინციპი, 24.

აგრარული სტრუქტურული პოლიტიკა, 24.

– არსებული მდგომარეობა, 24.

– განვითარება, 24.

– მოვალეობები, 24.

ადამიანის ღირსება, 17.

ადვოკატები, 25, 28.

ადმინისტრაცია, იხ. Vollzug des Unionsrechts.

ადმინისტრაციული თანამშრომლობის სამართალი, 12.

ალპების ტრანზიტი ავსტრია და შვეიცარია, 26.

ამსტერდამის ხელშეკრულება, 3, 11, 21, 29,

32, 33, 37, 40, 42.

ანტიდემპინგური ღონისძიებები 40.

ანტისუბვენციური ღონისძიებები 21.

– EU-ის არაწევრი სახელმწიფოების გათვალისწინებით, 40.

– ეროვნული სუბვენციების გათვალისწინებით, 21.

არქიტექტურები, 34.

ასოცირება, 2, 9, 27, 38, 40, 41.

ატომური ენერგია, 23.

ატომური ენერგია, იხ. EAG.

აფთიაქები, 33.

აქცია Jean Monnet, 34.

ალიანსი, ორმხრივი, 22, 25, 26, 27, 32, 34, 36, 37.

ალმასრულებელი სააგენტოები, 6.

ალმოსავლეთ გაფართოება, 3, 42.

ბაზარი.

– მოცვა, 20.

– რეგულაციური, 20.

ბაზრის მოქალაქეები, იხ. საბაზრო წესრიგის კავშირის მოქალაქეები, ევროპული (აგრარულ სფეროში).

იხ. აგრარული პოლიტიკისა და სათევზაო პოლიტიკის ფარგლები.

ბანკები 21, 25, 31.

ბაჟის მსგავსად მოქმედი გასაცემლები, 22, 35, 40.

ბარსელონის პროცესი, 33.

ბენელუქსი 1 ბენზინი (დარჩენის თავისუფლება 26, 31, 33

ბინა, 17.

ბიოტექნოლოგია/გენეტიკური ინჟინერია, 24, 33, 34, 36.

ბოლონიის პროცესი, 34.

ბრექსიტი, 3, 42.

ბრიუგეს ევროპული კოლეჯი, 34.

გადასახადები, 22, 35.

– არაპირდაპირი გადასახადები, 35.

– არაპირდაპირი გადასახადების
პარმონიზაცია, 32, 35.

– ბაჟის მსგავსი მოქმედების მქონე
მოსაკრებლებისაგან გამიჯვნა, 22.

– დახმარების გაცემის (სუბვენციების)
სამართალი, 21.

– დისკრიმინაცია, 35.

– კავშირის გადასახადები, 35.

– პირდაპირი გადასახადები, 35.

– პირდაპირი გადასახადების პარმონიზაცია,
32, 35.

– საგადასახადო კონკურენცია, 35.

– სასკოლო ხარჯები, 34.

– ხელშეკრულება ორმაგი დაბეგვრის შესახებ,
35.

გადაწყვეტილება (2009 წლიდან:

გადაწყვეტილება), 9.

გადაწყვეტილება, 9.

გადაწყვეტილებების სამართლებრივი ძალა,
13, 14, 21, 33.

გადახდის მიმოსვლა, 19, 30, 31.

გაერთიანების თავისუფლება, 17.

გაერთიანების მარკები, 36.

გაერთიანების მოქმედების გამჭვირვალობა,
15.

გაერთიანების მფლობელობაში გადასვლა, 9.

გაერთიანების სააგენტოები, 6.

გაერთიანების სამართალი (ცნება), 9.

გაერთიანების საჩივარი, 13, 33, 36.

გაზი, 22, 23, 26.

გაკორტების სამართლებრივი წესრიგი,
ევროპული, 36.

გალილეო, 26, 34.

გამოხატვის თავისუფლება, 7, 17, 34.

განხორციელების დეფიციტები, 12.

გარემო/გარემოს პოლიტიკა, 33.

– გათვალისწინების ვალდებულებები, 33.

– განვითარება, 33.

– გარემოსდაცვითი პოლიტიკის მიზნები, 33.

– გარემოს დაცვის ღონისძიებებისათვის
დახმარებები, 21.

– დაფინანსება, 33.

– ეროვნული დამოუკიდებელი სვლები, 33.

– ზრუნვის პრინციპი, 33.

– მიმოსვლა, 26.

– პასუხისმგებლობა, 33.

– პოლიტიკური მიზნების განმსაზღვრელი
ნორმები, 22, 33.

– საგარეო უფლებამოსილებები, 33.

– საერთაშორისო გარემოს დაცვა, 33.

– საერთო დატვირთვის პრინციპი, 33.

– სამართლებრივი დაახლოება, 32, 33.

– სამართლებრივი დაცვა, 33.

– სამართლებრივი საფუძვლები, 33.

– სამოქმედო პროგრამები, 33.

– ცნება (გარემო), 33.

– წარმომავლობის პრინციპი, 22, 33.

– წარმოშობის პრინციპი, 33.

გარემოს ამტანობის შესახებ გადამონმება
(UVP/SUP), 33.

გარემოს დაცვა, 33.

გარემოს ინფორმაციები, 33.

გასაცემლები, იხ. საჯარო დავალებები.

გაფიცვა, 7, 22, 25, 29.

გაფიცვა, სამუშაო სამართალი, 29.

– არასრული განაკვეთით დასაქმება, 29.

– სამართლებრივი დაახლოება, 29.

– სამუშაო დრო, 29.

– სამუშაო ხელშეკრულებები, 29.

გაფრთხილების პროცედურა, 36.

განვერტიანების პერსპექტივები, 42.

გემთმშენებლობა, 21.

გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო

სასამართლო და ინტეგრაცია, 2, 3, 10, 13,
17.

გერმანულ-ფრანგული ახალგაზრდული

სამსახური, 34; გერმანიის შესახებ

ნორმა (მონაწილეობის შესახებ ნორმა –
თანადახმარება), 21.

გზის გამოყენების საფასური (საგზაო
მიმოსვლა), 26.

დადგენილება, 9.

– ადრესატები, 9.

– გამოყენებითი უპირატესობა, 9.

– სამართლებრივი მოქმედებები, 9.

დავალებები, საჯარო, 20, 21, 22, 25, 26.

– EU, 21.

– სამართლებრივი დაცვა, 21.

– და WTO, 21.

– საჯარო დავალების მიმცემი პირები, 21.

დაზღვევები, 31.

დასაბუთების ვალდებულება 9, 11, 13, 21, 33.

დაცვა ხმაურისაგან, 33.

დაცვის ვალდებულებები, 17, 22, 25, 27.

დახმარება კატასტროფების შემთხვევაში, 40.

დახმარებები და კონკურენცია/სუბვენციების პოლიტიკა, 21, 35.

- EWR-ის სფეროში, 21.
- WTO, 21.
- აგრძალებული და დაშვებული დახმარებები – შესაბამისობის პრინციპი, 21, 26.
- არამართლმომიერი დახმარებების გამოთხოვა, 21.
- აღმოსავლეთ გერმანია, 21.
- გამოწვევები დახმარებების აგრძალებულიდან, 21.
- განსაკუთრებული ანგარიშები, 21.
- დახმარებათა კატეგორიები, 21.
- ენერგიის სფეროში, 21, 23.
- კავშირის დახმარებები, 21.
- კონკურენციები, 21.
- სამართლებრივი დაცვა, 13, 21.
- სტრანსპორტო პოლიტიკა, 21, 25, 26.
- სოფლის მეურნეობა, 21, 24.
- წინამძღვრები, გაერთიანებისა და კავშირის ჩარჩოები, 21.
- ჯგუფური გათავისუფლება, 21.

