

გიორგი ალასანია

ევროკავშირის მმართველობის  
კონსტიტუციური პრინციპები

ევროპული

ევროპული

ევროპული



ევროკავშირის მმართველობის  
კონსტიტუციური პრინციპები



გიორგი ალასანიძე

ევროკავშირის მმართველობის  
კონსტიტუციური პრინციპები

თბილისი  
2013

## ავტორისაგან

წიგნში განხილულია ევროკავშირის ინსტიტუციური სისტემა და მმართველობის ფორმა. ნაშრომში მიეკუთვნება ევროპული სამართლის დარგს, რომელიც შედარებით ახალგაზრდა სამართლის სისტემაა.

წიგნი ქართულ ენაზე პირველი სიღრმისეული კვლევაა ევროკავშირის ინსტიტუციური ბუნების შესახებ. ასევე, ქართულ იურიდიულ მეცნიერებაში ახალია ევროკავშირის ზეეროვნული ორგანოების კონსტიტუციურ-სამართლებრივ პრიზმაში განხილვა.

ნაშრომის მიზანია, ხელი შეუწყოს ევროპული სამართლის ქართული სკოლის ჩამოყალიბებას, რომელიც ჩვენი იურიდიული მეცნიერებისათვის ისეთივე პერსპექტიულია, როგორც ევროპული ინტეგრაცია - ქართული სახელმწიფოებრიობისათვის.

წიგნი განკუთვნილია მმართველობის ევროპული სისტემის საკითხებზე მომუშავე პოლიტიკოსების, სახელმწიფო მოხელეების, მეცნიერების, სტუდენტებისა და ყველა იმ დაინტერესებული პირისათვის, რომლებიც ევროკავშირის საქმიანობას სწავლობენ როგორც სამართლებრივი, ასევე პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური, კულტურული და სხვა კუთხით.

წიგნს საფუძვლად უდევს ავტორის სადისერტაციო ნაშრომი.

რედაქტორი: გიორგი კვერენჩხილაძე,

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის  
იურიდიული ფაკულტეტის პროფესორი, სამართლის დოქტორი

რედაქტორი - სტილისტი: ლუიზა კიკნაველიძე

დიზაინი: ნინო სანადირაძე

**CEZANNE**  
PRINTING HOUSE

დაიბეჭდა შპს “სეზანში”

ყველა უფლება დაცულია

© გიორგი ალასანია 2013



DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implemented by  
**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

წინამდებარე წიგნი გამოცემულია

GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) ფინანსური მხარდაჭერით.

გამომცემელი არ იღებს პასუხისმგებლობას წიგნის შინაარსობრივი მხარის სისწორეზე.

ISBN 978-9941-0-6241-4

# შინაარსი

---

<b>შესავალი</b>	11
<b>I. საქართველო ევროკავშირისაკენ</b>	19
1.1 პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმება	20
1.2 ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა (ENP)	22
1.3 “ადმოსავლეთ პარტნიორობა”	24
1.4 ევროპული კუთვნილების კრიტერიუმები	24
<b>II. ევროპული ინტეგრაციის თეორია</b>	29
2.1 იდეები გაერთიანებული ევროპის შესახებ	29
2.2 ინტეგრაციის მასტიმულირებელი ფაქტორები	32
2.3 თეორიები და მიმდინარეობები	33
2.4 მოკლე ისტორიული ექსკურსი	44
2.5 რეზიუმე	48
<b>III. ევროკავშირის კონსტიტუციური წყაროები</b>	53
3.1 დამფუძნებელი ხელშეკრულებები	53
3.2 დამფუძნებელი ხელშეკრულებების გადასინჯვა	65
<b>IV. ევროკავშირის სამართლებრივი სტატუსი</b>	71
4.1 ევროკავშირის ორგანიზაციული ბუნება	71
4.2 ევროკავშირის სისტემატიზებული ფორმა	76

<b>V. ევროკავშირის ინსტიტუციური სისტემა</b>	<b>89</b>
5.1 სისტემის ფუნდამენტი	89
5.2 სისტემის მიზნები	91
5.3 ფუნქციონალიზაცია	93
<b>VI. ევროკავშირის მმართველობის ორგანოები</b>	<b>101</b>
6.1 ევროპარლამენტი	101
6.2 ევროპული საბჭო	127
6.3 ევროკავშირის საბჭო	139
6.4 ევროპული კომისია	163
6.5 ევროკავშირის სასამართლო	193
6.6 აუდიტორული სასამართლო	208
6.7 სხვა მნიშვნელოვანი ინსტიტუტები	212
<b>VII. ევროკავშირის მმართველობის ფორმა</b>	<b>223</b>
7.1 ინსტიტუციური მოწყობის საფუძვლები	223
7.2 სახელმწიფო მმართველობის სისტემების შესახებ	226
7.3 ევროკავშირის მეთაური	230
7.4 აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირება	235
7.5 აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელშეუხებლობა	238
7.6 “თანაარსებობა”	244
7.7 საკანონმდებლო ხელისუფლება	246



<b>VIII. დასკვნითი ნაწილი</b>	253
8.1 საპრეზიდენტო სისტემის შესახებ	253
8.2 საპარლამენტო სისტემის შესახებ	254
8.3 პრეზიდენტის ინსტიტუტის შესახებ	260
8.4 ძირითადი დასკვნები სისტემების შესახებ	262
8.5 რეზიუმე	268
8.6 ევროკავშირის სისტემის განვითარების პერსპექტივები	271
<b>ბიბლიოგრაფია</b>	283

## შემოკლებანი

CFSP (Common Foreign and Security Policy)	საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა
COREPER (Comité des Représen Permanents)	მუდმივ წარმომადგენელთა კომიტეტი
EaP (Eastern Partnership)	აღმოსავლეთ პარტნიორობა
ECSC (European Coal and Steel Community)	ევროპული ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანება
ECOFIN (Economic and Financial Affairs Council)	ეკონომიკური და ფინანსური საბჭო
EDC (European Defense Community)	ევროპული თავდაცვის გაერთიანება
EEC (European Economic Community)	ევროპული ეკონომიკური გაერთიანება
EMU (Economic and Monetary Union)	ეკონომიკური და ფულადი კავშირი
ENP (European Neighborhood Policy)	ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა
ENP AP (European Neighborhood Policy Action Plan)	ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმა
EPC (European Political Cooperation)	ევროპული პოლიტიკური თანამშრომლობა
EPP (European People's Party)	ევროპის სახალხო პარტია
EURATOM (European Atomic Energy Community)	ევროპული ატომური ენერჯის გაერთიანება
GAERC (General Affairs and External Relations Council)	გენერალური საბჭო
PCA (Partnership and Cooperation Agreement)	პარტნიორობისა და თანამშრომლობის ხელშეკრულება
PES (Party of European Socialists)	ევროპელ სოციალისტთა პარტია
SEA (Single European Act)	ერთიანი ევროპული აქტი
TEU (Treaty on European Union)	ხელშეკრულება ევროკავშირის შესახებ
TFEU (Treaty on the Functioning of the European Union)	ხელშეკრულება ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ

Հարկե՞նք հիմն ժողովրդի

«Ճանաչե՛ք իմը, ուրիշն է՛նք լսելիներե՛րս կջրհա ընտ, սպանն շարունակողն Եսևստարն ըս  
սնճաշօղա՛տուի, շարնտանճրն Կմաչղի ընտանն ըս հմապա՛տիքն ընտն՛ղ ըմուն...

Չուս ճնտ, ուրիշն է՛նք թե՛ղա՛ծ շարնն Կլ(ղնա սղորնտուտն ընտն՛ղն ջրհա՛ծ

ըս ըմունքն - Եսսփնտ Կնտարնտանքնտուտն...

Կլ(րնն ը՛նտն, ուրիշն է՛նք Գլ(րնն ըմ(ղջրնն կրնգնկնրննտ...».

Յուրիստն Տուրչու

Թշուղտն լսնչուրն

Էսնուն, 1849 թվա



## შესავალი

ახალი ათასწლეულის გამოწვევებმა მსოფლიოს უკარნახა ძალების უპრეცედენტო მობილიზაციის აუცილებლობა. დემოკრატიაზე მზარდი მოთხოვნის პირობებში, მშვიდობის მოსურნე ერების წინაშე მდგარი პრობლემების ეფექტიანად გადაწყვეტამ - დაბრკოლებათა დროულად და ჯეროვნად გადალახვა ინტერესთა მაქსიმალური შეჯერებით, მოითხოვა იმაზე მეტი, ვიდრე შეეძლო გაეღო სახელმწიფოდ ორგანიზებულ საზოგადოებას. გლობალიზაცია და საზოგადოებრივ ურთიერთობათა აჩქარებული ტემპი, ერთი შეხედვით, ქმნის ქაოსს, რომელიც საჭიროებს განვითარების ჩარჩოებს.

სწორედ ამ კუთხით ვითარდება ინსტიტუციური გამოწვევა, რომელიც უკავშირდება საერთაშორისო არენაზე მოქმედებისათვის არსებული ინსტიტუტების ადეკვატურობას, სახელმწიფოსა და ხელისუფლების მატარებელ სხვა წარმონაქმნებს შორის კოორდინაციისათვის არსებულ პოტენციალს.<sup>1</sup>

ყოველივე ზემოაღნიშნულის უნიკალურ ნაყოფს მიეკუთვნება ევროპის კონტინენტზე მიმდინარე პროცესი, რომელმაც პირდაპირი გამოხატულება მიიღო ნახევარ საუკუნეზე მეტი ხანია. მან წარმოშვა დიდი ინტეგრაციული ტალღები. ევროპელ ხალხთა შორის ინტეგრაცია დღესდღეობით ინტენსიური ხელშეწყობის ობიექტია და გამიზნულია უფრო მეტი, მისი გაღრმავება და გაფართოება.

ინტეგრაციისადმი დამოკიდებულებას ხშირად განსაზღვრავს გარდატეხები საგარეო და საშინაო პოლიტიკაში, რომელიც არსებითად მოქმედებს ხალხთა ბედზე. ამიტომ ინტეგრაციის პრობლემაზე მსჯელობენ არა მარტო სპეციალისტები, თეორეტიკოსები და პრაქტიკოსები, არამედ მსჯელობს მილიონობით რიგითი მოქალაქე.

რაც ნიშანდობლივია, ინტეგრაციის პრობლემებისადმი ინტერესი კი არ კლებულობს, არამედ პირიქით, იზრდება.<sup>2</sup> აღნიშნულს ხელს უწყობს ისიც, რომ ინტეგრაციის პროცესმა დაადასტურა მისი პოტენციალის ამოუწურავი ხასიათი.

თავად ინტეგრაციის პროცესი, როგორც სოციალური მოვლენა, მიმდინარეობს არა მხოლოდ დასავლეთ ევროპული ცივილიზაციის კონ-

1 Carlsnaes, Walter and Smith, Steve, Foreign policy-the EC and changing perspectives in Europe, Sage, London, 1994, p. 24.

2 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 6.

ტექსტში. ევროპული ეკონომიკური და პოლიტიკური ინტეგრაცია ერთი თვალსაჩინო მაგალითთაგანია “რეგიონული ინტეგრაციის” უფრო ფართო ფენომენებს შორის. მაგალითები შეგვიძლია ვეძიოთ ჩრდილოეთ ამერიკაში (კანადა, აშშ და მექსიკა - თავისუფალი ვაჭრობის სფეროში), ლათინურ ამერიკასა (ბრაზილია, პარაგვაი, ურუგვაი) და მსოფლიოს სხვა ნაწილებშიც. ხუთმა ჩრდილოელმა სახელმწიფომ (დანია, ფინეთი, ისლანდია, ნორვეგია და შვედეთი) შექმნა ჩრდილოეთის საბჭო.<sup>1</sup>

ყოფილი საბჭოთა კავშირის ტერიტორიაზე ჩამოყალიბებული დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თანამეგობრობა ზოგიერთი მეცნიერის მიერ ინტეგრაციულ წარმონაქმნადაა მიჩნეული. თუმცა, ვფიქრობთ, არასერიოზული იქნებოდა მისი ევროპულ ანალოგთან შედარება, თუნდაც, მათ ფაქტობრივად ჩამოყალიბებულ სისტემებსა და მიღებულ რეზულტატებს შორის განსხვავების გამო. მრავალსიჩქარიანი და მრავალდონიანი ინტეგრაცია აქ უფრო თვალშისაცემია, ვიდრე დასავლეთ ევროპულ ინტეგრაციაში.

მართალია, მრავალსიჩქარიანი და მრავალდონიანი ინტეგრაციის დოქტრინა ევროპული ინტეგრაციის ერთ-ერთ მომავალ სტადიად მოიაზრება, მაგრამ ეს კონცეფცია უნდა მოემსახუროს რეგიონულ განვითარებას, და არა ისეთი სახის დეზინტეგრაციულ პროცესებს, როგორც ეს ყოფილი საბჭოთა კავშირის ტერიტორიაზე ვითარდება.

ინტეგრაცია განიხილება, როგორც ერთადერთი თანამედროვე პასუხი ულტრანაციონალიზმის დესტრუქციული ძალაუფლებისადმი. მისი ანალიტიკური ვერსია ფუნქციონალიზმია, რომელიც ინტეგრაციას განიხილავს, როგორც საერთაშორისო სტრუქტურების რთულ პრობლემებთან დაკავშირებულ პასუხს.<sup>2</sup>

ევროკავშირი სახელმწიფოებსა და ხალხებს შორის ახალი ურთიერთობების მოდელად მოგვევლინა. იმის მიუხედავად, რომ იგი გარშემო მყოფთ იზიდავს, მასთან დაახლოება შეუძლებელია კავშირში დამკვიდრებული ფასეულობების გაზიარებისა და მასთან თავსებადი შიდასახელმწიფოებრივი სისტემების გარეშე. ვფიქრობთ, ამ თვალსაზრისით ევროკავშირი გლობალური მისიის მატარებელია, რომლის არსს სხვა ქვეყნების ტრანსფორმაცია წარმოადგენს.<sup>3</sup>

საქართველოს და ქართველ ხალხს როგორც აწმყომი, ასევე ისტორიულად, დეკლარირებული აქვს ევროპული ოჯახის სრულუფლებიან წევრად ყოფნის სამართლიანი სურვილი და მისწრაფება. ამ ისტორიული

1 Craig, Paul, De Burca, Grainne, *Eu Law, text, cases and materials*, fourth edition, Oxford University Press, 2008, p.18.

2 Weidenfeld, Warner and Wessels, Wolfgang, *Europe from A to Z-guide to European integration*, Institute für Europäische Politik, Belgium, 1997, p. 181.

3 გოგოლაშვილი, ვახა, კაპანაძე, სერგი, *ევროკავშირის ინსტიტუტები და პოლიტიკა*, სერიიდან ევროინტეგრაცია, თბ., 2006, გვ. 200.

მიზნის მიღწევა ქვეყნის ევროპასთან ინტეგრაციითა და კავშირში გაწევრიანებითაა შესაძლებელი.

ჩვენს ქვეყანას წინ გრძელი და არც თუ მარტივი გზა აქვს გასავლელი, სანამ უფრო დაუახლოვდება თავად სწრაფად წინმავალ გაერთიანებას. მით უმეტეს, გასათვალისწინებელია, რომ ჩვენი მეზობელი ქვეყანა რამდენიმე ათეულ წელზე მეტია ესწრაფვის სრულფასოვან წევრობას. საბჭოთა ბლოკის ზოგიერთმა ყოფილმა წევრმა ქვეყანამ კი შეძლო დასახული მიზნის შედარებით მოკლე ვადებში მიღწევა.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ქართული სამოქალაქო საზოგადოება კარგად უნდა ერკვეოდეს ევროკავშირის არსში, მის სტრუქტურაში, პოლიტიკის პრიორიტეტებში, მიზნებსა და ამოცანებში. ჩვენ კარგად უნდა შევიცნოთ ის მიღწევები, ის სარწმუნო და სავარაუდო პოზიტიური თუ ნეგატიური შედეგები, რომლებიც შეიძლება მოუტანოს ჩვენს ქვეყანას ევროკავშირის სრულუფლებიანმა წევრობამ.

ამ თვალსაზრისით, ჩვენს ნაშრომს ევროკავშირის ინსტიტუციური სისტემის შესახებ, შეუძლია გარკვეული წვლილი შეიტანოს საზოგადოების შემეცნების ამალგების საქმეში, სადისკუსიო ასპექტების განსაზღვრაში.

შესაბამისად, ნაშრომი სასარგებლო უნდა იყოს პირთა ფართო წრისათვის, იქნებიან ესენი ევროპული საკითხების სფეროში მომუშავე სახელმწიფო მოხელეები თუ სხვა საჯარო მოსამსახურეები, ამ სფეროში მოღვაწე მეცნიერები, სტუდენტები თუ სხვა დაინტერესებული პირები.

ევროპაში მიმდინარე ინტეგრაციის უნიკალური პროცესი ევროპის ყველა ქვეყნის წამყვანი უმაღლესი სასწავლებლის მეცნიერთა თუ სტუდენტთა ინტენსიური შესწავლის საგანია. ინტეგრაციის პროცესის გაღრმავებამ და შედეგად მიღებული სამართლებრივი აქტების კომპლექსურობამ წარმოქმნა იურიდიული მეცნიერების ახალი დარგი – ევროპული სამართალი. სამართლის ეს დარგი ეფუძნება ევროკავშირის სტრუქტურის, საქმიანობის წესისა და მის წევრთა შორის ურთიერთობების მარეგულირებელ ე.წ. ევროკანონმდებლობას.

ევროპული სამეცნიერო აუდიტორია სწავლობს და აანალიზებს ევროკავშირის სტატუსსა და ინტეგრაციის პროცესის კანონზომიერებებს თეორიული და პრაქტიკული კუთხით, რისთვისაც გამოიყენება მეცნიერული კვლევის ტრადიციული მეთოდები.

ამ ძალზე საინტერესო და დისკუსიებით აღსავსე პროცესში ყალიბდება ხალხთა ურთულესად ორგანიზებული კავშირის ახალი შეხედულებები. ხდება სახელმწიფოსა და სამართლის ტრადიციული თეორიებიდან ერთი ნაწილის განმტკიცება, მეორისა კი – მოდიფიცირება. ევროკავშირის განვითარების კუმულაციურმა გავლენამ შეცვალა სახელმწიფო სტრუქ-

ტურის ბუნება.<sup>1</sup> საფუძველი ეყრება ერებს შორის მშვიდობიანი თანაარსებობის პერსპექტიულ და სიცოცხლისუნარიან მოდალურ კონცეფციებს. იხვეწება მოკავშირეობის ამ ახალი ფორმის კონტურები და მიმდინარეობს სხვა დადებითი პროცესები. სასურველია, და აუცილებელიც კი, რომ ქართულმა საზოგადოებამ აქტიური მონაწილეობა მიიღოს ამ პროცესში, რათა დროულად ეზიაროს მის მონაპოვარსა და ღირებულებებს.

ევროპული სამართალი, რომლის ფორმირება დაიწყო ევროპული გაერთიანებების შექმნისთანავე, წარმოადგენს ერთ-ერთ მეტად დინამიკურ და სწრაფად განვითარებად სამართლის სისტემას. განვლილი ათწლეულების მანძილზე ეს სამართლებრივი სისტემა დამკვიდრდა, როგორც საზოგადოდ აღიარებული. იგი არსებით როლს ასრულებს ევროპული ქვეყნების ხალხთა საზოგადოებრივი ცხოვრების რეგულირებაში, ევროკავშირის წევრი ქვეყნების ურთიერთობებში, ასევე მათ ურთიერთობებში მესამე ქვეყნებთან.<sup>2</sup>

ევროკავშირის “სამფლობელოს” მასშტაბისა და მის ფარგლებში მიმდინარე პროცესების სიღრმე გვარწმუნებს, თუ რაოდენ ფართოა ევროპული ინტეგრაციის თემატიკა. ამასთან, თემატური თვალსაზრისით, ის სცილდება კიდევ იურისპრუდენციის დარგს.

წინამდებარე წიგნში განხილულია ევროკავშირის ინსტიტუციურ სისტემაში კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპები.

ჩვენი მოსაზრებით, ინტეგრაციული წარმონაქმნის უნიკალურობა ყველაზე უკეთ მის გამოვლინებას ჰპოვებს სახელმწიფოებრივი და საერთაშორისო ორგანიზაციული ერთეულისაგან მკვეთრ განსხვავებაში. ევროკავშირი ინტეგრაციის ორგანიზაციული, ინსტიტუციური მდგომარეობაა.

ამდენად, ჩვენ გავანალიზებთ სწორედ ამ უნიკალურობის გამოვლინების ისეთ ფორმებს, რომლებიც უშუალოდ უკავშირდება სახელმწიფო სამართლის დარგს. ჩვენ გვინტერესებს, სახელმწიფო მართვის სისტემების ნიშანთაგან რომელი შეითვისა კავშირმა და რაზე თქვა ნებაყოფლობით თუ იძულებით უარი.

არაა გასაკვირი, რომ კონტინენტური ინტეგრაციის მიმდინარეობის მართვა მოითხოვდა ორგანიზებული საზოგადოების მართვის აპრობირებულ ფორმებს. თუმცა, ამასთანავე, ინტერესთა მრავალფეროვნებაში საერთო მიზნების შეჯერების სირთულე წარმოშობდა მთელი რიგი გამოცდილი მიდგომების გადასინჯვის აუცილებლობას. ყველაფერმა აღნიშნულმა ერთობლიობაში, თავი მოიყარა ევროკავშირის ინსტიტუციურ

1 Carlsnaes, Walter and Smith, Steve, Foreign policy-the EC and changing perspectives in Europe, Sage, London, 1994, p. 67.

2 Энтин, Л.М., Европейское право, Норма, М., 2004, с. 347.



არქიტექტურასა და მმართველობის სისტემაში.

ამასთან, რადგან ევროპული ინტეგრაციის პროცესს უამრავი სპეციალური ორგანო ემსახურება, ჩვენ ყურადღებას გავამახვილებთ მხოლოდ იმ პოლიტიკურ ინსტიტუტებზე, რომელთაც აკისრიათ ევროკავშირის კანონმდებლისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების როლი. ეს ის ინსტიტუტებია, რომელთაც “ევროპული” გადაწყვეტილების მიღებაში კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მნიშვნელობა აქვთ. ასევე, მიმოვიხილავთ იმ ძირითად ორგანოებს, რომლებიც მჭიდროდაა დაკავშირებული სახელისუფლო შტოების შინაარსთან და ასოცირდება წმინდა სახელმწიფოებრივ ინსტიტუციონალიზაციასთან.

ზემოაღნიშნული კვლევის ობიექტის ღრმად წვდომა და მისი ანალიზიდან გამომდინარე დასკვნები უნდა დაგვეხმაროს რამდენიმე ძირითადი ზოგადი ასპექტის გარკვევაში:

1. როგორი სამართლებრივი შინაარსის მატარებელი წარმონაქმნია ევროკავშირი და საითაა მისი განვითარების გეზი მიმართული;
2. როგორ აისახა სახელმწიფოდ ორგანიზებული საზოგადოების ხანგრძლივი დროის მანძილზე ჩამოყალიბებული კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპების განვითარება კავშირის მმართველობის სისტემაზე.

წარმოდგენილი კვლევის განხორციელების მეთოდოლოგია შედგება ისტორიული, ნორმატიული, დიალექტიკური, კომპარატივისტული, ფუნქციონალური, სისტემურ-სტრუქტურული, კომპლექსური ანალიზისა და სხვა მეთოდებისაგან.

ვფიქრობთ, რომ ნაშრომი მკაფიო სურათს ქმნის ევროკავშირის მმართველობის ფორმაში იმ თანამედროვე კონსტიტუციური პრინციპების შესახებ, რომლებიც ერთობლიობაში აყალიბებს ინსტიტუციური სისტემის თვითმყოფად მოდელს. ცალკე აღებული ეს კონსტიტუციური პრინციპები ტრადიციული სახელმწიფო მართვის სხვადასხვა ფორმების ფუნდამენტი. უნიკალურობის ერთ-ერთი საფუძველი სწორედ სხვადასხვა პრინციპების შეთავსებაშია, რაც უზრუნველყოფს სისტემის ქმედუნარიანობას.

ნაშრომი ქართულ ენაზე პირველი სიღრმისეული კვლევაა ევროკავშირის ინსტიტუციური ბუნების შესახებ, რომელიც სწრაფად იცვლება უკანასკნელი წლების განმავლობაში. ქართული სამართლის მეცნიერებაში ახალია ევროკავშირის ზეეროვნული სახელისუფლებო ორგანოების კონსტიტუციურ-სამართლებრივ პრიზმაში განხილვა და შეფასება.

ვფიქრობთ, აღნიშნული კვლევა გარკვეულ წვლილს შეიტანს ევროპული სამართლის ქართული სკოლის ჩამოყალიბებაში, რომელიც ჩვენი სამართლებრივი მეცნიერებისათვის ისეთივე პერსპექტიული მიმართუ-

ლებაა, როგორც ევროპული ინტეგრაცია – ქართული სახელმწიფოებრიობისათვის.

მეორე მხრივ, წიგნში დეტალურადაა გაანალიზებული ევროკავშირის “კონსტიტუციური” ორგანოების ბუნება, როლი და შინაარსი, რაც აყალიბებს კავშირის ინსტიტუციონალიზმს.

მესამე: წიგნში გადმოცემულია ჩვენი შეხედულებები სახელმწიფო მართვის სისტემების კონსტიტუციური პრინციპების შესახებ, შეფასებულია მმართველობის ფორმაზე მათი გავლენა.

მეოთხე: რამდენადაც ჩვენ გვსურს, ვიყოთ საერთო ევროპული ოჯახის თანასწორუფლებიანი წევრები, უნდა გავიზიაროთ ევროკავშირის მმართველობის კონსტიტუციური პრინციპები. აღნიშნული გულისხმობს, რომ საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული სახელმწიფო მმართველობის მოდელი უნდა ითვალისწინებდეს იმ თანამედროვე დასავლურ კონსტიტუციურ ღირებულებებს, რომლებიც შერწყმულია ერთიან ევროპულ ინტეგრაციაში. ვფიქრობთ, განსახილველი თემის აქტუალურობას ეს ინტერესი კიდევ უფრო ამაღლებს.

2009 წლის ლისაბონის ხელშეკრულების ინსტიტუციური ნორმები ქართულ სამეცნიერო სივრცეში არ არის განხილული, რამდენადაც ეს ყოვლისმომცველი და კომპლექსური ხელშეკრულება ახალია და მისი ამოქმედებიდან მხოლოდ 3 წელია გასული. ევროპულ სამეცნიერო საზოგადოებაში დღემდე აქტუალურია ამ ხელშეკრულების თეორიული და პრაქტიკული, ემპირიული და პრაგმატული ასპექტები.

ევროკავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებების კომპლექსურობა განპირობებულია რეგულირების ფართო სპექტრით. ისინი აწესრიგებს სამართლებრივი ურთიერთობების ყველა ძირეულ კონსტიტუციურ, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ ასპექტებს. მაგალითად, მართლმსაჯულება, მრეწველობის მიმართულებები, ენერგეტიკის პოლიტიკა, ადამიანების, საქონლის, მომსახურებისა და კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილება და ა.შ.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ნაშრომი დაეხმარება ყველა დაინტერესებულ პირს, რომელიც ევროკავშირის სისტემას იკვლევს როგორც სამართლებრივ, ისე პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, ფინანსურ, სოციალურ, კულტურულ და სხვა პრიზმაში.

თავი I

## საქართველო ევროკავშირისაკენ

---

პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმება

ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა (ENP)

“აღმოსავლეთი პარტნიორობა”

ევროპული კუთვნილების კრიტერიუმები



# I. საქართველო ევროკავშირისაკენ

ცალსახაა, გრძელვადიან პერსპექტივაში ევროკავშირში გაწევრიანება, როგორც სტრატეგიული მიზანი და პროცესი, ძალზე მნიშვნელოვანი შედეგის მომტანია. ამის მიზეზი, პირველ რიგში, ის არის, რომ ევროკავშირი ქვეყნისაგან მოითხოვს განვითარებული დემოკრატიისა და ლიბერალური ეკონომიკური მოდელის ადაპტაციას, შეცვლას. ამავე დროს, ის ქვეყანას უქმნის შესაბამის შესაძლებლობებს ცვლილებებისათვის.

დღეს საქართველოს ურთიერთობების დახასიათება შეიძლება მხოლოდ ამ კონტექსტში - უახლოვდება თუ არა ქვეყანა ევროკავშირს.

ვერც საქართველო, ვერც სხვა პატარა ან თუნდაც დიდი სახელმწიფო ვერ მოახერხებს ისეთი ეკონომიკური ან პოლიტიკური მოდელით განვითარებას, რომელიც ეწინააღმდეგება დამკვიდრებულ ევროპულ ფასეულობებს. მით უმეტეს, ის ვერ მოახერხებს ასეთ შემთხვევაში მდგრადი სტაბილური განვითარების უზრუნველყოფას, რადგან ევროპული ინტეგრაციის პროცესში მონაწილეობას თავისი წესები გააჩნია. ევროკავშირთან დაახლოება მოითხოვს ქვეყნის ისეთ ტრანსფორმაციას, რომელიც ევროპასთან ერთგვაროვან რეჟიმში ფუნქციონირებას უზრუნველყოფს.<sup>1</sup>

ევროკავშირი, მისი ინსტიტუტები ქმნიან ისეთ ინსტრუმენტებს, რომლებიც უზრუნველყოფს სწორედ ამ ტრანსფორმაციას. ეს არის სხვადასხვა სახის შეთანხმებები: ასოცირების, ევროპის პარტნიორობისა და თანამშრომლობის, სტაბილიზაციისა და ასოცირების და სხვ. ამ შეთანხმებებში ძირითადი ყურადღება ეთმობა პოლიტიკური და ეკონომიკური სისტემების, ინსტიტუტების განვითარებას, ქვეყნის შიდა აღმშენებლობასა და საერთაშორისო სისტემაში მისი ადგილის დამკვიდრებას. ფინანსური დახმარების ინსტრუმენტები ხელს უწყობს ქვეყნებს დასახული მიზნების რეალიზაციაში. ამ შეთანხმებების შესაბამისად ევროკავშირის პარტნიორი ქვეყნები შეიძლება დავეყოს შემდეგ კატეგორიებად:

- გაწევრიანების კანდიდატები;
- გაწევრიანების პოტენციური კანდიდატები;
- პარტნიორები გაწევრიანების “ბუნდოვანი” პერსპექტივით;
- პარტნიორები გაწევრიანების პერსპექტივის გარეშე.

საქართველო ჯერჯერობით მესამე კატეგორიაში - პარტნიორები გაწევრიანების “ბუნდოვანი” პერსპექტივით - მოიაზრება.<sup>2</sup> თუმცა, ევროკავშირის

1 გოგოლაშვილი, კახა, კაპანაძე, სერგი, ევროკავშირის ინსტიტუტები და პოლიტიკა, სერიიდან ევროინტეგრაცია, თბ., 2006, გვ. 198.

2 იქვე, გვ. 198.

ინსტიტუტებთან ბოლო წლებში გააქტიურებული მჭიდრო ურთიერთობები მომავალში განავითარებს გაწევრიანების კანდიდატობის პოტენციალს.

ევროპის კონტინენტურ გაერთიანებაში ინტეგრირებისა და ევროკავშირის თემა, ვფიქრობთ, სწორედ ამ კუთხით, ძალზე აქტუალურია. გასათვალისწინებელია ბოლო ათწლეულში ევროკავშირის გაფართოების ტენდენციები, რიგი ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპისა და ყოფილი კომუნისტური ბლოკის ქვეყნების ევროკავშირში გაწევრიანება.

ევროპასთან ინტეგრაციის ისტორიული არჩევანის საფუძველზე, ევროკავშირსა და მის წევრებთან სრულფასოვანი ურთიერთობები, იქნება ეს კეთილმეზობლობა თუ წევრის სტატუსი, ქვეყნის საგარეო პოლიტიკის საკვანძო მიმართულებაა.

ამ მხრივ ქვეყანაში ორგანიზებულად ხორციელდება შესაბამისი პოლიტიკური მიმართულებების ფორმირება, განსაზღვრა, დაგეგმარება და იმპლემენტაცია, რისთვისაც შექმნილია არაერთი სპეციალიზებული სტრუქტურა როგორც საკანონმდებლო, ისე აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებში. ასე, მაგალითად, საქართველოს პარლამენტში შექმნილია ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტი, საქართველოს მთავრობის წევრია სახელმწიფო მინისტრი ევროპულ და ჩრდილოატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში და სხვ. ინტენსიურად მიმდინარეობს ევროკავშირის სამართლის წყაროებთან საქართველოს კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის პროცესი და იგი მომავალში უფრო გააქტიურდება.

## 1.1 პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმება

ყოველივე აღნიშნულის მყარ სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენს ზემოთ ნახსენები ინსტრუმენტთა ნაწილი, რომლითაც სარგებლობს საქართველო. კერძოდ, უპირველესია, საქართველოსა და ევროპულ გაერთიანებასა და მის წევრ-სახელმწიფოებს შორის 1996 წლის 22 აპრილს ხელმოწერილი შეთანხმება პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ, რომელიც საქართველოსათვის ძალაში შევიდა 1999 წლის 1 ივლისიდან. მოცემული შეთანხმების 43-ე მუხლის მიხედვით, “მხარეები ცნობენ, რომ საქართველოსა და გაერთიანებას შორის კავშირურთიერთობათა განმტკიცების მნიშვნელოვანი პირობა არის საქართველოს არსებული და მომავალი კანონმდებლობის მიახლოება გაერთიანების კანონმდებლობასთან. საქართველო შეეცდება, რომ მისი კანონმდებლობა თანდათანო-

ბით შეუსაბამოს გაერთიანების კანონმდებლობას”.

როგორც ვხედავთ, ქვეყანამ პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ ხელშეკრულებით იკისრა მოქმედების ვალდებულება, მიიღოს სათანადო ზომები ევროპული და ეროვნული კანონმდებლობის ურთიერთშესაბამისობის უზრუნველსაყოფად (ამგვარი ვალდებულება თეორიაში ცნობილია როგორც “მსუბუქი ვალდებულება”).<sup>1</sup>

საზოგადოდ, პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება მიეკუთვნება ე.წ. შერეული სახის საერთაშორისო ხელშეკრულებათა კატეგორიას. მისი ძირითადი თავისებურება ისაა, რომ მესამე სახელმწიფოსთან ან საერთაშორისო ორგანიზაციასთან შეთანხმების მხარეს ერთობლივად წარმოადგენენ - გაერთიანება და წევრი სახელმწიფოები.<sup>2</sup> პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ ხელშეკრულება შეიცავს ტიპურ დებულებებს, რომლებიც საერთოა ყოფილი საბჭოთა კავშირის ქვეყნებისათვის. თავისთავად, პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმებები არასოდეს ისახავდა მიზნად შესაბამისი ქვეყნების ევროკავშირში გასაწევრიანებლად მომზადებას. PCA-ის ჩარჩო შეიქმნა იმ მიზნით, რომ დახმარებოდა ყოფილი საბჭოთა კავშირის დაშლის შედეგად დამოუკიდებლობამოპოვებულ სახელმწიფოებს, გაემყარებინათ თავიანთი სუვერენიტეტი და შეექმნათ დემოკრატიისა და ლიბერალური ეკონომიკის მქონე საზოგადოება. პრაქტიკულად, ეს შეთანხმებები ევროპული შეთანხმებების ანალოგიურია, მხოლოდ პოლიტიკური დიალოგის, ეკონომიკური გახსნილობისა და მოქალაქეთა გადაადგილების შედარებით უფრო დაბალი დონის უზრუნველყოფით.<sup>3</sup>

ყოფილ საბჭოთა კავშირის ქვეყნებში პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შეთანხმებების რეალიზაციის 6-9 წლამდე პერიოდის მცდელობამ ცხადყო, რომ, როგორც ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის შემთხვევაში, მხოლოდ ამ ფარგლებში დასახული მიზნების განხორციელება ვერ მოხერხდებოდა.

PCA-ის განხორციელებას არ გააჩნდა კავშირი პირობითობის პრინციპთან; არ არსებობდა დასახული მიზნების განხორციელების ერთიანი გეგმა და ქვეყნის გარედან ძლიერი მონიტორინგის მექანიზმი.

საქართველო, ალბათ, ერთ-ერთი ყველაზე მოტივირებული სახელმწიფოა ყოფილ საბჭოთა კავშირში. ის თავის მომავალს მხოლოდ ევროკავშირში ხედავს. მაგრამ გზა ამ მომავლისაკენ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკით უნდა გაიკვალოს.<sup>4</sup>

1 The soft obligation.

2 Энтин Л.М., Европейское право, Норма, М., 2004, с. 140.

3 გოგოლაშვილი, კახა, კანანაძე, სერგი, ევროკავშირის ინსტიტუტები და პოლიტიკა, სერიიდან ევროინტეგრაცია, თბ., 2006, გვ. 205.

4 იქვე, გვ. 205.

## 1.2 ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა (ENP)

2004 წლის 14 ივნისს, ევროკავშირის საბჭომ მიიღო გადაწყვეტილება საქართველოს ევროპულ სამეზობლო პოლიტიკაში ჩართვის შესახებ, რაც საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ურთიერთობების ხარისხობრივად ახალ სტადიაში გადასვლას გულისხმობდა.

ახალი პოლიტიკა, რომელიც მიზნად ისახავს რეალურ ცვლილებებს ევროპის მასშტაბით, ევროკავშირის უკანასკნელი გაფართოების ტალღაზე აღმოცენდა. ანალოგიური ინსტრუმენტებისა და მეთოდოლოგიის ადაპტაცია, რომლებიც კანდიდატ ქვეყნებთან მუშაობისას გამოიყენეს, საშუალებას იძლევა, განავითაროს მიზანდასახული თანამშრომლობა მეზობელ ქვეყნებთან, რომლებიც არ განიხილებიან ევროკავშირის პოტენციურ კანდიდატებად. პირობითობის პრინციპი, საკითხების კოპენჰაგენის კრიტერიუმების ჭრილში განხილვა, ფინანსური დახმარების სტრუქტურა თითქმის იგივეა, რაც გაწევრიანებისწინა სტრატეგიის განხორციელებისას. განსხვავება იმ დამატებით და დროში შეზღუდული დღის წესრიგის არარსებობაშია, რომლის წნეხის ქვეშ მუდმივად იმყოფებოდნენ კანდიდატები.<sup>1</sup>

სამეზობლო პოლიტიკის ძირითადი მიზანია ევროპაში უსაფრთხოების, სტაბილურობისა და კეთილდღეობის ზონის გავრცელება. ურთიერთობა სამეზობლოსთან თვით წევრ ქვეყნებს შორის თანამშრომლობას ემსგავსება. ალბათ დაიბადება კითხვა: რა განსხვავებაა ამ ორ მდგომარეობას შორის, ევროკავშირის შიგნით ყოფნა თუ მისი მეზობლობა?

ამ ორ თვისობრივად სხვადასხვაგვარ მდგომარეობას ძირითადად განასხვავებს ორი რამ: ინსტიტუციონალიზაციის ხარისხი და თანამშრომლობის მასშტაბები. სამეზობლო პოლიტიკაში ეს რესურსები შეზღუდულია. დახმარების ყველა არსებული ინსტრუმენტის გაერთიანების შემდეგ, მხოლოდ ევროკავშირის ფინანსური დახმარების ნაკადები მეზობელ ქვეყნებში 2006-2013 წლებში 13 მლრდ. ევროს შეადგენს. თვით ევროკავშირის შიგნით მოქმედ პროგრამებზე კი, დაახლოებით, ასჯერ მეტი დაიხარჯება. ეს საშუალებები, რა თქმა უნდა, ვერ უზრუნველყოფს სამეზობლო პოლიტიკით დასახული ამოცანების სრულად შესრულებას. აქ მნიშვნელოვანია თვით მეზობელი ქვეყნის - საქართველოს მიერ მოზიდიზებული საკუთარი ან მოზიდული სახსრების ეფექტიანი გამოყენება.<sup>2</sup>

1 გოგლაშვილი, კახა, კაპანაძე, სერგი, ევროკავშირის ინსტიტუტები და პოლიტიკა, სერიიდან ევროინტეგრაცია, თბ., 2006, გვ. 207.

2 იქვე, გვ. 209.



რაც შეეხება ინსტიტუციონალიზაციის ხარისხს, ძნელი წარმოსადგენია, რომ ევროკავშირი გთავაზობდეს სრულ მონაწილეობას შიდა საერთო ბაზარში და ამის მიღმა არ იდგეს მის ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მონაწილეობის შესაძლებლობა, თუნდაც ისეთი პატარა ქვეყნისათვის, როგორც საქართველოა.

სამეზობლო პოლიტიკის ყველა სხვა მიმართულებაზე ამ არგუმენტის გავრცელებას მივყავართ დასკვნამდე: ევროპული სახელმწიფოსათვის ევროკავშირთან ინსტიტუციური ინტეგრაცია გარდაუვალია, თუკი ფუნქციური ინტეგრაცია<sup>1</sup> სრულად არის განხორციელებული. ამ ჭეშმარიტებას ადასტურებს ნორვეგიისა და შვეიცარიის მაგალითები, რომლებიც პრაქტიკულად ნებისმიერ დროს შეურთდებიან ევროკავშირს, როდესაც მოისურვებენ. თავისთავად სამეზობლო პოლიტიკის გეზმა იმავე მიმართულებით უნდა წაიყვანოს ქვეყანა, რომლითაც კანდიდატი სახელმწიფოები მიდიან. დაახლოებისა და ფუნქციური ინტეგრაციის გზა, ადრე თუ გვიან, აუცილებლად მიგვიყვანს ევროკავშირის წევრობამდე. მაგრამ ეს გზა უფრო რთული და უფრო გრძელია, ვიდრე ის, რომელიც პოლონეთმა ან ჩეხეთმა განვლეს. ნებისმიერ შემთხვევაში, ეს ერთადერთი უალტერნატივო გზაა და მისი გავლა საქართველოს აუცილებლად მოუწევს.<sup>2</sup>

ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის მნიშვნელოვანი ელემენტია სამოქმედო გეგმა (ENP AP), რომელიც საქართველოს მთავრობასა და ევროკომისიას შორის შეთანხმდა 2006 წლის დასასრულს და მისი განხორციელება 2007 წლიდან დაიწყო. სამოქმედო გეგმა საქართველო-ევროკავშირის თანამშრომლობის სტრატეგიული მიზნებისა და შესაბამისი პოლიტიკური და ეკონომიკური პრიორიტეტების განხორციელებას უწყობს ხელს.

სამოქმედო გეგმა ხელს უწყობს პარტნიორობის და თანამშრომლობის შესახებ ხელშეკრულების განხორციელებას, აჩქარებს საქართველოს კანონმდებლობის დაახლოებასა და ჰარმონიზაციას ევროკავშირის ნორმებთან და სტანდარტებთან და ქმნის მტკიცე საფუძველს ურთიერთობების შემდგომი განვითარებისათვის პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ სფეროებში.<sup>3</sup>

1 აღნიშნულის დეტალური შინაარსი განმარტებული იქნება მომდევნო თავში.

2 გოგოლაშვილი, კახა, კაპანაძე, სერგი, ევროკავშირის ინსტიტუტები და პოლიტიკა, სერიიდან ევროინტეგრაცია, თბ., 2006, გვ. 209.

3 იხ. საქართველოს ანგარიში ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის შესრულების შესახებ, 2010 იანვარი-ივნისი, [http://eu-integration.gov.ge/uploads/ENPREPORT\\_2010Januaty-June\\_FINAL.doc](http://eu-integration.gov.ge/uploads/ENPREPORT_2010Januaty-June_FINAL.doc).

### 1.3 “აღმოსავლეთ პარტნიორობა”

2009 წლის 7 მაისს, პრატაში ინიცირებული “აღმოსავლეთ პარტნიორობა” (EaP)<sup>1</sup> ევროპული სამეზობლო ინსტრუმენტის მნიშვნელოვან ნაწილს შეადგენს, რომელსაც საქართველო განიხილავს ევროკავშირთან დამის პარტნიორ ქვეყნებთან მჭიდრო თანამშრომლობის ეფექტიან მექანიზმად. ეს ინსტრუმენტი სცილდება ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის ჩარჩოებს და ითვალისწინებს ევროკავშირის აღმოსავლეთ პარტნიორი ქვეყნებისათვის ევროკავშირთან ინტეგრაციის მზარდ შესაძლებლობებს.

აღმოსავლეთ პარტნიორობის ინსტრუმენტი ითვალისწინებს 6 (ექვს) პარტნიორ ქვეყანაში ყოველმხრივი რეფორმების დაფინანსებას 2010-2013 წლებში 600 მლნ ევროს ოდენობით. იგი ემსახურება მასში ჩართული ქვეყნის ევროკავშირთან ასოცირების შესახებ შეთანხმების ხელმოწერისათვის მომზადებას, რომელიც მოიცავს ფართო და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებას, სავიზო რეჟიმის თანმიმდევრულ ლიბერალიზაციას, ენერგოუსაფრთხოებას, ევროკავშირთან პოლიტიკურ ასოცირებას, ეკონომიკურ ინტეგრაციას და სხვა მნიშვნელოვან საკითხებს. ორმხრივი ურთიერთობების კონტექსტში, ასოცირების შესახებ შეთანხმება თვისობრივად ახალ დონეზე აიყვანს საქართველო-ევროკავშირის შორის პოლიტიკურ და ეკონომიკურ თანამშრომლობას.

### 1.4 ევროპული კუთვნილების კრიტერიუმები

საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობები უკანასკნელი წლების განმავლობაში განსაკუთრებით გააქტიურდა. ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა ინტენსიურ ფაზაშია; სრულდება გრძელვადიანი ყოველმხრივი სამზადისი ასოცირების ხელშეკრულების გაფორმებით თავისუფალი სავაჭრო არეალის შესაქმნელად. ყოველივე აღნიშნული მიზნად ისახავს საქართველოს ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესის გაღრმავებას.

კავშირში გასაწევრიანებლად დამფუძნებელი ხელშეკრულება<sup>2</sup> ითვა-

1 Eastern Partnership, [http://www.eeas.europa.eu/eastern/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/eastern/index_en.htm).

2 1993 წელს კოპენჰაგენში შეკრებილმა ევროპულმა საბჭომ მკაფიოდ განსაზღვრა აღნიშნული კრიტერიუმები, რომელთაც კოპენჰაგენის კრიტერიუმებს უწოდებენ.

ლისწინებს პოლიტიკური, ეკონომიკური და იდეოლოგიური ხასიათის კრიტერიუმებს. პირველ რიგში, ზოგადსაკაცობრიო ფასეულობებია - თავისუფლების, დემოკრატიის, ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების, ასევე კანონის უზენაესობის პრინციპების სახით.

პოლიტიკური კავშირით იზრდება საგარეო პოლიტიკური ფაქტორების როლი. პრემბულაში ხაზგასმულია, რომ ევროპული ერთიანობა მიიღწევა ევროპასა და მთელს მსოფლიოში მშვიდობის, უსაფრთხოებისა და პროგრესის მიღწევის მიზნით.<sup>1</sup> ეკონომიკური კრიტერიუმები მოიცავს ფუნქციონირებად საბაზრო ეკონომიკასა და კონკურენციის უნარს, და ბოლოს, წევრობიდან გამომდინარე ვალდებულებების შესრულების შესაძლებლობას.

რა თქმა უნდა, ევროკავშირის გაფართოების პრობლემები არ დაიყვანება ხელშეკრულების დებულებების განმარტებამდე. პრობლემა გაცილებით რთულია და მრავალწახნაგოვანი. კავშირში მხოლოდ იმ პირობით სახელმწიფოს მიღება, რომ მისი ეკონომიკა აგებულია იმავე პრინციპებზე, როგორც გაერთიანებაში და, რომლებიც ახლოა კონსტიტუციური წყობითა და იდეოლოგიით წევრ სახელმწიფოებთან, ძალზე ზედაპირულია.<sup>2</sup>

რაოდენობრივი ზრდის პროცესი არ შეიძლება წარიმართოს სპონტანურად და დამოკიდებული იყოს მხოლოდ სუბიექტურ პოლიტიკურ ფაქტორებზე. წევრ-სახელმწიფოებს არ შეუძლიათ, არ გაითვალისწინონ მართვის, ფუნქციონირების, ეფექტიანობის, კონკრეტული ინტერესების მოთხოვნები, პირველ რიგში, ეკონომიკური. თუ 6-დან 9, ხოლო შემდეგ 12-წევრიან შემადგენლობაზე გადასვლა არ იწვევდა განსაკუთრებულ გართულებებს, წევრების ამჟამინდელი შემადგენლობის უბრალო გაორმაგებამ შეიძლება წარმოშვას დესტრუქციული და დეზინტეგრაციული ან სუპერრეგიონული ტენდენციები. ამიტომ, ევროკავშირი გამოიჩენს განსაკუთრებულ სიფრთხილეს, რომელიც გამოვლინდება მის მიერ სახელმწიფოების შუამდგომლობისას, რომლებიც ესწრაფვიან კავშირის წევრობას.<sup>3</sup>

დემოკრატია და ადამიანის უფლებები ის კონცეფციებია, რომელთაც შედარებით ზუსტი მნიშვნელობა აქვთ საერთაშორისო შეთანხმებების მეშვეობით. უფრო “ღია საკითხია” ის, თუ როგორ უნდა განისაზღვროს “ევროპელი”. გამოყენებული უნდა იქნეს გეოგრაფიული კრიტერიუმი? ეს განსაზღვრება აღმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპის ქვეყნებს აქცევს

1 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 65.

2 იქვე, с. 66.

3 იქვე, с. 66.

ბუნებრივ კანდიდატებად წევრობისათვის, მაშინ, როდესაც რუსეთი და თურქეთი მოსაზღვრე ქვეყნებს წარმოადგენს.

კულტურული კრიტერიუმია არსებითი, რომელიც ხაზს უსვამს ეთნიკურ მსგავსებასა და რელიგიურ რწმენას? ასეთ შემთხვევაში ადვილი დასამტკიცებელი გახდებოდა, რომ ევროპული ღირებულებები და ევროპული ცხოვრების გზა გადაჭიმულია ჩრდილოეთ ამერიკიდან დაწყებული, ავსტრალიასა და ახალ ზელანდიაზე, მაშინ, როდესაც მუსულმანი თურქები და ყოფილი საბჭოთა კავშირის დიდი ნაწილი არ დაიშვებოდნენ წევრებად. ევროპული კულტურა ასევე შეიძლება განისაზღვროს, როგორც საზოგადოების ორგანიზების სპეციფიკური საშუალება.

რამდენადაც კულტურა შეიძლება განისაზღვროს, როგორც ეთნიკური და რელიგიური ერთგვაროვნება და სპეციფიკური საზოგადოების მოდელი, იგი ასევე შეიძლება განისაზღვროს, როგორც განსაზღვრული ტიპის ცივილიზებული და პოლიტიკური კულტურა.

ფრანგი ფილოსოფოსი ედგარ მორინი წიგნში *Penser L'europe* აკეთებს გამაფრთხილებელ შენიშვნას ევროპის გეოგრაფიული განსაზღვრების საწინააღმდეგოდ. მისი შეხედულებით, ევროპას არ აქვს სტაბილური საზღვრები. გეოგრაფიული თვალსაზრისით, რამდენად გასაოცარიც არ უნდა იყოს, ფილოსოფოსთა იდეების დიდი ნაწილი, რომლებიც დღეს ითვლება ევროპელობის კუთვნილებად, რეალურად იმპორტირებული იყო ევროპის პერიფერიებიდან ან მისი სამხრეთელი მეზობლებიდან.

ამდენად ევროპა, ე. მორინის აზრით, არის გარკვეული ინტელექტუალური ტრადიცია, რომელიც წარსულში სცილდება რენესანსს და სრულყოფილად დამუშავდა განმანათლებლობის ეპოქაში. ადამიანური ინდივიდუალიზმი არის ევროპის ყველაზე ორიგინალური ხელშეწყობა გლობალური ცივილიზაციისათვის. იგი შეიძლება განისაზღვროს, როგორც კრიტიკული დიალოგისა და მუდმივი ეჭვის ტრადიცია, რომელიც ეხება საზოგადოების ღირებულებებს.

თავი II

## ევროპული ინტეგრაციის თეორია

---

იდეები გაერთიანებული ევროპის შესახებ

ინტეგრაციის მასტიმულირებელი ფაქტორები

თეორიები და მიმდინარეობები

მოკლე ისტორიული ექსკურსი

რეზიუმე



## II. ევროპული ინტეგრაციის თეორია

### 2.1 იდეები გაერთიანებული ევროპის შესახებ

ევროპული ინტეგრაციის ისტორია აღინიშნება სახელმწიფოებისა და მათი ხალხების, განსაკუთრებით იქ, სადაც ინტერესთა კონფლიქტია, მშვიდობიანი თანაცხოვრებისთვის ყველაზე ეფექტიანი ინსტრუმენტებისა და მექანიზმების ძიებით.<sup>1</sup>

“დადგება ჟამი, როდესაც ამ კონტინენტის ყველა ერი, თავისი გამორჩეული ხასიათითა და ინდივიდუალობით, გაერთიანდება უმაღლეს ერთობაში და ჩამოაყალიბებს ევროპულ მშობას... მოვა დრო, როდესაც მხოლოდ გონება იქცევა იდეებისთვის ბრძოლის ველად და ბაზრები – სავაჭრო ურთიერთობებისთვის... იქნება ეპოქა, როდესაც ჭურვები შეიცვლება კენჭისყრებით...”.

ვიქტორ ჰიუგომ ეს წინასწარმეტყველური სიტყვები 1849 წელს წარმოთქვა. საუკუნეზე მეტი ხანი დასჭირდა მის უტოპიურ წინასწარმეტყველებას, რომ თანდათანობით რეალობად ქცეულიყო.<sup>2</sup>

ტერმინი “ევროპა” ანტიკური ხანიდან აღნიშნავს არა მხოლოდ ტერიტორიას, გეოგრაფიულ ელემენტს, არამედ იდეალებს, გარკვეულ ცივილიზაციას, როდესაც იგი ძველ ბერძენ მეზღვაურთა პროფესიული ტერმინიდან განვითარდა პროპაგანდისტული მნიშვნელობის ლოზუნგად.<sup>3</sup> ევროპული იდეა ეფუძნება არა ბუნებრივად არსებულ კონტინენტს, არამედ ინდივიდუალიზმისა და ლიბერალიზმის კონცეფციას.<sup>4</sup> კაცობრიობის ისტორიის განმავლობაში ევროპის საზღვრები იცვლებოდა იმის მიხედვით, თუ როგორ სახელმწიფოებრივ ძლიერებას აღწევდა რომის იმპერია, ინგლისი, პორტუგალია, ესპანეთი.

როგორც დ.ა. გოულანდი აღნიშნავს, ევროპას აღმოსავლეთით საზღვრები არ გააჩნია. ეს აღმოსავლეთის ქვეყნებისათვის დიდი სტიმულია. თუმცა, ავტორისავე მითითებით, რაც უფრო აღმოსავლეთით მიემართე-

1 Weidenfeld, Warner, Wessels, Wolfgang, Europe from A to Z-guide to European integration, Institute für Europäische Politik, Belgium, 1997, p. 184.

2 Fontaine, Pascal, Europe in 12 Lessons, Paris, www.ue.int.

3 Gowland, D.A., O’neill, B.C., Reid, A.L., The European Mosaic-Contemporary politics, economics and culture, LONGMAN, London, 1995, p. 2.

4 იქვე, p. 287.

ბი, უფრო და უფრო შორდები ევროპას და აქ ნაკლებად იგრძნობა ევროპული გარემო.<sup>1</sup>

ევროპული გაერთიანების იდეა, როგორც რეალისტური და იდეალისტური მოტივების ნაზავი, იყო კატასტროფული წარსულის დამარცხების გამომხატველი პოლიტიკურ-ეკონომიკური რეკონსტრუქციის რადიკალური პროგრამა.<sup>2</sup>

არა მხოლოდ სამხედრო სიძლიერის, არამედ ზოგადად მშვიდობის, აღორძინებისა და სტაბილურობის უფრო მაღალი მიზნებიდან გამომდინარე, გაერთიანებული ევროპის მოდელმა მიიპყრო შუა საუკუნეების მოაზროვნეთა ყურადღება. ევროპაში ფედერალური გაერთიანების ინსტიტუციური მოდელი შეისწავლებოდა განმანათლებლობის ცნობილი ინტელექტუალების მიერ, როგორებიც იყვნენ ჯერემი ბენტამი, ჟან-ჟაკ რუსო და მოგვიანებით ჰენრი სენ-სიმონი.<sup>3</sup>

რადგან ევროპის ცნება არ აისახება უბრალო ფანტაზიებსა და იდეებში, ჩვენ უნდა გავითვალისწინოთ მისი შიდა გეოგრაფიული დაყოფა, ასევე კონტინენტის სხვადასხვა ნაწილებს შორის განსხვავებები, რომლებიც მომდინარეობს მათი განსაკუთრებული ისტორიიდან, როგორც რეალობიდან. კონტინენტი გაერთიანებულია ბუნებრივი, სოციო-ისტორიული და პოლიტიკური რეგიონების ჩარჩოებში საუკუნეების განმავლობაში.<sup>4</sup>

მრავალი ადამიანი ფიქრობდა და ამტკიცებდა, რომ ევროპას შეეძლო კვლავ “თავიდან დაეწყო ცხოვრება”, სრულიად განსხვავებული და გაუმჯობესებული ეკონომიკურ-პოლიტიკური წესრიგით, რაც უარყოფდა ნაციონალიზმის, პოლიტიკური სუვერენიტეტისა და ეკონომიკური ავტარკიის ყავლგასულ დოქტრინებს, რომელთაც კონტინენტის ძველი სახელმწიფოებრივი სისტემა ეფუძნებოდა. მის ნაცვლად ხალხს სურდა გარკვეული ტიპის პოლიტიკური კავშირი ან ფედერაცია, რომელიც ეფექტიანად გაატარებდა პრაქტიკაში ევროპული ერების ჰარმონიის ძველ სიმბოლურ კონცეფციას.<sup>5</sup>

ეს უფრო ადრეული ევროპელი ენთუზიასტების თემა იყო, როგორიცაა, მაგალითად პიერ დუბოისი, საფრანგეთისა და ინგლისის სასამართლოების იურისტი და დიპლომატი. მის მიერ 1306 წელს შემოთავაზებულ იქნა თავადების მუდმივი ასამბლეის შექმნის იდეა, რომელიც ქრის-

1 Gowland, D.A., O'Neill, B.C., Reid, A.L., The European Mosaic-Contemporary politics, economics and culture, LONGMAN, London, 1995, p. 3.

2 იქვე, p. 2.

3 Shaw, Jo, Law of the European Union, Third edition, Palgrave law masters, 2000, p. 41.

4 Hardy, Sally, Hart, Mark, Albrechts, Louis and Katos, Anastasios, An enlarged Europe-regions in competition? Regional Studies Association, Jessica Kingsley Publishers, London, 1995, p. 35.

5 Urwin, Derek W., The community of Europe - a history of European integration since 1945, second edition, Longman, London, 1995, p. 1.



ტიანული პრინციპების გამოყენებით იმუშავებდა მშვიდობის დამყარებისათვის.

ასეთივე იყო მაქსიმილიან დე ბეთუნი, სალის დუკი, რომელმაც წამოაყენა სახელმწიფოების ფედერაციის იდეა, რომლის პირობებშიც ქვეყნები უკეთ შეძლებდნენ თავის დაცვას თურქული აგრესიის მუქარისაგან.

ამგვარი ადრეული სქემები და იდეები ყველა უნივერსალური ხასიათისა იყო, მიმართული გარკვეული სახელმწიფოს ან დინასტიისათვის უფრო დიდი პოლიტიკური გავლენის მოსაპოვებლად. ისინი მოიცავდა მთელ ქრისტიანულ ევროპას, ითვალისწინებდა წარჩინებულთა უფლებებს, და ხშირად უზენაეს ხელისუფლებას ხედავდა იმპერატორის ან პაპის ხელში.<sup>1</sup>

გამოჩენილი ინგლისელი ფილოსოფოსი და საზოგადო მოღვაწე უილიამ პენი იყო პირველი, რომელიც 1693 წელს აყენებდა ევროპული პარლამენტის შექმნისა და ევროპაში სახელმწიფო მოზაიკის დასრულების წინადადებას. ამ თემას მხარს უჭერდნენ მე-18 საუკუნის მწერლები: ჯერემი ბენტამი, რომელიც, მაგალითად, იმეორებდა ევროპული ასამბლეის შექმნის მოთხოვნას და, ასევე, ითხოვდა საერთო არმიის შექმნას. ამასობაში, ჟან-ჟაკ რუსო მხარს უჭერდა ევროპულ ფედერაციას.<sup>2</sup>

ყველა ეს იდეა და შეხედულება ასაზრდოებდა უფრო მძლავრ ინტელექტუალურ აგიტაციას მე-19 საუკუნეში, როდესაც უმრავლესობა აღიარებდა ჰენრი სენ-სიმონის შრომის დიდ დამსახურებას. 1814 წელს სენ-სიმონმა წამოაყენა უფრო დეტალური სქემა ინსტიტუციური ერთიანობისათვის, რომელიც მოიცავდა ევროპულ მონარქს, მთავრობასა და პარლამენტს. წარსულის მოაზროვნეებთან კავშირი შენარჩუნებული იქნა სენ-სიმონისა და მისი მიმდევრების დომინანტური ლეიტმოტივით: “მშვიდობა ევროპის შეერთებული სახელმწიფოების მეშვეობით”. ეს უკანასკნელი იყო სწორედ ის ფრაზა, რომელიც კარგად გაიაზრეს და გამოიყენეს მე-19 საუკუნის ინტელექტუალებმა.<sup>3</sup>

თუ გავითვალისწინებთ ევროპული ერთიანობის იდეის სიძველეს, ასევე მისით დაინტერესებულ და მის დახვეწაზე მომუშავე იმ საზოგადო მოღვაწეებს, რომელთა მიერ კაცობრიობის განვითარების სხვადასხვა ეტაპზე დატოვებული კვალი თვალსაჩინოა, ვფიქრობთ, ეს სავესებით საკმარისია ამ იდეის არა მხოლოდ სიცოცხლისუნარიანობის, არამედ პერსპექტიული მომავლის რეალურობის დასამტკიცებლად.

1 Urwin, Derek W., The community of Europe - a history of European integration since 1945, second adition, Longman, London, 1995, p. 1.

2 იქვე, p. 1.

3 იქვე, p. 2.

## 2.2 ინტეგრაციის მასტიმულირებელი ფაქტორები

მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ ევროპული ორგანიზაციების მზარდმა რაოდენობამ დაიწყო ნორმაშემოქმედებითი, ნორმაგამოყენებითი და ნორმაშეფარდებითი საქმიანობა, რაც უწინ, ჩვეულებრივ, ხორციელდებოდა სახელმწიფო ხელისუფლების ფარგლებში საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო სახელისუფლებო შტოების მიერ.<sup>1</sup>

რაოდენ უჩვეულოც არ უნდა იყოს, ევროპული ინტეგრაციისაკენ მოძრაობის სტიმული, არცთუ უმნიშვნელო მასშტაბით, ასევე წამოვიდა ყოფილი საბჭოთა კავშირიდან და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებიდან, როგორც რეაქცია ჯორჯ მარშალის დახმარების გეგმის წინააღმდეგ. საბჭოთა კავშირმა ამ დახმარების გეგმაში დაინახა ეკონომიკური და პოლიტიკური მუქარა. შედეგად, 1949 წელს მან დაარწმუნა თავისი მეზობლები, შეთანხმებულიყვნენ თანამშრომლობაზე საერთო ეკონომიკური თანამშრომლობის საბჭოს ფარგლებში (CMEA).<sup>2</sup>

ჯერ კიდევ 1947 წელს ბრიტანეთის, საფრანგეთისა და აშშ-ისათვის ნათელი გახდა, რომ საბჭოთა კავშირი თავს ახვევდა თავის ერთპარტიულ კომუნისტურ სისტემას აღმოსავლეთ ევროპას.<sup>3</sup>

ევროპული ინტეგრაციის პირველ ინსტიტუციონალიზაციას საფუძვლად უდევს იმდროინდელი სამხედრო სიძლიერის – ქვანახშირისა და ფოლადის გერმანული ინდუსტრიების საფრანგეთთან ინტეგრაციის იდეა, რომელიც გატარდა ე.წ. რობერტ შუმანის 1950 წლის გეგმით. ამით ევროპული ინტეგრაციის პირველი ნაბიჯები წარმოადგენდა ფრანგულ-გერმანული პრობლემის გადაჭრას, თუმცა, არა ისეთ კოოპერაციულ ჩარჩოს, რომელშიც ბრიტანეთის მონაწილეობა იყო საჭირო.<sup>4</sup>

ზემოაღნიშნული ორი ფაქტორი უნდა მივიჩნოთ ევროპული ინტეგრაციული ბიძგების მასტიმულირებლად, რომელიც მოიცავს როგორც გარე (აშშ-ის მიერ გამოცხადებული მხარდაჭერა საბჭოეთის “თავდასხმისაგან” დაცვაში), ისე შიდა (გერმანიის ხელახალი პოლიტიკური და სამხედრო გამლიერების თავიდან აცილება, როგორც ეს მოხდა პირველი მსოფლიო ომის დასრულებიდან ორ ათწლეულში) ფაქტორებს.<sup>5</sup>

ამასთან, აშშ-ის აქტიური მონაწილეობა ევროპული ინტეგრაციის პროცესში მარშალის გეგმისა თუ ევროპული ეკონომიკური თანამშრომ-

1 Archer, Clive, *Organizing Europe-the institutions of integration*, Aberdeen, UK, Edward Arnold, 1994, p. 14.

2 Coffey, Peter, *The future of Europe*, Edward Elgar Publishing Limited, 1995, p. 20.

3 Archer, Clive, *Organizing Europe-the institutions of integration*, Aberdeen, UK, Edward Arnold, 1994, p. 22.

4 იქვე, p. 26.

5 იქვე, p. 73.

ლობის ორგანიზაციის შექმნით გულისხმობდა ამ სახელმწიფოს მიერ ევროპულ კონტინენტზე საკუთარი პროდუქციის მომხმარებელი შეძლებული ბაზრის შექმნას. გარდა ამისა, მსოფლიო არენაზე ერთმანეთს ებრძოდა რა ორი სუპერძალაუფლება აშშ-ისა და სსრკ-ის სახით. აშშ-მა ამ გეოგრაფიულ არენაზე “შექმნა მოკავშირე” მისი აღორძინებისათვის ხელშეწყობით.

ამერიკელები მხარს უჭერდნენ ევროპის უნიფიკაციის პროცესს, იმედოვნებდნენ რა, რომ შეიმსუბუქებდნენ ტვირთს, რომელიც მათზე მოდიოდა, როგორც მსოფლიო ძალაზე.<sup>1</sup>

## 2.3 თეორიები და მიმდინარეობები

დასავლეთ ევროპაში საკმაოდ სწრაფად და მკაფიოდ ჩამოყალიბდა პოლიტიკური და სამართლებრივი აზროვნების სამი ძირითადი მიმართულება იმის შესახებ, თუ როგორ უნდა განხორციელებულიყო გაერთიანებული ევროპის მშენებლობის პროცესი.

ევროპაში საერთაშორისო ორგანიზაციების პოზიციების ინტერპრეტაციამ განაპირობა ისეთი მიმდინარეობების ჩამოყალიბება, რომლებიც სხვადასხვა კუთხით უდგებიან საერთაშორისო ევროპული ურთიერთობების ანალიზს. პირველ მათგანს უწოდებენ ფედერალისტურს, მეორეს - პლურალისტურს, რომელიც ასევე ცნობილია ლიბერალ-ინსტიტუციონალიზმის სახელით. მესამე მიმართულება ცნობილია, როგორც რეალისტური.

თავად ამ მიმართულებებში, თავის მხრივ, თავს იყრიან ამა თუ იმ თეორიული სკოლის წარმომადგენლები. ასე, მაგალითად, საერთაშორისო ურთიერთობებისადმი პლურალისტური, ანუ ლიბერალ-ინსტიტუციონალისტური მიდგომა მოიცავს ფართო სპექტრს ურთიერთდამოკიდებულების სკოლიდან მოყოლებული, ფუნქციონალისტების ჩათვლით, რომელთა შორის ნეო-ფუნქციონალისტებიც მოიაზრებიან.<sup>2</sup>

1 Weidenfeld, Warner; Wessels, Wolfgang, Europe from A to Z-guide to European integration, Institute fur Europäische Politik, Belgium, 1997, p. 7.

2 იქვე, p. 278.

## ფედერალისტები

პირველი მიმართულება წარმოდგენილი იყო ფედერალიზმის მომხრეთა მიერ, საერთო ევროპული საკავშირო სახელმწიფოს შექმნისა და, აქედან გამომდინარე, ყველა თანამდევი სამართლებრივი შედეგებით: სუვერენული ფედერაციული სახელმწიფოს შექმნა, ფედერალური სამართლისა და ფედერალური ორგანოების ფორმირება, ფედერაციისა და მისი სუბიექტების გამგებლობის სფეროთა გამოიჯვნა და ა.შ.

ამ პერიოდში ფედერაციული ტენდენციები განსაკუთრებით მკაფიოდ განიხილებოდა საფრანგეთის, ბენილუქსის ქვეყნებისა და გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის პოლიტიკური ელიტის წრეებში.<sup>1</sup>

პირველი უმნიშვნელოვანესი პან-ევროპული ორგანიზაციის – ევროპის საბჭოს შექმნას ზურგს უმაგრებდა კონტინენტური ფედერალისტური ორგანიზაცია. მე-20 საუკუნის დასაწყისში ფრანგი პოლიტიკოსის არისტიდე ბრაიანდის წინადადებებში გაიჟღერა ფედერალისტურმა იდეებმა, რომ ევროპული სახელმწიფოები “შეზოჭილიყვნენ ფედერალური ბორკილებით”. ფედერალისტური იდეის გულშემატკივართა შორის იყო პან-ევროპული კავშირი კოდენოვ-კალეგრის ხელმძღვანელობით.

ევროპული თანამშრომლობის ეკონომიკური ლიგის, ფედერალისტთა ევროპული კავშირის, ევროპის საპარლამენტო კავშირისა და ქრისტიან-დემოკრატების Equipes International-ის წარმომადგენლების მნიშვნელოვანი შეხვედრა შედგა 1944 - 1946 წლებში, რომელთაც წარმოადგინეს ფედერალური ევროპის სხვადასხვა მოდალური მიდგომები და შედგომ გამუდმებით ზეწოლას ახდენდნენ ევროპის ამ მიმართულებით სვლაზე.<sup>2</sup>

## პლურალისტები

პლურალისტური ანუ ლიბერალ-ინსტიტუციონალური მიდგომა ევროპაში საერთაშორისო პოლიტიკური სისტემის გარდაქმნას განიხილავს, როგორც იმ ფრაგმენტირებული სისტემის მოშლას, რომელშიც ურთიერთობები ემყარებოდა ძალმომრეობასა და მუქარას. ისინი ხედავენ სისტემის ჩამოყალიბებას, რომელშიც თამაშის წესი არის არა ომის მუქარა, არა-

1 Энгин, Л.М., Европейское право, Норма, М., 2004, с. 7.

2 Archer, Clive, Organizing Europe-the institutions of integration, Aberdeen, UK, Edward Arnold, 1994, p. 58.

მედ დიპლომატია და საერთაშორისო ორგანიზაციების მონაწილეობა.<sup>1</sup>

შესაბამისად, ევროპის საერთაშორისო სისტემაში განხორციელდა რეფორმა და იგი აღარ წააგავს ძალაზე დამყარებულ სახელმწიფოთაშორისო ურთიერთობებს, არამედ ენათესავება საერთაშორისო საზოგადოებას (თანამეგობრობას) საზოგადოდ აღიარებული და მიღებული ნორმებითა და წესებით. ამ რეფორმამ წარმოშვა და გააძლიერა საერთაშორისო ინსტიტუტები, რომლებიც, ფრანგი იურისტის მ. დუვერჟეს დახასიათებით, „არიან სოციალური ორგანიზაციის ძირითადი სტრუქტურები ან კოლექტიური ფორმები, დაფუძნებული კანონით ან ჰუმანური ტრადიციებით“.<sup>2</sup>

ლიბერალ-ინსტიტუციონალური მიმართულებით აიხსნება შუმანის გეგმის, ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების, ევროპის ეკონომიკური გაერთიანებისა და Euratom-ის ჩამოყალიბების მნიშვნელობა. იდეა “გაერთიანება - ევროპა” დაკავშირებული აღმოჩნდა “სპეციფიკური საქმიანობის ხელისუფლებასთან” და “დაასუსტა ტრადიციული კავშირები ხელისუფლებასა და განსაზღვრულ ტერიტორიებს შორის”. მან ჩაანაცვლა ტრადიციული სახელმწიფოთაშორისი ურთიერთობები მტკიცე ეკონომიკური და პოლიტიკური დამოკიდებულებითა და “უსაფრთხოების გაერთიანებით”.<sup>3</sup>

ამასთან, ამ მიმდინარეობამ ყურადღება გამამახვილა ინსტიტუტებისა და საზღვრებსგარეშე მოქმედი ორგანიზაციების საქმიანობის მნიშვნელობაზე. პლურალისტები ევროპულ ინტეგრაციას უაღრესად პროგრესულ მოვლენად აღიქვამდნენ. პლურალისტ მოღვაწეთა შორის არიან ფედერალისტებიც, რომლებიც ერთიანი ევროპული პოლიტიკური ერთეულის შექმნის მიზანს ეტრფიან.

ლიბერალ-ინსტიტუციონალისტებისათვის ევროპული ინტეგრაციის მომავალი, ანუ “ინტეგრაციის მატარებლის დანიშნულების საბოლოო ადგილი” ცვალებადია “კავშირიდან” მოყოლებული, ფედერაციით, consociation - ით, კონფედერაციითა თუ უბრალოდ სუვერენიტეტის გაზიარების ექსპერიმენტით დასრულებული. შესაძლო პოლიტიკური ერთიანობის ფორმატთან დაკავშირებულ კითხვაზე პასუხი დამოკიდებულია თავად გაერთიანების საქმიანობის გადრმავებასა და “პოლიტიკის შემუშავების ინტენსიფიცირებაზე”.<sup>4</sup>

საერთოდ, ევროპული გაერთიანების შექმნამ ლიბერალ-ინსტიტუციონალისტთა იმედები გაამართლა, რადგან გამოძედა, რომ საერთა-

1 Archer, Clive, Organizing Europe-the institutions of integration, Aberdeen, UK, Edward Arnold, 1994, p. 279.

2 იქვე, p. 279.

3 იქვე, p. 280.

4 იქვე, p. 283.

შორისო სისტემის გარდაქმნა შესაძლებელი ყოფილა; რომ ქვეყნებს შორის საერთაშორისო ურთიერთობებმა უნდა შეითვისოს საერთაშორისო საზოგადოების ელემენტები. დემონსტრირებულ იქნა საერთაშორისო ინსტიტუტებისა და ორგანიზაციების სარგებლიანობა და ამ წარმონაქმნებმა დაამტკიცეს, რომ შესწევთ საერთაშორისო არენაზე მნიშვნელოვანი ქმედებების განხორციელების უნარი.

ასევე გამოძღვანდა, რომ ინდივიდუალებს, პოლიტიკურ პარტიებს, კომპანიებსა და ინტერესთა ჯგუფებს ეფექტიანად შეუძლიათ თვითორგანიზება საზღვრებს გარეთ, და მაშინ, როდესაც ფაქტობრივად ასეთი საზღვრები არ არსებობს.<sup>1</sup>

### ფუნქციონალისტები

პლურალისტური მიმართულება ასევე წარმოდგენილი იყო იმ პოლიტიკური ძალებით, რომლებიც ემხრობოდნენ ევროპის სახელმწიფოების მჭიდრო თანამშრომლობას, კერძოდ, ეკონომიკურ და სამხედრო-პოლიტიკურ დარგში, მაგრამ არსებითად ეწინააღმდეგებოდნენ ევროპის ფედერალიზაციას. ასეთ მიდგომას სხვადასხვაგვარი საფუძველი ჰქონდა.

ერთ შემთხვევაში ისინი ეფუძნებოდნენ ეროვნული სუვერენიტეტისა და ეროვნული იდეის ერთგულების პრიმატის მყარ საფუძველს, ზეეროვნული სუვერენული წარმონაქმნის შექმნით სახელმწიფო სუვერენიტეტის შელახვის დაუშვებლობას. სხვა შემთხვევაში გადამწყვეტი მნიშვნელობა ჰქონდა ამა თუ იმ ქვეყნის განსაკუთრებულ პოლიტიკურ პოზიციასა და ადგილს, რომელიც ეკავა მას საერთაშორისო ურთიერთობებსა და ევროპის რეგიონში.

ეს განსაკუთრებით ნათლად გამოვლინდა გაერთიანებული სამეფოს პოზიციაში, რომელიც აცხადებდა პრეტენზიას აშშ-თან განსაკუთრებულ პარტნიორულ ურთიერთობებზე, განსაკუთრებულ როლზე ევროპის საქმეებში და, შესაბამისად, არ თვლიდა შესაძლებლად ქვეყნის მონაწილეობას ფედერაციული ხასიათის სხვადასხვა გაერთიანებაში.<sup>2</sup>

აღნიშნული მიმართულება იწოდება ფუნქციონალისტურად და მოითხოვს ევროპულ ქვეყნებს შორის ურთიერთობების საერთაშორისო სამართლის ბაზაზე აგებას. იგი გამოირჩევა პრაგმატიზმით და დაიყვანება იქამდე, რომ უპირველესად უზრუნველყოფილ იქნეს ვაჭრობის თავისუფლება.<sup>3</sup>

1 Archer, Clive, *Organizing Europe-the institutions of integration*, Aberdeen, UK, Edward Arnold, 1994, p. 281.

2 Энтин, Л.М., *Европейское право*, Норма, М., 2004, с. 7.

3 Топорнин, Б.Н., *Европейское право*, М., Юрист, 1998, с. 8.

მაშინ, როდესაც რეალისტები მსოფლიო პოლიტიკას უყურებენ, როგორც “ომის მდგომარეობას”, ფუნქციონალისტები, თანამშრომლობას განიხილავენ, როგორც არსებითს, მსოფლიო საქმეებისათვის სახელმწიფოებს შორის მზარდი ეკონომიკური ურთიერთდამოკიდებულების გამო.<sup>1</sup>

ფუნქციონალისტებს 1950-იან წლებში სწამდათ, რომ ევროპული ინტეგრაცია უკეთ განვითარდებოდა, თუ ფოკუსი გადატანილი იქნებოდა განსაზღვრულ ეკონომიკურ სექტორებზე, რომლის ეფექტიან და ტექნოკრატიულ მენეჯმენტსა და მართვას განახორციელებდა ზეეროვნული ინსტიტუტები, პოლიტიკური დამაბულობებისა და პრობლემების გარეშე.

### ნეოფუნქციონალისტები

სექტორული ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანებიდან უფრო ფართო ეკონომიკური ინტეგრაციისაკენ გადანაცვლების შემდეგ, ალტერნატიულ მიმართულებად წარმოიშვა ნეოფუნქციონალური თეორია, რათა აეხსნა განვითარებადი ინტეგრაციული პროცესი.

ფუნქციონალისტები იწყებენ იმ წინაპირობიდან, რომ სახელმწიფოებს შორის ფუნქციური თანამშრომლობის ხელშეწყობის მეშვეობით შესაძლებელი იქნება, რომ თავი შეაკავებინონ მათ მწირი რესურსებისათვის კონკურენციის დავების აგრესიული გზით გადაწყვეტისაგან.

ამ მიდგომის მიღმა ლოგიკა იმაში მდგომარეობს, რომ ომი თავიდან აიცილოს არა ნეგატიურად, სახელმწიფოების ერთმანეთისაგან დაშორებით, არამედ პოზიტიურად, კოოპერაციულ წამოწყებებში მათი ჩართვით, რათა შექმნილიყო ფუნქციურად სპეციფიკური სააგენტოები, თავდაპირველად ისეთ უდავო საკითხებში, როგორც მაშინ იყო კეთილდღეობა. მათ უნდა გაერღვიათ სახელმწიფო საზღვრები. მართვა უნდა განხორციელებულიყო რაციონალი ტექნოკრატების მიერ, რომლებიც ლოიალურები იქნებოდნენ ფუნქციურად სპეციფიკური ორგანიზაციის, და არა ეროვნული სახელმწიფოს მიმართ.

ნეოფუნქციონალისტების თეორიის საწყისები ფუნქციონალისტების იდენტურია, საყოველთაო სასარგებლო მიზნებისაკენ კოლექტიურად სწრაფვის კუთხით, რომელმაც შედეგად უნდა მოიტანოს ეკონომიკური აყვავება. ისინი ამტკიცებენ, რომ კონკურენტი ეკონომიკური და პოლიტიკური ელიტები დაკავშირებული არიან ამ პროცესში და მასში არა მხო-

<sup>1</sup> Van Ham, Peter, The EC, eastern Europe and European unity-discord, collaboration and integration since 1947, Pinter, London, 1995, p. 6.

ლოდ მონაწილეობენ, არამედ ხდებიან მთავარი მოქმედი სუბიექტები.

ნეოფუნქციონალისტები ინტეგრაციას ხედავენ, როგორც პროცესს, რომელიც ეფუძნება გადართვას თავდაპირველად არასადავო, ტექნიკური სექტორიდან სხვა სექტორზე, რომელიც უფრო დიდი პოლიტიკური რელიეფით ხასიათდება, რაც მოიცავს ეროვნული ხელისუფლების ძალაუფლების თანდათანობით შემცირებას და ცენტრის შესაძლებლობის პროპორციულ ზრდას, მოაწესრიგოს მგრძობიარე, პოლიტიკურად მნიშვნელოვანი საკითხები.<sup>1</sup>

ნეოფუნქციონალისტების ვარაუდები და მოსაზრებები გამოწვეული იქნა გაერთიანების “სახელმწიფოთაშორისო ფაზად” წოდებული ეპოქის მიერ 1970-იან წლებში, როდესაც ზეეროვნული პოლიტიკური ევროგაერთიანების ინსტიტუტები თანდათანობით კარგავდნენ ინიციატივასა და გავლენას. სამაგიეროდ, დომინირებდა ინდივიდუალური წევრი ქვეყნის ინტერესები, რაც სიმბოლურად გამოიხატა ე.წ. “ლუქსემბურგის ვეტოს” მეშვეობით.

ნეოფუნქციონალისტების თეორიები ასევე გააკრიტიკეს ნეორეალისტებმა და ნეორაციონალურმა მიმდინარეობებმა, რომელთა შორის ლიბერალ-სახელმწიფოთაშორისო მიმდინარეობა წარმოიშვა, როგორც განსაკუთრებით გამოჩენილი თეორია. ეს მიმდინარეობა ზეეროვნული ინსტიტუტების ნაცვლად, წევრ სახელმწიფოებს მიიჩნევს მთავარ მოქმედ სუბიექტებად ინტეგრაციის პროცესში, არსებითად ცდილობენ რა საკუთარი პერსპექტიული პრეფერენციების მიხედვით მოქმედებას და ძალაუფლების სფეროების დაცვას.

ეს თეორიები გამოიყენეს განახლებული დინამიზმისა და ინტეგრაციის პროცესის გასაღრმავებლად 1980-იან წლებში, ერთიანი ევროპული აქტის ხელმოწერითა და მასტრიხტის სახელმწიფოთაშორისო კონფერენციით, მიუხედავად იმისა, რომ ამ პერიოდის მოვლენებმა ასევე წარმოშვა გაცოცხლებული ნეოფედერალისტების კონტრარგუმენტები.<sup>2</sup>

ზეეროვნულობის ფენომენისა და სახელმწიფოთაშორისი ბუნების ურთიერთწინააღმდეგობა (დიქოტომია) ნეოფუნქციონალიზმისა და ნეორეალიზმს – ორ მთავარ ინტეგრაციულ თეორიას შორის დებატების საგნად იქცა. 1980-იანი წლებიდან, აღნიშნული დიქოტომია ექვევმ დააყენა ლიტერატურაში არსებულმა შეხედულებებმა, რომლებიც ევროკავშირს ხედავს, როგორც მრავალდონიანი ან ქსელური მმართველობის სისტემას.

უწინდელისაგან განსხვავებით, ფოკუსი (ვინ წარმართავს ინტეგრა-

1 Craig, Paul, De Burca, Grainne, *Eu Law, text, cases and materials*, fourth edition, Oxford University Press, 2008, p. 2.

2 იქვე, p. 3.



ციის პროცესს - წვერი ქვეყნის ხელისუფლება, თუ ევროპული ზეეროვნული ინსტიტუტები) გადატანილ იქნა ევროკავშირის ფარგლებში გადაწყვეტილების მიღების სხვადასხვა დონეზე ჩართული მოქმედი სუბიექტებისა და ინსტიტუტების ფართო სპექტრზე. ამან განაპირობა ინსტიტუტების ფართო კონცეფციის გამოყენება, და გამოააშკარავა ფოკუსი, რომელიც სცდება ეროვნულ და ზეეროვნულ მოქმედ სუბიექტებსა და ინსტიტუტებს. ამით იგი მოიცავს სუბნაციონალურ, ინფრანაციონალურ, საჯარო და კერძო ერთეულებს, რომლებიც შედიან მმართველობის სისტემაში.