დეფინიციები, 3, 17, 27, 33.

დემოკრატია, 15.

- დემოკრატიული დეფინიციები, 3, 15.
- ევროპული დემოკრატიის თეორია, 15.
- შენატანი, პროცესი, კონტროლი, 15.

დიპლომატიური და საკონსულო დაცვა, 16.

დირექტივა, 9.

- იმპლემენტაციის ვალდებულება, 9.
- როგორც სამართლებრივი დაახლოების ინსტრუმენტი, 32.
- სავალდებულო ძალა, 9.
- უშუალო მოქმედება, 9.
- შეჩერების ძალა, 9.
- წინაპირობები, 9.

დისკრიმინაციის აგრძალება, 12, 17.

- აგრძალებული პოლიტიკა, 24.
- კავშირის სამართლის აღსრულებისას, 13, 14, 33.
- მოქალაქეობის საფუძველზე AEUV-ის მე-18 მუხლი, 7, 17., 21, 23, 27, 29, 33, 34.
- სქესობრივი ნიშნით, 17, 29.
- რელიგიის საფუძველზე, 17, 29.
- ქვეყნის შიგნით მყოფი პირები, 22, 22, 25, 27, 32, 28, 32.
- და საქონლის თავისუფალი მიმოსვლა, 22.

დისკრიმინაციის დაუშვებლობა, 17.

დოკუმენტებისადმი წვდომა, 5, 12, 15, 33, იხ. ასევე, გამჭვირვალობა.

დუბლინი, 33.

დღგ-ის გადასახადი, 35.

ევრატომი, იხ. EAG

ევრო, 3, 19.

ევროზონა, 3, 8, 18, 19, 31.

იხ. ასევე ევრო, ევროპის ცენტრალური ბანკი და საბჭო/ECOFIN.

ევროპა-კავშირი, 1.

ევროპაპატივები, 36.

ევროპის აუდიტორთა სასამართლო, 13, 5.

ევროპის გაერთიანებული სახელმწიფოები, 1, 4.

ევროპის გაერთიანებული სახელმწიფოების სამოქმედო კომიტეტი, 1.

ევროპის განვითარების ფონდი, 8.

ევროპის ეკონომიკური სივრცე, იხ. EWR

ევროპის საბჭო, 1.

ევროპის საპოლიციო სამსახური, იხ. Europol

ევროპის უმაღლესი სკოლის ინსტიტუტი (EHI), 34.

ევროპის ფედერალური სახელმწიფო, 1, 2, 5, 29

ევროპის ცენტრალური ბანკი, 3, 19.

– დამოუკიდებლობა, 19.

– ინსტიტუციები, 19.

– კაპიტალი, 19.

– მოვალეობები და მიზნები, 19.–

სამართლებრივი დაცვა, 13.

ევროპული ადმინისტრაციული სამართალი, 12, 33.

ევროპული ატომური გაერთიანება, იხ. EAG.

ევროპული გაერთიანება (SCE), 32, 36.

ევროპული გაერთიანება ქვანახშირისა და ფოლადისთვის, იხ. EGKS.

ევროპული ეკონომიკური ინტერესების გაერთიანება (EWIV), 32, 34, 36.

ევროპული თავდაცვითი გაერთიანება, იხ. EVG

ევროპული თავისუფალი ვაჭრობის ზონა, იხ. EFTA

ევროპული იდეა, 1, 4.

ევროპული იდეა: იხ. იდეა, ევროპული.

ევროპული ინტეგრაცია, იხ. ინტეგრაცია,

ევროპული საინვესტიციო ბანკი, 7, 18, 26.

– მოვალეობები, 18.

– სტატუსი, 18.

ევროპული კავშირი, 1, 2, 3, 4, 9.

– EURO, იხ. იქვე.

– განვითარება, 3, 19.

– გასვლა, 2, 3, 42.

– დესპანები, აქტიური/პასიური, 5, 38, 39.

– ევროპის სავალუტო სისტემა, 2, 19.

- ევროპის ცენტრალური ბანკი.
- ენები, იქვე.
- ზღვის მიღმა ქვეყნები და რეგიონები, 40.
- ოპტიმალური სავალუტო სისტემის თეორია, 19.
- პასუხისმგებლობა, იქვე.
- საბაჟო ზონა 22/22, 40/6, იხ. აგრეთვე, ევროპული სავალუტო კავშირი, 2, 19, 22, 30, 31, 35.
- საერთაშორისო სამართლებრივი/კერძო სამართლებრივი უფლებაუნარიანობა, 38.
- სამართლებრივი ბუნება, 4.
- უფლებაუნარიანობა, 14, 38.
- წინარე უფლებები და თავისუფლებები, 5, 7, 14, 18, 35, 38.
- ევროპული კავშირის აგენტურები და დაწესებულებები, 5, 6, 13, 15, 23, 26, 33, 34, 39.
- ევროპული კომისია, 2, 5.
- გადანაცვტილების მიღების პროცედურა, 5.
- დასახელება, 5.
- ევროპული პერსონალურ საკითხთა სამართალი, 5, 7.
- კომიტეტები (კომიტოლოგია), 5.
- მთავარი სამდივნო, 5.
- მოვალეობები, 2, 5.
- ორგანიზაცია და საქმის წარმოება, 5.
- წევრთა სტატუსი, 5.
- ევროპული კონსტიტუცია/კონსტიტუციის ხელშეკრულება, 2004, 3, 13.
- ევროპული კონცერტი, 1, 42.
- ევროპული მართლმსაჯულება, 5, 13.
- ადგილმდებარეობა/ადგილსამყოფელი, 5.
- ევროპული კავშირის სასამართლო, 5.
- ევროპული კავშირის სასამართლო, 5.
- სასამართლო საჯარო სამსახურისათვის, 5.
- ფუნქციები, 5.
- სხვა საკითხები, ზოგადად, 13.
- ევროპული მართლმსაჯულების სასამართლო, იხ. ევროპული მართლმსაჯულება.
- ევროპული მოძრაობა 1.
- ევროპული პარლამენტი, 3, 5.
- ადგილმდებარეობა/ოფისი, 5.
- გადანაცვტილების მიღების პროცედურა, 5.
- დეპუტატები, 5.
- ეროვნული პარლამენტები, 11.
- მოვალეობები, 5.
- ორგანიზაცია და საქმისწარმოება.
- პირდაპირი არჩევნები/საარჩევნო უფლება, 2, 5.
- ჩამოყალიბება, 5.
- ევროპული პოლიტიკური თანამშრომლობა, იხ. EPZ.
- ევროპული პოლიტიკური კავშირი, 2, 3.
- ევროპული პოლიტიკური სამოგადოება, იხ. EPG.
- ევროპული პოლიციის აკადემია, 6, 33.
- ევროპული რკინიგზის სააგენტო, 6, 26.
- ევროპული სააქციო სამოგადოება (SE), 29, 36.
- ევროპული საბაზრო ეკონომიკა, 18, 20.
- ევროპული საბჭო, 2, 5.
- ადგილმდებარეობა, 5.
- გადანაცვტილების მიღების პროცედურა, 5.
- ევროპული კავშირის საბჭო.
- მოვალეობები და ფუნქციები, 5.
- ორგანიზაცია და საქმისწარმოება, 5.
- პრეზიდენტობა, 5.
- ჩამოყალიბება, 5.
- ევროპული სამოგადოება (SE), იხ. ევროპული სააქციო სამოგადოება (SE).
- ევროპული სამარკო სამსახური, 5, 36.
- ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა, 41.
- ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა, 41.
- ევროპული საპატენტო სამსახური, 36.
- ევროპული სასაზღვრო დაცვის სააგენტო, იხ. Frontex.
- ევროპული სატელევიზიო სტრუქტურული ხაზი (ARTE), 34.
- ევროპული სახელმეკრულებო სამართალი, 36.
- ევროპული საჯარო სამსახური, 7.
- გეოგრაფიული გათანაბრება, 7.
- მოხელეთა სტატუსი, 7.
- საფუძვლები, 7.
- სხვა მოხელეები, 7.
- შერჩევის პროცედურა, 7.
- იხ. ასევე EU-ის მოხელეები.
- ევროპული საპაერო და სივრცითი მიმოსვლისა და ჯავანტექნიკის სამოგადოება, იხ. EADS.
- ევროპული სივრცითი მიმოსვლა, 34.
- ევროპული სკოლები, 34.
- ევროპული სოციალური ფონდი (ESF), 18, 29, 34.
- ევროპული ფედერაცია, 1, 2.
- ევროპული წონასწორობა, იხ. წონასწორობა ევროპული.
- ეკლესიები და კავშირის სამართალი, 17, 29.
- ეკოაუდიტი (EMAS), 33.
- ეკონომიკური და სავალუტო კავშირი, იხ. ევროპული სავალუტო კავშირი.
- ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტი, 6.
- ეკონომიკური კონსტიტუცია, 18.