თანდათანობით უფრო და უფრო ვითარდება დომინანტური ინტეგრაციული თეორიების ალტერნატივებისა და ვარიაციების სპექტრი. ახალი დებატები თანდათანობით ანაცვლებს ტრადიციულ სახელმწიფოთა შორის - ზეეროვნულ, ნეოფუნქციონალურ - ნეორეალისტურ პოლარულობას. მაგალითად, “რაციონალისტების” მიდგომა, რომლის თანახმად გადაწყვეტილების მიღებას მართავს სტრატეგიული მოქმედი სუბიექტების მატერიალური ინტერესები, ასევე “კონსტრუქტივისტების” მიდგომა, რომლებიც ინტეგრაციის პროცესში მეტ მნიშვნელობას ანიჭებენ ნორმების, იდეებისა და პრინციპების გავლენას.<sup>1</sup>

ფუნქციონალური სკოლის წევრად აღიარებულმა ნეო-ფუნქციონალისტებმა მოგვიანებით განახორციელეს თავიანთი თეორიების მოდიფიცირება და ის მიუსადაგეს ინტეგრაციის პროცესების რეალობას. მაგალითად, რეგიონული ინტეგრაციის ცნობილი მკვლევარები, ლეონ ლინდბერგი და სტიუარტ შეინგოლდი გვთავაზობდნენ, რომ ინტეგრაცია განგვეხილა, როგორც ეროვნული და გაერთიანების გადაწყვეტილებათა შექმნის სისტემათა შემრწყმელი. წვერი ქვეყნის ხელისუფლებებზე გადაწყვეტილებათა ძალით თავს მოხვევის კავშირისეული უნარის კუთხით აზროვნების სანაცვლოდ, ინტეგრაცია უნდა განხილულიყო, როგორც გარკვეული სახის სიმბიოზი გაერთიანებასა და ეროვნულ სისტემებს შორის.<sup>2</sup>

### ურთიერთდამოკიდებულებისა და რეჟიმის თეორიები

ინტეგრაციის საფუძვლების ძიებისა და კვლევის მიმდინარეობისას, წარმოიშვა და განვითარდა ურთიერთდამოკიდებულებისა და რეჟიმის თეორიები. აღნიშნული მიმდინარეობები აქცენტს აკეთებენ სახელმწიფო-

1 Craig, Paul, De Burca, Grainne, *Eu Law, text, cases and materials*, fourth edition, Oxford University Press, 2008, p. 3.

2 Carlsnaes, Walter, Smith, Steve, *Foreign policy-the EC and changing perspectives in Europe*, Sage, London, 1994, p. 109.

ბის ეგოისტურ თვითინტერესზე, როგორც წამყვან ძალაზე საერთაშორისო რეჟიმების შექმნაში.<sup>1</sup>

## რეალისტები

პლურალისტებისაგან განსხვავებით, რეალისტური მიმდინარეობის წარმომადგენლები გადახედავენ რა ევროპის ისტორიას 400 წლის რადიუსში, ვერ ხედავენ სისტემის პროგრესს. ისინი აქცენტს აკეთებენ და მნიშვნელობას ანიჭებენ მხოლოდ ორ გამძლე ელემენტს: ეროვნულ სახელმწიფოს და უფლებამოსილებათა განხორციელებას.

ამდენად, მათთვის რეგულარული ომი ჩვეულებრივი მოვლენაა, როდესაც იკვეთება ორი ან მეტი სახელმწიფოს ინტერესი. რეალისტები მთავარ ამოსავალ წერტილს ხედავენ ომში ჩართვის შეზღუდვაში, რომელიც არაა დაკავშირებული საერთაშორისო საზოგადოებისა თუ საერთაშორისო ორგანიზაციების (შე)მოქმედებაზე. ეს არის ძალაუფლების გაწონასწორების სისტემა.

საერთაშორისო პოლიტიკის გამოჩენილი ამერიკელი მკვლევარი, ჰანს მორგენთი საერთაშორისო სისტემაში ძალებს შორის ძალაუფლების წონასწორობას აღწერდა, როგორც არსებით მასტაბილიზებელ ფაქტორს. ამდენად, ომის აფეთქება ან მშვიდობა პირდაპირ იყო დაკავშირებული ძალაუფლების გაწონასწორებული სისტემის შენარჩუნების ან დარღვევის პირობასთან.<sup>2</sup>

რაც შეეხება რეალისტების ინტერპრეტაციას ომის შემდგომ ევროპაში საერთაშორისო საზოგადოებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების აყვავებაზე, ევროპული ინტეგრაციის პროცესი მათი ხედვით, კონტინენტზე ძალაუფლების პირშოა, რაც ცივ ომს გულისხმობს. პროცესი ახსნილია, როგორც პასუხი საბჭოთა მუქარაზე, ასევე ევროპაში აშშ-ის მოქმედების შედეგი, თუმცა ეს ორი ახსნა ერთდროულად განვითარდა.

პოლიტიკური მეცნიერების ცნობილი ამერიკელი წარმომადგენელი ჯონ მარშეიმერი ამტკიცებდა, რომ დასავლეთში დემოკრატიებს შორის თანამშრომლობა არ იყო ურთიერთდამოკიდებულებით განპირობებული, არამედ ამის უპირველესი მიზეზი იყო ცივი ომი. ჯოზეფ ჯოფეს აზრით, აშშ-ის მოქმედება იყო ინტეგრაციის მთავარი კატალიზატორი – ძალა იყო მეტი, ვიდრე გააჩნდა თითოეულს და მთლიანობაში, რომლითაც

1 Carlsnaes, Walter, Smith, Steve, Foreign policy-the EC and changing perspectives in Europe, Sage, London, 1994, p. 111.

2 Archer, Clive, Organizing Europe-the institutions of integration, Aberdeen, UK, Edward Arnold, 1994, p. 284.

დასავლეთ ევროპელები თავს იცავდნენ არა მხოლოდ ერთმანეთისაგან, არამედ სხვებისგანაც.<sup>1</sup>

ეს მიმდინარეობა ევროპული გაერთიანებების შექმნას ხსნის, როგორც საბჭოთა მუქარის წინააღმდეგ მოქმედებას და კოალიციის ჩამოყალიბებას აშშ-თან. რაც შეეხება ევროპული ინტეგრაციის მომდევნო ხანის ევოლუციის განსაზღვრას რეალისტების თვალთახედვით, აქაც ანალოგიური მიდგომაა. დასავლეთ ევროპაში იყო ექვები ევროპაში აშშ-ის არსებობაზე, რომ მას აღარ გაეწია დახმარება ევროპელი პარტნიორებისათვის. ამასთან, საბჭოთა კავშირი ჯერ კიდევ რჩებოდა ანგარიშგასაწევ ძალად.<sup>2</sup>

რეალისტების საზრუნავი ცივი ომის დასრულების შემდეგ არსებითად განსხვავდება ლიბერალ-ინსტიტუციონალისტების საზრუნავისაგან. საბჭოთა მუქარის გაქრობის შემდეგ, თუ აშშ-იც დატოვებს კონტინენტს, ევროპულ სახელმწიფოებს შორის ურთიერთობები რადიკალურად შეიცვლება, და ისინი ერთმანეთს დიდი შიშითა და ეჭვის თვალთ დაუწყებენ ყურებას, როგორც ეს ცივი ომის დასაწყისში იყო. ევროპაში სიმშვიდის გარანტს წარმოადგენდა ორპოლუსიანობა, ბირთვული იარაღი და თანასწორი სამხედრო წონასწორობა.<sup>3</sup>

პლურალისტებისაგან განსხვავებით, რეალისტები მომავლის ევროპაში ევროპულ გაერთიანებებს ხედავენ დასუსტებულს და წინასწარმეტყველებენ “უკან დაბრუნებას მომავლისაკენ”, რაც გულისხმობს “ცივი ომის” წინა პერიოდის აღდგენას. ამდენად, ევროპაში წონასწორობის აღდგენამდე კონტინენტი ჩაეშვება ისეთ მოვლენებში, როგორც 1914 წლამდე ვითარდებოდა.

ზემოაღნიშნულის ფონზე, სახელმწიფოთა შორის სტაბილური თანამშრომლობა ჩიხში ამწყვედევს რა სტრუქტურული რეალიზმის ანომალიას, მან უნდა მიმართოს დამხმარე დამატებით ჰიპოთეზებს, რათა პასუხი გასცეს ტრანსატლანტიკურ, ასევე საერთო ევროპულ თანამშრომლობას. რეალისტურ ტრადიციებში ორი მიდგომა შეიძლება ეძიებდეს აღნიშნულზე პასუხს: ალიანსის თეორია და ჰეგემონური სტაბილურობის თეორია.<sup>4</sup>

### ალიანსის თეორია

ალიანსის თეორიის თანახმად, დასავლეთის სახელმწიფოებს შორის თანამშრომლობა აღქმული იყო საბჭოთა მუქარის წინააღმდეგ მოქმედი

1 Archer, Clive, *Organizing Europe-the institutions of integration*, Aberdeen, UK, Edward Arnold, 1994, p. 284.

2 იქვე, p. 286.

3 იქვე, p. 287.

4 Carlsnaes, Walter, Smith, Steve, *Foreign policy-the EC and changing perspectives in Europe*, Sage, London, 1994, p. 54.

ფუნქცია. თანამშრომლობა იყო იმ აუცილებლობის შედეგი, რომ გაერო-თიანებინა რესურსები, რათა გლობალურად შეეკავებინა საბჭოთა ძალა ცივი ომის დროს. როდესაც ეს აზრი თითქოს გვთავაზობს დამაჯერებელ ახსნა-განმარტებას ტრანსატლანტიკური უსაფრთხოების ურთიერთობებზე, ვინმემ შეიძლება გამოთქვას დამატებითი ვარაუდი ინტეგრაციის პროცესთან დაკავშირებით: რამდენადაც უსაფრთხოების მნიშვნელობა აჭარბებს ეკონომიკურ საკითხებს რეალისტურ სამყაროში, ეკონომიკური თანამშრომლობა დასავლეთ ევროპაში გამოწვეული იყო საბჭოთა მუქარის წინააღმდეგ ალიანსით.<sup>1</sup>

### ჰეგემონური სტაბილურობის თეორია

რეალისტური ტრადიციების მეორე მიდგომა, ჰეგემონური სტაბილურობის თეორია ამტკიცებს, რომ თანამშრომლობა სახელმწიფოებს შორის ჩნდება, როდესაც წამყვანი (ჰეგემონური) ძალა იცავს წესრიგს სისტემაში. უფრო სუსტ სახელმწიფოებს შორის თანამშრომლობა გამომდინარეობს ჰეგემონური ძალაუფლების არსებობიდან.

ჰეგემონური სტაბილურობის თეორია ვარაუდობს, რომ ამგვარი თანამშრომლობითი შეთანხმებები იმსხვერვა ჰეგემონური სისტემის შესუსტების შედეგად. როდესაც მიმდინარეობს დებატები იმის შესახებ, თუ რა ხარისხობრივი მაჩვენებლით დაეცა აშშ-ის ეკონომიკური სტატუსი მსოფლიოში უკანასკნელ ათწლეულებში, ალბათ უსაფრთხოა იმის მტკიცება, რომ აშშ-ის პოზიცია ევროპის პირისპირ საგრძნობლად შეიცვალა 1950-იანი წლებიდან. თუ ეს თეორია სიმართლეა, ინტერდასავლური თანამშრომლობა უნდა გამხდარიყო საგრძნობლად რთული ამ უკანასკნელ წლებში, ომის შემდგომ ადრეულ პერიოდთან შედარებით, როდესაც აშშ-ის სამხედრო და ეკონომიკური უპირატესობა იყო უდავო.<sup>2</sup>

მეცნიერთა გარკვეული ნაწილის მოსაზრებით, დასავლეთის ევროპულ სახელმწიფოებს შორის ომის შემდგომ უახლოეს პერიოდში თანამშრომლობის ფორმების წარმოქმნა უკავშირდება ამ სახელმწიფოების ექსტრემალურ ეკონომიკურ და სამხედრო სისუსტეს სუპერძალაუფლების

1 Carlsnaes, Walter, Smith, Steve, Foreign policy-the EC and changing perspectives in Europe, Sage, London, 1994, იქვე, p. 54.

2 იქვე, p. 53.

მქონეთა მიმართ.<sup>1</sup> იტალიელი მეცნიერი ენცო გრილი ევროპული მოძრაობის დასაწყისში ხედავს ევროპულ ასოციაციონიზმს.<sup>2</sup>

ევროპული თვითიდენტიფიკაციის მიზანი, როგორც აღვნიშნეთ, არც საბჭოთა კავშირისათვის იყო უცხო, როდესაც მას გაცნობიერებული ჰქონდა დასავლური ინტეგრაციის მნიშვნელობა. ამის თაობაზე უკვე 1987 წელს, სკკპ-ის გენერალური მდივანი მიხეილ გორბაჩოვი საუბრობდა “საერთო ევროპული სახლის” იდეის თაობაზე, რაც მეტყველებს საბჭოთა (ყოველ შემთხვევაში ამ ლიდერის) კავშირის დასავლური ასოციაციის მიზანზე.<sup>3</sup>

ამერიკელი მეცნიერი ენდრიუ მორავჩიკი ვარაუდობს, რომ ევროინტეგრაცია 1980-იან წლებში წინ წამოიწია ორი ფენომენით: პირველი, ზეეროვნული ინსტიტუციონალიზმი (ევროგაერთიანების ინსტიტუტები, როგორცაა, სასამართლო და ევროპარლამენტი), ტრანსნაციონალური ბიზნეს ლობი და სხვ. და მეორე, სახელმწიფოთაშორისი ინსტიტუციონალიზმი, რომელიც გულისხმობს ვაჭრობის პროცესს ხელისუფლებებს შორის, რომელიც აღინიშნა საერთო მნიშვნელობის აღმოჩენით, რათა დაცულ იქნეს სუვერენული უფლებები.<sup>4</sup>

გარდა ზემოაღნიშნულისა, ევროპული ინტეგრაციის ირგვლივ არსებული თეორიების მარაგი შეიძლება დაიყოს თეორიული ორიენტაციის 2 ძირითად ჯგუფად: ერთი საგარეო პოლიტიკის, და მეორე, ინტეგრაციის სფეროში. დანაწილება შეიძლება იყოს ძალზე ხელოვნური, მაგრამ პერსპექტივები განსხვავებულია: ერთი იწყება ეროვნული სახელმწიფოდან, ხოლო მეორე - ინტეგრირებული ერთიანობიდან.

მომდევნო განსხვავება კეთდება იმ თეორიებს შორის, რომლებიც მიმართავენ ინტეგრაციის პროცესის სხვადასხვა სტადიებს, ფორმაციის, ფუნქციონირებისა და სამომავლო მოვლენების ასპექტებს. ურთიერთდამოკიდებულებისა და ინტეგრაციის თეორია, ფედერალიზმის ეკონომიკური თეორია, კიბერნეტიკული სწავლების თეორია და ეროვნული ინტერესების თეორია უპირველესად კონცენტრირებენ პროცესზე, რომელიც იწვევს ინტეგრაციას. ორგანიზაციული თეორია, ჯგუფის თეორია, კოალიციის თეორია, გადაწყვეტილებათა შექმნის თეორია, ბიუროკრატიული ანალიზი, კოლექტიური მოქმედებების თეორია და რეჟიმის თეორია ძირითადად ეხება პოლიტიკური ორგანიზაციის ფუნქციონირებას.<sup>5</sup>

1 Gowland, D.A., O'neill B.C., Reid A.L., The European Mosaic-Contemporary politics, economics and culture, LONGMAN, London, 1995, p. 60.

2 Grilli, Enzo R., The European Community and the Developing Countries”, Cambridge University Press, 1993, p. 1.

3 Gowland, D.A., O'neill B.C., Reid A.L., The European Mosaic-Contemporary politics, economics and culture, LONGMAN, London, 1995, p. 287.

4 Carlsnaes, Walter, Smith, Steve, Foreign policy-the EC and changing perspectives in Europe, Sage, London, 1994, p. 122.

5 იქვე, p. 122.

## 2.4 მოკლე ისტორიული ექსკურსი

ევროპული ინტეგრაციის ისტორია ევროგაერთიანებების დამფუძნებელი ხელშეკრულებების გაფორმებით, მათი დამატება-შევსებითა და განვითარებით აღინიშნება.

### ევროგაერთიანება

1951 წლის 18 აპრილს, საფრანგეთის საგარეო საქმეთა მინისტრის რობერტ შუმანის განზრახვითა და გეგმით ხელმოწერილ იქნა ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების ხელშეკრულება (ECSC). იგი შეიქმნა ქვანახშირისა და ფოლადის საერთო ბაზრის ჩამოსაყალიბებლად, რომელიც ერთობლივი კონტროლისა და ამ ნედლი მასალის საბადოების დამუშავების საშუალებას იძლეოდა. ამ ხელშეკრულებით, მანამდე მხოლოდ ეროვნული სახელმწიფოს ექსკლუზიური საქმე გადავიდა ზესახელმწიფოებრივი ორგანიზაციის ხელში.<sup>1</sup>

1952 წლის 27 მაისს, ECSC-ის წევრმა ქვეყნებმა ხელი მოაწერეს ევროპული თავდაცვის გაერთიანების დამფუძნებელ ხელშეკრულებას (EDC). ამ ხელშეკრულების მიზანი იყო საერთო ევროპული არმიის დაარსება.<sup>2</sup>

აღნიშნული ECSC-ის წარმატებისა და EDC-ის შექმნის მცდელობას მოჰყვა ევროპული პოლიტიკური კავშირის შექმნის დამატებითი ინიციატივები. ამ უკანასკნელი გაერთიანების შექმნით განზრახული იყო წვერი ქვეყნების საგარეო ურთიერთობების კოორდინირება და თავდაცვით საქმეებზე პასუხისმგებლობის აღება, შემდგომ კი საერთო ბაზრის განვითარებისათვის, ცხოვრების დონის ამაღლებისა და დასაქმების მაჩვენებლების გაუმჯობესებისათვის ხელშეწყობა. მასში შემდგომში ინტეგრირდებოდა ECSC და EDC. თუმცა, შესაბამის მოლაპარაკებებზე საგარეო საქმეთა მინისტრებმა ვერ შეძლეს შეთანხმების მიღწევა, თუ რა დოზით უნდა დაეთმობთ სახელმწიფოებს სუვერენიტეტი და 1954 წელს საფრანგეთის ეროვნულ ასამბლეაში ევროპული პოლიტიკური კავშირის გეგმა

1 Weidenfeld, Warner, Wessels, Wolfgang, Europe from A to Z-guide to European integration, Institute für Europäische Politik, Belgium, 1997, p. 8.

2 იქვე, p. 8.

ჩავარდა.<sup>1</sup>

ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანება აყალიბებდა მოდელს, რომელიც უცვლელი დარჩა 7 წლის შემდეგ შექმნილი ევროპის ეკონომიკური გაერთიანებისა (EEC) და ატომური ენერჯის ევროპული გაერთიანების ფარგლებში (Euratom). თითოეულ მათგანს ჰყავდა მინისტრთა საბჭო და აღმასრულებელი (უმაღლესი ხელისუფალი ECSC-ში, კომისია დანარჩენი ორი გაერთიანებისათვის). მაგრამ მათ საზიაროდ ჰყავდათ სასამართლო და საპარლამენტო ორგანო, რომელიც ცნობილი იყო ასამბლეის სახით.

1987 წელს მოხდა ამ სამი გაერთიანების შერწყმა და არსებობა განაგრძეს ევროგაერთიანების შიგნით. შეიქმნა ერთი კომისია და ერთი მინისტრთა საბჭო, სასამართლოსა და საერთო ასამბლეის გვერდით. ორგანიზაციული ნიმუში გამოხატავდა, ერთი მხრივ, პირველი ექვსი საპარლამენტო დემოკრატიის ცნობილი ფილოსოფოსებისა (საერთო ასამბლეა), და, მეორე მხრივ, პოლიტიკური და ორგანიზაციული რეალობის მოთხოვნებს (მთავრობის წარმომადგენელთა შეთანხმების აუცილებლობა-მინისტრთა საბჭო).

როგორც აღვნიშნეთ, 7 წლით გვიან, 1957 წლის 25 მარტს დადებული რომის ხელშეკრულება აფუძნებს ევროპის ეკონომიკურ გაერთიანებასა და ევროპული ატომური ენერჯის გაერთიანებას. EEC-ის ჩარჩოებში ECSC-ის დამფუძნებელ წევრ ქვეყანას სურდა, შეექმნა საბაჟო კავშირი და საერთო ბაზარი, რათა ნებადართულიყო პირთა, მომსახურებისა და კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილება. ხოლო Euratom დაარსდა, რათა წახალისებინა ატომური ინდუსტრიის განვითარება დამფუძნებელ სახელმწიფოებში.<sup>2</sup>

1965 წლის 8 აპრილს ხელმოწერილი ე.წ. “შემრწყმელი ხელშეკრულებით” ECSC, EEC და Euratom ინსტიტუტები გაერთიანდა, შეიქმნა ერთიანი ინსტიტუციური სისტემა სამივე ამ გაერთიანებისათვის.<sup>3</sup>

1960-იან წლებში გაერთიანების სტაგნაციამ და კრიზისებმა ბიძგი მისცა ახალ იდეებს. დაარსდა ევროპული პოლიტიკური თანამშრომლობა (EPC), რომელიც წარმოადგენდა მთავარ ინსტრუმენტს ევროპული გაერთიანებების წევრი ქვეყნების საგარეო პოლიტიკის კოორდინირებისათვის.

ჰააგის სამიტმა და ევროპული საბჭოს გადაწყვეტილებამ 1971 და 1972 წლებში ნათელი გახადა სურვილი, საერთო ბაზარს შემატებოდა საერთო

1 Weidenfeld, Warner, Wessels, Wolfgang, Europe from A to Z-guide to European integration, Institute für Europäische Politik, Belgium, 1997, p. 8.

2 იქვე, p. 8.

3 იქვე, p. 8.

ეკონომიკური და ფულადი პოლიტიკა, რომლის მიზანაც იყო ეკონომიკური და ფულადი კავშირის (EMU) დაფუძნება 1980 წლისათვის. ამით უნდა შექმნილიყო მყარი სავალუტო კურსის სტრუქტურა ვალუტის შეუზღუდავი კონვერსიით. წევრ ქვეყნებს უნდა გადაეცათ ცენტრალური ეკონომიკური და ფულადი ძალაუფლება გაერთიანების ინსტიტუტებისთვის.

თუმცა, კრიზისმა და ფუნდამენტურად განსხვავებულმა შეხედულებებმა ინტეგრაციაზე, გამორიცხა ეკონომიკური და ფულადი პოლიტიკის კოორდინირების ნებისმიერი შესაძლებლობა და შესაბამისად, გაერთიანების ვალუტის კურსის სისტემის შექმნა. ინფლაციის წინააღმდეგ ბრძოლაში მოგვიანებით გამოიწვია ეკონომიკური და ფულადი პოლიტიკის დამთხვევა. 1979 წლის 1 იანვარს ძალაში შევიდა ევროპული ფულადი კავშირის ხელშეკრულება.

მიმდინარე ინტეგრაციის ერთ-ერთ ქვაკუთხედად იქცა ერთიანი ევროპული აქტი (SEA), რომელსაც ხელი მოეწერა ლუქსემბურგის სამიტზე სახელმწიფოთა და მთავრობის მეთაურთა მიერ. SEA-ს პრინციპული მიზანი იყო ერთიანი ბაზრის დასრულება-დაგვირგვინება, რომელიც გაერთიანების დამაარსებელ ხელშეკრულებებში იყო ჩადებული.

ერთიანი ბაზრის შედეგებმა, როგორც შიდა, ასევე საგარეო პოლიტიკაში, მნიშვნელოვნად გაზარდა ეფექტიანი გადაწყვეტილების მიღების საჭიროება. გაერთიანებებს რეაგირება უნდა მოეხდინათ ფულადი კავშირის, გარემოსთან დაკავშირებული უფლებამოსილებების, საგარეო პოლიტიკის, შიდა და საგარეო უსაფრთხოების საკითხებზე. ასევე საჭირო იყო გაერთიანების ინსტიტუტები. საჭირო იყო ეფექტიანი პოლიტიკური ხელმძღვანელობის, გამჭვირვალობის, მაკონტროლებელი საპარლამენტო სისტემისა და უფლებამოსილებათა დანაწილების ფედერალური სისტემის არსებობა.<sup>1</sup>

მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება ხელშეკრულებათა შესწორებების მოსამზადებლად სათანადო სამუშაოების დაწყებაზე.

## ევროკავშირი

მაასტრიხტში 1992 წლის 7 თებერვალს ხელმოწერილ იქნა ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულება, რომელიც მიიჩნევა რომის ხელშეკრულების

<sup>1</sup> Weidenfeld, Warner, Wessels, Wolfgang, Europe from A to Z-guide to European integration, Institute für Europäische Politik, Belgium, 1997, p. 8.



ყველაზე მრავლისმომცველ რეფორმად.

მაასტრიხტის სამიტმა გზა გაუკვალა ევროპული საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ახალ საფეხურს. მიღწეულ იქნა შეთანხმება, შემოდებულები ერთიანი მოქალაქეობა, გაზრდილი თანამშრომლობა მართლმსაჯულების საკითხებში, საშინაო საქმეებსა და საგარეო პოლიტიკაში. შეიცვალა და გადაიხედა ინსტიტუტების როლი და უფლებამოსილებები.

1999 წლის პირველ მაისს ძალაში შედის ამსტერდამში ხელმოწერილი ხელშეკრულება, რომელმაც მნიშვნელოვანი ცვლილებები შეიტანა ევროკავშირის შესახებ 1992 წლის ხელშეკრულებაში. აღნიშნულმა ხელშეკრულებამ ძირითადი აქცენტი გააკეთა მოქალაქეობასა და ადამიანის უფლებებზე, ევროპარლამენტის უფლებამოსილებების გაზრდის თვალსაზრისით დემოკრატიაზე, თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სფეროზე კავშირის ფარგლებში, საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის დასაწყისსა და იმ პერიოდისათვის მიმდინარე გაფართოების კვალდაკვალ ინსტიტუციურ რეფორმაზე. თუმცა, ზოგადად ევროპული ინტეგრაციის განვითარებით დაინტერესებული სახელმწიფოების მოლოდინი და მისწრაფებები ამ ხელშეკრულებით მაინც დაუკმაყოფილებელი დარჩა.

სწორედ აღნიშნული მიზნის მიღწევას ემსახურებოდა 2003 წელს ძალაში შესული ნიცის ხელშეკრულების მიღება, რომლითაც ძირითადად განხორციელდა ის ინსტიტუციური ცვლილებები, რომლებიც გადაუჭრელი დარჩა ამსტერდამის ხელშეკრულებით. სახელმწიფოთა ინტერესების წარმომადგენლობა (ევროკავშირის საბჭო) გადაწყვეტილების შექმნის მექანიზმში ორმაგი უმრავლესობის პრინციპით განისაზღვრა. ამან გააუმჯობესა წევრი ქვეყნის ინტერესების წარმომადგენლობის ადაპტაცია და ოპერატიული თავსებადობა კავშირის მართვისა და ინსტიტუციურ სისტემასთან.

გარდა აღნიშნულისა, კავშირის მმართველობისათვის არსებითი არც სხვა ინტერესთა წარმომადგენლობა დარჩენილა გაუმჯობესების გარეშე. გაიზარდა ევროპარლამენტის წევრთა, როგორც კავშირის წევრი სახელმწიფოების ხალხის წარმომადგენლების რაოდენობა, და შემცირდა კავშირის ინტერესთა წარმომადგენლობითი ორგანოს, ევროკომისიის წევრთა რაოდენობა.

ბოლო უმნიშვნელოვანესი სახელშეკრულებო რეფორმა განხორციელდა 2007 წლის 13 დეკემბერს ხელმოწერილი ე.წ. ლისაბონის ხელშეკრულებით, რომელიც ამოქმედდა 2009 წლის პირველ დეკემბერს. აღნიშნულმა ხელშეკრულებამ მნიშვნელოვნად შეცვალა მოქმედი დამფუძნებელი

ხელშეკრულებები, რომის ხელშეკრულება ევროგაერთიანების შესახებ დასათაურდა ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების სახელწოდებით. ლისაბონის ხელშეკრულების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ღირსებად უნდა ჩაითვალოს ის, რომ უფრო დახვეწილია ევროკავშირის, როგორც თეორიულად უკეთ იდენტიფიცირებული წარმონაქმნისადმი მიდგომა, და საბოლოოდ შესძინა კავშირს იურიდიული პირის მანამდე სადავო სტატუსი.

## 2.5 რეზიუმე

მრავალ ქვეყანას აქვს თავისი სპეციალური ინტერესები და გამორჩეული პროექტები. მაგრამ საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკაში განსხვავება ერთიანდება ორი საკითხის ირგვლივ, რაც უშუალო გავლენას ახდენს ევროპული ინსტიტუციონალიზაციის განვითარების ვექტორზე. აღნიშნული, შესაბამისად, გამოვლინებას ჰპოვებს დამფუძნებელი ხელშეკრულებების ცვლილებების შედეგად ჩამოყალიბებულ, ერთი მხრივ, ევროკავშირის ინსტიტუციურ არქიტექტურასა, და მეორე მხრივ, გადაწყვეტილების შექმნის მექანიზმში:

1. სახელმწიფოთაშორისი მეთოდი გაერთიანების მეთოდის წინააღმდეგ და

2. ატლანტიციზმი ევროპეიზმის წინააღმდეგ.

მიუხედავად იმისა, რომ ინდივიდუალური წევრი ქვეყნების კონკრეტული პოზიციები ამ საკითხებთან დაკავშირებით შეიძლება სადავო იყოს, შესაძლებელია გამოვყოთ ოთხი ზოგადი ჯგუფი:

1. სახელმწიფოთაშორისო/ატლანტიცისტები;

2. კომუნტარიანები<sup>1</sup>/ევროპეისტები;

3. კომუნტარიანები/ატლანტიცისტები;

4. სახელმწიფოთაშორისო/ევროპეისტები.<sup>2</sup>

ევროკავშირი, როგორც ევროპული ინტეგრაციის განვითარების სტადია, კომპლექსური ხასიათის გრძელვადიანი ამოცანების გადასაწყვეტად

1 ევროგაერთიანებისა და ევროკავშირის პრინციპების მხარდამჭერი.

2 Norgaard, Ole, Pedersen, Thomas, and Petersen, Nikolaj, The European community in world politics, Pinter Publishers, 1993, p. 23.

ჩამოყალიბებული სტრუქტურა.<sup>1</sup>

ზოგიერთი მკვლევარი ცდილობდა 1991 წლის დეკემბერში ევროგაერთიანების ლიდერთა შეხვედრა, რომელიც გაიმართა მასტრიხტის ხელშეკრულების მისაღებად, შეედარებინა ფედერალური კონვენტის სხდომათა სესიებს, რომელიც გაიმართა ფილადელფიაში 1787 წელს, აშშ-ის დამფუძნებელი მამების მიერ.

ინგლისელი მეცნიერის, პიტერ კოფის მოსაზრებით, შედარება მოკლებულია რეალობას.<sup>2</sup> როგორც ამერიკის შეერთებული შტატები არ არის ამერიკა, ისე ევროგაერთიანება არ წარმოადგენს ევროპას. თუმცა, ორივე შემთხვევაში ეს ორი წარმონაქმნი თავიანთი კონტინენტის ეკონომიკური და პოლიტიკური ლოკომოტივებია და მათ მეზობელ სახელმწიფოებს სურთ, მჭიდროდ დაუკავშირდნენ და ინტეგრირდნენ მათთან.<sup>3</sup>

რაც შეეხება ზოგადად ევროპულ სამართალს, იგი ახალი მოვლენაა, რომელიც XX საუკუნის II ნახევარში ჩამოყალიბდა. საერთოდ, ასაკს სამართლისათვის აქვს არსებითი მნიშვნელობა, რაც უპირველეს ყოვლისა, იმაზე მეტყველებს, რომ ის არის არა ისტორიული შემთხვევითობა, არამედ დროის ობიექტური მოთხოვნების კანონზომიერი ანარეკლი.

თუმცა, ევროპული სამართალი არ საჭიროებს შედევათებს ახალგაზრდობის გამო. იგი პასუხობს ყველაზე მკაცრ მოთხოვნებს, რომლებიც წარედგინება სამართლის ნებისმიერ დარგს-მველსაც და ახალსაც. ევროპული სამართალი გამოირჩევა პროგრესული მიდგომებით თავისი საგნის რეგულირებისადმი, ინსტიტუტებისა და ცალკეული ნორმების დამუშავებით, მათი ურთიერთმეთანხმებულობითა და, რაც განსაკუთრებით უნდა აღინიშნოს, ეფექტიანობით.<sup>4</sup>

ევროპული სამართალი არის ინტეგრაციის როგორც პროდუქტი, ისე ინსტრუმენტი. ევროპული სამართლის წარმოშობით დაიწყო ახალი და მეტად მნიშვნელოვანი ეტაპი სახელმწიფოსა და სამართლის მსოფლიო ისტორიაში. სრულებით საკმარისია აღინიშნოს, რომ მასში წარმატებით თანაარსებობს კონტინენტური და საერთო სამართლის იდეები და ნორმები, სუვერენიტეტისა და ზეეროვნულობის პრინციპები, ერთი მხრივ, საერთაშორისო და მეორე მხრივ, ეროვნულ სამართალს შორის ურთიერთმეთანხმებულობა.<sup>5</sup>

1 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М, Юрист, 1998, с. 46.

2 Coffey, Peter, The future of Europe, Edward Elgar Publishing Limited, 1995, p. 64.

3 იქვე, p. 5.

4 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 5.

5 იქვე, с. 10.



თავი III

## ევროკავშირის კონსტიტუციური წყაროები

---

დამფუძნებელი ხელშეკრულებები

დამფუძნებელი ხელშეკრულებების გადასინჯვა



### III. ევროკავშირის კონსტიტუციური წყაროები

#### 3.1 დამფუძნებელი ხელშეკრულებები

##### ბუნება

ჩვენ მიერ ზემოთ განხილულ იქნა ევროგაერთიანებისა და ევროკავშირის დაარსების ისტორიული ასპექტები და ტენდენციები. ასევე აღინიშნა იმ ძირითადი ხელშეკრულებების შესახებ, რომლებიც კავშირის განვითარების საკვანძო ეტაპებზე ქმნიდა კონსტიტუციურ ფუნდამენტს.

მთლიანობაში ევროკავშირის, როგორც ინსტიტუციური ორგანიზაციის სისტემა და სამართლებრივი ჩარჩო ჩამოყალიბებულია რამდენიმე კონსტიტუციური მნიშვნელობის დოკუმენტში. კონსტიტუციური სამართლის პერსპექტივიდან, ევროკავშირი დაუწერელი კონსტიტუციის საფუძველზეა აგებული. აღნიშნული ნიშნავს იმას, რომ ევროკავშირში ფორმალური კონსტიტუცია არ არსებობს. თუმცა, მიღებულია ისეთი სადამფუძნებლო დოკუმენტები, რომლებიც განამტკიცებს კავშირის კონსტიტუციურ-სამართლებრივ პრინციპებს. სხვაგვარად ევროკავშირის ფუნქციონირება და მსგავსი ხარისხის განვითარების მიღწევა შეუძლებელი იქნებოდა.

ევროკავშირის დამფუძნებელი აქტები რომ კონსტიტუცია არ გახლავთ, ეს მათი სახელშეკრულებო თვისებიდან მომდინარეობს. კერძოდ, ყველა დოკუმენტი, რომელმაც დააფუძნა და განავითარა ევროგაერთიანება, ხოლო შემდგომ - ევროკავშირი, წევრ ქვეყნებს შორის გაფორმებულ ხელშეკრულებას წარმოადგენს, რომლებიც ექვემდებარება ეროვნული პარლამენტების მიერ რატიფიკაციას. ეს არის ხელშეკრულება დამფუძნებელ მხარეებს - წევრ ქვეყნებს შორის.

თუმცა, ამ აქტების სახელშეკრულებო ბუნება არ გამორიცხავს მათ კონსტიტუციურ ბუნებას. დაწყებული რეგულირების სფეროებით, სტრუქტურითა და არქიტექტონიკით დასრულებული, აღნიშნული დოკუმენტები იმეორებენ კონსტიტუციონალიზმის ძირითად პრინციპებს.

სახელშეკრულებო ბუნება ინტეგრაციის შინაარსითაა განპირობებული

ლი. უზენაესი კანონმდებელი ხელშემკვრელი მხარეებია და არა საერთო სახალხო წარმომადგენლობითი ორგანო – ევროპული პარლამენტი. ცნობილი პოსტულატი, რომ ევროკავშირს არ გააჩნია “კომპეტენციის განსაზღვრის კომპეტენცია”<sup>1</sup>, კონსტიტუციურ ნორმაშემოქმედების პროცესზეც აისახება.

აღნიშნავია, კონსტიტუციონალიზმში კონსტიტუციასა და სახელმწიფოს მოქალაქეებს შორის პირდაპირი კავშირი ერთ-ერთი ფუძემდებლური პრინციპია. აღნიშნული თეორიით, კონსტიტუცია მოქალაქეებს შორის საერთო ღირებულებებზე დაფუძნებული შეთანხმებაა.<sup>2</sup>

ამ კუთხით, ევროკავშირში არსებობს კავშირის მოქალაქეობის ინსტიტუტი. თუმცა, კონსტიტუციისაგან განსხვავებით, კავშირის მოქალაქეობა კონსტიტუციასთან მიმართებაში შემოიფარგლება მხოლოდ არსებული საერთაშორისო სამართლებრივი პრინციპებით, როგორცაა საკანონმდებლო ორგანოების, ან რეფერენდუმების გზით რატიფიკაციის პროცესი. ამ პროცესში ევროკავშირის პარლამენტი კლასიკურ საპარლამენტო როლს არ ასრულებს, იმის მიუხედავად, რომ არსებობს ევროკავშირის მოქალაქეთა ერთობლიობა, როგორც პოლიტიკური ორგანიზმი, რომელსაც იგი წარმოადგენს ევროკავშირის დონეზე.

ევროკავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებები დროთა განმავლობაში იცვლებოდა. იცვლებოდა მათი რაოდენობა, რამდენადაც ღრმავდებოდა ინტეგრაცია. კონსტიტუციონალიზმის თვისებების შეფასება თითოეულ მათგანზე შრომატევადია და სცილდება განსახილველი თემის შინაარსს. ამდენად, მიზანშეწონილია ამჟამად მოქმედი, 2009 წელს ძალაში შესული ე.წ. ლისაბონის ხელშეკრულებით შემოვიფარგლოთ.

## “ევროპის კონსტიტუცია”

ევროკავშირი ახლოს იყო საკუთრივ კონსტიტუციის სახელწოდების დოკუმენტის მიღებასთან. მე-20 საუკუნის დასრულებისთანავე, ევროპელ ლიდერთა დიდი ნაწილი აცნობიერებდა, რომ ევროკავშირს ესაჭიროებოდა განახლება, კონსტიტუციური ფუნდამენტის გამყარება.

აღნიშნული მიზნით მოწვეულ იქნა კონვენტი ევროპის მომავლის

1 გაბრიჩიძე, ვაგა, ინსტიტუციონალური წინასწორობა, როგორც ევროპის გაერთიანების კონსტიტუციური პრინციპი, დისერტაცია, 2004, გვ. 7.

2 ბენუა-რომერი, ფლორანს, კლეზისი, ჰაინრიხ, `ევროპის საბჭოს სამართალი ერთიანი პანევროპული სამართლებრივი სივრცისაკენ`, ევროპის საბჭოს გამომცემლობა, <http://book.coe.int>, 2005, გვ. 19.



შესახებ. კონვენტის თავდაპირველი დღის წესრიგის მიუხედავად, რომელიც ითვალისწინებდა კომპეტენციების დანაწილების საკითხებს და ადამიანის ფუნდამენტური უფლებების ქარტიის ინკორპორაციას, კონვენტმა შექმნა ფართო შინაარსის კონსტიტუციის პროექტი.<sup>1</sup>

კონვენტის მიერ კონსტიტუციის პროექტის შემუშავების შემდეგ, ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მთავრობისა და სახელმწიფოს მეთაურებმა, 2004 წელს რომში ხელი მოაწერეს ხელშეკრულებას “ევროპის კონსტიტუციის შესახებ”. სახელწოდებიდან ნათელია, რომ ეს სამართლებრივი დოკუმენტი არ ანაცვლებდა სახელშეკრულებო სისტემას. იგი რჩებოდა ხელშეკრულებად. შესაბამისად, კონსტიტუციური დატვირთვა ძირითადად მის შინაარსზე იყო გათვლილი, და მცირედით - ფორმალურ სახელწოდებაზე.

იმის მიუხედავად, რომ აღნიშნულ დოკუმენტს ყველა ქვეყნის წარმომადგენელმა მოაწერა ხელი, დოკუმენტი არ იქნა რატიფიცირებული. საფრანგეთისა და ნიდერლანდების სამეფოს ამომრჩევლებმა 2005 წელს რეფერენდუმზე მხარი არ დაუჭირეს კონსტიტუციის რატიფიცირებას. რატიფიცირების შემდგომი პროცედურები შეწყდა სხვა ქვეყნებშიც.

კონსტიტუციური ხელშეკრულება შედგებოდა 4 ძირითადი ნაწილისაგან. მისი ტიპური კონსტიტუციური პრეამბულა აღწერს ევროპის ისტორიას, მემკვიდრეობას და საერთო სულისკვეთებას.

ხელშეკრულების პირველი ნაწილი ეძღვნება პრინციპებს, მიზნებსა და ინსტიტუციურ დებულებებს ევროკავშირის ახალი მმართველობის შესახებ. კერძოდ, კავშირისა და მისი მიზნების განმარტება, კავშირის მოქალაქეობა და ფუნდამენტური უფლებები, კავშირის კომპეტენცია, ორგანოები, კავშირის კომპეტენციის აღსრულება, კავშირის დემოკრატიული ცხოვრება, ფინანსები, კავშირი და მეზობლები, და წევრობა.

კონსტიტუციური ხელშეკრულების მეორე ნაწილი ეძღვნებოდა ფუნდამენტური უფლებების ევროპულ ქარტიას. აღნიშნული დოკუმენტი პირველად იქნა ინკორპორირებული კავშირის დამფუძნებელი აქტების სისტემაში და მთლიანად, კავშირის ინტეგრაციაში. ეს ნაწილი ცალკე განიხილავდა ღირსებას, თავისუფლებას, თანასწორობასა და სხვა ფუნდამენტურ უფლებებს, რომლებიც განმტკიცებულია კავშირში.

მესამე ნაწილი შეეხებოდა ევროკავშირის ფუნქციონირებასა და მისი პოლიტიკის მართვას. განსაზღვრული იყო კავშირის საშინაო და საგარეო პოლიტიკა, მისი ორგანოების ფუნქციონირება.

მე-4 ნაწილი აჯგუფებდა ზოგად და დასკვნით დებულებებს, მათ შო-

1 [http://www.proyectos.cchs.csic.es/euroconstitution/Treaties/Treaty\\_Const.htm](http://www.proyectos.cchs.csic.es/euroconstitution/Treaties/Treaty_Const.htm).

რის, კონსტიტუციის ამოქმედებისა და კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ ნორმებს.

ძირითადი კონსტიტუციური ტექსტის გარდა, მას თან ერთვოდა რამდენიმე მნიშვნელოვანი ოქმი, როგორცაა, ოქმები ევროკავშირში ეროვნული პარლამენტების როლის შესახებ, სუბსიდიარობისა და პროპორციულობის გამოყენების შესახებ, ევროჯგუფის შესახებ და ა.შ.

შინაარსობრივად, კონსტიტუცია ითვალისწინებდა ახალ პოსტულატებს ევროპული ინტეგრაციის გაღრმავების პროცესში. სწორედ ეს დებულებები, ერთი მხრივ, ქმნიდა კონსტიტუციურ ინოვაციებს ევროკავშირის ინტეგრაციის ხელშესაწყობად და, მეორე მხრივ, იწვევდა ცხარე დისკუსიებს ევროპულ საზოგადოებაში.

კონსტიტუციური ხელშეკრულების ძირითადი სიახლეები შესაძლებელია დაჯგუფდეს მისი ნაწილების მიხედვით.