ეკონომიკური პოლიტიკის კოორდინირება, 18.
 ეკონომიკური სანქციები, 30, 38, 40.
 ეკონომიკური წესრიგი, 18.
 ელექტროენერგია, 22, 23.
 ემისიების შესახებ ვაჭრობა (დაბინძურების უფლებები), 33.
 ენები 5/8ff., 7, 11, 13, 17, 34, 36.
 – ენები, 13.
 ენერგიის პოლიტიკა, ერთიანი 23.
 – ატომური ენერგია, 23.
 – გაზი, იქვე.
 – განახლებადი ენერგიები, 23.
 – განვითარება, 23.
 – ელექტროენერგია, იქვე.
 – ენერგიის დაზოგვა, 23.
 – მიზნები, 23.
 – ნავთობი, იქვე.
 – საგარეო ურთიერთობები, 23.
 – ქვანახშირი, იხ. EGKS.
 ენერგიის რეგულირების დაწესებულებათა თანამშრომლობის სააგენტო, 6, 23.
 ერთიანი განვითარების პოლიტიკა, 40.
 – ასოცირება, 40.
 – განვითარებითი თანამშრომლობა, 38, 40.
 – განვითარებითი პარტნიორობა, 40.
 ერთიანი სავაჭრო პოლიტიკა, 40.
 – Dual-Use-საქონელი, 40.
 – WTO-ის სამართალი, 40.
 – ავტონომიური სავაჭრო პოლიტიკა, 40.
 – ანტიდემპინგური ღონისძიებები, 40.
 – ანტისუბვენციური ღონისძიებები, 40.
 – ბანანების ბაზრის წესრიგი, 24, 40.
 – დახმარებები და ექსპორტი მესამე ქვეყნებში, 21.
 – ეკონომიკური სანქციები, 40.
 – ენერგეტიკის პოლიტიკა, 23.
 – ექსპორტი, 40.
 – იმპორტი, 40.
 – კულტურა, 34.
 – მსოფლიო ვაჭრობის ორგანიზაცია, 40.
 – ნაცრისფერი ზონის ღონისძიებები, 40.
 – სავაჭროპოლიტიკური დაცვა, 40.
 – სავაჭროპოლიტიკური ინსტრუმენტი, 40.
 – სამართლებრივი დაახლოება, 32.
 – საფუძვლები, 40.
 – სახელშეკრულებო სავაჭრო პოლიტიკა, 40.
 – უფლებამოსილებები, 40.
 ერთიანი სავაჭრო პოლიტიკა, 33.
 ერთიანი სათვლავო პოლიტიკა (GFP), 24.
 – განვითარება, 24.
 – განსაკუთრებულობა, 24.

– თევზთა სახეობების შენარჩუნება, 24.
 – საგარეო ურთიერთობები, 24.
 – საერთო საბაზრო ორგანიზაცია თევზაობის საკითხებში, 24.
 – და საერთაშორისო საზღვაო სამართალი, 24.
 ეფექტიანობის მოთხოვნა, 9, 12, 13, 14, 32, 33.
 ექიმები, 25, 28, 29, 33, 34.
 გაფხულის დრო, 26.
 გესახელმწიფოებრიობა, იხ.
 სუპრანაციონალურობა (EU-ის)
 ზიანის ანაზღაურება, 13, 14, 20, 21, 29, 33, 36.
 ზოგადი ინტერესების გათვალისწინებით, იძულებითი საფუძვლები, 22, 25, 27, 28, 32, 34.
 ზოგადი ინტერესის მომსახურებები (კონკურენცია) 17, 21, 29, 34/55
 ზოგადი პრეფერენციების სისტემა 40.
 ზღვის გარემოს დაცვა, 33.
 თავისუფალი ვაჭრობის ზონა, დიდი/პატარა, 2.
 თავისუფლება და თანასწორობა, 17.
 თავისუფლების აღკვეთა, 13, 17.
 თავისუფლების აღკვეთის ბრძანება, ევროპული, 37.
 თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და სამართლის სივრცე, 3, 13, 17, 32, 33, 36, 37.
 – გადაწყვეტილების მიღება, 32, 33, 36, 37.
 – გარდამავალი ვადები, 32.
 – კონცეფცია, 32.
 – მიგრაცია, 32, 33.
 – ნარკოტიკების წინააღმდეგ ბრძოლა, 37.
 – სამართლებრივი დაცვა, 13.
 თავშესაფრის უფლება, 16, 17, 32, 33.
 თამბაქოს რეკლამა, 17, 18, 32, 33.
 თანამშრომლების პრინციპი, 11, 17, 22.
 თაღლითობასთან ბრძოლა, 5, 7, 8, 24, 37.
 თვითრეგულირება, 9
 თურქეთი, 3, 3, 17, 27, 41, 42.
 იდეა, ევროპული, 1, 4.
 იდენტობა, წევრი სახელმწიფოების ეროვნული 5, 9, 10, 11, 13, 15, 16, 34, 36.
 იმუნიტეტები, 5, 7, 38.
 ინდუსტრიის პოლიტიკა, 8, 9, 18, 20, 21, 34.
 – კულტურა, 34.
 ინჟინრები, 28.