### დამფუძნებელი პრინციპები

ფუნდამენტური უფლებების შესახებ ევროპული ქარტიის ინკორპორაციის წყალობით, კავშირის დამფუძნებელ პრინციპებში კავშირის ღირებულებები და მიზნები კავშირის მოქალაქეებთანაა უშუალოდ დაკავშირებული.

ევროკავშირის ენიჭებოდა ერთიანი იურიდიული პირის სტატუსი. მკაფიოდ განისაზღვრა კავშირისა და წევრ ქვეყნებს შორის კომპეტენციების დანაწილების პრინციპები (ექსკლუზიური, დანაწილებული და ხელშემწყობი). პირველად იქნა გათვალისწინებული კავშირიდან ნებაყოფლობითი გასვლის ნორმა, ანუ რეცესიის უფლება.

პროექტი ითვალისწინებდა ევროპული კანონებისა და ევროპული ჩარჩო კანონმდებლობის ცნებას.

### ინსტიტუტები

ახლებურად რეგულირდებოდა ევროპარლამენტში ადგილების დანაწილება წევრ ქვეყნებს შორის. ოფიციალურ ინსტიტუტად ყალიბდებოდა ევროპული საბჭო, რომელსაც ხელმძღვანელობდა 2,5 წლის ვადით არჩეული თავმჯდომარე. ამდენად, იცვლებოდა როტაციის წესით თავმჯდომარეობა. კონსტიტუცია ასევე ადგენდა, რომ 2014 წლიდან ევროკომისიის წევრთა რაოდენობა შემცირდებოდა და არ დაემთხვეოდა წევრი

ქვეყნების რაოდენობას.

მნიშვნელოვანი სიახლე გახლდათ ის, რომ ევროკომისიის თავმჯდომარეს ირჩევდა ევროპარლამენტი, ევროპული საბჭოს ინიციატივის საფუძველზე.

### გადაწყვეტილების მიღება

კონსტიტუცია ამკვიდრებდა გადაწყვეტილების მიღების ახალ მექანიზმებს, ე.წ. ორმაგი უმრავლესობის სისტემას, რომლის მიხედვით, წევრი ქვეყნების 55%, რომელიც წარმოადგენს მოსახლეობის 65% პროცენტს, შეადგენს კვალიფიციურ უმრავლესობას. ამ სისტემით ევროკავშირის (მინისტრთა) საბჭოში გადაწყვეტილებები მიიღებოდა 20 არსებულ და 20 ახალ სფეროში.

ევროკავშირის (მინისტრთა) საბჭოსა და ევროპარლამენტს ენიჭებოდათ უფლება, ერთობლივი მოქმედებით მიეღოთ ევროკავშირის კანონები და ევროპული ჩარჩო კანონმდებლობა.

### კავშირის პოლიტიკა

ევროზონაში შემავალ ქვეყნებს შორის უმჯობესდებოდა ეკონომიკური კოორდინაცია. ამით ხდებოდა ევროზონის წევრთა არაფორმალური როლის აღიარება.

კონსტიტუცია აუქმებდა ე.წ. “სამი სვეტის” სისტემას. მეორე და მესამე სვეტები, რომლებიც საჭიროებდა სახელმწიფოთაშორისო გადაწყვეტილებებს, მოექცა კავშირის ჩარჩოებში.

საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკური მიმართულებები ძლიერდებოდა კავშირის საგარეო საქმეთა მინისტრის ინსტიტუტის შემოღებით. ასევე იქმნებოდა ევროპული თავდაცვის სააგენტო, რაც აძლიერებდა საერთო თავდაცვის პოლიტიკას.

მნიშვნელოვნად უმჯობესდებოდა თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სფერო. აღსანიშნავია, რომ კავშირში იქმნებოდა კავშირის საჯარო პროკურატურა.<sup>1</sup>

კონსტიტუციის ძირითადი მიზანი გახლდათ ევროკავშირის ინსტიტუტების პროდუქტიულობის გაზრდა და დემოკრატიის ხარისხის ამაღლება.<sup>2</sup>

1 [http://europa.eu/scadplus/constitution/introduction\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/constitution/introduction_en.htm)  
 2 [www.robert-schuman.eu/doc/divers/lisbonne/en/10fiches.pdf](http://www.robert-schuman.eu/doc/divers/lisbonne/en/10fiches.pdf)

უნდა აღინიშნოს, რომ მიუხედავად იმისა, რომ რეფერენდუმებზე ჩავარდა ევროკავშირის კონსტიტუციის მიღება, მის ნაცვლად მომდევნო წლებში მიღებულ იქნა ახალი დამფუძნებელი ხელშეკრულებები, სადაც გათვალისწინებულია ზემოთ აღწერილი მრავალი ის ახალი კონცეფცია და პრინციპი, რომელიც რეგულირდებოდა კონსტიტუციის პროექტით. ამდენად, აღნიშნული ხელშეკრულებების ამოქმედებით რეალურად დაიწყო ახალი ეპოქა ევროკავშირის კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში.

### ხელშეკრულება ევროკავშირის შესახებ (TEU)

იმის მიუხედავად, რომ ევროპის კონსტიტუცია არ იქნა მიღებული, ევროკავშირში, როგორც აღვნიშნეთ, მოქმედებს კონსტიტუციური, დამფუძნებელი სამართლებრივი აქტები.

მას შემდეგ, რაც რეფერენდუმებზე ჩავარდა კონსტიტუცია, წევრი ქვეყნების წარმომადგენლებმა შექმნეს “ბრძენ კაცთა ჯგუფი”, რომელსაც უნდა წარმოედგინა ანგარიში, როგორ უნდა ემოქმედა ევროკავშირის კონსტიტუციის ჩავარდნის შემდეგ. აღნიშნულმა ჯგუფმა, რომელსაც ეწოდა “ამატოს ჯგუფი” (Amato Group), წარმოადგინა ანგარიში, რომელიც ითვალისწინებდა სახელმწიფოთაშორისო კონფერენციის მოწვევას და ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების გადასინჯვას.

აღნიშნულის საფუძველზე, 2007 წელს ლისაბონში შეკრებილმა სახელმწიფოთაშორისმა კონფერენციამ უარი თქვა კონსტიტუციის მიღებაზე და არჩია არსებული ხელშეკრულებების გადასინჯვა იმგვარად, რომ შექმნილიყო ახალი სამართლებრივი ჩარჩო ევროკავშირის ფუნქციონირებისათვის. ახალ ხელშეკრულებებს ხელი მოეწერა 2007 წლის 13 დეკემბერს, რომელიც ასევე ითვალისწინებდა წევრი ქვეყნების მიერ მის რატიფიცირებას და ამოქმედებას 2009 წლისათვის.

ახალი ხელშეკრულებების კონსტიტუციური სახელწოდება ტექსტში არსადაა მოხსენიებული. თუ კონსტიტუცია ითვალისწინებდა მანამდე მოქმედი ხელშეკრულებების გაუქმებას და მათი ერთი საკონსტიტუციო ტექსტით ჩანაცვლებას, კონსტიტუციაზე უარის თქმით კავშირმა აირჩია არსებული ხელშეკრულებების გადასინჯვა. რიგი წევრი ქვეყნების მოთხოვნის გათვალისწინებით, გადასინჯვის ხელშეკრულებიდან ამოღებულია “კონსტიტუციური” სიმბოლიკა - ტერმინები კონსტიტუცია, საგარეო საქმეთა მინისტრი, კანონი, კავშირის სიმბოლიკა - დროშა, ჰიმნი, სლოგანი და ა.შ.

ამდენად, ევროკავშირის კონსტიტუციის როლს ასრულებს ლისაბონის 2007 წლის სამიტზე ხელმოწერილი ორი თანაბარი იურიდიული ძალის მქონე ხელშეკრულება. მათგან, ერთს ეწოდება ხელშეკრულება “ევროკავშირის შესახებ”, ხოლო მეორეს - ხელშეკრულება “ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ”. ხელშეკრულებები ერთმანეთისაგან განსხვავებულ ურთიერთობებს არეგულირებს, თუმცა, ერთმანეთს ავსებს. ისინი ევროკავშირის კონსტიტუციური სამართლის ნაწილებად მიიჩნევა.<sup>1</sup>

“ევროკავშირის შესახებ” ხელშეკრულება, “ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ” ხელშეკრულებისაგან განსხვავებით, შეიძლება განვმარტოთ, როგორც ზოგადი კონსტიტუციური ნაწილი. იგი აყალიბებს კავშირის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპების სისტემას, მართვის პრინციპებსა და ფუნდამენტურ დებულებებს.

ხელშეკრულება შედგება პრეამბულისა და 6 თავისაგან. პირველი, ზოგადი დებულებების ნაწილი განსაზღვრავს კავშირის მიზნებს, რამაც მისი დაფუძნება განაპირობა. მისი კონსტიტუციური დამფუძნებელი ბუნება იმაში ვლინდება, რომ ზოგადი დებულებების ნაწილში ხელშეკრულება განსაზღვრავს კავშირსა და წევრ სახელმწიფოებს შორის სუვერენიტეტის დანაწილების პრინციპებს. ეს ის პრინციპებია, რომლებიც აღწერილი იყო კონსტიტუციის პროექტშიც: გადაცემის, სუბსიდიარობისა და პროპორციულობის პრინციპები.

ზოგად დებულებებში მოცემული ნორმებით, ევროკავშირი მიუერთდა ადამიანის უფლებათა და ფუნდამენტურ თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციას.

მომდევნო ცალკე თავი ეძღვნება იმ დემოკრატიულ პრინციპებს, რომელთაც ეფუძნება კავშირი. წარმომადგენლობითი დემოკრატია საყოველთაო თანასწორობის საფუძველზე, ევროპარლამენტის მიერ მოქალაქეთა წარმომადგენლობის განხორციელება ევროკავშირის დემოკრატიის საფუძველებია.

კავშირის დემოკრატიული ხარისხის გაუმჯობესების თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი სიახლე მოცემულია ხელშეკრულების ამ ნაწილში, რომლითაც განმტკიცებულია ეროვნული პარლამენტების აქტიური როლი ევროკავშირის ფუნქციონირებაში. ნორმატიული აქტების პროექტების შესახებ ნოტიფიკაციის უფლება, უფლება, უზრუნველყონ, რომ სუბსიდიარობის პრინციპები დაცულია, დამფუძნებელ ხელშეკრულებათა გა-

<sup>1</sup> ლისაბონის ხელშეკრულების ძირითადი პრინციპები ღირებულებები და სხვა სასარგებლო ინფორმაცია გადმოცემულია ევროკომისიის მიერ შემუშავებულ სახელმძღვანელოში – Guide to the Lisbon treaty, ec.europa.eu/publications.

დასინჯვაში მონაწილეობა – მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტებია ეროვნული პარლამენტების ხელში, გავლენა მოახდინონ ევროკავშირის დონეზე გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესზე.

მომდევნო თავი ეძღვნება ევროკავშირის ინსტიტუციურ სისტემას. ხელშეკრულება მკაფიოდ განსაზღვრავს კავშირის “კონსტიტუციურ” ორგანოებს:

1. ევროპული პარლამენტი;
2. ევროპული საბჭო;
3. ევროკავშირის საბჭო;
4. ევროპული კომისია;
5. ევროკავშირის სასამართლო;
6. ევროპული ცენტრალური ბანკი;
7. აუდიტორული სასამართლო.

აღნიშნული ორგანოები ქმნიან კავშირის ინსტიტუციონალიზაციას. ამ თავში ჩამოყალიბებულია ევროკავშირის ინსტიტუტების ძირითადი დებულებები, რომლებიც განსაზღვრავს მათ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ბუნებას, მანდატს, კომპეტენციას, ფორმირებასა და ურთიერთობებს კავშირის სხვა ორგანოებთან. ეს სწორედ ის სამართლებრივი ნორმებია, რომლებიც ხელისუფლების შტოებისა და ორგანოების ურთიერთობას არეგულირებს. თითოეული ამ ინსტიტუტის “კონსტიტუციური” მანდატი და სახელისუფლებო ურთიერთობები დეტალურად იქნება განხილული ნაშრომის მომდევნო ნაწილებში.

ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სიახლეა მე-4 თავში მოცემული დებულებები გაუმჯობესებული თანამშრომლობის შესახებ. აღნიშნული პრინციპი უფლებას ანიჭებს წევრ ქვეყნებს, რომელთაც სურთ მეტი ინტეგრაცია და თანამშრომლობა ერთმანეთში, კავშირის არაექსკლუზიურ სფეროებში, შეთანხმების საფუძველზე ისარგებლონ კავშირის ინსტიტუტებით, ამ მიმართულებით ურთიერთობების მოსაწესრიგებლად.

ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მომდევნო, მე-5 თავი განსაზღვრავს კავშირის საგარეო პოლიტიკური ქმედების ზოგად დებულებებსა და საერთო საგარეო და უსაფრთხოების სპეციფიკურ დებულებებს, რაც, თავისი შინაარსიდან გამომდინარე, კონსტიტუციური მნიშვნელობის დებულებებს განეკუთვნება.

აღნიშნული თავის პირველი ნაწილი ეხება კავშირის საგარეო ქმედებას. ხელშეკრულებაში მოცემულია პრინციპები, რომელსაც ეფუძნება კავშირის საგარეო ქმედება: დემოკრატია, კანონიერება, ადამიანის უფლება-

თა პატივისცემა, გაეროს ქარტიებისა და საერთაშორისო სამართლის დაცვა. კავშირის სტრატეგიულ ინტერესებსა და მიზნებს საგარეო ქმედების სფეროში განსაზღვრავს ევროპული საბჭო.

მე-2 ნაწილი ეთმობა კავშირის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის დეტალურ რეგულირებებს. ძირითადი პრინციპია კავშირის უსაფრთხოება. კავშირის კომპეტენცია საერთო საგარეო და უსაფრთხოების საკითხებში სწორედ კავშირის უსაფრთხოებას უკავშირდება და მისგან გამომდინარეობს მისი მოქმედების უფლებამოსილებები. კავშირის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკას განსაზღვრავენ ევროპული საბჭო და ევროკავშირის საბჭო. მას ადასრულებენ, ერთი მხრივ, კავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი საერთო საგარეო და უსაფრთხოების საკითხებში (კონსტიტუციის პროექტით გათვალისწინებული უწინდელი კავშირის საგარეო საქმეთა მინისტრი), და მეორე მხრივ, წევრი ქვეყნები. ამ სფეროში ევროპარლამენტისა და ევროკომისიის როლი ცალკე განისაზღვრება.

ამავე თავში ხელშეკრულება დეტალურად განსაზღვრავს საერთო საგარეო და უსაფრთხოების საკითხებში კავშირის უმაღლესი წარმომადგენლის როლსა და მანდატს. იგი ამ პოლიტიკურ მიმართულებაში წარმოადგენს კავშირს და იცავს მის ინტერესებს. იგი კავშირის სახელით აწარმოებს მოლაპარაკებებს მესამე მხარეებთან, საერთაშორისო ორგანიზაციებსა და კონფერენციებში.

საერთაშორისო ვითარების გათვალისწინებით, კავშირი უფლებამოსილია მიიღოს აუცილებელი გადაწყვეტილებები, რომლებიც საჭიროა კავშირის ოპერატიული მოქმედებისათვის. ამ გადაწყვეტილებით განისაზღვრება მისი მიზნები, ფარგლები და ის საშუალებები, რომლებიც ხელმისაწვდომია კავშირისათვის, ასევე საჭიროებისამებრ, ამ გადაწყვეტილებათა მოქმედების ვადა და მათი განხორციელებისათვის საჭირო პირობები.

ცალკეულ გეოგრაფიულ ან თემატურ საკითხზე კავშირის მიდგომის დასაფიქსირებლად, გადაწყვეტილებას იღებს საბჭო. კავშირის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში ინიციატივის უფლებით სარგებლობს ნებისმიერი წევრი ქვეყანა, უმაღლესი წარმომადგენელი დამოუკიდებლად ან კომისიის მხარდაჭერით. აქვეა განსაზღვრული ნორმები, რა პროცედურის დაცვით ხორციელდება საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში ევროპული საბჭოსა და საბჭოს მიერ გადაწყვეტილების მიღება. ამ სფეროში, როგორც წესი, გამოიყენება ერთსულოვანი გადაწყვეტილებები, ხოლო საგამონაკლისო ნორმები კვალიფიციური უმრავლესობით გადაწყვეტილების მისაღებად დადგე-

ნილია ხელშეკრულებით.

ამ ნაწილით გათვალისწინებულ სფეროებში კავშირი უფლებამოსილია, ხელშეკრულებები გააფორმოს ერთ ან რამდენიმე ქვეყანასთან ან საერთაშორისო ორგანიზაციასთან. საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში წარმოშობილი ადმინისტრაციული ხარჯები იფარება კავშირის ბიუჯეტით.

კავშირის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის კერძო ნაწილის შემადგენელია კავშირის საერთო უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკა. მისი მიზანია, უზრუნველყოს კავშირი სამოქმედო შესაძლებლობებით სამოქალაქო და სამხედრო საშუალებებზე. კავშირი მათ იყენებს კავშირის საზღვრებს გარეთ სამშვიდობო, კონფლიქტების პრევენციისა და საერთაშორისო უსაფრთხოების გასაძლიერებლად, გაეროს ქარტიების მიხედვით.

საერთო უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკა ითვალისწინებს კავშირის საერთო თავდაცვის პოლიტიკის თანდათანობით ჩამოყალიბებას. მისი შედეგი საერთო თავდაცვაა. ხელშეკრულების თანახმად, თუ რომელიმე წევრი ქვეყანა გახდება შეიარაღებული აგრესიის მსხვერპლი, წევრი ქვეყნები ვალდებული არიან, აღმოუჩინონ მას დახმარება ყველა საშუალებით.

და ბოლოს, გარდამავალი დებულებები (VI თავი) შეიცავს ნორმებს ამ ხელშეკრულების გადასინჯვის პროცედურებთან დაკავშირებით. აღსანიშნავია, რომ ხელშეკრულების გადასინჯვის ეს წესები ასევე ვრცელდება ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებაზე.

ამდენად, ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულება, კონსტიტუციის ჩავარდნის მიუხედავად, კავშირის ახალი ინტეგრაციული იმპულსის წყაროა. მისი საშუალებით ნორმებად იქცა ისეთი მნიშვნელოვანი და გაბედული პრინციპები, რომლებიც ადრე მხოლოდ თეორიული მსჯელობის საგანი იყო სხვადასხვა მიმდინარეობის სკოლების წარმომადგენელთათვის.

## ხელშეკრულება ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ (TFEU)

“ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ” ხელშეკრულებას “ევროკავშირის შესახებ” ხელშეკრულების თანაბარი იურიდიული ძალა აქვს და მასთან ერთად ქმნის ევროკავშირის დამფუძნებელ სამართლებრივ აქტს.



მათ შორის კავშირი ნორმატიულადაც განმტკიცებულია. ორივე ხელშეკრულებაში მოცემულია მრავალი ბლანკეტური ნორმა, რომელიც დისპოზიციას ამისამართებს ერთი ხელშეკრულებიდან მეორეზე და პირიქით.

“ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ” ხელშეკრულება შედგება 7 ნაწილისა და 32 თავისაგან. ხელშეკრულება არეგულირებს იმ ურთიერთობებს, რომლებიც ემსახურება ევროკავშირის ფუნქციონირების ორგანიზებას, თუ როგორ უნდა აღასრულოს ევროკავშირმა მასზე გადაცემული კომპეტენციები. თუ “ევროკავშირის შესახებ” ხელშეკრულება ადგენს პრინციპებს, როგორ ნაწილდება კომპეტენცია წევრ ქვეყნებსა და ევროკავშირს შორის, ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება დეტალურად განსაზღვრავს სწორედ ამ სფეროებს, რომელშიც გარკვეული კომპეტენცია გადაეცა ევროკავშირს.

ხელშეკრულების პირველი თავი განსაზღვრავს კავშირის კომპეტენციის სფეროებსა და კატეგორიებს. განსაზღვრულია ე.წ. გადაცემის (Conferral) პრინციპის შინაარსი ექსკლუზიური და დანაწილებული კომპეტენციების სფეროში. დანაწილებულ კომპეტენციებს წევრი ქვეყნები იყენებენ მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ კავშირს არ აქვს დადგენილი რეგულირებები.<sup>1</sup>

დეტალურად არის ჩამოთვლილი კავშირის ექსკლუზიური კომპეტენციები საბაჟო კავშირის, კომერციული პოლიტიკის, შიდა ბაზრის კონკურენციის წესების, ევროზონის მონეტარული პოლიტიკისა და საზღვაო ბიოლოგიური რესურსების კონსერვაციის საკითხებში.

ექსკლუზიური კომპეტენციის შემდგომ განხილულია ევროკავშირის დანაწილებული კომპეტენციები შიდა ბაზრის, სოციალური პოლიტიკის, გარემოს, სოფლის მეურნეობისა და სხვა საკითხებში. თუმცა, ამ საკითხების გარდა, კავშირს ხელშეკრულებით მიენიჭა წევრი ქვეყნების “ხელშემწყობი მოქმედების” უფლება ისეთ სფეროებში, როგორიცაა წარმოება, კულტურა, ტურიზმი, განათლება, ჯანდაცვა და ა.შ., ანუ ისეთ სფეროებში, რომლებიც წევრი ქვეყნების ექსკლუზიურ კომპეტენციებს განეკუთვნება.

ხელშეკრულება განსაზღვრავს ზოგად დებულებებს, რომლებიც შეეხება ხელშეკრულების ყველა ნაწილს. მასში გადმოცემული ძირითადი პრინციპების თანახმად, კავშირი უზრუნველყოფს მისი პოლიტიკის თანმიმდევრულობას. კავშირი თავისი ქმედებით ებრძვის გენდერულ უთანასწორობას, დისკრიმინაციას სქესის, რასის, ეთნიკური წარმოშობისა და სხვა საფუძველზე.

1 www.robert-schuman.eu/doc/divers/lisbonne/en/10fiches.pdf, გვ. 13.

დემოკრატიული მმართველობის უზრუნველსაყოფად, კავშირის ყველა ინსტიტუტის საქმიანობა ეფუძნება საჯაროობასა და გამჭვირვალობას.

ხელშეკრულების მე-2 ნაწილით დამკვიდრებულია კავშირის მოქალაქეობა. ყველა წევრი ქვეყნის მოქალაქე ამავდროულად კავშირის მოქალაქეა. კავშირის მოქალაქეობა ავსებს და არ ცვლის ეროვნულ მოქალაქეობას. ზოგადი დებულებები დეტალურად განმარტავს კავშირის მოქალაქეთა ძირითად უფლებებსა და მოვალეობებს, ასევე, ქმნის მესამე ქვეყნების ტერიტორიაზე მათი დაცვის დამატებით გარანტიებს.

ხელშეკრულების მე-3 ნაწილი შეეხება კავშირის პოლიტიკურ მიმართულებებსა და შიდა ქმედებებს. განსაზღვრულია შიდა ბაზრის, საქონლის, სამუშაო ძალის, ადამიანებისა და კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილების, სოფლის მეურნეობისა და თევზისმრეწველობის, თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების, ტრანსპორტისა და სხვა სფეროებში მოქმედი რეგულირებები. ხელშეკრულების ტექსტის ძირითადი ნაწილი სწორედ აღნიშნულ საკითხებს ეთმობა.

მე-4 და მე-5 ნაწილი აწესრიგებს კავშირის საგარეო პოლიტიკას. კერძოდ, მე-4 ნაწილი ეთმობა პოლიტიკას საზღვარგარეთის ქვეყნებთან და ტერიტორიებთან, ხოლო მე-5 ნაწილი – კავშირის საგარეო ქმედებას. ამ ნაწილში აღნიშნულია, რომ კავშირი საგარეო ქმედებისას ხელმძღვანელობს იმ პრინციპებით, რომლებიც განმტკიცებულია ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულებით.

უფრო კონკრეტულად, ევროკავშირის ხელშეკრულების პრინციპებზე დაყრდნობით, კავშირის საგარეო ქმედება მოიცავს საერთო კომერციულ პოლიტიკას, მესამე ქვეყნებთან თანამშრომლობასა და განვითარების დახმარებას, ჰუმანიტარულ დახმარებას, კავშირის ურთიერთობებს საერთაშორისო ორგანიზაციებთან და მესამე ქვეყნებთან და კავშირის დელეგაციებთან. აქვეა მოცემული “სოლიდარობის მუხლი”, რომლის თანახმად, თუ წევრი ქვეყანა ტერორისტული აგრესიის, ბუნებრივი ან ადამიანური კატასტროფის მსხვერპლია, ყველა წევრი ქვეყანა აღმოუჩენს ერთობლივ დახმარებას, მათ შორის, სამხედრო აღჭურვილობით.

ხელშეკრულების მე-6 ნაწილი შეეხება ევროკავშირის ინსტიტუტების ფუნქციონირების დეტალებს. კერძოდ, რიგითობით რეგულირებულია კავშირის თითოეული ინსტიტუტის საქმიანობის ძირითადი წესები. ხელშეკრულება ახორციელებს კოლეგიური ორგანოების შემადგენლობის ფორმირების, სხდომების მოწვევისა და ფუნქციონირებისათვის აუცილებელ სხვა პრინციპული საკითხების რეგლამენტირებას, განსაზღვრავს

ევროკავშირის ინსტიტუტების მიერ გადაწყვეტილების მიღების მექანიზმებსა და ფორმებს. მაგალითად, ხელშეკრულება განსაზღვრავს ევროკავშირის სასამართლო სისტემას, მის სტრუქტურას, შემადგენლობას, ორისდიქციას, გადაწყვეტილებათა სახეებს და ა.შ.

ასევე, განსაზღვრულია საკანონმდებლო პროცესი, თუ როგორ მიიღება ევროკავშირში კანონის ძალის მქონე აქტები, რა სახის პროცედურები არსებობს და ა.შ.<sup>1</sup>

მე-6 ნაწილში, ინსტიტუციური რეგულირების შემდეგ, ხელშეკრულება განსაზღვრავს კავშირის ფინანსური რესურსების მართვის პრინციპებს, საბიუჯეტო სისტემას და ფინანსური მართვის ჩარჩოს. კავშირი უზრუნველყოფილია ყველა შესაბამისი რესურსით, რომელიც აუცილებელია მისი მიზნების მისაღწევად. კავშირის ბიუჯეტი მიიღება საბჭოსა და ევროპარლამენტის ერთობლივი სპეციალური საკანონმდებლო პროცედურით.

დასკვნითი დებულებები არეგულირებს ევროკავშირის, როგორც იურიდიული პირის პასუხისმგებლობის ფარგლებს, მის უფლებებს წევრი ქვეყნების ტერიტორიაზე და სხვა მნიშვნელოვან საკითხებს.

ამდენად, თუ ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულება ზოგადი ნაწილია ევროკავშირის კონსტიტუციურ სისტემაში, ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება კერძო ნაწილის ფუნქციას ასრულებს, განსაზღვრავს რა კავშირის ინსტიტუციური სისტემის ორგანიზაციის დეტალებს. ეს ორი ხელშეკრულება ავსებს ინტეგრაციის სისტემას.

### 3.2 დამფუძნებელი ხელშეკრულებების გადასინჯვა

როგორც აღვნიშნეთ, დამფუძნებელი ხელშეკრულების გადასინჯვის პროცედურა მოცემულია ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების დასკვნით ნაწილში.

დამფუძნებელი ხელშეკრულებების გადასინჯვა არსებითია ევროკავშირისათვის. მისი საშუალებით შესაძლებელია ევროპული კანონმდებლობისა და პოლიტიკის ადაპტირება ახალ გამოწვევებთან. ლისაბონის ხელშეკრულების ამოქმედებამდე დამფუძნებელი ხელშეკრულებები

1 აღნიშნული საკითხი განხილულია წიგნის 108-ე გვერდზე.

ითვალისწინებდა გადასინჯვის მხოლოდ ერთ პროცედურას, რომელიც გულისხმობდა სახელმწიფოთაშორისო კონფერენციის მოწვევას სავალდებულო წესით.

ლისაბონის ხელშეკრულებამ შეამსუბუქა გადასინჯვის პროცედურა, გააუმჯობესა რა მისი კავშირი ფუნდამენტურ სოციალურ უფლებებთან. ხელშეკრულებამ ამ პროცესში გაზარდა ევროპარლამენტისა და ეროვნული პარლამენტების როლი.<sup>1</sup>

ლისაბონის ხელშეკრულებამ შექმნა ხელშეკრულებათა გადასინჯვის ახალი წესი. კერძოდ, შემოღებულ იქნა 2007 წლამდე ორჯერ გამოყენებული ე.წ. “კონვენტის მეთოდი”.<sup>2</sup> გადასინჯვისათვის დადგენილია ორი ფორმა, ორდინარული (ჩვეულებრივი) პროცედურა და გამარტივებული პროცედურა.

## გადასინჯვის ორდინარული პროცედურა

გადასინჯვის ორდინარული პროცედურა გამოიყენება ხელშეკრულებათა მნიშვნელოვანი გადასინჯვისას, როგორცაა, კავშირის კომპეტენციის გაზრდა ან შემცირება.

აღნიშნული პროცედურით, ხელშეკრულების გადასინჯვის ინიციატივის უფლება მინიჭებული აქვს ნებისმიერი წევრი ქვეყნის ხელისუფლებას, ევროპარლამენტსა და კომისიას. მათ ამისათვის უნდა მიმართონ ევროკავშირის საბჭოს. ევროკავშირის საბჭო ინიციატივას უგზავნის ევროპულ საბჭოს. აღსანიშნავია, რომ ინფორმაცია ასევე უნდა გაეგზავნოს ეროვნულ პარლამენტებს.

თუ ევროპული საბჭო, ევროპარლამენტსა და კომისიასთან კონსულტაციის შედეგად, უბრალო უმრავლესობით გადაწყვეტს, რომ გადასინჯვა მისაღებია, ევროპული საბჭოს თავმჯდომარე იწვევს კონვენტს, რომელიც შედგება ეროვნული პარლამენტების, წევრი ქვეყნების მთავრობის ან სახელმწიფო მეთაურთა, ევროპარლამენტისა და ევროკომისიის წარმომადგენლებისაგან. კონვენტი შეისწავლის ინიციატივას და რეკომენდაციას წარუდგენს წევრი ქვეყნების წარმომადგენელთა კონფერენციას.

ევროპულმა საბჭომ, ევროპარლამენტისაგან თანხმობის მიღების შემთხვევაში, შეიძლება მიიღოს გადაწყვეტილება, რომ არ იქნეს მოწვეული

1 [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0013\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0013_en.htm).

2 <http://grahnlaw.blogspot.com/2008/02/eu-treaty-of-lisbon-treaty-revision.html>.

კონვენტი, თუ ცვლილებები დაუსაბუთებელია. ასეთ შემთხვევაში, ევროპული საბჭო ტექნიკურ პირობებს ადგენს წევრი ქვეყნების წარმომადგენელთა კონფერენციისათვის.

წევრი ქვეყნების წარმომადგენელთა კონფერენციას იწვევს ევროკავშირის საბჭოს თავმჯდომარე, საერთო თანხმობით შემოთავაზებული გადასინჯვის მისაღებად. გადასინჯვის ხელშეკრულება ძალაში შედის მხოლოდ ყველა წევრი ქვეყნის კონსტიტუციური დებულებების შესაბამისად მისი რატიფიცირების შემდეგ.

თუ ხელშეკრულების ხელმოწერიდან ორი წლის შემდეგ 4/5-ს რატიფიცირებული აქვს ხელშეკრულება და ერთმა ან ერთზე მეტმა ქვეყანამ ვერ შეძლო რატიფიცირება, საკითხი გადაეცემა ევროპულ საბჭოს.

### გადასინჯვის მარტივი პროცედურა

გადასინჯვის მარტივი პროცედურა მოქმედებს მხოლოდ დამფუძნებელი ხელშეკრულების განსაზღვრულ ნაწილზე. სწორედ ამაში მდგომარეობს მისი სიმარტივე, რომ ამ ნაწილის გადასინჯვის საჭიროების შემთხვევაში თავიდან იქნეს აცილებული ის რთული და ხანგრძლივი პროცესი, რომელიც ორდინარული პროცედურისათვისაა დამახასიათებელი. შესაბამისად, ხელშეკრულებამ დაადგინა მოქნილი პროცედურები ნაკლებად მგრძნობიარე სფეროებში.

კერძოდ, გადასინჯვის მარტივი პროცედურით შეიძლება ინიცირებულ იქნეს ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მე-3 ნაწილის მთლიანი ან ნაწილობრივი გადასინჯვა, რომელიც ეხება კავშირის შიდა პოლიტიკასა და შიდა ქმედებას. ინიციატივის უფლება აქვს ორდინარული პროცედურის ანალოგიურია. ამ შემთხვევაში ინიციატივა წარედგინება ევროპულ საბჭოს. ევროპული საბჭო ერთსულოვნად იღებს გადასინჯვის შესახებ გადაწყვეტილებას, ევროპარლამენტსა და ევროკომისიისთან კონსულტაციის საფუძველზე. ამ ცვლილებების ამოქმედებასაც ესაჭიროება ეროვნული რატიფიკაციის პროცედურები.

ამგვარი პროცედურით გადასინჯვა დაუშვებელია, თუ ის აფართოებს კავშირის კომპეტენციას.

## “პასერელის მუხლი”

ე.წ. “პასერელის მუხლი”, რომელიც შემოიღო ლისაბონის ხელშეკრულებამ, ადგენს გადასინჯვის მეორე ტიპის მარტივ პროცედურას. ამ მუხლის საშუალებით შესაძლებელია აქტის მიღება დამფუძნებელი ხელშეკრულებებისაგან განსხვავებული წესით, ხელშეკრულებების გადასინჯვის ფორმალური პროცედურების გარეშე. “პასერელის მუხლი” ორ შემთხვევაში გამოიყენება:

პირველი, როდესაც ხელშეკრულებით საბჭოს მიერ აქტი მიიღება ერთსულოვნად, ევროპული საბჭო უფლებამოსილია, აღჭურვოს საბჭო, იმოქმედოს კვალიფიციური უმრავლესობით.

მეორე, როდესაც ხელშეკრულება მოითხოვს, რომ აქტი მიღებულ უნდა იქნეს სპეციალური საკანონმდებლო პროცედურით, ევროპული საბჭო უფლებამოსილია, აღჭურვოს საბჭო, ამგვარი აქტები მიიღოს ორდინარული საკანონმდებლო პროცედურით.

ორივე შემთხვევაში ევროპული საბჭო მოქმედებს ერთსულოვნად, ევროპარლამენტისაგან თანხმობის მიღების შემდეგ. ცალკეული ეროვნული პარლამენტი უფლებამოსილია, არ დაეთანხმოს აღნიშნულს და შეაფერხოს პასერელის მუხლის ამოქმედება.

“პასერელის მუხლი” გამოიყენება კავშირის ყველა პოლიტიკურ მიმართულებასთან დაკავშირებით, თავდაცვისა და სამხედრო მნიშვნელობის გადაწყვეტილებების გარდა. თუმცა, “ევროკავშირის შესახებ” და “ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ” ხელშეკრულებები ადგენს განსაზღვრულ სპეციფიკურ სფეროებში “პასერელის მუხლის” გამოყენების შესაძლებლობებს. ამ სპეციფიკურ საკითხებში რიგი განსხვავებული პროცედურული დეტალებია გათვალისწინებული. მაგალითად, ეროვნულ პარლამენტებს არ შეუძლიათ თავიანთი “წინააღმდეგობის” უფლების გამოყენება.<sup>1</sup>

1 [www.people.ie/contreaty/passerelle.pdf](http://www.people.ie/contreaty/passerelle.pdf).

თავი IV

## ევროკავშირის სამართლებრივი სტატუსი

---

ევროკავშირის ორგანიზაციული ბუნება

ევროკავშირის სისტემატიზებული ფორმა





## IV. ევროკავშირის სამართლებრივი სტატუსი

### 4.1 ევროკავშირის ორგანიზაციული ბუნება

წინამდებარე თავში შევეცდებით, გავანალიზოთ ევროკავშირის სამართლებრივი ბუნება, შინაარსი და სისტემატიზებული ფორმა. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ლისაბონის ხელშეკრულებამ სრულიად ახლებური სამართლებრივი მიდგომები გამოამჟღავნა ევროკავშირის მიმართ. აღნიშნულ ხელშეკრულებებში გათვალისწინებულია ისეთი სიახლეები, რომლებიც ევროკავშირის, როგორც წარმონაქმნის ერთიანობისა და მთლიანობის გამყარებას ემსახურება. ჩვენ შევეხებით ამ თვალსაჩინო ნოვაციებსაც.

#### დამფუძნებელი ხელშეკრულების ფუნდამენტური ნორმები

დასახული მიზნის მისაღწევად აუცილებელია, განვახორციელოთ ევროკავშირის შესახებ მოქმედი ხელშეკრულების იმ დებულებათა სამართლებრივი ანალიზი, რომლებიც სხვადასხვა ფორმით ცდილობს, განსაზღვროს მისი ბუნება.

აღნიშნული ხელშეკრულების პირველი მუხლის თანახმად, ხელმომწერი მხარეები ამ ხელშეკრულებით ერთმანეთს შორის ქმნიან ევროკავშირს. თუ რას ნიშნავს იურიდიულ-ტერმინოლოგიური გაგებით “ერთმანეთს შორის კავშირის შექმნა”, თეორიული ინტერპრეტაციის საგნად რჩებოდა.

თუმცა, ლისაბონის ხელშეკრულება კონკრეტიზაციის გზას დაადგა, როდესაც ამ მუხლში დააზუსტა, რომ “მხარეები ქმნიან ევროკავშირს, რომელსაც წევრი ქვეყნები გადასცემენ უფლებამოსილებებს მათი საერთო მიზნების მისაღწევად.” აქედან გამომდინარე, ევროკავშირის შექმნა გულისხმობს არა სახელმწიფოთა გაერთიანებას, არამედ საერთო ინტერესების რეალიზაციისათვის აუცილებელ უფლებამოსილებათა და კომპეტენციათა ცენტრალიზაციასა და კონსოლიდაციას.

თუმცა, ვვიქრობთ, ეს სრულებითაც არ ნიშნავს მიზნების მისაღწევად აუცილებელი ცენტრალიზებული სისტემის დაფუძნებას, პირიქით, ხელს უწყობს ქმედების მრავალდონიანი არქიტექტურის ჩამოყალიბებას, სამოქმედოდ ყველაზე ეფექტიანი დონის განსაზღვრის გათვალისწინებით.

ევროკავშირის ხელშეკრულების პირველი მუხლის მე-2 აბზაცით, ეს ხელშეკრულება აღნიშნავს ახალ ეტაპს ევროპის ხალხთა შორის ყველაზე უფრო მჭიდრო კავშირის შექმნის პროცესში, სადაც გადაწყვეტილებები მიიღება ღიად და რაც შეიძლება მოქალაქეებთან ახლოს.

შედარებისათვის ყურადღებას იპყრობს ამერიკის შეერთებული შტატების 1787 წლის კონსტიტუციის დებულება, რომლის თანახმად, ეს კონსტიტუცია მიღებულია “უკეთესი კავშირის შესაქმნელად.” ისტორიული გამოცდილების გათვალისწინებით, შესაძლოა ჰიპოთეზის დონეზე ითქვას, რომ კავშირში მონაწილეობა ფედერალიზაციის პროცესის ერთ-ერთი მასტიმულირებელი ელემენტია. დასტურად გამოდგება ის ფაქტი, რომ ამ მიმართულებით მოძრაობა ევროპის კონტინენტის დასავლეთ და ცენტრალურ ნაწილში უკვე მხოლოდ საპროგრამო გეგმად აღარ რჩდება და თანდათანობით, ნაბიჯ-ნაბიჯ რეალიზაციას ჰპოვებს საკანონდებლო აქტებში.

შესაბამისად, ევროკავშირი შეიძლება შევავსოთ, როგორც შუალედური სტრუქტურა, ერთგვარი მოსამზადებელი საფეხური ხალხებს შორის თანდათანობით უფრო მჭიდრო (პოლიტიკური) კავშირის შესაქმნელად.<sup>1</sup>

ევროპული ინტეგრაცია 50 წლის განმავლობაში ეფუძნებოდა ევროპულ გაერთიანებებს, რომლებიც ასევე მოიცავდა პოლიტიკურ მიმართულებებსა და თანამშრომლობის ფორმებს. მისი ამოცანა იყო ურთიერთობათა ორგანიზება, ერთი მხრივ, წევრ ქვეყნებს შორის, და მეორე მხრივ, მათ ხალხებს შორის თანმიმდევრულობისა და სოლიდარობის დემონსტრირებით.

ის დემოკრატიული ღირებულებები, რომელთაც ეფუძნება ევროკავშირი საჯარო ხელისუფლების განხორციელებისას, უფრო ფართოდაა წარმოდგენილი ლისაბონის ხელშეკრულებაში. აღნიშნული ხელშეკრულების თანახმად, კავშირი ემყარება ადამიანის ღირსების პატივისცემის, თავისუფლების, დემოკრატიის, თანასწორობის, კანონიერებისა და ადამიანის უფლებათა, მათ შორის, უმცირესობის პატივისცემის ღირებულებებს. ეს ღირებულებები საერთოა წევრი ქვეყნებისათვის საზოგადოებაში, სადაც პრევალირებს პლურალიზმი, არადისკრიმინაციულობა, ტოლერანტობა, სოლიდარობა და სქესობრივი თანასწორობა.

1 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 48.

### ევროკავშირი საერთაშორისო სამართლებრივ კატეგორიაში

მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, რომ ევროკავშირი, როგორც ორგანიზაციული წარმონაქმნი, განვიხილოთ საერთაშორისო სამართლის სუბიექტის რანგში, რაც საშუალებას მოგვცემს ამ კუთხით მისი განსაკუთრებულობის წარმოსაჩენად.

ბრიტანელი პროფესორი, კლაივ არჩერი საერთაშორისო ორგანიზაციებს ერთმანეთისაგან განასხვავებს წევრობის, მიზნების, საქმიანობისა და სტრუქტურის მიხედვით, რომელიც ომის შემდგომ ევროპაში შეიქმნა.

როდესაც კლაივ არჩერი საერთაშორისო ორგანიზაციას განასხვავებს წევრობის მიხედვით, ყველაზე მნიშვნელოვანი სადემარკაციო ხაზი გავლებულია სამთავრობათაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციებს შორის. სამთავრობათაშორისო ორგანიზაციები შექმნილია სახელმწიფო ხელისუფლებების მიერ და მასში ხელისუფლების წარმომადგენლები ასრულებენ დომინანტურ როლს. კლაივ არჩერი ასეთი ტიპის საერთაშორისო ორგანიზაციას მიაკუთვნებს ევროგაერთიანებასაც, თუმცა, დასძენს, რომ ეს ორგანიზაცია თავის თავში აერთიანებს რამდენიმე არასამთავრობო წარმომადგენლობით ინსტიტუტს. მაგრამ, მისივე მოსაზრებით, რადგან ევროგაერთიანება დაფუძნდა სახელმწიფო ხელისუფალთა შორის მიღწეული შეთანხმებისა და ხელშეკრულების საფუძველზე, ამ გაგებით ევროგაერთიანება “სამთავრობათაშორისოა”.<sup>1</sup>

ევროპაში, თავის მხრივ, წევრობით განსაზღვრებადი საერთაშორისო ორგანიზაციების ფართო სპექტრია წარმოდგენილი – სამთავრობათაშორისო, არასამთავრობო, შერეული, გეოგრაფიულად შეზღუდული, უნივერსალური სტრუქტურისა და ა.შ. ამ შემთხვევაში, მთავარია საკითხს მივუდგეთ მიზნებისა და მათ მიერ განხორციელებადი საქმიანობის კუთხით.

საერთაშორისო ორგანიზაციების მიზნები რანგირებულია ზოგადიდან კერძომდე. არსებული საერთაშორისო ორგანიზაციების უმრავლესობის კლასიფიკაცია შეიძლება განისაზღვროს, როგორც “მრავალმიზნიანი”, რამდენადაც მათი საქმიანობა მოიცავს დარგების ფართო სპექტრს – სოციალურ, ეკონომიკურ, კულტურულ, პოლიტიკურ და სხვა მიმართულებებს.

კანადელმა მეცნიერმა ჩარლზ პენტლანდმა ერთმანეთისაგან განასხვავა “უმაღლესი პოლიტიკური ორგანიზაციები... რომლებიც უშუალოდ ზრუნავენ თავიანთი წევრების უსაფრთხოებასა და სუვერენიტეტზე” და “მცირე პოლიტიკური ორგანიზაციები, რომლებიც განაგებენ პოლიტიკურ წყობაში სახელმწიფოებს შორის წარმოებული ყოველდღიური საქმიანობის დიდ

1 Archer, Clive, Organizing Europe-the institutions of integration, Aberdeen, UK, Edward Arnold, 1994, p. 2.

მოცულობას ეკონომიკურ, სოციალურ, კულტურულ და ტექნიკურ საკითხებთან დაკავშირებით.”

კლავი არჩერი დაასკვნის: ევროპული საერთაშორისო ორგანიზაციების შესწავლა გვიჩვენებს, რომ ევროგაერთიანება უპირველესად როგორც ეკონომიკური ორგანიზაცია, მჭიდროდ უკავშირდება ქვეყნების სუვერენიტეტს და ისეთ საკითხებს, რომლებიც პირდაპირ ეხება წევრი ქვეყნების უსაფრთხოებას. შესაბამისად, ევროკავშირი უმაღლესი პოლიტიკური ორგანიზაციაა.

არ უნდა დაგვავიწყდეს, რომ რიგი ორგანიზაციები საქმიანობას იწყებენ მიზნების შეზღუდული წრით და დროთა განმავლობაში ითვისებენ, ერთგვარად ავითარებენ მრავალ სხვა ფუნქციას. ევროკავშირის საერთო ბაზრისადმი ლტოლვის მიზანი ნელ-ნელა ინაცვლებს პოლიტიკურ სფეროში და მისი განვითარების ისტორია ამის ნათელი დადასტურებაა. ევროგაერთიანების ხელშეკრულებით ევროკავშირის მოქალაქეობის კონცეფციის შემოღება ნაწილობრივ წარმოადგენდა მცდელობას, კავშირი ეკონომიკური გაერთიანებიდან გადანაცვლებულიყო პოლიტიკური მიმართულებისაკენ. გადაადგილებისა და ცხოვრების უფლებების განმტკიცების, ასევე, მოქალაქეობის ქოლგის ქვეშ თავმოყრილი არსებული უფლებების გვერდით, ხელშეკრულებამ შექმნა ახალი საარჩევნო-პოლიტიკური უფლებები.

საერთაშორისო ორგანიზაციების მიზნების მიხედვით იდენტიფიცირება ასევე შესაძლებელია იმ კუთხით, აქვთ თუ არა მათ მიზნად თავიანთ წევრებს შორის წამოჭრილი პრობლემებისა და კონფლიქტების მოწესრიგება, მხარეებს შორის არსებულ კონფრონტაციაზე რეაგირება. ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულების პრეამბულა სწორედ ამგვარ მიზანს ითვალისწინებდა.

ზოგიერთი მეცნიერი მიუთითებს, რომ ამგვარი მიდგომა მოძველდა, თუმცა, ჩვენი მოსაზრებით, ამ მიდგომამ “ეკონომიკური ბრძოლის” მხრივ განიცადა სახეცვლილება, განსხვავებით წარსულისაგან, როდესაც წევრ ქვეყნებს შეიარაღებული ომის მოლოდინი და შიში ამოძრავებდათ.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი მეთოდი საერთაშორისო ორგანიზაციების განსხვავებული ტიპების იდენტიფიცირებისათვის, არის მათი სტრუქტურა და ინტიტუციონალიზაცია. თვალსაჩინოა, რომ წლების განმავლობაში საერთაშორისო ორგანიზაციების ინსტიტუციური სისტემები უფრო და უფრო რთულდება. ევროპული საერთაშორისო ორგანიზაციების განვითარებით შეიქმნა გამოცდილი სტრუქტურების ფართო სპექტრი. მაგრამ თავად ევროკავშირის ინსტიტუციონალიზაცია გასცდა სახელმწიფოთაშორის წარმონაქმნის მიზნების მისაღწევად აუცილებელი ინსტიტუტების ფორმირების პროცესს. იგი ხელს უწყობს არასამთავ-

რობო, კონკრეტულად, ხალხისა და უამრავი მცირე ინტერესთა ჯგუფის წარმომადგენლობითი ორგანოს მომძღვრებასა და განვითარებას.

საერთაშორისო ორგანიზაციის გადაწყვეტილების მიღების მექანიზმი ხშირად ამჟღავნებს, რომ ისინი ემხრობიან წევრთა “ერთხმა” ინტერესებს. კონკრეტულად, ერთსულოვნად გადაწყვეტილების მიღება ეხმარება წევრს, დაცული იყოს უმცირესობაში ყოფნისაგან. თუმცა, საერთაშორისო ორგანიზაციამ შეიძლება იმოქმედოს, როგორც მისი წევრების პოლიტიკის ინსტრუმენტმა. ეს სრულიადაც არ გულისხმობს, რომ თითოეული და ყველა გადაწყვეტილება უნდა ემსახურებოდეს ყველა წევრის ინტერესებს. ზოგიერთმა წევრმა შეიძლება განხორციელოს მისთვის არასასურველი მოქმედება, როდესაც იგი თვლის, რომ ორგანიზაციის საქმიანობა დროთა განმავლობაში მასაც გამოადგება.<sup>1</sup>

ევროპის საერთაშორისო ორგანიზაციებს შორის ევროკავშირი ყველაზე განსაკუთრებულია იმდენად, რამდენადაც მას შეუძლია იმოქმედოს წევრი ქვეყნების კონკრეტული ინტერესებისა და სურვილების საწინააღმდეგოდ. მას შეუძლია გადაწყვეტილების მიღება წევრი ქვეყნების წარმომადგენლების კოლექტიური გადაწყვეტილებისაგან განცალკევებით, და ამით გავლენა მოახდინოს ამ სახელმწიფოთა მოქმედებებზე. მაგალითად, ევროკავშირის კომისია ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-17 მუხლის მიხედვით, ვალდებულია “იმოქმედოს გაერთიანების ზოგადი ინტერესებით”. “ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ” ხელშეკრულების 245-ე მუხლით, “კომისიის წევრებმა არ უნდა მიიღონ ინსტრუქციები ნებისმიერი ხელისუფლების ან ორგანოსაგან”.<sup>2</sup>

ჩამოაყალიბა რა ევროპული სამართლის ზოგადი ამოსავალი პრინციპი, სასამართლომ უპირველესად პასუხი გასცა საკითხს იმის შესახებ, თუ სახელდობრ, როგორი მართლწესრიგია განსახიერებული ევროგაერთიანებაში. სასამართლოს თანახმად, ევროპულ გაერთიანებაში რეალიზებულია განსაკუთრებული, თავისებური და დამოუკიდებელი მართლწესრიგი, რომელიც არ შეიძლება დაყვანილ იქნეს არც ეროვნულ და არც საერთაშორისო მართლწესრიგამდე. ამ საერთო საფუძვლიდან გამომდინარე, სასამართლომ განსაზღვრა გაერთიანების ჩარჩოში ჩამოყალიბებული სამართლის სისტემის ძირითადი საკვალიფიკაციო მახასიათებლები, ევროპული და ეროვნული, ევროპული და საერთაშორისო-სამართლებრივი ურთიერთობების პრინციპები.

ნორმათა სისტემა, რომელიც იქმნება და გამოიყენება გაერთიანების ჩარჩოში და გააჩნია პირდაპირი მოქმედების ძალა ყველა წევრი სახელ-

1 Archer, Clive, *Organizing Europe-the institutions of integration*, Aberdeen, UK, Edward Arnold, 1994, p. 10.

2 იქვე, p. 11.

მწიფოს ტერიტორიაზე, ქმნის დამოუკიდებელ სამართლებრივ სისტემას. ეს სისტემა ფუნქციონირებს სამართლის ეროვნულ სისტემასა და საერთაშორისო სამართლის სისტემასთან ერთად.

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლოს 1993 წლის 12 ნოემბრის გადაწყვეტილებაში ევროკავშირი კვალიფიცირებულია, როგორც ზეეროვნულად ორგანიზებული სახელმწიფოთაშორისო გაერთიანება, სახელმწიფოთა კავშირი („Staatenbund“).<sup>1</sup> ევროკავშირი, აღნიშნული გადაწყვეტილების თანახმად, წარმოადგენს „საერთაშორისო ხელშეკრულების საფუძველზე შექმნილ სახელმწიფოთაშორისო გაერთიანებას, რომელსაც არ გააჩნია სუვერენული კომპეტენცია, გააფართოს თავისი ამოცანები და ფუნქციები“.<sup>2</sup>

საკონსტიტუციო სასამართლოს მოცემული გადაწყვეტილება, უპირველეს ყოვლისა, წარმოადგენდა მცდელობას, დაედგინა, რომ საქმე არ ეხება ევროპის ფედერაციას. ამასთან, საკონსტიტუციო სასამართლომ დაამკვიდრა ახალი ცნება - სახელმწიფოთა კავშირი, რომელსაც არც კონსტიტუციური და არც საერთაშორისო სამართალი არ იცნობს.

კლავი არჩერი აღნიშნავს, რომ საერთაშორისო ურთიერთობების ყველა ინსტიტუციონალიზაცია არ ჯდება საერთაშორისო ორგანიზაციის ფორმატში. მის მიერ ევროკავშირი სავსებით სამართლიანად მიიჩნევა “ევროპული კულტურული და სამართლებრივი ურთიერთობების ინსტიტუციონალიზაციად”.<sup>3</sup>

## 4.2 ევროკავშირის სისტემატიზებული ფორმა

### ევროკავშირის ე.წ. “სამი სვეტის” სისტემა

1991 წლის მასტრიხტის ხელშეკრულებამ ევროპული ინტეგრაციის საერთო სტრუქტურაში სამი გაერთიანება (ევროპის ქვანახშირისა და ფლადის გაერთიანება, ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება და ევროპის

1 BVerfG, in: EuGRZ 1993, გვ. 429; დაწვრილებით აღნიშნული გადაწყვეტილების შესახებ იხ.: Kirchhof, Paul, Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Der Staatenverband der Europäischen Union, hrsg. von Hommelhof, Peter und Kirchhof, Paul, Heidelberg 1994, გვ. 12.

2 იხ.: Steinberger, Helmut, Anmerkungen zum Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Hommelhof, Peter/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Der Staatenbund der Europäischen Union, Heidelberg 1994, გვ. 28.

3 Archer, Clive, “Organizing Europe-the institutions of integration” – Aberdeen, UK, Edward Arnold, 1994, p. 16.

ატომური ენერჯის გაერთიანება) მჭიდროდ დააკავშირა ერთმანეთთან. თავად კავშირი სწორედ ამ ევროგაერთიანებებს დაეფუძნა (ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების გარდა, რომლის დამფუძნებელმა ხელშეკრულებამ ძალა დაკარგა 2002 წელს).

ევროკავშირი და ევროგაერთიანებები ერთიანი ინსტიტუციური ჩარჩოთი სარგებლობდნენ. მასტრიხტის ხელშეკრულებამ გაერთიანებები შეავსო საგარეო პოლიტიკისა და ხელისუფლებათაშორისო თანამშრომლობის ფორმებით პოლიციისა და მართლმსაჯულების სფეროებში. მან შემოიღო ე.წ. “სამი სვეტის” სისტემატიზებული ფორმა, რომლის სამართლის კორპუსი ცენტრალურ მნიშვნელობას ატარებდა. ეს სვეტებია:

1. ევროპული გაერთიანებები, მისი საერთო ბაზრის, ეკონომიკური და ფულადი კავშირისა და მათგან გამომდინარე შესაბამისი პოლიტიკური მიმართულებებით;

2. საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა, რომელიც ევროპული პოლიტიკური თანამშრომლობიდან განვითარდა (ე.წ. “მეორე სვეტი”, CFSP);

3. პოლიციისა და მართლმსაჯულების თანამშრომლობა სისხლის სამართლებრივ საკითხებში (ევროკავშირის ხელშეკრულების VI თავი – ე.წ. “მესამე სვეტი”).

ამდენად, ევროპული გაერთიანება და ზემოთ აღნიშნული ორი პოლიტიკური მიმართულება ერთობლიობაში ქმნიდა ევროკავშირს. ევროპული გაერთიანებისა და პოლიტიკური მიმართულებებით განსაზღვრული საყრდენების ცალ-ცალკე დაყოფის არსი გადაწყვეტილების მიღების განსხვავებული მექანიზმებით იყო გამოწვეული, რაც განპირობებული იყო კავშირისა და წევრ სახელმწიფოებს შორის უფლებამოსილების განაწილების სისტემით. ე.წ. “სამსაყრდენიანი” კავშირი ლისაბონის ხელშეკრულებამ გარდაქმნა ერთიან, უნიფიცირებულ სისტემად. ხელშეკრულების ახლებური მიდგომით, ე.წ. “სამი სვეტი” შერწყმულია. ევროგაერთიანებამ, როგორც ასეთმა, შეწყვიტა არსებობა და თავად ევროკავშირი გახდა მისი სამართალმემკვიდრე და ამ გზით სისტემა გამარტივდა.

#### ინტეგრაციული ფენომენები - გაეროვნულობა და სახელმწიფოთა-შორისი ელემენტები

ევროკავშირის პოლიტიკურ სფეროებში გადაწყვეტილების მიღების მექანიზმისა და გადაწყვეტილების მოქმედების უზარის გათვალისწინებით, ევროკავშირი აერთიანებს ორ ურთიერთგანსხვავებულ ინტეგრაცი-

ციულ ფენომენს – ზეეროვნულობას (Supranationalism) და სახელმწიფო-თაშორის ბუნებას (Intergovernmentalism). აღნიშნული მოიცავს კავშირის მთელი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სისტემის მოქმედებას.

ორივე ფენომენი არსებითად არის ორი ან მეტი სუვერენული სახელმწიფო-სუბიექტის ფუნქციონირების ორგანიზების ფორმა-პრინციპი.

ზეეროვნულობა გულისხმობს გადაწყვეტილების მიღების ზესახელმწიფოებრივი მექანიზმების დომინირებას, რაც გამოიხატება კოლექტიური ინტერესის უზენაესობაში ინდივიდუალური (სახელმწიფოს) ინტერესების მიმართ. შესაბამისად, ზეეროვნული მექანიზმი მოიცავს გადაწყვეტილების მიღებას უმრავლესობით (კვალიფიციური ან უბრალო), გაერთიანების ინტერესების პრიმატსა და მიღებული ნორმა-გადაწყვეტილების ერთგვაროვან განმარტებას.

ზეეროვნულობის არსი მდგომარეობს კომპეტენციათა თანდათანობით დელეგირებაში უფრო მაღალ დონეებზე, და უფრო მაღალ დონეზე გადაწყვეტილების შექმნის განსხვავებული ფორმის ევოლუციაში, სადაც გადაწყვეტილებები მიიღება უმრავლესობის საფუძველზე, ვიდრე კონსენსუსით.

ამერიკელმა მეცნიერმა ჟოზეფ ველიერმა ზეეროვნულობის ამ ფორმას უწოდა “გადაწყვეტილებითი ზეეროვნულობა”, რომელიც ევროკავშირში ბოლო ძირეულ ცვლილებამდე იყო სუსტი. იგი უნდა განვასხვავოთ გაერთიანების ზეეროვნული ბუნების სპეციალური სამართლებრივი ასპექტისაგან, რომელსაც ასევე ჟ. ველიერმა “ნორმატიული ზეეროვნულობა” უწოდა. აღნიშნული ეხება სასამართლოს უფლებამოსილებას, დაადგინოს სავალდებულო გადაწყვეტილებები ევროკანონმდებლობის ბუნებასა და შედეგებზე, და ჩამოაყალიბოს ევროკავშირის სამართლებრივი სისტემა, რომელშიც ევროკავშირის სამართალი პრეცედენტულია ეროვნული კანონმდებლობის მიმართ. აღნიშნულს ხშირად უწოდებენ ხელშეკრულებების კონსტიტუციონალიზაციას.

ამ კუთხით ევროგაერთიანება განვითარდა უფრო სწრაფად და ზოგიერთის მტკიცებით, სასამართლოს საქმიანობამ დაარღვია დელიკატური წონასწორობა ხელშეკრულებების ზეეროვნულ და სახელმწიფოთაშორის ელემენტებს შორის, საკონსტიტუციო სასამართლოს მსგავსი მოქმედებით.<sup>1</sup>

ევროკავშირის განვითარების ალტერნატიული შეფასება შემოთავაზებულია სახელმწიფოთაშორისი ელემენტის ცნებით. იგი გამოიყენება პოლიტიკური მდგომარეობის დასახასიათებლად, რომელიც ხაზს უსვამს, რომ ევროკავშირი უპირატესად მისი შემადგენელი სახელმწიფოების

1 Craig, Paul, De Burca, Grainne, Eu Law, text, cases and materials, fourth edition, Oxford University Press, 2008, p. 24.



ქმნილება. შესაბამისად, ის შეზღუდული უნდა იყოს საქმიანობის სახეობებით, რომლებიც ზოგადად ხორციელდება ხელშეკრულებებით შექმნილი საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ, რომლებიც გამოირჩევა სახელმწიფოთაშორისი თანამშრომლობით, და არა ავტონომიური ინსტიტუტების ან ორგანოების დამოუკიდებელი ქმედებებით, ასევე ავტონომიური პოლიტიკის განვითარებით, რომელიც ექვემდებარება (ზეეროვნული) კანონიერების პრინციპს.

სახელმწიფოთაშორისი ელემენტი ეძიებს თანამშრომლობის სიღრმეების შეზღუდვის ფარგლებს, აქცენტს აკეთებს რა თავისუფალი სავაჭრო ზონის შექმნის მიზანზე. იგი პოლიტიკურად უკავშირდება თავისუფალი საბაზრო ლიბერალიზმის მხარდაჭერას. ისტორიულად სახელმწიფოთაშორისი მიდგომა ასოცირებულია ევროსკეპტიკურ პოლიტიკურ მიდგომასთან (ბრიტანეთი). ფედერალიზმსა და სახელმწიფოთაშორისი ელემენტებს შორის ე.წ. “ბრძოლის ხაზი” გავლებულია ეროვნული სუვერენიტეტის კონცეფციაზე. სახელმწიფოთაშორისი ელემენტების მიმდევრები მკვეთრად ეწინააღმდეგებიან კავშირის საქმეთა კომუნიტარიზაციას და ზეეროვნული ელემენტების გაძლიერებას გადაწყვეტილების შექმნის პროცესში.

მიუხედავად ამ ორ ელემენტს შორის ამგვარი არსებითი განსხვავებისა, რეალურად ისინი არ არის შეუთავსებელი. ისინი ჰიბრიდულად ახასიათებს ევროკავშირს.<sup>1</sup> ევროკავშირი აერთიანებს ზეეროვნულ და სახელმწიფოთაშორისი ელემენტებს იმ პირობით, რომ იგი იმოქმედებს, როგორც ინტეგრაციისა და თანამშრომლობის სისტემა.<sup>2</sup>

## ე.წ. “სამი სვეტის” სისტემის შერწყმა

### ზეეროვნული სფეროები

ლისაბონის ხელშეკრულებამ მნიშვნელოვანწილად დახვეწა და გააფართოვა კავშირის სფეროები. ამ ხელშეკრულების თანახმად, ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულება შეიცვალა ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებით, რაც ევროპული გაერთიანების კავშირში სრულ ინკორპორაციას გულისხმობს.

ევროკავშირი, შესაბამისად, ითავსებს ევროპული გაერთიანების მიზნებს, მე-2 და მე-3 სვეტთან ერთად, და, ამდენად, სვეტები იძენენ არა და-

1 Dinan, Desmond, *Ever closer Union?*, MacMillan, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1994, p. 189.

2 Craig, Paul, De Burca, Grainne, *Eu Law, text, cases and materials*, fourth edition, Oxford University Press, 2008, p. 24.

მოუკიდებელი საყრდენი ელემენტის, არამედ კავშირის მიზნის სახეს. საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში ახალი ხელშეკრულებით დადგენილია სპეციალური ნორმები, და ამ სფეროში გადაწყვეტილებები მიიღება ერთსულოვნად. შესაბამისად შენარჩუნებულია მისი სახელმწიფოთაშორისი ბუნება.

რაც შეეხება მართლმსაჯულების თანამშრომლობას სამოქალაქო და სისხლის სამართლის საქმეებში, აგრეთვე საპოლიციო თანამშრომლობას, “ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ” ხელშეკრულებაში იგი გათვალისწინებულია იმ დარგების გვერდით, რომლებიც მოქცეულია ევროკავშირის ერთიანი ინსტიტუციური სისტემის მექანიზმის ზემოქმედების ქვეშ. მაგალითად, საერთო ბაზარი, კონკურენციის პოლიტიკა და ა.შ. ამით ის დაშორდა ადრე ბუნებით მონათესავე საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკას, რომელთან ერთადაც ეს ე.წ. “სვეტი” მოიაზრებოდა სახელმწიფოთაშორისი ბუნების მქონედ.

ამდენად, ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 87-ე მუხლის თანახმად, კავშირი უზრუნველყოფს ამგვარი თანამშრომლობის დამყარებას ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურის მეშვეობით, რაც არ გულისხმობს ერთსულოვნებით გადაწყვეტილების მიღებას. ამდენად, კავშირმა ზეეროვნულ ჩარჩოში მოაქცია უწინდელი სახელმწიფოთაშორისი სფერო, რაც ნიშნავს კავშირის უფლებამოსილების გაძლიერებას და ეროვნული ინტერესის დესუვერენიზაციას.

შესაბამისად, უწინდელი ე.წ. “პირველი სვეტის” ჩარჩო გაირღვა კავშირის კომპეტენციის მიერ და “გადაინაცვლა” კავშირის უფლებამოსილებათა ნუსხაში. ამ სვეტში შემავალი პოლიტიკური მიმართულებები უკვე კავშირის გადაწყვეტილების შექმნის მექანიზმის ობიექტია. ამ გარემოში გაითვალისწინება კავშირსა და წევრ სახელმწიფოებს შორის კომპეტენციის დანაწილების პრინციპი.

ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების თანახმად, კავშირის პოლიტიკასა და საშინაო მოქმედების დარგებს მიეკუთვნება:

- შიდა ბაზარი;
- საქონლის თავისუფალი გადაადგილება, რაც მოიცავს საბაჟო კავშირს, საბაჟოთა თანამშრომლობასა და წევრ ქვეყნებს შორის რაოდენობრივი შეზღუდვის აკრძალვას;
- სოფლის მეურნეობა და თევზის მრეწველობა;
- პირთა, მომსახურებისა და კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილება, რაც აერთიანებს მუშახელს, დაფუძნების თავისუფლებას, მომსახურებას, კაპიტალსა და გადასახადებს;
- თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების არეალი,

რომელიც მოიცავს საზღვრის კონტროლის პოლიტიკას, იმიგრაციასა და ლტოლვილთა საკითხებს, მართლმსაჯულების თანამშრომლობას სამოქალაქო და სისხლის სამართლის საქმეებში, საპოლიციო თანამშრომლობას;

- სატრანსპორტო პოლიტიკა, მათ შორის, კონკურენციის, დაბეგვრისა და კანონმდებლობის დაახლოება;
- ეკონომიკური და მონეტარული პოლიტიკა;
- დასაქმება, სოციალური პოლიტიკა, განათლება, კვალიფიკაციის ამაღლება, ახალგაზრდობა და სპორტი;
- კულტურა, საზოგადოებრივი ჯანდაცვა, მომხმარებელთა დაცვა, ტრანს-ევროპული ქსელები, ინდუსტრია, ეკონომიკური, სოციალური და ტერიტორიული გადამბა, კვლევა და ტექნოლოგიური განვითარება, გარემოს დაცვა, ენერჯია, ტურიზმი, სამოქალაქო დაცვა, ადმინისტრაციული თანამშრომლობა;
- საზღვარგარეთის ქვეყნებისა და ტერიტორიების ასოციაცია.

### სახელმწიფოთაშორისი სფერო - საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა

აღნიშნული ხელშეკრულების თანახმად, ევროკავშირის საგარეო მოქმედების სფეროებს წარმოადგენს საერთო კომერციული პოლიტიკა, მესამე სახელმწიფოებთან თანამშრომლობა და დახმარება, განვითარების თანამშრომლობა და სხვ.

საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა, ლისაბონის ხელშეკრულების თანახმად, წარმოადგენს საერთაშორისო არენაზე ევროკავშირის მოქმედების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მიმართულებას. საერთაშორისო არენაზე ევროკავშირი განავითარებს ურთიერთობებს და დაამყარებს პარტნიორულ თანამშრომლობას მესამე სახელმწიფოებთან, საერთაშორისო, რეგიონულ და მსოფლიო ორგანიზაციებთან. იგი ხელს შეუწყობს მრავალმხრივ გადაწყვეტილებებს საერთო პრობლემებზე, კერძოდ, გაეროს ჩარჩოებში.

ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების 22-ე მუხლის მიხედვით, საერთაშორისო არენაზე სამოქმედოდ ევროპული საბჭო ერთსულოვნად ადგენს კავშირის სტრატეგიულ ინტერესებსა და მიზნებს, რომლებიც უკავშირდება საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკასა და საგარეო მოქმედების სხვა სფეროებს. ევროპული საბჭოს ამგვარი გადაწყვეტილებები შეიძლება ეხებოდეს კავშირის ურთიერთობას განსაზღვრულ ქვეყანასთან ან რეგიონთან, ან იყოს თემატური. გადაწყვეტილებები გან-

საზღვრავს მათ ხანგრძლივობას და კავშირისა და წევრი ქვეყნების საჭირო რესურსებს.

ევროკავშირის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა მოიცავს საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ყველა მიმართულებას, რომელიც ეხება კავშირის უსაფრთხოებას, მათ შორის, საერთო თავდაცვის პროგრესულ ფორმირებას, რამაც შესაძლოა შედეგად გამოიღოს საერთო თავდაცვის პოლიტიკის ჩამოყალიბება. საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხები განისაზღვრება და აღსრულდება ევროპული საბჭოსა და საბჭოს (ევროკავშირის საბჭოს) მიერ ერთსულოვნად. ამ სფეროში კანონმდებლობა გამორიცხულია.

საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა ხორციელდება კავშირის საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის უმაღლესი წარმომადგენლისა და წევრი ქვეყნების მიერ, ხელშეკრულების შესაბამისად. ევროპარლამენტისა და ევროკომისიის სპეციფიკური როლი ამ სფეროში განსაზღვრულია ხელშეკრულებით. თავად ევროკავშირის სასამართლოს ამ სფეროში მოქმედი დებულებების მიმართ არ აქვს იურისდიქცია, გარდა ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-40 მუხლთან შესაბამისობის საკითხზე მონიტორინგისა და ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 275-ე მუხლით დადგენილი გადაწყვეტილებების კანონიერების გადასინჯვისა.

ხელშეკრულებით, წევრ ქვეყანას ევალება, აქტიურად და სრულად დაუჭიროს მხარი კავშირის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკას, საყოველთაო სოლიდარობისა და ერთგულების სულისკვეთებით და უზრუნველყოს ამ სფეროში კავშირის ქმედებასთან შესაბამისობა.

კავშირის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ფარგლები პოტენციურად ექსტრემალურად ფართოა და განსაზღვრულია როგორც მისი მიზნები, ასევე ამ მიზნების მისაღწევად საჭირო ინსტრუმენტები. ეს ინსტრუმენტები მოიცავს:

1. ძირითად მიმართულებებს;
2. გადაწყვეტილებებს:
  - ა) კავშირის ქმედებაზე;
  - ბ) კავშირის პოზიციაზე;
  - გ) “ა” და “ბ” პუნქტებში მითითებული გადაწყვეტილებების აღსრულების დონის დიებზეზე.
3. წევრ ქვეყნებს შორის სისტემატური თანამშრომლობის გაძლიერებას პოლიტიკის აღსრულების პროცესში.

კავშირის სტრატეგიულ ინტერესებს, საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის მიზნებსა და ძირითად მიმართულებებს, მათ შორის, თავდაცვის მნიშვნელობის, განსაზღვრავს ევროპული საბჭო. საჭი-

როების შემთხვევაში, ევროპული საბჭოს თავმჯდომარე კავშირის პოლიტიკის სტრატეგიული მიმართულებების განსაზღვრის მიზნით, იწვევს ევროპული საბჭოს სხდომას.

ევროკავშირის საბჭო აყალიბებს საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკას, და იღებს ამ პოლიტიკური მიმართულების განსაზღვრისა და იმპლემენტაციისათვის აუცილებელ გადაწყვეტილებებს, ევროპული საბჭოს მიერ დადგენილი ძირითადი და სტრატეგიული მიმართულებების საფუძველზე. კავშირის ქმედების თანმიმდევრულობას, ერთიანობასა და ეფექტიანობას უზრუნველყოფს საბჭო და უმაღლესი წარმომადგენელი.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკას ადასრულებენ კავშირის საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის უმაღლესი წარმომადგენელი და წევრი ქვეყნები, კავშირისა და ეროვნული რესურსებით.

პრაქტიკულად, უმაღლესი წარმომადგენელი გამოდის ინიციატივით საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებთან დაკავშირებით და უზრუნველყოფს ევროკავშირის საბჭოსა და საბჭოს გადაწყვეტილებათა აღსრულებას. სწორედ ის წარმოადგენს კავშირის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში. ის აწარმოებს მოლაპარაკებებს კავშირის სახელით მესამე მხარეებთან და გამოხატავს კავშირის პოზიციას საერთაშორისო ორგანიზაციებსა და საერთაშორისო კონფერენციებზე. საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ორი ინსტრუმენტი, ერთობლივი მოქმედება და საერთო პოზიცია ემსახურება საერთო სტრატეგიების ინსტრუმენტის გამოყენებას. საერთო მოქმედება განისაზღვრება ევროკავშირის საბჭოს მიერ და შეეხება ისეთ სპეციფიკურ სიტუაციებს, როდესაც კავშირის ოპერატიული მოქმედებაა საჭირო. ერთობლივი მოქმედება ავალდებულებს წევრ ქვეყანას მის მიერ დაკავებულ პოზიციაზე ყოფნას და ამ მიმართულებით მოქმედების წარმართვას. საბჭოს აქვს უფლება, ევროპული კომისიაც ჩართოს ამ პროცესში და მოსთხოვოს მას საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკასთან დაკავშირებით ნებისმიერი წინადადების წარმოდგენა, რათა უზრუნველყოს ერთობლივი მოქმედების იმპლემენტაცია.

ევროკავშირის საბჭო ასევე იღებს გადაწყვეტილებებს საერთო პოზიციასთან დაკავშირებით. ეს უკანასკნელი ინსტრუმენტი განსაზღვრავს კავშირის მიდგომას თემატური ბუნების კონკრეტული საკითხისადმი. წევრმა ქვეყნებმა უნდა უზრუნველყონ თავიანთი ეროვნული პოლიტიკური მიმართულებების მისადაგება საერთო პოზიციებთან.

ბოლო ინსტრუმენტი გახლავთ გაუმჯობესებული თანამშრომლობა წევრ ქვეყნებს შორის, რომელიც შეიძლება უკავშირდებოდეს მხოლოდ

ერთობლივ მოქმედებებსა და საერთო პოზიციებს. დაინტერესებულმა წევრმა ქვეყნებმა უნდა მიმართონ საბჭოს, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებას (დასკვნას) დასახული მიზნის კავშირის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკასთან შესაბამისობის კუთხით.

ზოგადად, ევროკავშირის პარლამენტი მონაწილეობას იღებს მაშინ, როდესაც კავშირის საგარეო საქმეთა უმაღლესი წარმომადგენელი გადის მასთან კონსულტაციას და აცნობებს მას ამ პოლიტიკური მიმართულების პროგრესის თაობაზე. უმაღლესი წარმომადგენელი ვალდებულია უზრუნველყოს, რომ პარლამენტის შეხედულებები ჯეროვნად იქნეს განხილული და გათვალისწინებული. ამასთან, ევროპარლამენტი წელიწადში ორჯერ მართავს დებატებს საერთო საგარეო პოლიტიკის ფარგლებში მიმდინარე მოვლენებზე. მას შეუძლია, საბჭოს ან უმაღლეს წარმომადგენელს მიმართოს შეკითხვით ან რეკომენდაციით.

ევროკავშირის საბჭო საერთო საგარეო პოლიტიკის ფარგლებში თავის კომპეტენციაში შემავალ საკითხებზე გადაწყვეტილებას იღებს ერთსულოვნად. წევრი ქვეყნის მიერ გადაწყვეტილების მიღებისას თავის შეკავება ამგვარი გადაწყვეტილების მიღებას ხელს ვერ უშლის, თუმცა, მოქმედებს სპეციალური წესები.

ევროკავშირის საბჭო კვალიფიციური უმრავლესობით მოქმედებს, როდესაც ახორციელებს ერთობლივ მოქმედებებს, საერთო პოზიციებს ან ნებისმიერ სხვა გადაწყვეტილებას საერთო სტრატეგიების საფუძველზე, როდესაც იღებს გადაწყვეტილებებს, რომლებიც აუცილებელია ერთობლივი მოქმედებებისა და საერთო პოზიციების იმპლემენტაციისათვის, და ასევე როდესაც ნიშნავს სპეციალურ წარმომადგენელს.

მიუხედავად ამისა, ევროკავშირის საბჭოს წევრს უფლება აქვს, დასაბუთებული და მნიშვნელოვანი ეროვნული ინტერესების გამო მოითხოვოს, რომ კენჭისყრა კვალიფიციური უმრავლესობით არ შედგეს. ასეთ შემთხვევაში საბჭოს კვალიფიციური უმრავლესობით მხოლოდ ის შეუძლია, რომ ერთსულოვნად გადაწყვეტის მიზნით, საკითხი გადაეგზავნოს ევროპულ საბჭოს.

ამკარაა, რომ ევროკავშირის ინსტიტუციური მექანიზმის სრულყოფილი მოქმედება საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში მნიშვნელოვანწილადაა შეზღუდული. გადაწყვეტილებათა მიღება დამოკიდებულია როგორც ევროკავშირის, ასევე ევროპულ საბჭოზე. ფუნდამენტური გადაწყვეტილებები მიიღება წევრი ქვეყნების ერთსულოვნების საფუძველზე, რაც განაპირობებს ამ მიმართულების სახელმწიფოთაშორისი ბუნებით კვალიფიკაციას.

კონსტიტუციური თვალსაზრისით, საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ინსტრუმენტები თავისი ბუნებით ეჭვგარეშედ სამარ-

თლებრივია. მაგრამ მათი ზუსტი იურიდიული ხასიათი გარკვეულწილად განსხვავებულია იმ საკანონმდებლო ინსტრუმენტებისაგან, რომელიც მიღებულია კავშირის “შიდა” პოლიტიკის ფარგლებში. დავობენ, რომ საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის ინსტრუმენტები ყველაზე უკეთ გაგებულია, როგორც “საერთაშორისო სამართლის გადაწყვეტილებები”, რომლებიც ძალიან ემსგავსება კავშირის Acquis კანონმდებლობას, რადგან ისინი სავალდებულოა წევრი ქვეყნებისა და კავშირის ინსტიტუტებისათვის, და მიიღება საბჭოს, როგორც მთავარი გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოს მიერ.

### იურიდიული პირის სტატუსი

ევროკავშირის ხელშეკრულების 47-ე მუხლი მხოლოდ ერთი წინადადებისაგან შედგება და ადგენს, რომ ევროკავშირი იურიდიული პირია. ლისაბონის ხელშეკრულების ამოქმედებამდე ევროკავშირი არ წარმოადგენდა სამართლის სუბიექტს. აღნიშნული, ერთი მხრივ, განპირობებული იყო ევროპული გაერთიანების ქმედუნარიანობის არსებობით, რომელიც წარმოადგენდა ევროკავშირის საყრდენ ნაწილს და ორივე მათგანს ერთიანი ინსტიტუციური სისტემა ჰქონდა. შესაბამისად, შეუძლებელი იყო ერთი და იგივე ინსტიტუციონალიზაცია მომსახურებოდა სამართლის ორ დამოუკიდებელ სუბიექტს.

შესაბამისად, კავშირის სამართალსუბიექტობის აღიარება მოითხოვდა ევროგაერთიანების სამართალსუბიექტობის გაუქმებას, რაც გათვალისწინებულია კიდევ ლისაბონის ხელშეკრულებით.

ზემოაღნიშნული თავისებურებების გათვალისწინებით, ჰოლანდიელმა მეცნიერებმა, დ. კურტინმა და ი. დეკერმა დაასკვნეს, რომ “ევროკავშირის სამართლებრივი პრაქტიკა მის საერთაშორისო წარმომადგენლობასთან და საერთაშორისო ნორმებისა და წესების წინაშე ვალდებულებასთან დაკავშირებით გამოხატავდა, რომ იგი მოქმედებდა საერთაშორისო ურთიერთობების განსაკუთრებულ ფორმატში. მეტიც, არ არსებობდა იმის გამოვლინება, რომ სხვა იურიდიული პირები არ იღებდნენ ევროკავშირს, როგორც იურიდიულ პირს.<sup>1</sup>

მრავალი მეცნიერი აღიარებდა, რომ ევროკავშირი “ხასიათდებოდა საერთაშორისო სამართლის სუბიექტის ბუნებით”, მიუხედავად იმისა, რომ ეს ხელშეკრულებიდან პირდაპირ არ გამომდინარეობდა.<sup>2</sup>

1 Shaw, Jo, Law of the European Union, third edition, Palgrave law masters, 2000, p.176.

2 იქვე, p. 167.

როდესაც ევროკავშირი შეიქმნა, მას პირდაპირი გზით არ მიენიჭა იურიდიული პირის სტატუსი, მაგრამ 24-ე მუხლის ძალა, რომელიც დაემატა ამსტერდამის ხელშეკრულებით და სახეცვლილება განიცადა ნიცის ხელშეკრულებით, იყო ის, რომ საბჭოს გადაეცა უფლებამოსილება, მიერთებოდა საერთაშორისო შეთანხმებებს, რასთან დაკავშირებითაც მოლაპარაკებებს აწარმოებდა თავმჯდომარე ქვეყანა.<sup>1</sup>

ევროკავშირის საერთაშორისო ურთიერთობების კონსტიტუციური სტრუქტურა ცალკეულ ნაწილებადაა დაყოფილი. მისი საერთაშორისო ურთიერთობები რეგულირებულია ნორმებით, რომლებიც გამომდინარეობს, სულ მცირე, სამი განსხვავებული სამართლებრივი წესრიგიდან, რომელიც მოიცავს ეროვნულ, საერთაშორისო და ევროკავშირის სამართლებრივ წესრიგს.<sup>2</sup>

1 Shaw, Jo, Law of the European Union, third edition, Palgrave law masters, 2000, p. 95.

2 იქვე, p. 169.



თავი V

## ევროკავშირის ინსტიტუციური სისტემა

---

სისტემის ფუნდამენტი

სისტემის მიზნები

ფუნქციონალური პრინციპები



## V. ევროკავშირის ინსტიტუციური სისტემა

### 5.1 სისტემის ფუნდამენტი

ევროკავშირის ინსტიტუციური სისტემის შესწავლა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რადგან კვლევის შედეგად მიღებული რეზულტატებით შეიძლება პასუხი გაეცეს ისეთ კითხვებს, რომლებიც არსებითია კავშირის სამართლებრივი შინაარსის იდენტიფიცირებისათვის. ისინი ასევე დაგვეხმარება ამ წარმონაქმნის კონსტიტუციური საზღვრების მიჯნების დასადგენად და მისი სახელმწიფო-სამართლებრივ (თეორიულ) კატეგორიად დახასიათებისათვის. ინსტიტუციური სისტემა – ეს არის ინტეგრაციის სახე, ინტეგრაციული პროცესის ორგანიზაციული ხორცშესხმა.

სუვერენულ სახელმწიფოთა შორის თანამედროვე ურთიერთობების რეზულტატის, ინტეგრაციული პროცესისა და მისი შედეგების კვლევა წმინდა თეორიული და მეცნიერული კუთხით მიეკუთვნება საერთაშორისო სამართლის სფეროს. აღნიშნულ საკითხს საფუძვლიანად სწავლობენ ამ დარგში მოღვაწე თეორეტიკოსები, რომლებიც ინტერესდებიან საერთაშორისო ევროპული უსაფრთხოების, ეკონომიკის, პოლიტიკისა და სხვა არსებითი საკითხებით.

ასეთ შემთხვევაში ლოგიკურად იბადება კითხვა: საერთაშორისო სამართლებრივი კატეგორია რატომ შეიძლება დაექვემდებაროს კვლევას კონსტიტუციური სამართლის თეორიის ჭრილში?

ჩვენი აზრით, ევროკავშირის ინსტიტუციურმა სისტემამ გადააჭარბა საერთაშორისო ორგანიზაციული ელემენტების ბუნებას და შეიჭრა სახელმწიფოსა და სამართლის კვლევის სფეროში იმდენად, რამდენადაც ბევრი რამ “ისესხა” ამ დარგისაგან და საკუთრივაც განავითარა.

ინსტიტუციური სისტემა, როგორც ინტეგრაციის ორგანიზაცია, ევროპული სამართლის სხვა არსებით ინსტიტუტებთან ერთად (მაგალითად, სამართლებრივი სისტემა და სხვ.) სრულყოფილად შეიძლება შესწავლილი იქნეს მხოლოდ ტრადიციული დარგობრივი სამართლის მეცნიერების მიერ. სწორედ ესაა მიზეზი, თუ რატომ მივეცით თავს უფლება, სახელმწიფოსა და სამართლის თეორიის კუთხით შეგვესწავლა საერთაშორისო სამართლებრივი კატეგორია.

ევროკავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებები, ევროსტრუქტურის

ინსტიტუტების საქმიანობის პრაქტიკა და მიდრეკილებები ეროვნული სახელმწიფოს აპრობირებული ინსტიტუციონალიზაციისგან იმდენად განსხვავებულად უდგება საკუთრივ ინსტიტუციური სისტემის საკითხს, რომ მეცნიერ-მკვლევარებს უბიძგებს განსხვავებული დასკვნებისაკენ.

ის ვითარება, რომ კავშირის ინსტიტუციური სისტემა იქმნებოდა ნულიდან, შესაძლებელს ხდიდა, მოემბნათ ახალი, თავისებური მმართველობის ფორმები და მეთოდები. წარმატებით იქნა გამოყენებული სიახლეები მართვის ტექნოლოგიაში, რომელიც ადებულ იქნა წვერი სახელმწიფოების, მთელი მსოფლიო პრაქტიკის გამოცდილებიდან.