- ინსტიტუციათა ადგილმდებარეობა, 5.
 ინსტიტუციათაშორისი შეთანხმებები, 8, 9.
 ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა, 12.
 ინსტიტუციური წონასწორობა, 13.
 ინტელექტუალური საკუთრება, 22, 36.
 – განვითარება, 1, 2, 3.
 – ინსტრუმენტები, 39/4.
 – იხ. აგრეთვე საერთო თავდაცვის პოლიტიკა, საერთო სავაჭრო პოლიტიკა.
 – იხ. დანერგილებით GASP-ის ცალკეული ინსტრუმენტების შესახებ, 39.
 – მიზნები, 39.
 – უფლებამოსილებები, 39/2.
 ინტერვენციონიზმი, 18.
 იუსტიციური თანამშრომლობა სისხლის სამართლის საქმეებზე, 3, 9, 32, 37.
 იუსტიციური თანამშრომლობა სავაჭრო და სამოქალაქო საქმეებზე, 3, 32, 36.
- კავშირის გადასახადები, იხ. საგადასახადო სამართალი.
 კავშირის ერთგულება, 4.
 კავშირის მოქალაქეების გადაადგილების თავისუფლება, 16.
 – და EMRK, 17.
 – და GRC, 17.
 კავშირის მოქალაქეების საარჩევნო უფლება, 16.
 კავშირის მოქალაქეთა უფლება თანასწორ მოპყრობაზე, 17.
 კავშირის მოქალაქეობა, 4, 16.
 – თავისუფალი გადაადგილება, 29, 32, 34.
 – საარჩევნო უფლება კომუნალური არჩევნებისას და EP-ში არჩევნებისას, 16, 33.
 – საპეტიციო და ენობრივი უფლებები, 16.
 – სოციალური დახმარებები, 16, 34.
 კავშირის რესურსები, 8, 35.
 კავშირის სამართალი (ცნება), 9.
 კავშირის სამართლის ავტონომია, 9.
 კავშირის სამართლის აქტები, 9.
 კავშირის სამართლის აღსრულება, 13, 36.
 კავშირის სამართლის გამოყენების სფერო 4.
 კავშირის სამართლის განმარტება, 9.
 კავშირის სამართლის განმარტება, 9.
 – გენეზისი, 9.
 – სისტემატიკა.
 – სიტყვასიტყვითი, 9.
 – ტელეოლოგიური ინტერპრეტაცია, 9.
 კავშირის სამართლის განხორციელება, 12.
 – არაპირდაპირი განხორციელება, 12.
 – განხორციელება გერმანიაში, 12.
 – განხორციელების წინაპირობები, 12.
 – კომისიის უფლებამოსილებები, 12.
 – პირდაპირი განხორციელება, 12.
 კავშირის სამართლის რანგი, 10, 13, 17, 20, 21, 22.
 – BVerfG-ის მართლმსაჯულება, 10, 13.
 – ეროვნული სამართლის გამოუყენებლობა, 10.
 – უპირატესობის ზღვარი, 10, 13.
 კავშირის სამართლის უპირატესობა, 10.
 კავშირის სამართლის წყაროები, 9.
 – იხ. ასევე, კავშირის სამართლის აქტები.
 კავშირის ძირითადი უფლებები, 17.
 – დამოკიდებულება EMRK-თან, 17.
 – დამოკიდებულება ეროვნულ ძირითად უფლებებთან, 17.
 – საზოგადოებრივი თვითრეგანიზაცია, 17.
 – ქმედების განხორციელების მოვალეობები, 17.
 – ძირითადი უფლებების შესახებ სწავლებები, 17.
 – წევრი სახელმწიფოების ბოჭვა, 17.
 კანონის დათქმა, 17.
 კაპიტალის ბაზარი, 30, 31.
 კაპიტალის თავისუფლება, 28.
 – ადრესატები, 28.
 – დაცული სფერო, 28.
 – დისკრიმინაციის აკრძალვა, 28.
 – დოგმატიკა, 28.
 – მეორეული სამართლის ფარგლებში წარმოშობა, 28.
 – მესამე ქვეყნის მოქალაქეები, 28.
 – მნიშვნელობა, 28.
 – საზოგადოებები, 28.
 – საჯარო ძალაუფლება, 28.
 – სხვა ძირითადი თავისუფლებებისგან გამოჯნა, 28.
 – შემლუდვის აკრძალვა, 28.
 – ჩარევის გამართლება, 28.
 – იხ. ასევე ძირითადი თავისუფლებები.
 კაპიტალის მიმოსვლა, 30.
 – გამართლება, 30.
 – დამოკიდებულება სხვა ძირითად უფლებებთან, 30.
 – დაცული სფერო, 30.
 – დოგმატიკა, 30.
 – მნიშვნელობა, 30.
 – უზრუნველყოფის მოვალეობები, 30.
 – ურთიერთობები მესამე ქვეყნებთან, 30.
 – შემლუდვები, 30.

- კარტელის სამართალი იხ. კონკურენციის სამართალი.
- კერძოსამართლებრივი განხორციელება, 20, 36.
- კვლევა და ტექნოლოგიური განვითარება (FTE), 34.
- COST, 34.
 - EUREKA, 34.
 - გაერთიანების კვლევა, 23.
 - განვითარება, 34.
 - დახმარებები, 21.
 - კვლევითი და ტექნოლოგიების პოლიტიკის ღონისძიებები, 34.
 - კვლევითი საბჭო, ევროპული, 34.
 - კვლევითი სივრცე, ევროპული, 34.
 - კვლევის თავისუფლება, ევროპული, 34.
 - კონკურენციის სამართალი, 20.
 - მიზნები და ადრესატები, 34.
 - სამართლებრივი საფუძვლები, 34.
 - საფუძვლების კვლევა, 34.
 - ჩარჩო პროგრამები, 34.
- კლიმატის დაცვა, 23, 26, 33.
- კოალიციების სამართალი, იხ. თანადაფინანსების სატარიფო ხელშეკრულებები, 18.
- კოლიზიური სამართალი, 36.
- კომისია იხ. ევროპული კომისია.
- კომიტოლოგია, 5.
- კონვენტი იხ. საკონსტიტუციო კონვენტი.
- კონვენტის მეთოდი, 3.
- კონვერგენცია/შესაბამისობა, 18.
- კონკურენტები, 13, 21, 36.
- კონკურენცია/კონკურენციის პოლიტიკა, 20, 21, 34.
- ადრესატები, 20.
 - ბაზარზე განსაკუთრებული პოზიციის ბოროტად გამოყენება, 20.
 - გათავისუფლება (კარტელის აკრძალვისაგან), 20, 36.
 - განხორციელება, 20.
 - ევროპული კონკურენციის სამართლის უპირატესობის პრინციპი, 20.
 - ენერგია, 20.
 - ექსტრატერიტორიული მოქმედებები, 20, 38.
 - თავდაცვითი უფლებები, 20.
 - ინტელექტუალური საკუთრება, 36.
 - კარტელის აკრძალვა, 20.
 - კარტელის შესახებ დადგენილება, 20.
 - კარტელის ცნება, 20.
 - კონკურენციის დაწესებულებები, 20.
 - კონკურენციის ფილოსოფია, 20, 21.
 - კულტურა, 34.
 - პროცედურა, 20.
 - სამართლებრივი დაცვა, 13, 20.
 - საჯარო მწარმოებები, 20, 21.
 - სპორტი, 34.
 - სფეროების შესაბამისი განსაკუთრებული წესები, 20, 21.
 - შერწყმის კონტროლი, იქვე.
 - წარმოშობა 20.
 - ჯანდაცვის სფეროში, 33.
 - ჯარიმები/იძულებითი გადახდევინებები, 20.
 - ჯგუფური გათავისუფლება, 20, 36.
 - ჰორიზონტალური და ვერტიკალური შეთანხმებები, 20.
- კონსტიტუციის კონვენტი, 2002-2003, 3.
- კონტროლი, 5.
- კორპორაციული სამართალი, 28, 36.
- კულტურა/კულტურის პოლიტიკა, ევროპული, 34.
- განვითარება, 34.
 - დახმარებები კულტურის სფეროში, 21.
 - დახმარების პროგრამები, 34.
 - ევროპის კულტურული დედაქალაქი, 34.
 - კინოპოლიტიკა, ევროპული, 34.
 - კულტურის ცნება, 34.
 - კულტურის ძეგლების დაცვა, 22, 34.
 - პრაქტიკა, 34.
 - საგარეო უფლებამოსილება, 34.
 - სამართლებრივი საფუძვლები, 34.
 - და საქონლის თავისუფალი მიმოსვლა, 22, 34.
 - უფლებამოსილებები კულტურის სფეროში, 34.
- ლეგიტიმაცია, 15.
- პრეინსტიტუციური წინაპირობები, 15.
- ლიბერალიზაცია, 26.
- ლიბერალიზმი, 18.
- ლისაბონის სტრატეგია, 2000-2010, 8, 18, 29.
- ლისაბონის ხელშეკრულება, 3.
- EU-ის სამართლებრივი ბუნება, 4.
 - RFSR, 32.
 - აგრარული პოლიტიკა, 24.
 - განსაკუთრებული და ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურები, 11.
 - ენერგეტიკის პოლიტიკა, 23.
 - კავშირის პირველადი სამართალი, 9.
 - კავშირის სამართლის რანგი და განხორციელება, 10.
 - კვლევითი პოლიტიკა, 34.

- სამართლებრივი დაცვა, 13.
 - სპორტი, 34.
 - ძირითადი უფლებები, 17.
 - ჯანმრთელობის პოლიტიკა, 33.
- ლუქსემბურგის გადანყვეტილებები, 2.

მანჰაიმის რაინის გემთა მიმოსვლის აქტები, 26.

მართვის მოწმობა, 26.

მართლმსაჯულების ინტეგრაციული ფუნქცია, 5.

მარკები, 36.

მედიის თავისუფლება, 17.

- იხ. აგრეთვე, რადიომაყვებლობის თავისუფლება.

მეორეული სამართალი (EG), 9.

მეორეული სამართალი (GASP), 9, 39.

მეორეული სამართლის ძალაში შესვლა, 11.

მესამე სახელმწიფოები და EU, 39, 40, 41.

მესამე სახელმწიფოს მოქალაქეები, 12, 13, 16, 27, 32, 33, 37.

- კაპიტალის თავისუფლება, 28.
- მიგრაცია, იხ. იქვე.
- მომსახურების თავისუფლება, 25.
- საქონლის მიმოსვლის თავისუფლება, 22, 22.

მენარმე.

- სამენარმეო სამართალი, 36.
- ცნება, 20, 21.

მთავარი ადვოკატები (EuGH), იხ. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო.

მიგრაცია, 32, 33.

მიმოსვლა/მიმოსვლის პოლიტიკა, 26.

- AETR- მართლმსაჯულება, EuGH, იხ. იქვე.
- განვითარება, 26.
- მომავალი, 26.
- მომსახურების თავისუფლება, 26.

– საგარეო უფლებამოსილებები, 26.

– სუბვენციების სამართალი, 21, 26.

– შიდა გემების მიმოსვლა, იხ. იქვე.

მინოდების შესახებ დადგენილება, 36.

მმართველობითი ფუნქციები, 5.

მოთხოვნა თანასწორი მოპყრობის შესახებ.

- განსაკუთრებულად, იხ. დისკრიმინაციის აკრძალვები.
- ზოგადად, 7, 17.

მომსახურების დირექტივა, 25.

მომსახურების თავისუფლება, 25.

- აქტიური, 25.
- აღიარება და კოორდინირება, 25.
- განვითარება, 25.
- თანმდევ უფლებები, 25.

- და განათლება, 25.
 - მომსახურების თავისუფლება, კორესპონდენციის თავისუფლება, 25.
 - მსოფლიო ვაჭრობის ორგანიზაცია, 25/1
 - პასიური, 25.
 - და კერძო, 25.
 - როგორც შიდა ბაზრის ნაწილი, 25.
 - საჯარო დავალებები/გასაცემლები, 21, 25.
 - უფლებამოსილები, 25.
 - შემზღუდვები, 25.
 - შემზღუდვების გამართლებები 25.
 - ცალკეული სფეროების ფარგლებში არსებულ მდგომარეობაზე იხ. იქვე.
- მომსახურების კონცესიები, 21.
- მომსახურების მიმოსვლა (ლიბერალიზაცია), 25.

- გემთა მიმოსვლა, 26.
- ენერგია და წყალი, 21, 22, 23.
- კონკურენცია, 21.
- რადიო, 25, 34.
- რკინიგზა, 26.
- საგზაო მიმოსვლა, 26.
- სასაქონლო მიმოსვლა, 22.
- საჰაერო მიმოსვლა, 26.
- ტელეკომუნიკაციები, 21.
- ფოსტა, 21.

მომხმარებელთა გადასახადები, 22, 35.

მომხმარებელთა დაცვა, 36.

- განვითარება, 36.
- ეკონომიკური ინტერესების დაცვა, 36.
- ეროვნული დამოუკიდებელი სვლები, 36.
- კეთილსინდისიერების პრინციპი, 36.
- კონკურენციის სამართალი, 20.
- მომავალი, 36.
- მომხმარებელთა ინფორმაცია, აღზრდა, 36.
- მომხმარებელთა უფლებების დამცველი გაერთიანებები, 36.
- მომხმარებლის ცნება/მომხმარებლის სახე, 36.
- პროგრამატიკა, 36.
- პროდუქტების პასუხისმგებლობა, 36.
- სამართლებრივი დაახლოება, 32.
- სამართლებრივი საფუძვლები, 36.
- სახელშეკრულებო სამართალი, 6.
- უსაფრთხოება, 36.
- ჯანმრთელობის დაცვა, 36.

მონოპოლია, 20, 21.

- სავაჭრო მონოპოლია, 22, 35.
- ფინანსური მონოპოლია, 21, 22.

მოქალაქეთა ევროპა 16, 27, 34.

მოქმედების ნორმა (კონკურენცია), 20.

მოქნილობა, იხ. გაძლიერებული
თანამშრომლობა.

მსგავსი მოქმედების ღონისძიებები, როგორც
ზომის შესაბამისი შეზღუდვები (სასაქონლო
მიმოსვლის), 22.

- გამართლება, 22.
- იძულებითი მოთხოვნები, 22.
- საქონლის ექსპორტისას, 22.
- საქონლის იმპორტი
(„Dassonville“-ფორმულა), 22.

– შეზღუდვა (Keck-ის გადაწყვეტილება და
სხვა), 22.

მტკიცებულებების შესახებ VO 36, განათლება/
განათლების პოლიტიკა, 34.

მუდმივი წარ- (განათლების) დახმარებები, 21.

- გადაადგილების თავისუფლება, 27.
- განათლების პროგრამა/განათლების
პროგრამები, 34.
- განათლების უფლება, 17/81, 34/17, შიდა
ბაზარი, 2, 3, 18, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 32.
- განვითარება, 22.
- ენერგიისათვის, 23.
- ერთიანი აგრარული პოლიტიკა, 24.
- ზოგადი განათლება, 34.
- კაბოტაჟი, 26.
- კაპიტალი, 30.
- კერძო, 22, 25, 27, 28.
- ლიბერალიზაცია, 26.
- მართლმსაჯულება განათლების შესახებ,
EuGH 34.
- მემლევართა პატენტები, 26.
- მიმოსვლა, 26.
- მომსახურების გადაადგილების
თავისუფლება, 25, 34.
- პროფესიული განათლება, 34.
- რაინის გეშთა მიმოსვლის რეჟიმი, 26.
- საგანმანათლებლო დაწესებულებები, EU 34.
- სამართლებრივი დაახლოება, 32.
- საქონლის კონტროლი, 22; შიდა საზღვაო
მიმოსვლა, 26.