გაერთიანებების ინსტიტუციური სისტემის განვითარება ყოველთვის წარმატებით არ მიმდინარეობდა. დადებითის გარდა აღინიშნებოდა უარყოფითი ტენდენციებიც. მმართველობითი აპარატი ხდებოდა დიდი და მოუქნელი, რაც ართულებდა გადაწყვეტილების მიღების პროცესს და, განსაკუთრებით, მათ რეალიზაციას. გაჩნდა ტერმინი “ვერობიუროკრატია”. მაგრამ ამის მიუხედავად, გაერთიანებების ინსტიტუციური სისტემა “ამუშავდა”, გახდა ქმედითი, რომლის მეშვეობით ხორციელდება ინტეგრაციის ამოცანები.<sup>1</sup>

ვეროკავშირის შექმნამ წარმოშვა მისი ინსტიტუტების სისტემის განსაზღვრისა და კონკრეტიზაციის აუცილებლობა. ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულებაში (ლისაბონის ხელშეკრულებამდე მოქმედი რედაქცია) ჩართულ იქნა მე-3 მუხლი, რომელიც იძლეოდა სრულიად გარკვეულ პასუხს ამ საკითხებზე. იგი გვამცნობდა, რომ “კავშირის გააჩნია ერთიანი ინსტიტუციური სტრუქტურა, რომელიც უზრუნველყოფს მისი საქმიანობის თანმიმდევრულობასა და მემკვიდრეობითობას, რომელიც ხორციელდება დასახული მიზნების მიღწევისათვის, იცავს და მრავალფეროვანს ხდის რა გაერთიანების მიღწევებს”.<sup>2</sup>

უნდა ითქვას, რომ ევროგაერთიანებასა და ევროკავშირის ერთიანი ინსტიტუციური სისტემა ემსახურებოდა, თუმცა, ლისაბონის ხელშეკრულების ამოქმედების შემდეგ, როდესაც ევროგაერთიანებამ, როგორც ასეთმა, შეწყვიტა არსებობა, ერთსახოვანი ორმაგი ინსტიტუციონალიზმი გაუქმდა და ჩამოყალიბდა ევროკავშირის ინსტიტუციური ჩარჩოს სახით. ხელშეკრულების მე-13 მუხლით, ევროკავშირის ინსტიტუციური სისტემა იქმნება მისი მიზნებისა და ღირებულებების ხელშესაწყობად, თავისი ინტერესების, მათ შორის, საკუთარი მოქალაქეებისა და წვერი სახელმწიფოების სამსახურისათვის, მისი პოლიტიკური მიმართულებებისა და მოქმედებების თანმიმდევრულობის, ეფექტიანობისა და მემკვიდრეობითობის უზრუნველსაყოფად.

1 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 84.

2 Энтин Л.М., Европейское право, М., 2004, с. 59.

## 5.2 სისტემის მიზნები

კავშირის ინსტიტუციური სისტემის ჩამოყალიბება არა თვითმიზანი, არამედ წევრი სახელმწიფოების საერთო მიზნების მისაღწევად აუცილებელ საშუალებათა კონსოლიდირებული ერთობლიობაა. ლისაბონის ხელშეკრულებამ ინსტიტუციონალიზაციის სიკეთის ბენეფიციარებად უშუალოდ მოქალაქეები გაითვალისწინა, რაც ადასტურებს ევროკავშირის ინსტიტუციური სისტემის ჩამოყალიბების სპეციფიკურ მიზანს, რის შესახებაც ქვემოთ ვისაუბრებთ. შესაბამისად, ჩამოყალიბებული ინსტიტუციური სისტემის შინაარსი ავლენს მისი შექმნის აუცილებლობის სხვა კანონზომიერებებსაც.

ხელისუფლების უზურპაციის აცილების საერთო მიზანი შეუძლებელია არ არსებობდეს ნებისმიერი საჯარო-სამართლებრივი ორგანიზაციის ჩარჩოებში. თუმცა, კავშირთან მიმართებაში მთავარი ამოცანა არ მდგომარეობს საჯარო ხელისუფლების უზურპაციის პრევენციაში. კავშირის ჩარჩოებში შექმნილი დემოკრატიის, უსაფრთხოებისა და კანონიერების სივრცის პირობებში ასეთი უშუალო და პირდაპირი საფრთხე საჯარო ხელისუფლების მოწყობისა და განხორციელების დემოკრატიული საწყისებისათვის არ არსებობს.<sup>1</sup>

ევროკავშირის პირობებში ინსტიტუციური სისტემის მოწყობაში ხდება სხვა, ხელისუფლების უზურპაციის მომიჯნავე პრობლემების გადაწყვეტა. მთავარი აქ არის არა ხელისუფლების უზურპაციის აცილება ურთიერთშეკავებისა ან/და გაწონასწორების გზით, არამედ იმ უფლებამოსილებათა გაწონასწორებული თავსებადობის უზრუნველყოფა, რომელიც მიეკუთვნება კავშირს, ერთი მხრივ, და სუვერენულ წევრ სახელმწიფოებს, მეორე მხრივ.

სხვაგვარად რომ ითქვას, ძირითად ამოცანად ისახება უფლებამოსილების გაწონასწორებული განაწილება, რომელიც გამორიცხავს კავშირის ინსტიტუტების მეტისმეტად გაძლიერების შესაძლებლობას წევრი სახელმწიფოების ეროვნული ინტერესების საზიანოდ და კავშირის ინსტიტუტების ისეთი უფლებამოსილებებით აღჭურვას, რომელიც შესაძლებელს გახდიდა იმ ამოცანებისა და მიზნების მიღწევას, რომლებიც ინტეგრაციითაა განპირობებული.<sup>2</sup>

ამგვარად, კავშირის ჩარჩოებში წყდება არა ხელისუფლების უზურპაციის აცილების ამოცანა, არამედ წევრი სახელმწიფოების სახელისუფ-

1 Энтин Л.М., Европейское право, М., 2004, с. 60.

2 იქვე, с. 62.

ლებო უფლებამოსილებებისა და მათ მიერ შექმნილი ინტეგრაციული წარმონაქმნის მოქმედებითი უნარის გაწონასწორებული შეხამება. ევროკავშირთან დაკავშირებით საუბარი შეიძლება იყოს არა ხელისუფლების დანაწილებაზე, არამედ სუვერენული უფლებების განაწილებაზე წევრ-სახელმწიფოებსა და კავშირს შორის. თუმცა, აღნიშნული დასკვნა ერთმნიშვნელოვანი ვერ იქნება, ვინაიდან, თავად კავშირის ჩარჩოში ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილება, მიუხედავად იმისა, რომ ეროვნული სისტემისაგან განსხვავებით, კავშირის ორგანოებს შორის ხელისუფლება უფრო შერეულია, ვიდრე დანაწილებული.

აქედან ცნობილმა რუსმა მეცნიერმა, ლევ ენტინმა გამოიტანა დასკვნა, რომ ევროკავშირის ინსტიტუტების სისტემის მოწყობის საფუძველში დევს არა ხელისუფლების დანაწილების კონცეფცია, არამედ უფლებამოსილების განაწილების კონცეფცია.<sup>1</sup>

აღნიშნულმა ყველაზე მეტად ასახვა ჰპოვა დამფუძნებელ ხელშეკრულებებსა და სხვა ნორმატიულ აქტებში, რომლებიც განამტკიცებს პროპორციულობისა და სუბსიდიარობის პრინციპებს. ლისაბონის ხელშეკრულებით, უფლებამოსილებათა განხორციელების ინსტიტუციონალიზაციის პრინციპები კიდევ უფრო დაიხვეწა და მისადაგებულ იქნა თეორიულ საფუძვლებთან. კავშირის კომპეტენციის ფარგლები მოწესრიგებულია “გადაცემის” (დელეგირების, ე.წ. კონფერალიზაციის - Conferral) პრინციპის საშუალებით, ხოლო კავშირის კომპეტენციის გამოყენება რეგულირებულია პროპორციულობისა და სუბსიდიარობის პრინციპებით.

უფლებამოსილების დანაწილების კონცეფცია მოიცავს ინსტიტუტების საქმიანობის ორ მთავარ ასპექტს: ერთი მხრივ, ისინი უნდა ფლობდნენ უფლებამოსილებებს, რომლებიც აუცილებელია ინტეგრაციის მიზნების მისაღწევად. ეს გულისხმობს კავშირის გამგებლობაში და, შესაბამისად, მათ წარმომადგენელ ინსტიტუტებში წევრი სახელმწიფოებისაგან აუცილებელი სუვერენული უფლებებისა და პრეროგატივების გადაცემას. მეორე მხრივ, იმის გამო, რომ სხვადასხვა ინსტიტუტები გამოხატავენ სახელმწიფოთაშორის ან ზეეროვნულ საწყისებს, საჭიროა კომპეტენციის მკაცრი გამიჯვნა თვით ინტეგრაციულ ინსტიტუტებს შორის.

კომპეტენციის ასეთი განაწილება და მათი მკაცრად დამკვიდრება ქმნის ერთგვარი შეკავებისა და გაწონასწორების მსგავს სისტემას. ამგვარი სისტემის არსებობის აუცილებლობა ნაკარნახევია ინტეგრაციისა და გაწონასწორების მოთხოვნებითა და მათი შეხამებით კავშირის წევრი სახელმწიფოების ეროვნულ ინტერესებთან.<sup>2</sup>

1 Энтин Л.М., Европейское право, Норма, М., 2004, с. 62.

2 იქვე, с. 64.

ისეთ ფუძემდებლურ პრინციპებთან ერთად, როგორც არის სუვერენული უფლებებისა და უფლებამოსილებების გაწონასწორებული განაწილება, სახელმწიფოთაშორისი და ზეეროვნულის შეხამება, დამფუძნებელი აქტები ამკვიდრებენ მთელ რიგ სხვა, ინსტიტუტების ფუნქციონირების პრაქტიკისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე პრინციპებს. მათ რიცხვს უნდა მიეკუთვნოს კოლეგიალურობის პრინციპის ფართოდ გამოყენება გადაწყვეტილების მიღების დროს. ევროკავშირის ყველა წამყვანი ინსტიტუტი წარმოადგენს კოლეგიურ ორგანოს და გადაწყვეტილებებს უმრავლესობით (კვალიფიციური ან უბრალო) ან ერთხმად იღებს.<sup>1</sup>

### 5.3 ფუნქციონალიზაცია

რამდენადაც გაერთიანების ინსტიტუტების მოწყობისა და საქმიანობის წესის ფუძემდებლურ პრინციპს წარმოადგენს უფლებამოსილების განაწილების პრინციპი (და არა ხელისუფლების დანაწილება), ამდენად ინსტიტუტების დახასიათება ძნელია აიგოს იმის წარმოსაჩენად, თუ სახელდობრ რომელი ინსტიტუტი ფლობს საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებას. მოცემულ შემთხვევაში, მეცნიერთა უმრავლესობის აზრით, შედარებით სასარგებლოა ევროკავშირის ინსტიტუტების მოწყობის სისტემის ფუნქციური დახასიათება.

ამ შემთხვევაში შეიძლება გამოიყოს ევროკავშირის ინსტიტუციური მექანიზმის ისეთი ფუნქციები, როგორც არის დამფუძნებელი ხელისუფლების, საკანონმდებლო, აღმასრულებელი, სასამართლო, საკონტროლო და საგარეო-პოლიტიკური. თუმცა მიგვაჩნია, რომ ევროკავშირის ინსტიტუციური სისტემის სახელმწიფო-სამართლებრივ ჭრილში კვლევა მოითხოვს ინსტიტუტების იურიდიული ბუნების ტრადიციული სახელისუფლებო შტოების ფუნქციონალიზაციის კუთხით ანალიზს. აღნიშნული მიდგომა ყველაზე ეფექტიანად მიგვაჩნია ინსტიტუტთა განსაკუთრებული სახეობის, და შესაბამისად, კავშირის თავისებურებათა იდენტიფიცირებისათვის.

1 Энтин Л.М., Европейское право, Норма, М., 2004, с. 65.

დამფუძნებელი ფუნქცია გულისხმობს უფლების განხორციელებას საჯარო ხელისუფლებისა და შესაბამისი სტრუქტურების შექმნაზე. მასში თავის გამოხატულებას ჰპოვებს ხელისუფლის სუვერენული ნება. ეროვნულ სახელმწიფოში ასეთი დამფუძნებელი ხელისუფლება ეკუთვნის სოციუმს – ხალხს, რომლის ვერცერთი ნაწილი ვერ მიითვისებს მას. აღნიშნული სუვერენული პრეროგატივა გამოიხატება სახელმწიფო კონსტიტუციის მიღებას ან დამტკიცებაში.

ევროკავშირთან დაკავშირებით საუბარი შეიძლება იყოს დამფუძნებელ ხელშეკრულებებზე, რომლებიც ასრულებს კონსტიტუციური ქარტიის, ან დაუწერელი კონსტიტუციის როლს. “ევროკავშირის შესახებ” ხელშეკრულებაში მოცემულია დებულება იმის თაობაზე, რომ “მისი შექმნა აღნიშნავს ახალ ეტაპს ევროპის ხალხთა შორის ყველაზე უფრო მჭიდრო კავშირის შექმნის პროცესში”.

ზოგიერთი ავტორი, არცთუ უსაფუძვლოდ, ამ დებულებაში ხედავს ევროპის ხალხთა ნების უზენაესობის პირდაპირ დადასტურებას, თუმცა, უჭირთ ამ საკითხის თამამი აღიარება, რადგან თვით დამფუძნებელ აქტში საუბარია იმაზე, რომ კავშირი ფუძნდება “მაღალი ხელშემკვრელი მხარეების” მიერ. მათ როლს ასრულებენ აქტის პრეამბულაში ჩამოთვლილი წევრი ქვეყნები.

ევროპის ხალხის გათვალისწინება მეტყველებს სახელმწიფოდ ორგანიზებული საზოგადოების, როგორც დამფუძნებელი ხელისუფლების მსგავსი კატეგორიის ჩამოყალიბების დასაწყისს, ხელისუფლების ერთადერთი და პირდაპირი წყაროს ინსპირაციას. აღნიშნულმა შესაძლოა, თანდათანობით გამოიწვიოს ეროვნული სახელმწიფოს ხალხის, როგორც ასეთის ზეეროვნულად ორგანიზებულ საზოგადოებად გარდაქმნა, რაც არ გამორიცხავს ამავდროულად ეროვნულად ორგანიზებული სისტემის არსებობას.

ეს ორი კატეგორია ერთმანეთს არ გამორიცხავს, ერთდროულად ვერტიკალურ და ჰორიზონტალურ სიბრტყეში თანაარსებობით.

გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ახალი დამფუძნებელი ხელშეკრულების შემუშავებასა და მის გადასინჯვაში წევრი ქვეყნების გარდა, აქტიურ მონაწილეობას იღებენ ევროკავშირის ორგანოები. ხალხის სრულხელისუფლებიანობა აქ წარმოდგენილია როგორც პირდაპირი, ისე არაპირდაპირი გზით, რადგან, მაგალითად, ევროპარლამენტი წევრ სახელმწიფოთა საერთო სახალხო წარმომადგენლობითი ორგანოა, ხოლო ევროპული საბჭო - სახელმწიფოების ხალხის მიერ არჩეული სახელმწიფოს თუ მთავრობის მეთაურთა კოლეგიალური ორგანო.



ევროკავშირის ზოგადი მიზანი, ლისაბონის ხელშეკრულების თანახმად, მდგომარეობს მშვიდობის, მისი ღირებულებებისა და “მისი ხალხების” კეთილდღეობის უზრუნველყოფაში. ევროკავშირის “ხალხის” ჩამოყალიბება სახელშეკრულებო დონეზე დასტურდება. აღნიშნული გამომდინარეობს ამ უკანასკნელი კატეგორიის მიერ დამფუძნებელი ხელისუფლების ფლობაში, და არა პირიქით, რომ ევროკავშირი ანიჭებდეს მას დამფუძნებელ ხელისუფლებას.

ამის დასტურად შეიძლება ჩაითვალოს “ევროკავშირის შესახებ” ხელშეკრულების მე-11 მუხლით გათვალისწინებული სახალხო ინიციატივის ინსტიტუტი.

დამფუძნებელი ფუნქციის “სახალხო” შინაარსი ასევე ვლინდება იმაში, რომ კავშირის ინსტიტუციური სისტემის გამართული ფუნქციონირების ერთ-ერთი პრინციპის, სუბსიდიარობის სათანადო რეალიზაციის კონტროლის მექანიზმი წევრი ქვეყნების ეროვნული პარლამენტების ხელში გადავიდა.

სახელმწიფოთაშორისი (ევროკავშირის საბჭო) და ზეეროვნული (ევროკომისია, ევროპარლამენტი, ევროსასამართლო) მექანიზმების საშუალებით ხალხის პირდაპირი მონაწილეობა მხოლოდ ევროპარლამენტამდე დაყვანილი, შესაბამისად, ჭარბობს ე.წ. ბიუროკრატიული და ხელისუფლებათაშორისი მეთოდები.

ლისაბონის ხელშეკრულებით, ევროკავშირის ინსტიტუციურ სისტემაში ეროვნული პარლამენტების როლის გაძლიერება და ამაღლება ემსახურება ამ ინსტიტუციონალიზაციის ლეგიტიმაციას, დამფუძნებელი ხელისუფლების წყაროს გააქტიურების გზით. ეროვნული საკანონმდებლო ორგანოებისათვის მინიჭებული უფლებამისილებები ევროკავშირის ფუნქციონირების ამა თუ იმ ასპექტში ითვალისწინებს მათ აქტიურ მონაწილეობას კავშირის გადაწყვეტილების მიღების მექანიზმებში. პარლამენტები იღებენ ევროპული საკანონმდებლო აქტების პროექტებს, აკონტროლებენ კავშირის მოქმედების შესაბამისობას სუბსიდიარობის პრინციპთან, მონაწილეობენ თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სფეროში კავშირის პოლიტიკის იმპლემენტაციის მექანიზმების დამუშავებაში და სხვ.

შესაბამისად, უნდა დავასკვნათ, რომ კავშირის ინსტიტუციური სისტემა თანდათანობით კი არ ანიჭებს დამფუძნებელ ხელისუფლებას ხალხს, არამედ თანდათანობით ხალხის სრულხელისუფლებიანობის პრინციპის აღიარებით, უახლოვდება ეროვნული სახელმწიფოს ფუძემდებლური კონსტიტუციური პრინციპის განმტკიცებას. იგი ნელ-ნელა ოფიციალურად ეყრდნობა ტრადიციულ სახელისუფლებო წყაროს. ეს გამომდინარეობს აგრეთვე იმ გარდაუვალი რეალობიდან, რომ იგი თანდათანობით

იძენს ისეთ უფლებამოსილებებს და აწესრიგებს ისეთ საზოგადოებრივ ურთიერთობებს, რაც ადრე მხოლოდ ხალხის სრულხელისუფლებიანობაზე დამყარებულ სახელმწიფოს შეეძლო.

### საკანონმდებლო ფუნქცია

საკანონმდებლო ფუნქცია, და საკანონმდებლო ხელისუფლება, მრავალი ავტორის აზრით, უპირატესად ხორციელდება ევროკავშირის საბჭოს მეშვეობით. თუმცა, ეს დაზუსტებას საჭიროებს. რეალურად, საერთო წესის თანახმად, ევროკავშირის ძირითადი ნორმატიულ-სამართლებრივი აქტები რეგლამენტებისა და დირექტივების სახით მიიღება ევროკავშირის საბჭოს მიერ. ამასთან, ვიწრო წრის ფარგლებში ნორმატიულ-სამართლებრივი აქტების გამოცემის უფლებას საბჭოსთან ერთად ფლობს კომისიაც, ასევე ევროპის ცენტრალური ბანკიც. ამ პროცესში მთლიანად ჩაბმულია ევროპარლამენტიც. მაგრამ მთავარი ის არის, რომ ევროკავშირის საბჭოს, როგორც წესი, ერთპიროვნულად მოქმედება არ შეუძლია.<sup>1\*</sup>

### ადმასრულებელი ფუნქცია

ადმასრულებელი ფუნქცია ასოცირდება ევროპულ კომისიასთან. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ევროპული ინტეგრაციის თეორიაში ინსტიტუციურ სისტემაში ხელისუფლების დანაწილება ემსახურება არა ინსტიტუტების მოწყობას, არამედ უფლებამოსილებათა განაწილებას. ტრადიციული ეროვნული სახელმწიფოს შემთხვევაში არის პირიქით, ხელისუფლების დანაწილება ინსტიტუციურ სისტემაში პირდაპირ აისახება ინსტიტუტების მოწყობასა და სტრუქტურათა ჩამოყალიბებაში.

ეს განაპირობებს ევროკავშირის ერთ-ერთ მკვეთრ განსხვავებას სახელმწიფოსაგან. ჩვენი მოსაზრებით, ევროინტეგრაციულ პროცესსა და ევროკავშირს ამ კუთხით “გასახელმწიფოებრიობა” არ ესაჭიროება, რადგან ინტეგრაციის პროცესის მიმდინარეობისას არსებითია არა ინსტიტუტი, არამედ შესასრულებელი ფუნქცია, ხოლო ძალაუფლების დამახინჯების თავიდან აცილება უზრუნველყოფილია ეროვნული სახელმწიფოს ინსტიტუციური სისტემით.

1 Энтин Л.М., Европейское право, Норма, М., 2004, с. 72.

\* საკანონმდებლო ფუნქცია, და შესაბამისად, საკანონმდებლო ხელისუფლების მატარებელი ინსტიტუტები გამოკვლევული იქნება თემის მომდევნო თავებში.

### მართლმსაჯულების ფუნქცია

ამ ფუნქციის შესრულება დაკისრებული აქვს ევროკავშირის სასამართლო ხელისუფლებას, რომელიც შედგება ზოგადი და სპეციალიზებული სასამართლო სისტემისაგან, რომლის იურისდიქციის ფარგლები თანდათანობით ვითარდება და სრულყოფილი ხდება.

### საკონტროლო ფუნქცია

შეიძლება ითქვას, რომ საკონტროლო ფუნქცია გადანაწილებულია სხვადასხვა ინსტიტუტს შორის, როგორებიცაა ევროკომისია, როგორც ევროკავშირის ხელშეკრულებათა მეურვე; ევროპარლამენტი, როგორც დემოკრატიული კონტროლის შედარებით მწირი, მაგრამ გავლენის უნარის მქონე ბერკეტებით, და რაც ამ შემთხვევაში ყურადღებას იქცევს, ევროპული აუდიტორული სასამართლო, რომელიც ამოწმებს კავშირის ბიუჯეტსა და ფინანსებს, სწავლობს კავშირის მიერ შექმნილი ორგანოების, ანუ სუბსიდირებული ინსტიტუტების შემოსავლებსა და ხარჯებს.

### საგარეო პოლიტიკური ფუნქცია

ამ ფუნქციის ცალკე იდენტიფიცირების აუცილებლობა არ დადგებოდა, რომ არა ხელისუფლებათა განაწილების პრინციპის ნაცვლად, უფლებამოსილებათა დანაწილების პრინციპის საფუძველზე ინსტიტუციური სისტემის აგება. ევროკავშირის საბჭოს (მისი თავმჯდომარის), საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებში უმაღლესი წარმომადგენლისა და ევროპული კომისიის საგარეო პოლიტიკური წარმომადგენლობითი ფუნქციები წარმოადგენს არა უბრალოდ ხელშეკრულების ნორმათა ინტერპრეტაციის, და შედეგად მისი ტექსტსმიდმა განვითარების ნაყოფს, არამედ მოქმედ სახელშეკრულებო ნორმებს. ამ ნორმების ანალიზი დაგვეხმარება მისი ანალოგი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი კატეგორიისაგან განსხვავების მიზეზების დადგენაში.

კავშირის ინსტიტუციური სისტემა, განსაკუთრებით მის ელემენტებს შორის ფუნქციებისა და უფლებამოსილებების განაწილება თვალსაჩინოდ წარმოაჩენს მის განსხვავებას, ერთი მხრივ, საერთაშორისო ორგანიზაციის, ხოლო მეორე მხრივ, ეროვნული სახელმწიფო ორგანიზაციისაგან. ინსტიტუციური სისტემა სრულად ასახავს კავშირის თავისებურებას და განსაკუთრებულ თვისებებს. ამ სისტემის განვითარება მიმდინარეობდა და მიმდინარეობს ისე, რომ არ გადაუხვევია წევრი სახელმწიფოების მიერ არჩეული პრინციპული მიდგომებიდან.<sup>1</sup>

ევროკავშირის ინსტიტუციური სისტემის განვითარება ძნელად გასააზრებელია დროისა და ვითარების გარეშე. დამფუძნებელი ხელშეკრულებების ხელმოწერისას, წარმონაქმნისადმი მიდგომა გამომდინარეობდა როგორც არაერთი საერთაშორისო ორგანიზაციის პრაქტიკიდან (მაგალითად, გაერო), ასევე ფედერალიზმის კლასიკური თეორიიდან. შემდგომში გაჩნდა პროცესების რეგულირების გაძლიერების საჭიროება, რომლებიც მიმდინარეობდა გაერთიანებათა ფარგლებში.

ერთდროულად მიმდინარეობდა დავები და დისკუსიები საკითხებზე, რომლებიც შეეხებოდა თვით კავშირის ბუნებას. ძლიერი მმართველობითი ცენტრის მომხრეები ეწინააღმდეგებოდნენ მათ, ვინც არ იყო დაინტერესებული ზეეროვნული ნიშნების გაძლიერებაში ერთიანი ორგანიზაციული ქოლგის ქვეშ. და მაინც, ინტეგრაციის შემდგომი განვითარების ინტერესები და მისი ეფექტიანობის ამაღლება მუდმივად ჭარბობდა სხვა დანარჩენს.<sup>2</sup>

1 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 89.

2 იქვე, с. 93.

თავი VI

## ევროკავშირის მმართველობის ორგანოები

---

ევროპარლამენტი

ევროპული საბჭო

ევროკავშირის საბჭო

ევროპული კომისია

ევროკავშირის სასამართლო

აუდიტორული სასამართლო

სხვა მნიშვნელოვანი ინსტიტუტები



## VI. ევროკავშირის მმართველობის ორგანოები

### 6.1 ევროპარლამენტი

ყველა პარლამენტს აქვს საკუთარი ისტორია, კულტურა და ძალაუფლება. ყველა მათგანი მოდგაწეობს კონკრეტულ პოლიტიკურ გარემოში. ანალოგიურად, ევროპარლამენტს აქვს ამგვარი თვისებების საკუთარი ნაზავი. მაგრამ ამას გარდა, მას აქვს სპეციფიკური მახასიათებელი ნიშნები, რაც სხვებისაგან გამოარჩევს.

პირველი, ევროპარლამენტი არის მსოფლიოს ყველაზე შორსმჭვრეტელური ექსპერიმენტი ტრანსეროვნულ დემოკრატიაში, სადაც საერთაშორისო დიპლომატია ჩანაცვლებულია, ან სულ მცირე, შევსებულია ტრანსეროვნული დიპლომატიით.

მეორე, ევროპარლამენტი შეადგენს უნიკალური და ისტორიულად უპრეცედენტო ინსტიტუციური სისტემის ნაწილს ევროკავშირის შესახელმწიფოებრივი საკანონმდებლო უფლებამოსილებისა და სახელმწიფოთაშორისო თანამშრომლობის ნარევით.

მესამე, ევროპარლამენტი სწრაფად ვითარდება, მიუხედავად იმისა, რომ ძალზე ახალგაზრდაა. მან საგრძნობლად განავითარა თავისი როლი და ძალაუფლება რამდენიმე ათეულ წელიწადში.

მეოთხე, ევროპარლამენტის ადგილსამყოფელი სამი სხვადასხვა ქალაქის ცხრა შენობაშია განაწილებული.

მეხუთე, ევროპარლამენტს მრავალფეროვნების კუთხით ევროპაში ბადალი არ ჰყავს. ინდური და სამხრეთაფრიკული პარლამენტების გარდა, ინტერპრეტაციისა და დოკუმენტაციის თარგმნის მსგავსი ხარისხი არსადაა.

როდესაც “ევროკავშირის შესახებ” ხელშეკრულების პირველი მუხლის მე-2 აბზაცს ვკითხულობთ, რომ ეს ხელშეკრულება აღნიშნავს ახალი სტადიის დასაწყისს ევროპის ხალხებს შორის ყველაზე მჭიდრო კავშირის შესაქმნელად, სადაც გადაწყვეტილებები მიიღება რაც შეიძლება ღიად და რაც შეიძლება მოქალაქეებთან ახლოს, ვფიქრობთ, იმთავითვე აშკარა და ცხადი ხდება ევროკავშირში სახალხო წარმომადგენლობითი ინსტიტუტის განსაკუთრებული როლი და პერსპექტივა.

ევროპარლამენტის შემაღგენლობა ტრადიციული სახალხო წარმომადგენლობითი კუთხით. კერძოდ, ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, ევროპარლამენტი შედგება კავშირის მოქალაქეების წარმომადგენლებისაგან. ამდენად, ევროპარლამენტი უშუალოდ ევროკავშირის მოქალაქეების წარმომადგენლობითი ორგანოა. ლისაბონის ხელშეკრულების აღნიშნული დებულება მნიშვნელოვანი სიახლეა, რომელმაც შეცვალა ადრე არსებული, სახელმწიფო პარლამენტებისაგან განსხვავებული მიდგომა, რომლის თანახმად, ევროპარლამენტი შედგებოდა გაერთიანებაში შემავალი ქვეყნების ხალხთა წარმომადგენლებისაგან. ახალმა კონსტიტუციურმა მიდგომამ ერთგვარად გვერდი აუარა ევროინტეგრაციის თეორიაში ცნობილ დავის საგანს იმის თაობაზე, რომ არსებობს არა გაერთიანების ხალხი, არამედ მისი წევრი ქვეყნების ხალხი.

სახელმწიფოდ ორგანიზებული სახალხო წარმომადგენლობის ინსტიტუციონალიზაციაში შესაძლოა ვეძებოთ გერმანელი ისტორიკოსის, გეორგ ვაიცის ფედერალისტური თეორიის საწყისები, რომ ფედერაციული სახელმწიფოს ხალხი ორგანიზებულია, ერთი მხრივ, როგორც ცენტრალური სახელმწიფოს ხალხი, ხოლო მეორე მხრივ, როგორც ფედერაციის შესაბამისი წევრი სახელმწიფოს ხალხი.<sup>1</sup>

ამ შემთხვევაში, წევრი სახელმწიფოს ხალხი ორგანიზებულია მხოლოდ წევრი ქვეყნის ხალხის სახით (თუ სახელმწიფო არაა ფედერაციული), რადგან არ არსებობს კავშირის ხალხი, თუმცა, რეალურად თუ წევრი სახელმწიფოს სოციუმი წარმოდგენილია გაერთიანების დონეზე პირდაპირი გზით, ვფიქრობთ, დონეების შესაბამისი ორგანიზაცია უკვე სახეზეა, მიუხედავად იმისა, ოფიციალურად ხელშეკრულებებით იარსებებს თუ არა კავშირის ხალხი.

დონეების შესაბამისი ორგანიზაცია წმინდა ფედერალური ელემენტია გაერთიანებაში, როდესაც კავშირის ინსტიტუციურ სისტემაში მოქმედებს წევრების ინტერესთაგან განსხვავებული და გამაწონასწორებელი წარმომადგენლობითი ორგანო. ამგვარი ვითარება ზრდის თვით საორგანიზაციო დონეთა რაოდენობას, იმის მიხედვით წევრი სახელმწიფო უნიტარულია თუ ფედერალური. შესაბამისად ფაქტობრივად არსებობს ხალხის ორგანიზაციის ორი ან სამდონიანი სისტემა.

1 ხუბუა, გიორგი, ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბ., 2000, გვ. 249.



ევროპარლამენტი შედგება 766 დეპუტატისაგან,<sup>1</sup> რომლებიც აირჩევიან პირდაპირი და საყოველთაო არჩევნების მეშვეობით, 5 წლის ვადით. თითოეული წევრი ქვეყნის წარმომადგენელთა რაოდენობა შეფარდებით პროპორციულია, მისი მოსახლეობის რიცხოვნობასთან. წევრი ქვეყნების მიხედვით წარმომადგენლობის კვოტა შემდეგია:

1. ავსტრია – 19;	15. მალტა – 6;
2. ბელგია – 22;	16. ნიდერლანდები – 26;
3. ბულგარეთი – 18;	17. პოლონეთი – 51;
4. გაერთიანებული სამეფო – 73;	18. პორტუგალია – 22;
5. გერმანია – 99;	19. რუმინეთი – 33;
6. დანია – 13;	20. საბერძნეთი – 22;
7. ესპანეთი – 54;	21. საფრანგეთი – 74;
8. ესტონეთი – 6;	22. სლოვაკეთი – 13;
9. ირლანდია – 12;	23. სლოვენია – 8;
10. იტალია – 73;	24. უნგრეთი – 22;
11. კვიპროსი – 6;	25. ფინეთი – 13;
12. ლატვია – 9;	26. შვედეთი – 20;
13. ლიტვა – 12;	27. ჩეხეთი – 22;
14. ლუქსემბურგი – 6;	28. ხორვატია – 12.

მიუხედავად იმისა, რომ ორგანიზებულია ტრანსეროვნული ფორმით, ევროპარლამენტის არჩევნები ჯერ კიდევ არ იმართება ერთგვაროვანი სისტემით ყველა წევრ სახელმწიფოში. ხელშეკრულებით წევრ ქვეყნებს ეძლევათ უფლება, გამოიყენონ ეროვნული სისტემები ერთიანი სისტემის შემუშავებამდე.

გასათვალისწინებელია, რომ ერთიანი საარჩევნო სისტემის შემუშავების პროცედურაც უნიკალურია. გაერთიანების სამართლის სხვა სფეროებისაგან განსხვავებით, სადაც ინიციატივა ეკუთვნის კომისიას, ასეთ შემთხვევაში ევროპარლამენტი თავად ფლობს საკანონმდებლო ინიციატივის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას. მისი წინადადება შემდგომ საბჭომ ერთსულოვნად უნდა მიიღოს.<sup>2</sup>

თუმცა, ინდივიდუალური წევრი ქვეყნების მიერ ევროპარლამენტის ასარჩევად გამოყენებული სისტემები არაა ეროვნული საარჩევნო სისტემების იდენტური. საფრანგეთი ევროპული არჩევნებისათვის იყენებს

1 2013 წლის 1 ივლისს ევროკავშირში ხორვატიის გაწევრიანების შემდგომ, თუმცა 2014 წლის ევროპარლამენტის არჩევნების შემდგომ პარლამენტის წევრთა რაოდენობა მცირდება 751-მდე.

2 Corbett, Richard, Jacobs, Francais and Shackleton, Michael, The European Parliament, 4th edition, John Harper Publishing, 2000, p. 10.

პროპორციულ საარჩევნო სისტემას მთელი ქვეყნის მასშტაბით, როგორც ერთი საარჩევნო ოლქი, 5-პროცენტის საარჩევნო ბარიერით, ხოლო შიდა არჩევნებისათვის გამოიყენება ტრადიციული მაჟორიტარული სისტემა ორი ტურით, თითო ოლქში თითო წევრით.<sup>1</sup>

ამჟამად ევროპარლამენტის წევრთა ასარჩევად კავშირის წევრი ყველა ქვეყანა პროპორციულ საარჩევნო სისტემას იყენებს. მიუხედავად ამისა, ჯერ კიდევ რჩება თვალსაჩინო განსხვავებები მათ შორის. ზოგ ქვეყანას ერთი ეროვნული ოლქი აქვს, ზოგს - რამდენიმე რეგიონული ოლქი. ზოგიერთ ქვეყანაში არსებობს დე იურე საარჩევნო ბარიერი (5% საფრანგეთსა და გერმანიაში), რომლის ქვემოთ ადგილის მოპოვებისათვის უფლება არ წარმოიშობა. რამდენიმე ქვეყნის საარჩევნო კანონმდებლობა ადგენს დახურულ პარტიულ სიას, რომლის წყობა ვერ შეიცვლება ამომრჩევლის მიერ (გერმანია, საბერძნეთი, ესპანეთი, საფრანგეთი, პორტუგალია და გაერთიანებული სამეფო), სხვები კი ადგენენ პრეფერენციულ კენჭისყრას, რომლის მიხედვით კანდიდატთა რიგითობა შეიძლება მოდიფიცირებულ იქნეს ამომრჩევლის მიერ. ირლანდიელ და ლუქსემბურგელ ამომრჩევლებს შეუძლიათ ხმა მისცენ ინდივიდუალურ კანდიდატებს სხვა სიებიდან.<sup>2</sup>

ასევე განსხვავებულია ევროპარლამენტის წევრობის კანდიდატობის ცენზის მარეგულირებელი ნორმები. თავდაპირველად მათ მოეთხოვებოდათ იმ წევრი ქვეყნის მოქალაქეობა, სადაც სურდათ კენჭისყრა, ხოლო ზოგიერთ ქვეყანაში – მუდმივი ცხოვრება. ევროკავშირის საბჭოს 1993 წლის 6 დეკემბრის დირექტივამ (93/109/EC) ნება დართო კავშირის ნებისმიერი წევრი ქვეყნის მოქალაქეს, დარეგისტრირდეს კანდიდატად ქვეყანაში, სადაც ცხოვრობს, იმავე პირობებით, რომლებიც ამ ქვეყნის მოქალაქეებისათვისაა დადგენილი. 2000 წლამდე, აღნიშნული რეგულაციით 5 კანდიდატი არჩეულ იქნა საკუთარი “ეროვნული ქვეყნის ფარგლებს” გარეთ.<sup>3</sup> აღნიშნულის გარდა, საარჩევნო ქმედუნარიანობა სხვა ასპექტებშიც განსხვავებულია, როგორცაა ასაკობრივი შეზღუდვები, ქონებრივი ცენზი და სხვ.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ევროპული არჩევნები ჯერ კიდევ შეიძლება დავახასიათოთ, როგორც განსხვავებული ეროვნული არჩევნების კომპლექტი, ვიდრე კოორდინირებული ევროპული მასშტაბის კამპანიები. არჩევნები მიდრეკილია, რომ უპირატესად ატარებდეს საშინაო მოვლენის ბუნებას და მისი მეშვეობით ხორციელდება ხელისუფლების

1 Corbett, Richard, Jacobs, Francois and Shackleton, Michael, The European Parliament, 4th edition, John Harper Publishing, 2000, p. 12.

2 იქვე, p. 14.

3 იქვე, p. 15.

(და ოპოზიციის) პოპულარულობის ტესტირება.

ევროპარლამენტის არჩევნებთან დაკავშირებით შემოთავაზებული იყო იდეა, რომ პოლიტიკურ პარტიებს არჩევნების პერიოდისათვის წამოეყენებინათ კომისიის თავმჯდომარის საკუთარი კანდიდატურა. აღნიშნული მიმართული იყო იქითკენ, რომ ევროპარლამენტის არჩევნები ფოკუსირებული ყოფილიყო ევროკომისიის თავმჯდომარის კანდიდატურაზე და ამით სერიოზული პარალელები გაივლებოდა ეროვნულ და ტრანსევროპულ მექანიზმებს შორის.<sup>1</sup>

გარკვეული დროის განმავლობაში ევროპარლამენტის წევრის მანდატი თავსებადი იყო ეროვნული პარლამენტის წევრობასთან. ორმაგ მანდატს ის უპირატესობა აქვს, რომ განასახიერებს მჭიდრო ურთიერთობებს ეროვნულ პარლამენტებსა და ევროპარლამენტს შორის. მაგრამ ევროპარლამენტისა და ეროვნული პარლამენტის წევრად ყოფნის მოთხოვნა ართულებს ერთდროულად ორივე პოზიციის დაკავებას. ორმაგი მანდატის მფლობელები დროის დიდ ნაწილს უფრო ეროვნულ პოლიტიკას უთმობენ და ამით აძლიერებენ ევროპარლამენტის ნეგატიურ სტერეოტიპს.<sup>2</sup>

2002 წელს საბჭომ საბოლოო გადაწყვეტილება მიიღო იმის თაობაზე, რომ “2004 წლის ევროპარლამენტის არჩევნების შემდგომ, ევროპარლამენტის წევრის თანამდებობა შეუთავსებელია ეროვნული პარლამენტის წევრობასთან”.<sup>3</sup>

ევროპარლამენტის პირდაპირმა არჩევნებმა, უპირველესად, ხელი შეუწყო მოსახლეობის სხვადასხვა ფენის ინტერესების ამაღლებას ინტეგრაციის პრობლემებისადმი, დაახლოვა წევრი სახელმწიფოების მოქალაქეები ამ პრობლემების გაგებასა და ევროკავშირის საქმეებთან. მაგრამ მსგავსი დაახლოების შედეგები გადაჭარბებით არ უნდა შეფასდეს. როგორც არსით, ისე ფორმით ევროპარლამენტის საარჩევნო კამპანია ბევრად არ განსხვავდება მათგან, რომლებიც ტარდება ეროვნული პარლამენტების არჩევნებისას. თუმცა, პოლიტიკური ბრძოლა აქ უფრო სუსტია. ნიშანდობლივია ისიც, რომ ხშირად ევროპარლამენტში საარჩევნო კამპანიის ცენტრში იდგა იგივე საკითხები, რაც ეროვნული პარლამენტის არჩევნებისას.<sup>4</sup>

ევროკავშირის ინსტიტუციურ სტრუქტურას მსგავსი სტრუქტურებისაგან, რომლებიც ფუნქციონირებენ საერთაშორისო ორგანიზაციების ჩარჩოებში, არსებითად განასხვავებს ევროპარლამენტის სახელისუფლე-

1 Corbett, Richard, Jacobs, Francis, Shackleton, Michael, The European Parliament, 6th edition, John Harper Publishing, 2005, p. 238.

2 Dinan, Desmond, Ever closer Union?, MacMillan, Lynne Reinner Publishers, Inc., 1994, p. 263.

3 Corbett, Richard, Jacobs, Francis, Shackleton, Michael, The European Parliament, 6th edition, John Harper Publishing, 2005, p. 22.

4 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 100.

ბო უფლებამოსილების წარმოშობის წყარო – ეს არის ევროკავშირის მოქალაქეები.<sup>1</sup>

ამდენად, კავშირში საპარლამენტო ინსტიტუტის შექმნის იდეამ ასახა მისი განსხვავებულობა საერთაშორისო ორგანიზაციებისაგან.<sup>2</sup>

ევროპარლამენტის წარმომადგენლობითი უნარი მოქცეულია მკაცრი კრიტიკის ქვეშ იმდენად, რამდენადაც თითოეული წევრი ქვეყნის ევროპარლამენტართა რაოდენობა არ არის მოსახლეობის რაოდენობის პროპორციული, და მცირე ზომის წევრი ქვეყნები “ზედმეტად”, პროპორციულობის პრინციპის დარღვევით არიან წარმოდგენილნი.