მომადგენლობის კომიტეტი, 5.

მუშახელის გადაადგილების თავისუფლება, 22,
27, 34.

- ადრესატები, 27.
- ანაზღაურების შემდგომი მიღება, 29.
- განათლების უფლებები, 27.
- და სპორტი, 27, 34.
- დაცული სფერო, 27.
- დისკრიმინაციის აკრძალვა 27.
- მოხეტიალე მუშახელის სოციალური
უსაფრთხოება, 27, 29.

- სამართლებრივი დაახლოება, 32.
- საჯარო ადმინისტრაცია, 27.
- სხვა თავისუფლებებისგან გამიჯვნა, 27, 28,
30.
- შეზღუდვის აკრძალვა, 27.
- ჩარევითა გამართლება, 27.
- წარმოშობა მეორეული სამართლის
ფარგლებში, 27.

მუშახელის გადაადგილების თავისუფლება, იხ.

მუშახელის გადაადგილების თავისუფლება;

მუშახელის დაცვა 21, 25, 29, 32.

მუშახელის თანაგადაწყვეტილებითი
უფლებამოსილება, 7, 28, 29.

მშვიდობა, 3, 4, 39.

მცენარეთა დაცვა, 22, 24, 33.

ნავთობი, 22, 23.

ნარჩენების სამართალი, 22, 33.

ნაწილები, 22, 36.

ნდობის დაცვა, 13, 21.

ნიშუში, 36.

ნიცის შემდგომი პროცესი, 3.

ნიცის ხელშეკრულება 3, 5.

ნორმათა იერარქია კავშირის სამართალში,
10,11.

ნოტარიუსები, 25, 5, 28.

ომბუდსმენი, სახალხო დამცველი, 5.

ორგანიზაციული ძალაუფლება, 5, 6, 12.

ორმხრივი აღიარება, იხ. აღიარება ორმხრივი.

ორმხრივი ნდობა (წევრი სახელმწიფოების),
22, 25, 26, 28, 32, 36, 37.

ოჯახი, 7, 17, 25, 33, 36.

ოჯახის წევრები, 16, 25, 27, 28, 33.

პანევროპა, 1.

პარტიები, 5, 17.

პასუხისმგებლობა, 14.

– Francovich-მართლმსაჯულება, 14.

– Rechtsschutz, 13, 14, 17.

– არასახელშეკრულებო, EU-ის 14.

– კავშირის შიდა, EU-ის 14.

– ნორმატიული უმართლობა 14.

– საერთაშორისო სამართლებრივი, EU-ის 14.

– სახელშეკრულებო, EU-ის 14.

– წევრი სახელმწიფოები, 12, 14.

პატენტები, 17, 22, 36.

პატრიოტების ევროპა, 2.

პაციენტთა ტურიზმი 25, 33.

პერსონალურ მონაცემთა დაცვა, ევროპული 17,
21, 33, 37.

პეტიციის უფლება, 16.

პირველადი სამართალი, 9.

– დაუწერელი პირველადი სამართალი, 9, 14, 17.

– სამართლის ზოგადი პრინციპები, 9, 17.

– ჩვეულებითი სამართალი, 9.

პოლიტიკური მიზნების განმსაზღვრელი ნორმები, 17, 20, 21, 22, 24, 29, 33, 34, 36.

პოლიცია, 3, 32, 33, 37.

პროდუქტები, პროდუქტების სამართალი, 22, 24, 33.

პროდუქტის უსაფრთხოების ევროპული სააგენტო, 6, 33.

პროფესიის თავისუფლება, 17, EU-ის დასაქმების პოლიტიკა, 29, 34.

პროფესიული განვითარების ევროპული ცენტრი, 6.

რადიო, 25, 34.

– გადასახადი, 21, 34.

– განვითარება, 34.

– თავისუფლება, 17, 34.

– კულტურული გამონაკლისი (GATS), 34.

– მონოპოლია, 34.

– სამართლებრივი საფუძვლები, 34.

– და კონკურენცია, 21, 34.

– ტელევიზიის დირექტივა, 34.

– პარმონიზაცია, 34.

რეგიონების კომიტეტი, 5, 6, 11.

რეგიონების კომიტეტი, AETR-ის მართლმსაჯულება, 11, 13, 26, 33, 38.

რეგიონული განვითარების ევროპული ფონდი, 2, 18, 21, 29, 33.

რეგიონული და სტრუქტურული პოლიტიკა, 18, 21, 24.

რეკლამა 25, 36, იხ. ასევე თამბაქოს რეკლამა.

რეკომენდაციები და დასკვნები, 9, 13.

რეკომენდაციის გამცემი ინსტიტუციები, 6.

რელიგიის თავისუფლება, 17, 29.

რეპრეზენტატული მართვა, 15.

რეკინიგზა, იხ. სარეკინიგზო ტრანსპორტი.

რომის ხელშეკრულებები, 2.

საავტორო სამართალი, 20, 22, 34, 36.

საარბიტრაჟო სასამართლოები, 13.

საარჩევნო სამართალი, 5, 13, 15, 16.

საბაჟო კავშირი, 22, 40.

– ბაჟის ეკვივალენტური გადასახადები, 22.

– კავშირის საქონელი/თავისუფალი მიმოსვლის საქონელი, 22.

– საბაჟო ზონა, 40.

– საბაჟო საკითხებში თანამშრომლობა, 40.

– საბაჟო სამართლის დაახლოება, 40.

– საერთო საბაჟო ტარიფი (GZT/TARIC), 22, 24, 40.

– შიდა ბაჟი, 22.

საბაჟო ტარიფი, 40.

საბირჟო და ფასიანი ქაღალდების სამართალი, 31.

საბიუჯეტო სამართალი, 5, 8.

საგადასახადო მრჩევლები და ეკონომიკური აუდიტორები, 25.

საგარეო სამღვრებზე ოპერატიული თანამშრომლობის ევროპული სააგენტო, იხ. Frontex.

საგარეო სამღვრები (დაცვა), 4, 32, 33.

საგარეო ურთიერთობები, 1, 2, 3, 5, 9, 11, 23, 24, 38, 40, 41.

– EU-ის საერთაშორისო უფლებაუნარიანობა, 38.

– GASP და PJZ, 38, 39.

– ექსკლუზიური უფლებამოსილებები, 38.

– საგარეო ძალაუფლება, 38.

– უფლებამოსილებები, 38.

– იხ. ასევე, ერთიანი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა; ერთიანი თავდაცვის პოლიტიკა; ერთიანი სავაჭრო პოლიტიკა

– წევრი სახელმწიფოების ხელშეკრულებები, 38.

– ხელშეკრულებების მხოტავი ძალა, 38.

საგარეო ძალაუფლება, იხ. საგარეო ურთიერთობები.

საგზაო მიმოსვლა, 26.

– ალპური ტრანზიტი შვეიცარიასა და ავსტრიას შორის, 26.

– გამოყენების გადასახადი (Maut), 26.

– გარემოს დაცვა, 26, 33.

– თავისუფლებები, 26.

– კაბოტაჟი, 26.

– კონკურენციის წინაპირობების პარმონიზაცია, 26.

– მართვის მონმობა, ევროპული, 26.

– მიმოსვლის ინფრასტრუქტურა, 26.

– მიმოსვლის უსაფრთხოება, 26.

– საფრთხის შემცველი საქონლის ტრანსპორტირება, 26.

– სოციალურ-პოლიტიკური ღონისძიებები, 26.

– ტრანსევროპული ქსელი (TEN), იხ. იქვე.

– ფასები, 26.

საერთაშორისო ორგანიზაციები, 1, 4, 15.

საერთაშორისო სამართალი და კავშირის
სამართალი, 9, 40.

საერთაშორისო სამართლის მოქმედებები, 9,
40.

საერთო ბაზარი, იხ. შიდა ბაზარი, საერთო.

საერთო თავდაცვის პოლიტიკა, 39.

– EU-ის სამხედრო კომიტეტი, 39.

– EU-ის სამხედრო საბჭო, 39.

– NATO, 39.

– Petersberg-ის მოვალეობები, 39.

– თანამშრომლობა ჯავშანტექნიკის
პოლიტიკის ფარგლებში, 39.

– კრიზისების დაძლევა, 39.

– სამხედრო ძალისხმევა, 39.

– სტრუქტურები, 39.

– უსაფრთხოების სტრატეგია, 39.

საერთო ფონდები, 18.

სავაჭრო და თანამშრომლობის
ხელშეკრულება, 41.

სავაჭრო მონოპოლია, იხ. სავაჭრო პოლიტიკა,
საერთო.

სავაჭრო პოლიტიკა, გლობალური.

– სუბვენციები, 21.

სავაჭრო სივრცეები, 17, 20.

საზოგადოებები.

– ევროპული სამართლებრივი ფორმები, 28,
36.

– კაპიტალის თავისუფლება, 28.

– მომსახურების თავისუფლება, 25.

– სამართლებრივი დაახლოება, 36.

საზღვაო მიმოსვლა, 26.

– კაბოტაჟი, 26.

– ლიბერალიზაცია, 26.

– საგარეო საზღვაო მიმოსვლის პოლიტიკა,
26.

– პარმონიზაციის ღონისძიებები, 26.

საზღვაო მიმოსვლის უსაფრთხოების ევროპული
სააგენტო, 6, 26.

საკუთრება, 17.

– ინტელექტუალური საკუთრება, იხ. იქვე.

– საკუთრების წესრიგი (Art. 345 AEUV), 17,
21, 22, 36.

სამართალშემოქმედება, 9, 13, 17.

სამართალშემოქმედების პროცესი, 11.

– თანაგადაწყვეტილების პროცედურა, 11.

– თანხმობის პროცედურა, 11.

– სამართალშემოქმედების ფორმა, 11.

სამართლებრივი აქტების გამოქვეყნება და
გასაჯაროება, 11.

სამართლებრივი დაახლოება, სამართლებრივი
პარმონიზაცია, 32.

სამართლებრივი დაცვა, 13.

– ევროპული, 13.

– დროებითი, 13, 21, 33.

– ეფექტიანი, 13, 17, 21, 33.

– ეროვნული, 13, 21, 33, 36.

სამართლებრივი თანამშრომლობის ევროპული
სააგენტო (Eurojust), 8, 37.

სამართლებრივი საზოგადოება, 4, 9, 13.

სამართლებრივი საფუძველი, (არჩევანი) 5.

სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი, 15.

სამართლებრივი პარმონიზაცია, 32.

– განვითარება, 32.

– დაცვის დონე, 33.

– ეროვნული დამოუკიდებელი სვლები, 32,
36.

– ზოგადი სამართლებრივი პარმონიზაცია, 18.

– ინსტრუმენტები, 32.

– მნიშვნელობა, 32.

– ორმხრივი აღიარება, იხ. იქვე.

– საერთაშორისო სამართლებრივი
დაახლოება, 32.

– საერთაშორისო ხელშეკრულებების
მეშვეობით, 32.

– სამოსამართლო სამართლის მეშვეობით,
32.

– ფუნქცია, 32.

– შიდა ბაზარი, 22, 32, 33, 34.

სამართლის ზოგადი პრინციპები, 5, 7, 9, 10,
12, 13, 14, 17, 20, 33.

სამედიცინო საშუალებების ევროპული
სააგენტო, 6, 33.

სამოსამართლო სამართალი, 13, 14, 32.

სამოქალაქო კოდექსი, ევროპული, 36.

სამოქალაქო სამართლის პროცესი, 17, 36.

სამხრეთ გაფართოება (საბერძნეთი, ესპანეთი,
პორტუგალია), 2, 42.

სამხრეთ-აღმოსავლეთ გაფართოება, 42.

სანიადგო სივრცის განვითარება, იხ.

აგრარული სტრუქტურული პოლიტიკა.

სანქციები კერძო პირთა წინააღმდეგ, 12.

სანქციები წევრ სახელმწიფოთა წინააღმდეგ,
12, 13.

საოჯახო სამართალი, 13, 32, 36.

საპარლამენტო სისტემა, 17, 33.

საპროცესო გარანტიები, 13, 17, 21, 33.

სარკინიგზო მიმოსვლა, 26.

– განვითარება, 26.

– განსაკუთრებული მხარეები, 26.

– ინტეროპერაბელურობა, 26.

– კაბოტაჟი, 26.

– ლიბერალიზაცია, 26.