## სტრუქტურა

ევროპარლამენტის სტრუქტურა ასევე აგებულია და ვითარდება კლასიკური საპარლამენტო ნიმუშით.<sup>3</sup> ევროპარლამენტი უფლებამოსილების ვადის დასაწყისსა და შუალედში (ყოველი ორ-ნახევარი წლის შემდეგ) ირჩევს თავის ოფიციალური თანამდებობის პირებს: თავმჯდომარეს, 14 მოადგილესა და 5 ქვესტორს. ამავე დროს გამოიყენება შესაძლებლობა, გადახალისდეს პოლიტიკური ჯგუფების ხელმძღვანელობაც. თუმცა, ისინი ჯგუფის შიგნით აირჩევიან და არა მთლიანი პარლამენტის მიერ. ჯგუფის ხელმძღვანელები მთავარ როლს ასრულებენ პარლამენტის მმართველ სტრუქტურებში. ამის გარდა, ზემოაღნიშნულ ვადებში აირჩევიან კომიტეტის თავმჯდომარეები.<sup>4</sup>

ევროპარლამენტში ორი მთავარი გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოა (მთლიანი შემადგენლობის გარდა): თავმჯდომარეთა კონფერენცია, რომელიც შედგება თავმჯდომარისა და პოლიტიკური ჯგუფების ხელმძღვანელებისაგან, და ბიურო, რომელიც აერთიანებს თავმჯდომარესა და მის 14 მოადგილეს. ამას გარდა, მოქმედი ხუთი ქვესტორი მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ისეთი საკითხების წარმართვაში, რომლებიც პირდაპირ ეხება წევრი ქვეყნების ინტერესებს. ისინი პასუხისმგებელი არიან ადმინისტრაციულ და ფინანსურ საკითხებზე, რომლებიც ეხება ინდივიდუალურად წევრებს.

თავმჯდომარეთა კონფერენცია პასუხისმგებელია პარლამენტის მი-

1 Энтин Л.М., Европейское право, М., 2004, с. 140.

2 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 100.

3 იქვე, с. 100.

4 Corbett, Richard, Jacobs, Francois and Shackleton, Michael, The European Parliament, 4th edition, John Harper Publishing, 2000, p. 94.

რითად პოლიტიკურ მიმართულებაზე, როგორც საშინაო, ასევე საგარეო თვალსაზრისით. იგი წამოაყენებს საპარლამენტო კომიტეტებისა და დელეგაციების წევრობის კანდიდატურებს, იღებს გადაწყვეტილებებს კომიტეტებს შორის კომპეტენციის შესახებ დავის თაობაზე. საგარეო თვალსაზრისით, თავმჯდომარეთა კონფერენცია იღებს გადაწყვეტილებას ინსტიტუტთაშორის ურთიერთობებზე და წევრ ქვეყნებთან და ეროვნულ პარლამენტებთან ურთიერთობებზე, ხელმძღვანელობს საქმეებს, რომლებიც უკავშირდება არაწევრ ქვეყნებთან და არაკავშირის ორგანოებთან და ორგანიზაციებთან ურთიერთობას და იღებს გადაწყვეტილებას მესამე ქვეყანაში დელეგაციის შესახებ.

ბიურო ხელმძღვანელობს შიდა ფინანსურ, ორგანიზაციულ და ადმინისტრაციულ საქმეებს, ასევე საშტატო პოლიტიკასა და სხდომების მენეჯმენტს. თავისი ფინანსური უფლებამოსილების შესაბამისად, იგი ადგენს ორგანოს ბიუჯეტის წინასწარ პროექტს და სხვ.

ერთი თვის განმავლობაში, ჯერ, როგორც წესი იმართება სასესიო სხდომები, რომლებიც გრძელდება ერთი კვირა. მას მოსდევს საკომიტეტო ორ-კვირეული, ხოლო ბოლო კვირა ეთმობა პოლიტიკური ჯგუფების სხდომებს.<sup>1</sup>

ევროპარლამენტში შექმნილია 22 დარგობრივი კომიტეტი, რომლებიც თავიანთი საკურაციო სფეროების მიხედვით, მონაწილეობს საკანონმდებლო უფლებამოსილების განხორციელებაში.

პარლამენტი ევროპული პოლიტიკის მამოძრავებელი ძალაა. იგი არის ევროკავშირის უმნიშვნელოვანესი დებატების ფორუმი, ადგილი, სადაც ყველა წევრი ქვეყნის პოლიტიკური და ეროვნული შეხედულებები იყრის თავს და ერწყმის ერთმანეთს. ამდენად, პარლამენტი ბუნებრივად აძლევს დასაბამს მრავალ კარგ პოლიტიკურ ინიციატივას.<sup>2</sup>

საპარლამენტო დებატებს ძირითადად პოლიტიკური ჯგუფები მართავენ. მათ შორის უდიდესია ევროპელ ხალხთა პარტია (EPP, ქრისტიან-დემოკრატები), მათთან გაერთიანებული ევროპელი დემოკრატებითურთ – EEP-ED ჯგუფი და ევროპელ სოციალისტთა პარტია – PES.

## უფლებამოსილებები

ევროპარლამენტის სტატუსი ხანგრძლივი დროის განმავლობაში რჩებოდა ერთ-ერთ სუსტ არგუმენტად კავშირის სახელმწიფოებრივი მოდე-

1 Dinan, Desmond, Ever closer Union?, MacMillan, Lynne Reinner Publishers, Inc., 1994, p. 282.

2 Fontaine, Pascal, Europe in 12 Lessons, Paris, www.ue.int.

ლის ან სახელმწიფოთა კავშირის თანდათანობითი წინსვლის იდეის სასარგებლოდ.<sup>1</sup>

ცხადია, ევროპარლამენტის, როგორც ევროკავშირის ინსტიტუციური სისტემის ღირსეული ელემენტის მნიშვნელობას არსებითად განაპირობებს გადაწყვეტილებების შექმნაში მონაწილეობის ხარისხი

### საკანონმდებლო უფლებამოსილება

საკანონმდებლო უფლებამოსილებას ყველა კლასიკური ტიპის პარლამენტის საჯარო სახელისუფლებო პრეროგატივათა შორის წამყვანი ადგილი უჭირავს. საკანონმდებლო ხელისუფლებაც ექსკლუზიურად მას ეკუთვნის.

ევროკავშირის ინსტიტუციურ სისტემაში ჩვენ განსხვავებული სურათი გვაქვს. მასში ჩაქსოვილია ის კონცეფცია, რომელიც ამ ინსტიტუციონალიზაციის მოდალურ საფუძვლებს წარმოადგენს. იმ მიზნით, რომ სრულად გავიაზროთ ევროპარლამენტის, როგორც ხალხის წარმომადგენლობითი ინსტიტუტის შინაარსობრივი დატვირთვა კავშირში და გავაკეთოთ სრულფასოვანი დასკვნები, აუცილებელია განვიხილოთ მისი, როგორც კანონმდებლის სპეციფიკური ბუნება.

ევროპარლამენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილების განვითარება მისი ისტორიის არსებითი შემადგენელი ნაწილია. იგი, პრაქტიკულად, “დაიბადა” როგორც არასაკანონმდებლო ორგანო და 50 წლის განმავლობაში “იზრდებოდა”, როგორც პარლამენტი. ეს არ გულისხმობს იმას, რომ ამ დროის განმავლობაში კავშირში არ მიმდინარეობდა საკანონმდებლო პროცესი.

პირიქით, საკანონმდებლო პროცესში ევროპარლამენტის როლი თანდათანობით გაძლიერდა. 1980-იან წლებში ერთიანი ევროპული აქტის ამოქმედებამდე, ევროპარლამენტს მხოლოდ საკონსულტაციო უფლებამოსილება გააჩნდა. ერთიანმა ევროპულმა აქტმა შემოიღო თანამშრომლობის პროცედურა, რამაც განაპირობა ევროპარლამენტის საკანონმდებლო პროცესში უფრო ქმედითად ჩართვა.

ხელშეკრულებამ მოგვიანებით შემოიღო თანაგადაწყვეტის პროცედურა და დღეს იგი გამოიყენება კავშირის ყველა მნიშვნელოვანი კანონის მისაღებად. ამ მუხლით ევროპარლამენტმა შეიძინა ჭეშმარიტი კანონმდებლის სახე.

“ევროკავშირის შესახებ” ხელშეკრულების მე-14 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, ევროპარლამენტი, საბჭოსთან ერთად ასრულებს სა-

1 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 99.

კანონმდებლო და საბიუჯეტო ფუნქციებს. იგი ახორციელებს პოლიტიკურ კონტროლსა და კონსულტაციას.

უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს, რომ ევროკავშირში საკანონმდებლო უფლებამოსილებები განსხვავებულია კლასიკური საპარლამენტო მოსმენების სტადიებისაგან იმ გაგებით, რომ მათი სრულფასოვანი წარმართვა ისეთ მნიშვნელოვან გარემოებაზეა დამოკიდებული, როგორცაა, მისაღები გადაწყვეტილების (საკანონმდებლო აქტის) ბუნება. აქ არ იგულისხმება ისეთი ანალოგიები, როგორცაა, კანონი, დადგენილება, საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიცირება, საკადრო გადაწყვეტილებები და ა.შ., რომლებიც სახელმწიფოებში მოქმედი პარლამენტების რეგლამენტებით გათვალისწინებული ურთიერთგანსხვავებული პროცედურების გამოყენების საფუძველია.

პირველი, რაც ევროპარლამენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილების განხილვისას გვხვდება თვალში, არის ამ პროცესის საწყისი ნაბიჯის, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების არარსებობა. ევროპარლამენტს, მის წევრებს, კომიტეტებსა თუ მასში შექმნილ პოლიტიკურ ჯგუფებს არ შეუძლიათ, ამა თუ იმ საკითხზე პირდაპირ, უშუალოდ და სხვა ინსტიტუციებისაგან დამოუკიდებლად “დამრან” საკანონმდებლო პროცესი. ამგვარი ინიციატივის უფლება ექსკლუზიურად მხოლოდ ევროკომისიას გააჩნია.

“ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ” ხელშეკრულება ევროპარლამენტს მხოლოდ ირიბი საკანონმდებლო უფლებამოსილებით აღჭურავს და ამით მნიშვნელოვანწილად, დამოკიდებულს ხდის მას ევროკომისიაზე. კერძოდ, აღნიშნული ხელშეკრულების 225-ე მუხლის თანახმად, ევროპარლამენტს თავის წევრთა უმრავლესობით შეუძლია მოსთხოვოს კომისიას სათანადო საკანონმდებლო წინადადებების წარმოდგენა საკითხებზე, რომლებშიც გაერთიანების აქტის მიღება მას დამფუძნებელი ხელშეკრულების იმპლემენტაციის მიზნით აუცილებლობად მიაჩნია. თუ ევროკომისია უარს იტყვის ინიციატივაზე, იგი ვალდებულია, აცნობოს ევროპარლამენტს აღნიშნულის მიზეზები.

სულ ეს არის იმ ნორმის შინაარსი, რომელიც უშვებს ევროპარლამენტის საკანონმდებლო ინიციატივაზე გავლენის მოხდენის შესაძლებლობას. მაგრამ თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ საკანონმდებლო წინადადება ამის შემდეგ უნდა შემუშავდეს ისეთ ბიუროკრატიულ სტრუქტურაში, როგორც ევროკომისია და გაიაროს სათანადო პროცედურები, მარტივია დაასკვნა, რომ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება ევროპარლამენტს, ფაქტობრივად, არ გააჩნია.

რაც შეეხება უშუალოდ კანონშემოქმედებაში ჩართვას, ევროპარლამენტის ზემოაღნიშნული თითქოს “გაუწონასწორებელი” საკანონმდებ-

ლო უფლებამოსილების სპეციფიკა გამომდინარეობდა ორი ფაქტორიდან. პირველ მათგანს მიეკუთვნებოდა ევროკავშირის ე.წ. “სამი სვეტის” სისტემა. ევროპარლამენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილებათა ფარგლები მერყეობდა “სვეტების” მიხედვით.

მეორე ფაქტორი თითოეული სვეტის ჩარჩოებში თავად მისი ჭიდილია ინსტიტუციურ სამკუთხედში, ევროკავშირის საბჭოსა და ევროკომისიის წინააღმდეგ.

ლისაბონის ხელშეკრულების ამოქმედების შემდეგ, მნიშვნელოვნად გაფართოვდა ევროპარლამენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილების არეალი. ნორმაშემოქმედებით პროცესში მისი მონაწილეობის ფორმები განსხვავებულია უბრალო, ზოგ შემთხვევაში არაფრისმეტყველი კონსულტაციიდან დაწყებული, ჭეშმარიტი კანონმდებლისათვის დამახასიათებელი, კანონის ამოქმედებისათვის საჭირო საბოლოო სიტყვის თქმის უფლებით დასრულებული, როგორცაა, მაგალითად, ევროკავშირის ბიუჯეტი.

ევროკავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებები, საკანონმდებლო პროცესში ევროპარლამენტის მონაწილეობის ხარისხის კუთხით, იცნობს ორი სახის საკანონმდებლო პროცედურას. ეს არის ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცესი და სპეციალური საკანონმდებლო პროცესი.

რაც უფრო მეტადაა ჩართული ამ პროცესში ევროპარლამენტი, პროცესი მით უფრო გართულებული და დროში გაწელილია. ხელშეკრულებები ასევე ადგენს, თუ როდის რომელი პროცედურა მოქმედებს.

### ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურა

ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცესი შედგება საკანონმდებლო მოსმენებისაგან. პირველი მოსმენით ევროპარლამენტის მიერ აქტის მიღების შემდეგ იგი გადაეცემა ევროკავშირის საბჭოს, რომელიც მიიღებს მას. ასეთ შემთხვევაში აქტი ითვლება მიღებულად. თუ საბჭო არ მოიწონებს საკანონმდებლო პროექტს, იგი შენიშვნებით გადასცემს ევროპარლამენტს, მეორე მოსმენაზე განსახილველად.

მეორე მოსმენა იმართება აქტის გადაცემიდან სამი თვის ვადაში. აქტი მიღებულად ითვლება, თუ ევროპარლამენტი მოიწონებს საბჭოს შენიშვნებს ან ამ ვადაში არ მიიღებს გადაწყვეტილებას. ევროპარლამენტს შეუძლია თავისი წევრების უმრავლესობით უარყოს საბჭოს პოზიცია, რაც გულისხმობს აქტის უარყოფასაც.

მეორე მოსმენაზე ევროპარლამენტს შეუძლია წარმოადგინოს საკუთარი შესწორებები, რომელიც ეგზავნება საბჭოსა და ევროკომისიას, რო-



გორც ინიციატორს.

ევროპარლამენტის შესწორებების მიწოდებიდან 3 თვის ვადაში საბჭო:

- კვალიფიციური უმრავლესობით ამტკიცებს ცვლილებებს, რაც გულისხმობს აქტის დამტკიცებას;

- არ ამტკიცებს შემოთავაზებულ ცვლილებებს, რაც განაპირობებს შემთანხმებელი კომისიის მოწვევას.

საინტერესოა, რომ საბჭოს ერთსულოვნება ესაჭიროება იმ შემთავაზებული შესწორებების დასამტკიცებლად, რომელიც დაიწუნა ევროკომისიამ.

პარიტეტულ საწყისებზე შემდგარი შემთანხმებელი კომისია შეაჯერებს ტექსტს 6 კვირის ვადაში, საბჭოდან და პარლამენტიდან წარმოდგენილი წევრების კვალიფიციური უმრავლესობით. ამ ვადაში გადაწყვეტილების მიუღებლობა გულისხმობს აქტის ჩავარდნას.

ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცესის მესამე მოსმენა იმართება შემთანხმებელი კომისიის მიერ გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ. საინტერესოა, რომ შეთანხმებული ტექსტის დასამტკიცებლად, ევროპარლამენტს ხმათა უმრავლესობა მოეთხოვება, ხოლო საბჭოს – კვალიფიციური უმრავლესობა.

ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცესით მიღებულ აქტს ხელს აწერენ ევროპარლამენტისა და ევროკავშირის საბჭოს თავმჯდომარეები.

### სპეციალური საკანონმდებლო პროცედურა

რაც შეეხება სპეციალურ საკანონმდებლო პროცედურას, ეს ის შემთხვევაა, როდესაც ინსტიტუტთა შორის მიღწეული შეთანხმების საფუძველზე, პროპორციულობის პრინციპის დაცვით, ინსტიტუტები დამოუკიდებლად იღებენ აქტებს. ამ შემთხვევაში მათ არ უნდა დაარღვიონ წესი, რომ შესაბამის სფეროში აქტი მიღებულ უნდა იქნეს ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცესის მეშვეობით.

საკანონმდებლო პროცესის არსებითი რეფორმა სწორედ ლისაბონის ხელშეკრულებამ განახორციელა, რომლის მიღებამდე ევროპარლამენტი სამი განსხვავებული და გაცილებით სუსტი ფორმით იყო ჩართული საკანონმდებლო პროცესში. სწორედ ამ პროცედურების მეშვეობით, თანდათანობით კავშირის საკანონმდებლო პროცესში იმატა მოსმენების რაოდენობამ და საბოლოოდ მიიღო ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცესის ფორმა.

არის თუ არა პარლამენტის უფლებამოსილების მნიშვნელოვანი ზრდის დასტური ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურა? უპირვე-

ლესად, უნდა აღვნიშნოთ, რომ ამ პროცედურის მიმდინარეობის პირველ სტადიაზევე ევროპარლამენტი ერთვება, როგორც თანასწორუფლებიანი კანონმდებელი, ვინაიდან იგი საბჭოსთან ერთად იღებს კომისიის ინიციატივას განსახილველად.

პარლამენტის შესწორებები, რომლებიც პირველ მოსმენაზე არ არის მისაღები საბჭოსათვის, შესაძლოა საბჭომ უარყოს, რაც ართულებს პარლამენტის მდგომარეობას მეორე მოსმენაზე, რამდენადაც მან წევრთა აბსოლუტური უმრავლესობით უნდა იმოქმედოს. ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ მას შეყოვნებით დამუქრების შესაძლებლობა არ გააჩნია, ანუ მის მიერ გადაწყვეტილების მიუღებლობა ნიშნავს აქტის მოწონებას.

თუმცა, არც პარლამენტის პოზიციის უარყოფა იქნება სწორი. ევროპარლამენტის საკანონმდებლო ძალაუფლების მნიშვნელოვანი ინდიკატორია გარანტირებული მეორე მოსმენა, რაც ნიშნავს იმას, რომ საბჭოსა და ევროკომისიას არ ძალუძთ, პირველ მოსმენაზე უარყონ პარლამენტის პოზიცია და მიიღონ აქტი, უწინდელი პროცედურებისაგან განსხვავებით.

ევროპარლამენტის ძალა მეორე მოსმენაზეც საგრძნობია, როდესაც მას წევრთა უმრავლესობით შეუძლია აქტის უარყოფა, რაც ნიშნავს აქტის მიუღებლობას, ხოლო ევროკავშირის საბჭოს არ შეუძლია აქტის უარყოფა. თუ მისი პოზიცია არ ემთხვევა ევროპარლამენტის პოზიციას, მოიწვევა შემთანხმებელი კომისია.

თუმცა, ვიდრე შემთანხმებელ კომისიამდე მიდგებოდეს საქმე, ერთი საშუალება მაინც არის დარჩენილი, რომ ევროპარლამენტის მოსაზრება და პოზიცია გადალახულ იქნეს მისი თანხმობის გარეშე. ესაა შემთხვევა, როდესაც საბჭოს ეძლევა უფლება, ერთსულოვნად გადალახოს ევროპარლამენტის შენიშვნები და შესწორებები, მაგრამ ამისათვის აუცილებელია კომისიის უარყოფითი დასკვნის არსებობა შესწორებებზე.

როგორც ვხედავთ, ევროპარლამენტის ეს ინსტიტუციური ნაკლოვანება რეაბილიტირებულია კავშირის ინტერესის დამცველი ევროკომისიის მხარდაჭერით პარლამენტის “დათრგუნვაზე”.

ნებისმიერ შემთხვევაში მეორე მოსმენის შემოტანამ პარლამენტს მისცა შანსი, რეაგირება მოახდინოს საბჭოს პოზიციაზე და პასუხი გასცეს იმ შეხედულებებს, რომლებიც გამოხატულია ინსტიტუტს გარეთ ამ პოზიციებისადმი. შედეგად, ცხადია, ორი მოსმენის ტრადიციად ქცევამ შექმნა კლასიკური ორპალატიანი საკანონმდებლო პროცედურის სისტემა ევროპულ დონეზე და გაკვალა გზა საკანონმდებლო პროცედურების გაძლიერებისაკენ.

შემთანხმებელი კომისია მოიწვევა ექვსი კვირით და შედგება საბჭოსა და ევროპარლამენტის თანაბარი რაოდენობის წარმომადგენლებისაგან. თუმცა, შემთანხმებელი კომისიის ფარგლებში გადაწყვეტილების მისაღე-

ბად აუცილებელია ხმათა სხვადასხვაგვარი ოდენობა წარმომადგენელთა მიხედვით. კერძოდ, საბჭოს წარმომადგენელთა კვალიფიციური უმრავლესობა და პარლამენტის წარმომადგენელთა უბრალო უმრავლესობა.

აღნიშნული მიდგომა მისასაღმებელია კავშირის ზეეროვნული ბუნების კონტურების დასახვეწად, რადგან საბჭოს ერთსულოვნება არ მოეთხოვება. გადაწყვეტილების შექმნის მექანიზმში კვალიფიციური უმრავლესობით კენჭისყრის გაბატონება, რომელიც ასე დაჟინებითაა მხარდაჭერილი ევროფედერალისტების მიერ, ჰპოვებს მის გამოვლინებას. ამ პროცესში ევროკომისიის როლი დაყვანილია ევროპარლამენტსა და ევროკავშირის საბჭოს შორის შეთანხმების მიღწევის ხელშეწყობაში და მისი, როგორც კავშირის ზეეროვნული ინსტიტუტის როლი საკანონმდებლო პროცესში შედარებით დაკნინებულია.<sup>1</sup>

ვფიქრობთ, უმჯობესი იქნებოდა, ევროკომისიის მხარდაჭერას პარლამენტის წინადადებებისადმი საკუთარი გავლენა მოეხდინა უშუალოდ შემთანხმებელი კომისიის ფარგლებში გაწეულ სამუშაოზე და ასეთ შემთხვევაში ევროკავშირის საბჭოს მხრიდან ერთობლივ ტექსტზე დასათანხმებლად განსაზღვრულიყო წარმომადგენელთა უბრალო უმრავლესობა, როგორც ეს ევროპარლამენტის შემთხვევაშია. ეს ამავდროულად გააწონასწორებდა მეორე მოსმენისას ევროკომისიის მხარდაჭერის ძალას, რომლით სარგებლობა შეუძლია საბჭოს, რომ მან ერთსულოვანი მოქმედებით გადალახოს პარლამენტის პოზიციები და თავი აარიდოს შემთანხმებელი კომისიის მოწვევას.

აღნიშნული, მით უმეტეს, გასათვალისწინებელია იმის გამო, რომ შემთანხმებელი კომისიის გადაწყვეტილება საბოლოო არ არის.

თუ მოწვევიდან ექვსი კვირის ვადაში შემთანხმებელი კომისია დაამტკიცებს ერთობლივ ტექსტს, ევროპარლამენტს ხმათა აბსოლუტური და საბჭოს კვალიფიციური უმრავლესობით, ეძლევა 6-კვირიანი ვადა, დაამტკიცოს ერთობლივი ტექსტი. თუ არც ერთი მათგანი არ დაამტკიცებს ამ პერიოდში შემოთავაზებულ ტექსტს, აქტი ჩავარდება. აქტი ასევე ჩავარდნილია, თუ შემთანხმებელი კომისია ვერ დაამტკიცებს აქტის ერთობლივ ტექსტს.

თუმცა, იქიდან გამომდინარე, რომ ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურისას საბოლოოდ მაინც საბჭოა უფლებამოსილი, გადაწონოს ევროპარლამენტის პოზიცია, აღნიშნული კომპონენტი განასხვავებს მას ორპალატიანი პარლამენტების საკანონმდებლო საქმიანობის თავისებურებისაგან. აღნიშნული იმაში გამოიხატება, რომ სახელმწიფოდ ორგანიზებული საზოგადოების მთლიანი სოციალური წარმომადგენლობითი

1 Shaw, Jo, Law of the European Union, third edition, Palgrave law masters, 2000, p. 262.

პალატა უფრო მაღალ საფეხურზეა, ვიდრე ტერიტორიულ-წარმომადგენლობითი პალატა.

ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურა კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ბუნებით ყველაზე სრულყოფილი საკანონმდებლო პროცედურაა, რომელიც გამოიყენება კანონმდებლობის დიდი უმრავლესობის მიმართ, კავშირის ძირითადი პოლიტიკური მიმართულებების საკანონმდებლო რეგულირების მიზნით. ამ პროცესში ევროპარლამენტი ჭეშმარიტად საკანონმდებლო შტოს წარმომადგენს, რაც ადასტურებს მისი გაძლიერების ტენდენციას.

ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურა ევროპარლამენტის ინსტიტუციური სტატუსის ევოლუციის თვალნათელი დადასტურებაა და იგი ადგენს ორპალატიანი საკანონმდებლო ხელისუფლების მყარ საწყისებს ევროკავშირში, სადაც ევროპარლამენტი და საბჭო ერთობლივად მოქმედებენ კანონმდებლობის მისაღებად, რომ ორივეს მიერ პროექტზე გამოხატული თანხმობა აუცილებელია.

ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურის შემოღება პოლიტიკური კომპრომისის შედეგია. ამ გზით მიღებულ საკანონმდებლო აქტს ხელს აწერენ როგორც საბჭოს, ასევე პარლამენტის თავმჯდომარე.

პრაქტიკაში წარმატებული იყო ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცესის წინამორბედი ე.წ. “თანაგადაწყვეტის პროცედურა“, რამაც ასევე დადებითი გავლენა იქონია ამ პროცედურის ჩვეულებრივ წესად ქცევაზე. სწორედ ამ პროცედურამ უზრუნველყო განსხვავებული ინტერესების თანაარსებობა, რომელიც საკანონმდებლო პროცესში იკვეთება.

კანონშემოქმედებით პროცესში ევროპარლამენტის როლის ცვლილებამ განაპირობა ის, რომ იგი გარე პერიპეტიიდან იქცა კავშირის მთავარ მოქმედ სუბიექტად ევროკანონმდებლობის ჩამოყალიბებაში. მისი როლი ამ კუთხით განსაკუთრებით გაძლიერდა ევროკავშირის საბჭოს, კომისიისა და ევროპარლამენტის მიერ გამართული რეგულარული შეხვედრებით ინსტიტუტთაშორისო კონფერენციებზე, რომლებიც ეძღვნება კონკრეტულ თემებს, ან ზოგად პრობლემებს და ასევე დიდი გავლენა აქვს ევროპარლამენტს, წვლილი შეიტანოს საკანონმდებლო პროგრამის დღის წესრიგის ჩამოყალიბებაში.

ევროპარლამენტს სასამართლოს მეშვეობითაც ხშირად უბრძოლია საკანონმდებლო პროცესში საკუთარი როლის დასაცავად. ყოყმანის შემდეგ ევროსასამართლომ დაადგინა, რომ ევროპარლამენტი შეიძლება იყოს მოსარჩელე ანულირების პროცედურებში, მაგრამ მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც მისი პრეროგატივებია დარღვეული. სასამართლომ პარლამენტი ასევე ცნო მოპასუხედ ამავე პროცედურებში, იმის მიუხედავად, რომ მხოლოდ საბჭო და კომისია იყო ნახსენები იმდროინდელ კანონმდებლობაში.

სხვადასხვა სასამართლო გადაწყვეტილებები ინკორპორირებულ იქნა ევროკავშირის ხელშეკრულების შესაბამის დებულებებში, შემდგომი სახელშეკრულებო ცვლილებების შედეგად. მაგალითად, 263-ე მუხლი შეიცვალა იმგვარად, რომ ადგენს ევროპარლამენტის სრულ ქმედუნარიანობას კომისიის, ევროსაბჭოსა და წევრი ქვეყნების გვერდით ანულირების პროცედურების დასაწყებად.

### საერთაშორისო ურთიერთობები

დამფუძნებელი ხელშეკრულებების მიხედვით, ევროკავშირი უფლებამოსილია, იყოს სხვადასხვა ტიპის საერთაშორისო შეთანხმების მონაწილე. ამ შეთანხმებებზე მოლაპარაკებებს აწარმოებს კომისია (ევროკავშირში გაწევრიანების გარდა).

თავდაპირველად ევროპარლამენტი საერთაშორისო შეთანხმებებთან დაკავშირებით ძალზე სუსტ პოზიციას იკავებდა, მაგრამ შტუტგარტის “ევროგაერთიანების მნიშვნელოვან დეკლარაციაში” საბჭო დათანხმდა, რომ პარლამენტთან ოფიციალურად გაივლიდა კონსულტაციას ყველა “მნიშვნელოვან” საერთაშორისო შეთანხმებაზე მათ გაფორმებამდე, მათ შორის, ევროკავშირში გაწევრიანების შესახებ ხელშეკრულებებზეც.

ევროპარლამენტის როლი თანდათანობით ფართოვდება საერთაშორისო ურთიერთობების დარგში. პარლამენტის როლი ხელშეკრულების შემუშავებაში შეზღუდული რჩება იმ თვალსაზრისით, რომ მას მოქმედებისაკენ მოუხმობენ ხელშეკრულების გაფორმების სტადიაზე, რაც მნიშვნელოვნად ამცირებს ამ შეთანხმებაზე ზეგავლენის შესაძლებლობას. თუმცა, არაოფიციალური პროცედურების მთელი წყება მექანიზმებია შექმნილი აღნიშნულის საკომპენსაციოდ, იმისათვის, რომ პარლამენტს მიეცეს შესაძლებლობა, “რეგულარულად და სრულად იყოს ინფორმირებული”, და რომ მისი შეხედულებები იქნეს გაზიარებული.

ფორმალურად, ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 219-ე მუხლი ადგენს წესებს, თუ როდის და რა ტიპის საერთაშორისო შეთანხმებების გასაფორმებლად ესაჭიროება ევროკავშირის საბჭოს ევროპარლამენტის თანხმობა. გამონაკლისს წარმოადგენს ექსკლუზიურად საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა. ნებისმიერ სხვა შემთხვევებში ევროკავშირის საბჭო მხოლოდ კონსულტაციას გადის ევროპარლამენტთან.

## საბიუჯეტო უფლებამოსილება

ევროპარლამენტს მნიშვნელოვანი უფლებები აქვს ბიუჯეტთან დაკავშირებით. თუ ლისაბონის ხელშეკრულების ამოქმედებამდე საბჭოს ეკუთვნოდა საბოლოო სიტყვა ბიუჯეტის დასამტკიცებლად, ამ უკანასკნელმა ხელშეკრულებამ ჭეშმარიტი ინსტიტუციური წონასწორობა დაამყარა ევროპარლამენტსა და ევროკავშირის საბჭოს შორის ამ ნაწილში.

ბიუჯეტის დამტკიცების პროცედურა ორი მოსმენისაგან შედგება. შემთხმებელ კომისიას იწვევენ პირველი მოსმენის შემდეგ, ერთობლივ ტექსტზე შეთანხმების მიუღწევლობის შემთხვევაში.

ინსტიტუციური წონასწორობა უზრუნველყოფილია იმ პრინციპით, რომ შემთხმებელი კომისიის მიერ შეჯერებული ტექსტის ბიუჯეტის სახით დამტკიცება არ არის დამოკიდებული ექსკლუზიურად პარლამენტის ან საბჭოს წინადადებაზე. ბიუჯეტი მტკიცდება ერთ-ერთი მთგანის მიერ დამტკიცების, და მეორე მთგანის მიერ გადაწყვეტილების მიუღებლობის პირობებში. სხვაგვარი კომბინაციები იწვევს ბიუჯეტის პროექტის კომისიისათვის დაბრუნებას.

საბიუჯეტო პროცესი უკავშირდება ინსტიტუციური ძალაუფლების ზოგად საკითხებს და ამიტომ არ შეიძლება გავმიჯნოთ ისინი ერთმანეთისგან. ისტორიაში ბევრია ეროვნულ დონეზე საკანონმდებლო ორგანოების მაგალითები, რომელთაც უფლებები გამოიყენეს ფინანსურ სახსრებზე, როგორც თავიანთი პოზიციის გაძლიერების ბერკეტი საერთო კონსტიტუციურ იერარქიაში. ევროპარლამენტი ამ კუთხით არ არის გამონაკლისი.<sup>1</sup>

## საპარლამენტო კონტროლის ფუნქცია

კლასიკური პარლამენტის, როგორც პირდაპირი წესით არჩეული წარმომადგენლობითი უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს უმნიშვნელოვანესი პრეროგატივაა აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლი, საზედამხედველო უფლებამოსილება. ევროპარლამენტიც ინსტიტუციური განვითარების სწორედ ამ გზას დაადგა და თანდათანობით გააძლიერა თავისი ანალოგიური ძალაუფლება.

პირველი, რაც აუცილებლად უნდა იქნეს განხილული, ევროპული კომისიისა და ევროპარლამენტის ურთიერთობა ამ ასპექტში. ევროპარლამენტს აკისრია მნიშვნელოვანი როლი ევროპული “აღმასრულებლის” კრიტიკულ განხილვაში, ევროპული კომისიის ფორმატში.

1 Craig, Paul, De Burca, Grainne, Eu Law, text, cases and materials, fourth edition, Oxford University Press, 2008, p. 141.

### აღმასრულებლის ფორმირება

კომისიის ფორმირებაში პარლამენტის როლი მკვეთრად გააუმჯობესა ლისაბონის ხელშეკრულებამ, რომლის მეშვეობით ევროპარლამენტმა “გეზი აიღო“ კლასიკური საპარლამენტო უფლებამოსილების რეალიზაციისაკენ.

აღნიშნული ხელშეკრულების მე-17 მუხლის მე-7 პუნქტის თანახმად, ევროპარლამენტი ირჩევს საბჭოს მიერ ნომინირებულ ევროკომისიის თავმჯდომარის კანდიდატურას. თუმცა, ეს არ ანიჭებს ევროპარლამენტს უფლებას, თავად შეარჩიოს კომისიის თავმჯდომარის კანდიდატურა. მას პასიური როლი აკისრია, მაგრამ სრული უფლება აქვს, არ მოიწონოს წამოყენებული კანდიდატურა. დამფუძნებელი ხელშეკრულება არ ადგენს, რომ ერთი და იგივე კანდიდატი შეიძლება ნომინირებულ იქნეს რამდენჯერმე, რაც ამ საკითხში პოლიტიკური ვაჭრობის პროცესისათვის აწესებს სიხისტისა და უმაღლეს დონეზე ოპერატიული გადაწყვეტილების მიღების კრიტერიუმებს.

მას შემდეგ, რაც ევროპარლამენტი აირჩევს ევროპული კომისიის თავმჯდომარეს, საბჭოს მიერ (კომისიის თავმჯდომარესთან ერთად) შედგენილი ევროკომისიის წევრთა სია ასევე გადაეცემა ევროპარლამენტს დანიშვნის მიზნით თანხმობის გამოსაცხადებლად. ამ შემთხვევაში არა მხოლოდ კომისიის წევრები, არამედ კომისიის თავმჯდომარეც, ანუ მთლიანობაში ევროკომისია, როგორც ერთი მთლიანი ინსტიტუტი, ექვემდებარება საპარლამენტო ნდობის გამოცხადებას.

ნომინირებული კომისიონერის კანდიდატურებს სწავლობს შესაბამისი საპარლამენტო კომიტეტი. საინტერესოა, რომ კომისიონერის ვაკანტური თანამდებობის შევსებაში ევროპარლამენტი არ ერთვება (გამონაკლისია ვაკანტური თავმჯდომარის თანამდებობა), მიუხედავად იმისა, თუ რა ოდენობით განახლდა კომისიის შემადგენლობა.

კომისიის ინვესტიტურის მარეგულირებელი დამფუძნებელი ხელშეკრულების შესაბამისი მუხლი არ ადგენს ევროპარლამენტის უფლებამოსილებას, დაიწუნოს კომისიონერობის კონკრეტული კანდიდატი და შეცვალოს იგი. თუმცა, ამ თვალსაზრისით ევროპარლამენტმა “პოლიტიკური კუნთები” მაინც გამოავლინა ჟოზე მანუელ ბაროზუს კომისიის (2004 წელი) ინვესტიტურისას სამი დასახელებული კომისიონერის შეცვლით. აღნიშნული კომისიონერები არ შეუცვლია უშუალოდ პარლამენტს. ბაროზუ, როგორც კომისიის ნომინირებული თავმჯდომარე, დადგა რა საფრთხის წინაშე, რომ მისი კოლეგია ჩავარდებოდა საპარლამენტო კენჭისყრისას, იძულებული გახდა, ჩაენაცვლებინა დაწუნებული კანდიდატურები.

ევროპარლამენტი თითქოს კლასიკური საკანონმდებლო ორგანოს მსგავსი უფლებამოსილებითაა აღჭურვილი ევროკომისიის ფორმირებაში. თუმცა, თავად დამფუძნებელი ხელშეკრულების შესაბამისი მუხლების საკანონმდებლო ენა და ნორმა გვკარნახობს, რომ პარლამენტი მხოლოდ ამ პროცესის თანამონაწილეა და თანაც მას საბოლოო სიტყვის უფლება არ გააჩნია.

ცხადია, მის მიერ დანიშვნაზე თანხმობის გამოცხადების პროცედურამ შესაძლოა, შედეგად მოიტანოს ნომინირებული კომისიის ჩავარდნა, მაგრამ ევროპარლამენტი სწორედ რომ მხოლოდ თანხმობას აძლევს კომისიის დანიშვნაზე. მას შემდეგ, რაც ევროპარლამენტი გაივლის ზემოაღნიშნულ პროცედურას, ევროკომისია, თავისი თავმჯდომარისა და წევრების სრული შემადგენლობით, თანამდებობას იკავებს და უფლებამოსილების განხორციელებას შეუდგება მხოლოდ ევროპული საბჭოს მიერ კვალიფიციური უმრავლესობით დამტკიცების შემდეგ. ეს კი გულისხმობს იმას, რომ არსებობს სამართლებრივი შესაძლებლობა, ევროპარლამენტის ნდობით აღჭურვილი კომისია არ იქნეს გამწესებული თანამდებობაზე.

### *აღმასრულებლის დათხოვნა*

ფორმირების პროცესის გარდა, ევროპარლამენტი ასევე ფლობს პრეროგატივას ევროპული კომისიის უფლებამოსილების შეწყვეტის მხრივ, და ამით აძლიერებს ამ უკანასკნელის მის მიმართ ანგარიშვალდებულების ელემენტს.

აუცილებლად უნდა აღინიშნოს, რომ ევროპარლამენტს დაარსების დღიდან ყოველთვის გააჩნდა ევროკომისიის გაკიცხვისა და მისი გადაყენების უფლებამოსილება.

დამფუძნებელი ხელშეკრულება დეტალურად არ ადგენს საფუძვლებს, რომელთა არსებობის შემთხვევაში ევროპარლამენტი უფლებამოსილია, ევროპულ კომისიას ვადამდე შეუწყვეტოს უფლებამოსილება. აღნიშნული პრეროგატივა მოსდევს ანგარიშვალდებულების ზოგადი წესების დამდგენ ნორმებს.

ევროპული კომისია, ევროპარლამენტის მორიგი სესიის გახსნამდე არა უგვიანეს ერთი თვით ადრე აქვეყნებს ანგარიშს ევროკავშირის საქმიანობის შესახებ. ევროპარლამენტი ღია სესიაზე განიხილავს ამ ანგარიშს (“ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ” ხელშეკრულების 233-ე მუხლი). სწორედ ამ მუხლს მოსდევს გაკიცხვის რეზოლუციის მუხლი. უნდა აღინიშნოს, რომ მუხლების ამგვარი თანმიმდევრულობა მნიშვნელოვანია, რადგან ევროპარლამენტი უფლებამოსილია, ანგარიშის საჯარო გან-



ხილვის შედეგად დასვას კომისიის გაკიცხვისა და დათხოვნის საკითხი. ამავე დროს, რადგან მუხლები ერთმანეთისგანაა გამიჯნული და არ არის მითითებული, რომ ანგარიშის განხილვას შეიძლება მოჰყვეს კომისიის გაკიცხვა, ევროპარლამენტს აღნიშნული უფლებამოსილების განხორციელების უფლება აქვს ნებისმიერ შემთხვევაში, როდესაც დადგება ამის აუცილებლობა.

კომისიის გაკიცხვის პროცედურის თანახმად, თუ ევროპარლამენტში ინიცირებულ იქნა მსგავსი წინადადება, მასზე კენჭისყრა შეიძლება გაიმართოს მხოლოდ ღია წესით და ინიციატივის წამოყენებიდან სამი დღის შემდეგ.

გაკიცხვის რეზოლუციის მისაღებად აუცილებელია დამსწრე წევრთა ორი მესამედი, რაც უნდა შეადგენდეს ევროპარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობას. ევროპული კომისია კოლეგიალურადაა ანგარიშვალდებული ევროპარლამენტის წინაშე. პარლამენტს არ აქვს ინდივიდუალური კომისიონერების გაწვევის უფლება.

ყურადსაღებია, რომ კომისიის ინვესტიტურის პროცედურისაგან განსხვავებით, კომისიის გაკიცხვის შემთხვევაში ევროპული საბჭო აღარ ერთვება დამატებით რგოლად (ინვესტიტურისას კი საბოლოო კენჭისყრას პარლამენტის შემდეგ ახორციელებს ევროპული საბჭო).

ევროპარლამენტის ეს უკანასკნელი უფლებამოსილება 1999 წლამდე რჩებოდა თეორიულ ნორმად, სანამ მისი გამოყენება არ მოხდა ჟაკ სანტერის კომისიის დრამატული გადაყენებით.

ექვვარეშეა, 1999 წელს კომისიის გადადგომა დაკავშირებული იყო ევროპარლამენტის აქტიურობასთან, რათა გაემლიერებინა აღმასრულებლის ანგარიშვალდებულება. თუმცა, საინტერესოა, რომ ეს მოხდა არა მხოლოდ იმიტომ, რომ ევროპარლამენტმა პირდაპირ გამოიყენა თავისი უფლებამოსილება ანგარიშვალდებული შეენარჩუნებინა კომისია გაკიცხვის რეზოლუციით, არამედ იმიტომაც, რომ მან გამოიყენა საკუთარი საბიუჯეტო უფლებამოსილებები. ამ შემთხვევაში, იგი თავს იკავებდა კომისიის დათხოვნისაგან 1996 წლის ბიუჯეტის ხარჯვებთან დაკავშირებით. გაკიცხვის რეზოლუცია განიხილებოდა, მაგრამ საბოლოოდ არჩევანი შეჩერდა დამოუკიდებელი ექსპერტებისაგან შემდგარი კომისიის მოწვევაზე.

როგორც აღვნიშნეთ, კომისიის დათხოვნა პარლამენტის ყველაზე “ძველი” უფლებამოსილებაა. მხოლოდ პარლამენტია და არა საბჭო ან ეროვნული ხელისუფლებები უფლებამოსილი, აიძულოს კომისია, გადადგეს უფლებამოსილების ვადის ამოწურვამდე. ეს კიდევ ერთი თვალსაჩინო ნიშანია იმისა, რომ ევროკავშირის საბჭო უფრო ზედა პალატის სახით განვითარების ტენდენციით ხასიათდება, ვინაიდან საკანონმდებლო ორ-

განოთა კლასიკურ ზედა პალატებს მთავრობის დათხოვნა არ შეუძლიათ.<sup>1</sup>

საზედამხედველო უფლებამოსილების რეალიზაციის საშუალებათა ეტაპობრივი განვითარების ერთ-ერთი საგულისხმო მაგალითია ევროპული ომბუდსმენის თანამდებობის შემოღება, რომელიც ევროპარლამენტის “კვაზი“ ინსტიტუტია.