- სასაზღვრო კონტროლი, 32, 33.
 სასამართლო ხელისუფლება, 13.
 სასაქონლო ნიშანი, 13, 22, 36.
 სატარიფო ხელშეკრულებები, 7, 17, 25, 29.
 სატყეო მეურნეობა, 24.
 საქონლის მიმოსვლის თავისუფლება, 22.
 – და ჯანმრთელობის დაცვა, 22.
 – რაოდენობის შესაბამისი შემლუდვები, 22.
 – საქონელი (ცნება), 22, 33.
 – იხ. ასევე ძირითადი თავისუფლებები, მსგავსი მოქმედების ღონისძიებები, როგორცაა რაოდენობის შესაბამისი შემლუდვები, ასევე, საბაჟო კავშირი.
 სახელმწიფოთა გაერთიანება (EU), 44.
 სახელმწიფოთა პასუხისმგებლობა, 14, 22, 33.
 სახელშეკრულებო სამართალი (პირველადი სამართალი), 9.
 საჯარო მეწარმეები 20, 21.
 საჯარო მომსახურება, 20, 21, 26, 30, 34.
 საჯარო სამსახურის სასამართლო, 5, 7.
 საჯაროობა 5, 12, 19, 33.
 საპაერო და სივრცითი მიმოსვლის ინდუსტრია, 18.
 საპაერო მიმოსვლის პოლიტიკა, 26.
 – ინფრასტრუქტურა (გამოყენება), 26.
 – კაბოტაჟი, 26.
 – საგარეო საპაერო მიმოსვლის პოლიტიკა, 26.
 – პარმონიზაციის ღონისძიებები, 26.
 სესხები 8, 11, 18.
 სივრცითი მიმოსვლის შესახებ იხ. აგრეთვე იქვე.
 სიკვდილით დასჯა, 17.
 სისტემების კონკურენცია, 32, 35, 36.
 სისხლის სამართალი, 5, 8, 12, 17, 32, 33, 37.
 სისხლის სამართლის პროცესი, 1, 37.
 სოლიდარულობის ფონდები, იხ. კატასტროფებისას დახმარება.
 სოფლის მეურნეობა, იხ. აგრარული პოლიტიკა, საერთო (GAP).
 სოციალური დაზღვევის სისტემები, 27.
 სოციალური თანდაყოლილი უფლებები, 27.
 სოციალური პოლიტიკა.
 – ESF იხ. იქვე.
 – გაგზავნის შესახებ დირექტივა, 25, 29.
 – განვითარება 29.
 – სამართლებრივი დაახლოება, 29, 32.
 – სამართლებრივი საფუძვლები, 29.
 – სოციალური დიალოგი, 29.
 – სოციალური მოდელი, ევროპული, 29.
 – და საგზაო მიმოსვლა, 26.
 – სოციალური უსაფრთხოება/სოციალური გამიჯვნა, 29.
 – ჯანმრთელობა/მუშახელის უსაფრთხოება, 29.
 სოციალური უსაფრთხოების სისტემა, 27.
 სპორტი, 34.
 სტაბილურობისა და ზრდის პაკტი, 3, 18.
 სტრუქტურული პოლიტიკა, 18, 35.
 სუბვენციები, იხ. დახმარებები.
 სუბიექტური უფლებები, 7, 9; 17, 21, 22 33.
 სუბსიდიურობის პრინციპი, 2, 3, 4, 11, 22, 24, 25, 26, 32, 33, 34.
 სუპრანაციონალურობა (ევროპული ინტეგრაციის), 1, 2, 4, 9.
 ტელეკომუნიკაციები, 20, 21, 23, 26, 33, 34.
 ტერორიზმი, 32, 33, 37.
 ტექნოლოგიების პოლიტიკა, იხ. სამეცნიერო/კვლევითი პოლიტიკა.
 ტრანსევროპული ქსელი (TEN), 23, 26.
 – TEN-პოლიტიკის განვითარება, 26.
 – დაფინანსება, 26.
 – ინსტრუმენტები, 26.
 – სისტემის კონცეფცია, 26.
 ტყის დაზიანება, 33.
 უკან გამოთხოვა და მოდიფიცირება, 12.
 უმრავლესობის გადაწყვეტილებები (საბჭო), 2, 3, 5.
 უმცირესობების დაცვა, 17.
 უფლებამოსილება ცალკეული საკითხების ფარგლებში, შემლუდული, 8, 11, 13, 32, 36, 39, 41.
 უფლებამოსილებები, 10, 11.
 – Implied-Powers 11, იხ. აგრეთვე, AETR-ის მართლმსაჯულება.
 – განაწილებული უფლებამოსილებები, 11.
 – ექსკლუზიური უფლებამოსილებები, 11.
 – კომპლემენტარული უფლებამოსილებები, 11.
 – მოქნილობა, 11.
 უფლებამოსილებების შემოფარგვლა (მუხლი 352, AEUV), 11, 32, 34, 35, 36, 38.
 უფლებამოსილების მქონე სასამართლო, 13.
 უშუალო გამოყენება, 10.
 უშუალო მოქმედება, 10.
 ფარმაცევტული პროფესიები, 25, 33.
 ფედერალიზმი, 15.
 ფინანსური ბაზრები, 31.
 ფინანსური კონსტიტუცია და EU-ის წესრიგი, 2, 8.
 – თაღლითობასთან ბრძოლა (EU-ის ფინანსური ინტერესების დაცვა), 8, 37.

ფინანსური წინასწარი მიმოხილვა, 8.

ფორმალური მოთხოვნები.

– როგორც საჩივრის საფუძველი, 13.

– სამართალშემოქმედებით პროცესში, 11.

ფრენის უსაფრთხოების ევროპული სააგენტო
6, 26.

ფუნქციების წესრიგი, 5.

ფუნქციური ინტეგრაციის მიზნობრივი
გაერთიანება, 4, 18.

ქვანახშირი, 1, 2, 21, 23.

ქვანახშირი, 1, 2, 23.

ქვეყნის შიგნით მყოფი პირების დისკრიმინაცია,
იხ. დისკრიმინაციის აკრძალვები,
მოქალაქეებთან მიმართებით.

ქიმიკა, 33.

ქიმიური ნივთიერებების ევროპული სააგენტო, 33.

ქიმიური საშუალებების ევროპული სააგენტო, 33.

ღია კოორდინაციის მეთოდი, 9, 29, 34.

ღია კოორდინირება, იხ. ღია კოორდინაციის
მეთოდები.

ღირებულებობრივი გაერთიანება (EU), იხ.
დასავლეთევროპული კავშირის ძირითადი
ღირებულებები 1.

შეკრების თავისუფლება, 17, 22.

შემოქმედებითი უფლებამოსილებები, 5.

შენგენის კონვენცია, 32, 33.

– შენგენის საინფორმაციო სისტემა (SIS), 33.

შერწყმის კონტროლი, 20.

– აკრძალვა, 20.

– პროცესი, 20.

– სამართლებრივი დაცვა, 20.

– სამართლებრივი საფუძვლები, 20.

– წარმოშობა, 20.

შვეიცარია, (და EU) 26, 32, 33, 36, 41, 42.

შიდა საბაჟო, გაუქმება, 22, 40.

შუალობითი ნორმები (კონკურენცია), 20, 21.

ჩერჩილის სიტყვა ციურისში, 1.

ჩვეულებითი სამართალი, 9.

ჩრდილოეთ გაფართოება (დანია, დიდი
ბრიტანეთი, ირლანდია), 2.

ჩრდილოეთის საბჭო, 1.

ცალკეულ პირთა უფლებები, 33.

ცხოველთა დაცვა, 24, 33.

ცხოვრება, 17, 22.

ძირითად უფლებათა ქარტია, 17.

– შინაარსი, 17.

– წარმოშობა, 3, 17.

ძირითადი თავისუფლებები (შიდა ბაზარი), 22,
26, 27, 29, 32.

– ადრესატები, 22.

– საზღვრის დარღვევა, 22, 32.

– სამართლებრივი დაახლოება, 22, 32.

– ფუნქციები, 22.

– ქვეყნის შიგნით მყოფი პირების
დისკრიმინაცია, 22.

– შემლუდვა (ცნება), 22.

– შემლუდვის გამართლება, 22.

– პორიზონტალური მოქმედება, 22.

ნაშების აკრძალვა, 17.

ნაშები, 22, 33, 36.

წარმომავლობის პრინციპი, 22, 25.

წვერი სახელმწიფოების გაძლიერებული
თანამშრომლობები.

(მოქნილობა), 11.

წიგნები, 21, 34.

წიგნის დადგენილი ფასი, 34.

წონასწორობა, ევროპული, 1.

წყლების დაცვა, 33.

ხელისუფლების დანაწილება, 5.

ხელოსნები 25, 27.

ხელშეკრულება ევროპული კავშირის შესახებ,
იხ. EUV

ხელშეკრულების ავტონომიური შეცვლა, 9.

ხელშეკრულების ცვლილება, 9.

ჯანმრთელობა/ჯანდაცვის პოლიტიკა, 33.

– AEUV-ის ჯანმრთელობის ცნება, 33.

– განათლების აღიარება, 25.

– განვითარება, 33.

– გარემოს დაცვის პოლიტიკა, 33.

– დასაქმებულთა დაცვა, 29.

– პრევენცია, 33.

– რეკლამა, 33.

– სამართლებრივი დაახლოება, 32, 32, 33.

– სამართლებრივი საფუძვლები, 33.

– სამედიცინო საშუალებები, იხ. იქვე.

– საქონლის მიმოსვლა, 22.

– ჯანმრთელობის პროგრამატიკა, 33.

ჯანმრთელობის დაცვის ევროპული სააგენტო 6.

ჰააგის სამიტი/კონფერენცია, 2.

ჰააგის სამშვიდობო კონფერენცია, 1899/1907 1.

ჰაერის დაცვის შენარჩუნება, 33.

პუმანიტარული დახმარება, 8, 38, 39, 40.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

შენიშვნებისთვის

This image shows a blank sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

შენიშვნებისთვის

This image shows a blank sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

შენიშვნებისთვის

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

ISBN 978-9941-8-3050-1



9 789941 830501