აღნიშნული ინსტიტუტის შემოღების ზოგადი მიზანი იყო, რომ თავის მოქალაქეებამდე დაეყვანა ევროკავშირი. ომბუდსმენი აირჩევა პარლამენტის მიერ მისივე უფლებამოსილების ვადით. მისი ამოცანაა ევროკავშირის ინსტიტუტებისა და ორგანოების წინააღმდეგ წარდგენილი საჩივრების გამოკვლევა. საჩივრები შეიძლება შეტანილ იქნეს კავშირის ნებისმიერი მოქალაქის, ნებისმიერი პირისა და ორგანიზაციის მიერ, რომელიც ცხოვრობს ან დაფუძნებულია რომელიმე წევრ ქვეყანაში. ომბუდსმენი ცდილობს, მიაღწიოს ცივილურ ურთიერთობას (შეთანხმებას) მომჩივანსა და შესაბამის ინსტიტუტსა თუ ორგანოს შორის.<sup>2</sup>

მისი შემოღებიდან მოკლე დროში ომბუდსმენმა მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა ადმინისტრაციასა და ადმინისტრაციული სამართლისადმი მიდგომაზე ევროკავშირში. ომბუდსმენი არა მხოლოდ ეხმარებოდა ძიებას, გადაწყვეტილებებსა და რეკომენდაციებს კავშირში არაეფექტიანი მმართველობის თაობაზე სპეციფიკურ ინდივიდუალურ საჩივრებზე, არამედ აგრეთვე საკუთარი ინიციატივით მონაწილეობდა მგრძნობიარე საკითხების ძიებაში, რომლებიც ხშირად ხაზს უსვამდა ინსტიტუტებს შორის არსებულ წინააღმდეგობას.<sup>3</sup>

## საკადრო უფლებამოსილება

საკადრო პოლიტიკაში თანამონაწილეობის კუთხით, ევროპარლამენტი ჩართულია კავშირის სხვა მნიშვნელოვანი ორგანოების ფორმირებაში, მაგრამ შედარებით სუსტად. აუდიტორული სასამართლოს, ევროპული მონეტარული ინსტიტუტის თავმჯდომარის, და ევროპული ცენტრალური ბანკის პრეზიდენტის, ვიცე-პრეზიდენტისა და აღმასრულებელი საბჭოს წევრთა დანიშვნისას, ევროპარლამენტთან კონსულტაციას გადიან საბჭო და წევრი ქვეყნები, თუმცა, ევროპარლამენტის მიერ მათი დამტკიცება არ არის საჭირო.

1 Corbett, Richard, Jacobs, Francis, Shackleton, Michael, The European Parliament, 6th edition, John Harper Publishing, 2005, p. 272.

2 Fontaine, Pascal, Europe in 12 Lessons, Paris, www.ue.int.

3 Craig, Paul, De Burca, Grainne, Eu Law, text, cases and materials, fourth edition, Oxford University Press, 2008, p.142.

## დასკვნა

ევროპარლამენტი შესაძლებელია, დავახსნათოთ როგორც წარმომადგენლობითი ფუნქციის ინსტიტუტი. იგი “კვაზი საპარლამენტო”, “კვაზი წარმომადგენლობითი” ორგანოდან ეტაპობრივად გარდაიქმნა ჭეშმარიტ კანონმდებლად. თუმცა, მას განვითარების მნიშვნელოვანი საფეხურები ჯერ კიდევ გასავლელი აქვს. მისი არსებობა და ფუნქციონირება ავსებს კავშირის მმართველობის მექანიზმს ისეთი მნიშვნელოვანი ელემენტით, როგორც ხალხის მიერ არჩეული წარმომადგენლების მზარდი მონაწილეობა სახელისუფლებო უფლებამოსილებათა განხორციელებაში.<sup>1</sup>

გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, ევროკავშირში დემოკრატია გარანტირებულია არა ევროპარლამენტის მეშვეობით, არამედ ეროვნული პარლამენტების მიერ, რადგან არ არსებობს “ევროპელი ხალხი”, და რადგან დემოკრატია მომდინარეობს მხოლოდ ხალხისაგან. ამ გაგებით, ევროპარლამენტი ვერ უზრუნველყოფს დემოკრაციას. მას შეუძლია უბრალოდ ხელი შეუწყოს დემოკრატიული პრინციპების რეალიზაციას.

ევროპარლამენტი, მას შემდეგ რაც იგი პირდაპირი წესით აირჩევა, ზეეროვნულ ორგანოს წარმოადგენს, რამდენადაც იგი მოქმედებს როგორც დამოუკიდებელი პოლიტიკური ორგანო, რომელიც განცალკევებულია ეროვნული ინტერესებისაგან.<sup>2</sup>

ევროპარლამენტის როლი შეფასებულია, როგორც ზეეროვნული და ამავე დროს ინტერნაციონალური.<sup>3</sup>

ინდივიდუალურად ევროპარლამენტის წევრები წარმოადგენენ ელექტორატს და კოლექტიურად, ზოგადად, ევროკავშირის დემოკრატიის მეთვალყურეებს.<sup>4</sup>

ევროპარლამენტის უმნიშვნელოვანეს განმასხვავებელ ელემენტად ეროვნული პარლამენტებისაგან მიიჩნევა ის, რომ ევროპარლამენტი არ არის საერთო ევროპული მთავრობის სახელისუფლებო უფლებამოსილების წარმოშობის წყარო, რამდენადაც არ არსებობს ამგვარი სრულფასოვანი ორგანო.

ევროპარლამენტი არ არის სუვერენული პარლამენტი. მეორე მხრივ, ეს არ არის ის პარლამენტი, რომლის უფლებები პრაქტიკულად აღსრულებულია, რათა განხორციელდეს მთავრობის საკანონმდებლო სურვი-

1 Энтин Л.М., Европейское право, М., 2004, с. 146.

2 Archer, Clive, Organizing Europe-the institutions of integration, Aberdeen, UK, Edward Arnold, 1994, p. 12.

3 Gowland, D.A., O'neill B.C., Reid A.L., The European Mosaic-Contemporary politics, economics and culture, LONGMAN, London, 1995, p. 75.

4 იქვე, p. 76.

ლების ლეგიტიმაცია. ეს არის დამოუკიდებელი ინსტიტუტი, რომლის წევრები არ არიან ვალდებულებულნი, მხარი დაუჭირონ კონკრეტულ მმართველ უმრავლესობას და რომელსაც არ აქვს მუდმივი უმრავლესობის კვალიცა. ამ თვალსაზრისით, იგი შეიძლება შევადაროთ აშშ-ის კონგრესს, საკუთარი იდენტურობით, დამოუკიდებელი ლეგიტიმაციითა და აღმასრულებლისაგან გამოყოფით, რომელიც, ამავე დროს, ეძიებს მჭიდრო ინტერაქციას აღმასრულებელთან.<sup>1</sup>

ზოგადად, გამოყოფენ ევროპარლამენტის რიგ ასპექტებს. კერძოდ, მისი პოლიტიკური ჯგუფების სუსტი დისციპლინა, ინტერესების საყოველთაოობა და სუსტი ეროვნული თვითიდენტიფიკაცია. ევროპარლამენტს გაანალიზებული აქვს თავისი მიზანი და კორპორაციული, საზოგადოროლი როგორც კავშირის განმავითარებელი ინსტიტუტისა. ამდენად, მას უფრო მეტი საერთო აქვს კომისიასთან, ვიდრე ევროკავშირის საბჭოსთან. არცთუ უსაფუძვლოდ, ევროპარლამენტს ასევე უწოდებენ “დემოკრატიული ფედერალიზმის ხმას”.<sup>2</sup>

საერთოდ, ევროპარლამენტი წარმოადგენს უნიტარულ წარმონაქმნს ევროპულ ინსტიტუციონალიზაციაში. მსგავსი უნიტარული წარმონაქმნია ყველა სხვა ევროპული ინსტიტუტი ევროკავშირის საბჭოსა და ევროკომისიის გარდა. როდესაც მეცნიერები მიმართავენ ამა თუ იმ ინსტიტუტის დახასიათებას ევროპული ინტეგრაციის ფედერალიზაციისა თუ სახელმწიფოთაშორისი ელემენტების გამოსაკვლევად, ზეეროვნულობის ნიშნებს ეძებენ ორგანოს წევრთა (შემადგენლობის) დამოუკიდებლობის ხარისხში. თუმცა, ჩვენი მოსაზრებით, არსებობს ამ მიდგომაზე უკეთესი ალტერნატივა.

თუ რამდენად ახლოსაა ევროკავშირის ინსტიტუციური სისტემა ისეთ კლასიკურ სახელმწიფო-სამართლებრივ კატეგორიასთან, როგორცაა, სახელმწიფო ხელისუფლება, ამის ასახსნელად აუცილებელია გამოყენებულ იქნეს საჯარო ხელისუფლების წარმოშობის წყაროსა და ამ წყაროს გაუქმების (ტერმინაციის) კრიტერიუმები.

ევროპარლამენტის ხელისუფლება წარმოიშობა სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროდან უშუალოდ და პირდაპირ, მთელი ევროკავშირის ფარგლებში და ეს მას ხდის უნიტარულს. მისი წევრები აირჩევიან პირდაპირი, თანასწორი, ფარული და საყოველთაო არჩევნების გზით. რაც შეეხება ევროკავშირის საბჭოსა და ევროკომისიას, მათი სახელისუფლებო წყარო არაპირდაპირია და მინიჭებულ უფლებამოსილებებთან მიმართე-

1 Gowland, D.A., O'neill B.C., Reid A.L., The European Mosaic-Contemporary politics, economics and culture, LONGMAN, London, 1995, p. 237.

2 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 99.

ბაში, დემოკრატიული თვალსაზრისით - არალეგიტიმურიც კი.

ამდენად, ეს ინსტიტუტები არ არის უნიტარული წარმონაქმნები. თუმცა, მათ სრულყოფილად ვერც ფედერალურ წარმონაქმნებს მივაკუთვნებთ. ისინი აერთიანებენ ნაწილობრივ ფედერალურ და ნაწილობრივ სახელმწიფოთაშორის ნიშან-თვისებებს. ამ ინსტიტუტების ფედერალური ხასიათი ვლინდება წარმოდგენილ ინტერესთა შინაარსსა და მიღებული გადაწყვეტილების იურიდიულ ძალაში. ხოლო სახელმწიფოთაშორისი ელემენტები ინტერესების წარმომადგენელთა სტატუსსა და მისაღები გადაწყვეტილების შინაარსში იკითხება.

ევროპარლამენტის საპარლამენტო ხასიათის გაძლიერება პასუხობს არა მარტო დემოკრატიის მოთხოვნებს. ეს არგუმენტი მუშაობს სახელმწიფოებრივი საწყისების განმტკიცების სასარგებლოდ თვით ევროკავშირის განვითარებაში. პარლამენტები, როგორც ცნობილია, მოქმედებენ მხოლოდ სახელმწიფოებში, რომლებიც წარმოადგენენ მათი მმართველობის მექანიზმის მახასიათებელ ნიშანს.

როგორც ისტორიული გამოცდილება მეტყველებს, პარლამენტი შეიძლება შეიქმნას კონფედერაციებშიც (მაგალითად, სენეგამბიას ჰჰონდა საკუთარი პარლამენტი). მსოფლიო მასშტაბის (გაერო) ან რეგიონულ (ამერიკული სახელმწიფოების ორგანიზაციის ტიპის) საერთაშორისო ორგანიზაციებს არ აქვთ პარლამენტი. მათ ასამბლეებში ან ანალოგიურ ორგანოებში შედიან არა დეპუტატები, რომელთაც ირჩევს მოსახლეობა, არამედ წარმომადგენლები, რომლებიც ინიშნებიან პრეზიდენტის ან მთავრობის მიერ.<sup>1</sup>

ბოლო დროს ამოქმედებულ რიგ ხელშეკრულებათა ძალაში შესვლის შემდეგაც კი შეუძლებელია, რომ ევროპარლამენტი დავახასიათოთ, როგორც სრულფასოვნად მოქმედი დემოკრატიული საკანონმდებლო ორგანო. მართლაც, შეიძლება შეუფერებელი იყოს შედარებით კრიტერიუმად ეროვნული პარლამენტის გამოყენება, რომელსაც თავად აქვს პრობლემები საკანონმდებლო და სახალხო უკმაყოფილების თვალსაზრისით.

თუმცა, მნიშვნელოვანია, ხაზი გავუსვათ მის სიმბოლურ როლს ევროკავშირის პოლიტიკურ სისტემაში. ევროპარლამენტი გახდა პლატფორმა, სადაც სახელმწიფო მოღვაწეები ევროკავშირის შიგნით და მის ფარგლებს გარეთ გამოთქვამენ თავიანთ მოსაზრებებს ევროპული ინტეგრაციის საკითხებზე. დედოფალ ელისაბედ II-ის მიმართვა ევროპარლამენტში 1992 წელს წარმოადგენდა ისტორიულ მოვლენას გაერთიანებული სამეფოსა და ევროპარლამენტის მიერ მეტი საერთაშორისო აღიარების ძიების თვალსაზრისით.

1 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 100.

ის უწესრიგობა, რომელიც გარს არტყია პარლამენტის როლს, და უფრო ზოგადად, კავშირში გადაწყვეტილების შექმნის “დახურულ“ და “განმარტოებულ“ პროცესს, რომელიც ეწინააღმდეგება დემოკრატიას, წარმოადგენს წვერი ქვეყნების სურვილის ლოგიკურ შედეგს - შეინარჩუნონ მეტი სუვერენული უფლებები ქვეყნის შიგნით და ამავე დროს მიიღონ რაც შეიძლება მეტი სარგებელი გაერთიანების წევრობის გარეთ. თითოეული ქვეყანა ცდილობს, გააფართოვოს თავისი სუვერენიტეტი იმის ხარჯზე, რომ დათმოს რაც შეიძლება ნაკლები საშინაო სუვერენული უფლებები.<sup>1</sup>

ე.წ. დემოკრატიული დეფიციტის ერთ-ერთი ასპექტი, რომელიც ახასიათებს ევროკავშირს, უკავშირდება ფორმას, თუ როგორ აღასრულებს იგი სუვერენულ უფლებებს, რომლებიც მას გადასცეს წევრმა სახელმწიფოებმა. სანამ ევროპარლამენტი რჩებოდა არაარჩევით ორგანოდ, წევრობის ორმაგი მანდატით, მეტი ძალაუფლებისათვის ბრძოლა მარცხით სრულდებოდა, მისი წევრების ვალდებულების დაბალ კალიბრსა და დონეზე აპელირების გამო, რომლებიც ძირითადად უფრო ეროვნული პარლამენტების დონეზე მოღვაწეობდნენ.

ახლაც, ზოგიერთი კრიტიკოსი მიუთითებს თანმიმდევრული ტრანსნაციონალური პარტიული სტრუქტურის არარსებობაზე, პარლამენტში ხალხის შედარებით დაბალ ინტერესზე, და მის გაცხადებულ ტენდენციასზე, მხარი დაუჭიროს ევროპული ინტეგრაციის შესახებ ისეთ პოზიციას, რომელიც არ მიჰყვება ხალხის გრძნობებს. ეს ყოველივე პარლამენტის უფლებამოსილების შეზღუდვის მიზეზად სახელდება. ეფექტიანი და გამართული ინსტიტუტი – ევროპარლამენტი, რომელიც აღჭურვილია სრულყოფილი საკანონმდებლო და საზედამხედველო უფლებამოსილებებით, რომელიც ასოცირებულია ლიბერალური დემოკრატიების პარლამენტებთან, შეიძენდა მნიშვნელობას, რომ ევროკავშირი რეალურად აღწევს სტადიას, რომელიც უახლოვდება ფედერალურ ასოციაციას ან სახელმწიფოს. ამჟამად კი დემოკრატია არასახარბიელო მდგომარეობაშია, რადგან უფლებამოსილებები ხელიდან ეცლებათ ეროვნულ პარლამენტებს და ევროპულ დონეზე გადადის მინისტრთა განკარგულებაში, რომლებიც არ არიან კოლექტიურად პასუხისმგებელი რომელიმე წარმომადგენლობითი ორგანოს წინაშე.

“ევროპული” პარტიული სისტემის შესაქმნელად წინ გადადგმული ნაბიჯი წარმოდგენილი იყო ევროგაერთიანების ხელშეკრულების 191-ე მუხლით. იგი აფასებდა პოლიტიკური პარტიების მნიშვნელობას ევროპულ დონეზე, როგორც ინტეგრაციის ხელშეწყობის ფაქტორს, რადგან

1 Zetterholm, Steffan, National cultures and European integration-exploratory essays on cultural diversity and common policies, Berg, Oxford/Providence, Usa, 1994, p. 33.

ისინი ხელს უწყობენ ევროპული ცნობიერების ფორმულირებას და გამოხატავენ კავშირის მოქალაქეთა პოლიტიკურ ნებას.<sup>1</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ საკანონმდებლო პროცესში განხორციელებულმა ცვლილებებმა გააძლიერა პირდაპირი წესით არჩეული ევროპარლამენტის როლი, ევროკავშირის დემოკრატიული ლეგიტიმაციის პრობლემა არ გადაწყვეტილა. საიდუმლოების, ხელმიუწვდომლობის, ანგარიშვალდებულებისა და წარმომადგენლობითობის საკითხები არ მოწესრიგდება მხოლოდ ევროპარლამენტის როლის ამაღლებით.

დემოსის პრობლემა კომპლექსურია, და ბევრი ამტკიცებს, რომ ეროვნული პარლამენტები რჩებიან გამართულ დემოკრატიულ ფოკუსად გაერთიანებისათვის, რა უფლებამოსილებითაც არ უნდა აღიჭურვოს ევროპარლამენტი.

რატომ შეძლო ევროპარლამენტმა საკუთარი უფლებამოსილების იმგვარი ზრდა, როგორც მან ეს მოახერხა? ევროპელი მეცნიერები, კეტრინ აუელი და ბერტოლდ რიტბერგერი გთავაზობენ შემდეგ ახსნას: მამოძრავებელი ძალა იყო დემოკრატიული დეფიციტის შერბილება. ლეგიტიმაცია, როგორც რესურსი, დამატებით გულისხმობს იდეას – პოლიტიკური არჩევანი ლეგიტიმურია იმიტომ, რომ ისინი გამოხატავენ ხალხის ნებას, რომელიც, ჩვეულებისამებრ, კანონმდებლის მეშვეობითაა იდენტიფიცირებული. ლეგიტიმაცია, როგორც პროდუქტი, ასახავს იდეას, რომ ამგვარად მიღებული პოლიტიკური არჩევანი ეფექტიანად უწყობს ხელს გაერთიანების კეთილდღეობას.

ამდენად, წევრი ქვეყნებიდან ევროკავშირზე უფლებამოსილებათა გადაცემა ქმნის ასიმეტრიას ლეგიტიმაციას, როგორც რესურსსა და ლეგიტიმაციას, როგორც პროდუქტს შორის. ლეგიტიმაციური დეფიციტი, ლეგიტიმაციის, როგორც რესურსის ნორმალური მექანიზმის შექმნის წყალობით, ეროვნული პარლამენტების მეშვეობით, შემცირდა, რადგან მზარდი რაოდენობის სფეროები მოექცა გაერთიანების რეგულირების ქვეშ.

ერთ-ერთი გამოხმაურება იყო გაერთიანების გადაწყვეტილების შექმნაში ეროვნული პარლამენტების ფართო მონაწილეობის ხელშეწყობა. ლეგიტიმაციის დეფიციტის შემდეგი პასუხი კი ევროპარლამენტის ძალაუფლების გაძლიერებაა.<sup>2</sup>

ევროპარლამენტს აქვს უნარი, შეანელოს ეროვნული კონფლიქტები. საბჭო ძალზე ხშირად წარმოაჩენს გადაწყვეტილების მიღების სისტემას, როგორც გლადიატორულ ჭიდილს “ეროვნული ინტერესების” წარმომადგენელთა შორის. რეალობა უფრო რთულია. ფაქტი, რომ პარლამენტი

1 Shaw, Jo, Law of the European Union, third edition, Palgrave law masters, 2000, p.137.

2 Craig, Paul, De Burca, Grainne, Eu Law, text, cases and materials, fourth edition, Oxford University Press, 2008, p. 66.

თავად ახორციელებს ორგანიზებას არა ეროვნული დელეგაციების, არამედ პოლიტიკური ჯგუფების მეშვეობით, აჩვენებს, რომ გამყოფი ხაზი ყველა კონკრეტულ საგანზე გადის არა ერებს შორის, არამედ პოლიტიკურ თვალსაზრისებს ან სექტორულ ინტერესებს შორის.<sup>1</sup>

ევროპარლამენტი დღესდღეობით ინსტიტუციური სამკუთხედის შედარებით ნათლად იდენტიფიცირებადი ინსტიტუტია. ეს ფაქტი საკუთრივ აღსანიშნავია ისტორიული თვალსაზრისით. ტერმინი “ინსტიტუციური სამკუთხედი” არ გამოიყენებოდა ორი დეკადის წინ, როდესაც კომენტატორთა უმრავლესობა მიმართავდა “ორთავიან გაერთიანებას”, რომელიც შედგებოდა კომისიისა და საბჭოსაგან. ახლა ეს არგუმენტი ნელ-ნელა ავითარებს პარლამენტის თანასწორ სტატუსს, რომ პარლამენტმა გაიმარჯვა დანარჩენ ორ ინსტიტუტზე და ევროელექტორატს აცნობს იმ წარმატებებს, რომელთაც პარლამენტი ახორციელებს ევროკანონმდებლობის არსისათვის.<sup>2</sup>

ევროპარლამენტი, რომელსაც არ შეუძლია, გადალახოს საბჭოს დომინანტური მდგომარეობა, თანდათანობით იქცა უფრო მნიშვნელოვან პოლიტიკურად მოქმედ სუბიექტად. მისი ყველაზე მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებების გასაძლიერებლად მან იმუშავა შემდეგი მიმართულებებით:

1. უფრო ინტენსიურად ჩართულიყო საკანონმდებლო და საბიუჯეტო პროცესებში, რომელიც უზრუნველყოფს ევროკავშირის დემოკრატიული ლეგიტიმაციის ელემენტს;

2. ევროპარლამენტის მიერ სხვა პოლიტიკური ინსტიტუტების კონტროლისა და ზედამხედველობის უფლებამოსილებების განვითარება, რაც ხელს უწყობს აღმასრულებლის ანგარიშვალდებულებას.<sup>3</sup>

პიტერ კოფი მოითხოვდა ევროპული სენატის სახეობის შექმნას, რომელიც უნდა შემდგარიყო წევრი ქვეყნების პარლამენტების ზედა პალატის წარმომადგენლებისაგან. ეს შეთავაზება ხელს უწყობდა ეროვნული პარლამენტების ჩართვას ევროკავშირის ინსტიტუციონალიზაციაში.<sup>4</sup> აღსანიშნავია, რომ ლისაბონის ხელშეკრულებამ მნიშვნელოვნად გააძლიერა ეროვნული პარლამენტების როლი ევროკავშირის დონეზე გადაწყვეტილების მიღების სისტემაში.

ევროპარლამენტი უნდა შედგებოდეს წევრი ქვეყნების ეროვნული პარლამენტების წარმომადგენლებისაგან და აუცილებლად უნდა იყოს

1 Corbett, Richard, Jacobs, Francois and Shackleton, Michael, The European Parliament, 4th edition, John Harper Publishing, 2000, p. 6.

2 იქვე, p. 237.

3 Shaw, Jo, Law of the European Union, third edition, Palgrave law masters, 2000, p. 109.

4 Coffey, Peter, The future of Europe, Edward Elgar Publishing Limited, 1995, p. 87.



ორპალატიანი<sup>1</sup>, რაც, თავის მხრივ, გამოიწვევს ევროკავშირის საბჭოს როლისა და ფუნქციის გადახედვას.

მარტივი წარმოსადგენია, რას შეიძლებოდა, დამსგავსებოდა ევროკავშირი პარლამენტის გარეშე: ეს იქნებოდა მინისტრების მიერ სუსტად კონტროლირებადი, ბიუროკრატიებისა და დიპლომატიების მიერ დომინირებული სისტემა. პარლამენტის წევრები მოდიან მმართველი და ოპოზიციური პარტიებიდან და წარმოადგენენ არა დედაქალაქებს, არამედ რეგიონებს მათ სრულ მრავალფეროვნებაში.

პარლამენტს შემოაქვს პლურალიზმი და დამატებითი ღირებულებები ევროკავშირის საკანონმდებლო პროცესში.<sup>2</sup>

## 6.2 ევროპული საბჭო

### ზოგადი მიმოხილვა

ევროკავშირის არც ერთ სხვა ინსტიტუტს ისეთი გავლენა არ მოუხდენია დასავლეთ ევროპული ინტეგრაციის პროცესზე, როგორც ევროპულ საბჭოს. ეს გარემოება ხაზს უსვამს ამ ინსტიტუტის განსაკუთრებულ ბუნებასა და მნიშვნელობას.

ევროპული საბჭოს ფუნქციას ევროკავშირის ინსტიტუციურ სისტემაში განსაზღვრავს ევროკავშირის ხელშეკრულების მე-15 მუხლი, რომელიც ადგენს, რომ ევროპული საბჭო ევროკავშირს უზრუნველყოფს განვითარებისათვის აუცილებელი იმპულსით და განსაზღვრავს ძირითად პოლიტიკურ მიმართულებებსა და პრიორიტეტებს.

თუმცა, ამ ფორმულირებამ დამფუძნებელ ხელშეკრულებაში შემდგომი დაზუსტება ან განშლა ვერ ჰპოვა. აღნიშნულის საფუძველი შეიძლება ვეძებოთ იმაში, რომ წევრ სახელმწიფოებს შორის ვერ მოხერხდა კომპრომისის მიღწევა. შესაძლოა, ამის მიზეზი იყოს ის, რომ თავად საბჭოს, როგორც უზენაეს პოლიტიკურ ბირთვის, შეუზღუდავი სამოქმედო არეალი ჰქონოდა. ჩანს, რომ წევრი ქვეყნებისათვის უმჯობესია საბჭოს არსებობა ამოცანების ზოგადი კონტურებით.

1 Coffey, Peter, *The future of Europe*, Edward Elgar Publishing Limited, 1995, p. 6.

2 Corbett, Richard, Jacobs, Francois and Shackleton, Michael, *The European Parliament*, 4th edition, John Harper Publishing, 2000, p. 6.

აღნიშნულ დებულებას მივყავართ დასკვნამდე, რომ ევროპული საბჭო ასრულებს ევროკავშირის განვითარების ვექტორის განმსაზღვრელი სუბიექტის როლს. ინსტიტუციური კუთხით შეიძლება ითქვას, რომ საბჭო ითავსებს ტრადიციული წარმომადგენლობითი საკანონმდებლო ორგანოს ისეთ ფუნქციას, როგორცაა, ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განსაზღვრა.

იურიდიული თვალსაზრისით, ევროპული საბჭო ლისაბონის ხელშეკრულებით, მხოლოდ 2009 წლიდან იქცა კავშირის ინსტიტუტად. იგი არ იყო მოხსენიებული ევროგაერთიანების ხელშეკრულების შესაბამის მუხლში.<sup>1</sup>

ევროპული საბჭო არ ყოფილა გათვალისწინებული დამფუძნებელი ხელშეკრულებებით. იგი შეიქმნა 1974 წლის 10 დეკემბერს. იგი ერთგვარად დამატებითი სტრუქტურის სახით განვითარდა. თუმცა, არსებითად, ევროპული საბჭო ყველაზე მნიშვნელოვანი ინსტიტუტია ევროკავშირში. მკაფიოდ რომ ითქვას, ევროკავშირის ინსტიტუტების იერარქია უშვებს ევროპული საბჭოსადმი მიმართვას მაშინ, როდესაც ამოწურულია გადაწყვეტილების მიღების სხვა შესაძლებლობები, რომელთაც აქვს პრინციპული მნიშვნელობა.<sup>2</sup>

ევროპული საბჭოს შექმნა მნიშვნელოვანწილად განაპირობა იმან, რომ ევროკავშირის საბჭომ ვერ მოიპოვა ისეთი ავტორიტეტი, როგორც რიგ კონკრეტულ შემთხვევებში იყო საჭირო. მინისტრებს თავიანთი ქმედებები და პოზიცია უნდა შეეთანხმებინათ ქვეყნის უმაღლეს ხელმძღვანელობასთან. ამ მდგომარეობის გამოსწორება ორი გზით შეიძლებოდა: ან თავად მინისტრთა საბჭო უნდა გარდაქმნილიყო სახელმწიფოთა ან მთავრობის მეთაურთა საბჭოდ, ან უნდა შექმნილიყო ახალი სტრუქტურა, რომელიც იძლეოდა შესაძლებლობას, გათვალისწინებულიყო ინტეგრაციის პროცესების დინამიკა, ევროპული კავშირის მზარდი როლი როგორც წევრი სახელმწიფოებისათვის, ასევე მთელი მსოფლიოსათვის. ასევე შექმნიდა მოსახერხებელ გარემოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში წევრი ქვეყნების უმაღლესი ხელმძღვანელობის უშუალო მონაწილეობისათვის.<sup>3</sup>

ამ ინსტიტუტის გამორჩეული ბუნების დემონსტრირებისათვის საკმარისია აღვნიშნოთ მისი შემადგენლობის უმაღლესი დონე. იგი აერთიანებს წევრი ქვეყნების სახელმწიფოთა ან მთავრობის მეთაურებს. მასში თანამდებობრივად შედის ევროკომისიის თავმჯდომარეც.

წარმოდგენილ ინტერესთა იდენტიფიცირებით ვასკვნით, რომ ევ-

1 Weidenfeld, Warner and Wessels, Wolfgang, Europe from A to Z-guide to European integration, Institute für Europäische Politik, Belgium, 1997, p. 114.

2 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 130.

3 იქვე, с. 130.

როპული საბჭო წევრი ქვეყნების უშუალო ინტერესების გამტარებელია. თუმცა, მისი ეს უნარი არსადაა ნახსენები ხელშეკრულებაში. პირიქით, მთლიანად გაერთიანების ინტერესებზე კეთდება აქცენტი. ამით შეგვიძლია, ავხსნათ ამ ინსტიტუტის ერთი ფარული თავისებურება. კომისია წარმოადგენს კავშირის ინტერესს და არ შედგება წევრი ქვეყნების ინტერესების წარმოსადგენად ნომინირებული წევრებისაგან.

ევროკავშირის საბჭო წარმოადგენს წევრი სახელმწიფოების ინტერესებს ამ ინტერესების დამცველი წარმომადგენელი პირების მეშვეობით, ხოლო ევროპული საბჭო – უშუალოდ წევრ სახელმწიფოებს მისი უმაღლესი სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირების სახით, მაგრამ ემსახურება გაერთიანების ინტერესებს წევრი ქვეყნების უზენაესი წარმომადგენლების მეშვეობით. ამდენად, კავშირში ინტერესები ყველა კონფიგურაციითაა წარმოდგენილი.

## ევროპული საბჭოს ფუნქცია და პოლიტიკური როლი

### სახელმწიფოებო ნორმები

ევროპული საბჭოს როლი იმდენად არაინსტიტუციურია, რამდენადაც პოლიტიკური. დღესდღეობით, ევროპული საბჭოს უპირატესი მიზანია სტრატეგიული მიმართულების უზრუნველყოფა კავშირისა და წევრი ქვეყნების პოლიტიკისა და პრიორიტეტების, როგორც ორგანული მთლიანობის, ვიდრე განცალკევებული და კონკურენტი ინგრედიენტების განხილვით.

სხვა ფუნქციები, რომლებიც ან დასაწყისიდანვე გააჩნდა, ან განავითარა უკანასკნელი ორი დეკადის განმავლობაში, მოიცავს მთავრობის მეთაურებს შორის ეკონომიკური, სოციალური, და პოლიტიკური საკითხების გაზიარებას, მიმდინარე საერთაშორისო მოვლენების განხილვას; მნიშვნელოვანი საგარეო პოლიტიკური განცხადებებისა და დეკლარაციების მიღებას; კავშირის საგარეო ეკონომიკურ ურთიერთობებსა და წევრი ქვეყნების საგარეო პოლიტიკას შორის უთანხმოებათა აღმოფხვრას; ექსტრაორდინარული საბიუჯეტო დავების გადაწყვეტასა და კავშირის ხუთწლიანი საბიუჯეტო ჩარჩოების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებას; შემდგომი ინტეგრაციისათვის დღის წესრიგის განსაზღვრას; დამფუძნებელი სახელმწიფოებო პირობების შესახებ მოლაპარაკებების წარმოებას სახელმწიფოთაშორის კონფერენციების დროს და კომისიის თავმჯდომარის დანიშვნას.

ეს ფუნქციები ექსკლუზიურია ევროპული საბჭოსათვის და შეუძლებელია

ბელია მისი განხორციელება კავშირის სხვა ორგანოს მიერ. მაგრამ ევროპული საბჭო ემსახურება სხვა მიზანსაც, რომელიც შესაძლოა, ასუსტებდეს გაერთიანების სისტემას. საბჭოსათვის “სააკვლაციო სასამართლოს” სახით მოქმედებით, ევროპული საბჭო ასუსტებს როგორც საკუთარ, ისე საბჭოს შრომის ნაყოფიერებას. იმის მიუხედავად, რომ ევროპულ საბჭოს სურს, აიღოს საბოლოო და უზენაესი პასუხისმგებლობა, ხშირად იგი ერთვება ისეთი საკითხების გადაწყვეტის პროცესში, რომლებიც უმჯობესია გადაწყდეს უფრო დაბალ დონეზე.<sup>1</sup>

ევროპული საბჭოს უფლებამოსილებები გაბნეულია დამფუძნებელი ხელშეკრულებების სხვადასხვა მუხლში. ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების 22-ე მუხლი ადგენს, რომ ევროპული საბჭო განსაზღვრავს კავშირის სტრატეგიულ ინტერესებსა და მიზნებს, რომლებიც უკავშირდება საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკას და კავშირის საგარეო ქმედების სხვა სფეროებს.

24-ე მუხლის მე-2 აბზაცი ადგენს, რომ კავშირის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა განხორციელდება ევროპული საბჭოსა და ევროკავშირის საბჭოს მეშვეობით.

ევროპულ საბჭოს უფლებამოსილებები ასევე მინიჭებული აქვს ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებითაც, პოლიტიკურად მგრძობიარე სფეროებში. მაგალითად, 68-ე მუხლის თანახმად, ევროპული საბჭო, თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სფეროში, განსაზღვრავს კანონმდებლობისა და სამოქმედო დაგეგმარების სტრატეგიულ სახელმძღვანელო პრინციპებს.

ამავე ხელშეკრულების 121-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მე-2 აბზაციით, ევროპული საბჭო, ევროკავშირის საბჭოს ანგარიშის საფუძველზე, განიხილავს დასკვნებს წევრი ქვეყნებისა და კავშირის ეკონომიკური პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებზე. 148-ე მუხლის პირველი პუნქტით, ევროპული საბჭო ყოველწლიურად განიხილავს და იღებს დასკვნებს კავშირში დასაქმების ვითარებაზე.

### საქმიანობის რეალური სპექტრი

თუმცა, ევროპული საბჭოს რეალური საქმიანობის სპექტრი უფრო ფართოა და განსხვავებული, ვიდრე ზემოთ აღნიშნული.

ევროპული საბჭოსადმი ხელშეკრულებით იშვიათმა მიმართვამ არ უნდა შეგვიყვანოს შეცდომაში მისი მნიშვნელობის შესახებ. იგი ასრუ-

1 Dinan, Desmond, *Ever closer Union?*, MacMillan, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1994, p. 243.

ლებს ცენტრალურ როლს კავშირის პოლიტიკის ფორმირებასა და ამოქმედებაში, ადგენს რა პარამეტრებს, რომლის ფარგლებში უნდა იმოქმედონ სხვა დანარჩენმა ინსტიტუტებმა. კავშირის მმართველობა ვერ იქნებოდა გარანტირებული ამ სახის უმაღლესი დონის ინსტიტუტის გარეშე. ევროპული საბჭო ასრულებს ფუნდამენტურ როლს ევროპულ ინტეგრაციაში და მომავალშიც ასე განაგრძობს. საკითხები, რომლებსაც ევროპული საბჭო იხილავს, სხვადასხვაგვარია, მაგრამ მათი დაჯგუფება შესაძლებელია შემდეგ კატეგორიებად:

### *კონსტიტუციური “არქიტექტორი”*

ევროპული საბჭო ცენტრალური ინსტიტუტია ევროკავშირის განვითარებაში. უპირველესად უნდა აღვნიშნოთ, რომ იგი მოქმედებს, როგორც “კონსტიტუციური არქიტექტორი.” მნიშვნელოვანი სახელშეკრულებო ცვლილებები განიხილება სახელმწიფოთაშორის კონფერენციაზე, ხოლო თავად ასეთი სახელმწიფოთაშორისი კონფერენციის მოწვევის ინიციატორი არის ევროპული საბჭოს სამიტები. მაგალითისათვის საკმარისია მოვიყვანოთ ერთიანი ევროპული აქტის შემუშავებისას გამართული კონფერენციები.

ევროპული საბჭო მხოლოდ სახელმწიფოთაშორისი კონფერენციას არ იწვევს. ის ასევე ამოწმებს რეზულტატურ სახელშეკრულებო ცვლილებებს, როგორც ეს მოხდა ნიცის ევროპულ საბჭოზე, რომელმაც ნიცის ხელშეკრულება დაადასტურა. ევროპული საბჭო ასევე ცენტრალური სუბიექტი იყო კონსტიტუციური ხელშეკრულების განხილვისას, რომელიც “მომავალი ევროპის კონვენცია” შექმნა.

ამ თვალსაზრისით საყურადღებოა ევროკავშირის ხელშეკრულების მე-6 თავი, რომელიც ხელშეკრულების გადასინჯვის პროცედურას ითვალისწინებს და ორი განსხვავებული წესით – ჩვეულებრივი და მარტივი პროცედურებით ხორციელდება.

პირველ შემთხვევაში, კონვენციის მოწვევის შესახებ გადაწყვეტილებას სწორედ ევროპული საბჭო იღებს, უბრალო უმრავლესობით. მარტივი პროცედურის შემთხვევაში, ევროპული საბჭო თავად იღებს გადაწყვეტილებას ერთსულოვნად, შეცვალოს თუ არა ხელშეკრულება. თუმცა, ორივე შემთხვევაში, საბოლოო გადაწყვეტილების მისაღებად აუცილებელია წევრი ქვეყნების მიერ ცვლილებათა მოწონება.

ევროპული საბჭო ხშირად ამტკიცებს მნიშვნელოვან ცვლილებებს კავშირის ინსტიტუციურ სტრუქტურაში. გერმანიის გაერთიანების შემდეგ ევროპარლამენტის გაფართოებაზე საბოლოო გადაწყვეტილება მიღებულ

იქნა ევროპული საბჭოს მიერ.

ევროპული საბჭო უზრუნველყოფს მნიშვნელოვან კონსტიტუციურ ინიციატივებს, რომლებიც გავლენას ახდენს კავშირის ქმედებაზე. კავშირის ინსტიტუტთაშორისი შეთანხმებები სამ ძირითად ინსტიტუტს შორის (ევროკავშირის საბჭო, ევროკომისია, ევროპული პარლამენტი) შეიძლება მიღებულ იქნეს ან საბოლოო სახით ჩამოყალიბდეს სამიტის შეხვედრაზე. ინსტიტუტთაშორისი შეთანხმება სუბსიდიარობის შესახებ, ასევე დემოკრატიის, გამჭვირვალობისა და სუბსიდიარობის დეკლარაცია მიღებულ იქნა ამგვარ ევროპულ საბჭოზე.

### *ეკონომიკა*

ევროპული საბჭო განიხილავს ევროპული ეკონომიკის მდგომარეობას მთლიანობაში. ეს განპირობებულია კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მუხლებით უფრო მჭიდრო ეკონომიკური კავშირის შესახებ, რამაც განაპირობა მზარდი თანხვედრა ეროვნულ პოლიტიკურ-ეკონომიკურ მიმართულებებს შორის. ეს ასევე გამომდინარეობს კავშირისათვის ეკონომიკური საკითხების სასიცოცხლო მნიშვნელობიდან. ამიტომ, მაგალითად, ევროპულმა საბჭომ მიიღო ინიციატივები, ებრძოლა უმუშევრობის წინააღმდეგ და წაეხალისებინა კონკურენტუნარიანობის ზრდა.

### *კონფლიქტების გადაჭრა*

კონფლიქტის გადაწყვეტა უმნიშვნელოვანესი საკითხია ევროპული საბჭოს უფლებამოსილების თვალსაზრისით. ეს მისი განვითარების ლოგიკური საფუძველია და დღემდე ინარჩუნებს დიდ მნიშვნელობას. მაგალითად, საბიუჯეტო საკითხები, თუ ვინ უფრო მეტს იხდის და ვინ მიიღებს სარგებელს, ყოველთვის იყო წევრ სახელმწიფოებს შორის დავის საგანი.

### *პოლიტიკური სტრატეგია*

ევროპული საბჭო ასრულებს მნიშვნელოვან როლს კონკრეტული პოლიტიკური სტრატეგიის ინიცირებასა და განვითარებაში. ამის მაგალითებია სოციალური ქარტიის მიღება, ნარკოტიკებისა და ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლის ღონისძიებები, და კოორდინაციის ღია მეთოდის გაფართოება რიგ სოციალურ და ეკონომიკურ პოლიტიკაზე.

### საერთაშორისო ურთიერთობები

ევროპულ საბჭოს ასევე დიდი მნიშვნელობა ენიჭება საერთაშორისო ურთიერთობებში. იგი განიხილავს მნიშვნელოვან საერთაშორისო შეთანხმებებს, როგორცაა, მაგალითად, მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციასთან შეთანხმება. ევროპული საბჭო გამოსცემს დეკლარაციებს, რომლებიც ეხება უფრო ზოგად საერთაშორისო საკითხებს, იქნება ეს იუგოსლავიის სამოქალაქო ომთან, ლიბანის ან ერაყის კონფლიქტებთან დაკავშირებული.

### კავშირში განევრიანების საკითხები

ევროპული საბჭო იხილავს კავშირში გაწევრიანების საკითხსაც. მაგალითად, ევროპულმა საბჭომ დაადასტურა, რომ რუმინეთი და ბულგარეთი კავშირში უნდა გაწევრიანებულიყვნენ 2007 წელს. საბჭო ასევე ზრუნავს ზოგადად კავშირის წევრობასა და გაფართოების საკითხებზე.<sup>1</sup>

როგორც ვნახეთ, ხელშეკრულებებში ევროპის საბჭოსადმი იშვიათი მიმართვა არ არის საკმარისი გადაწყვეტილების მიღების სისტემაში მისი რეალური მნიშვნელობის დასადგენად. არც ერთი მნიშვნელოვანი საგარეო თუ სამინაო მოვლენა არ ჩაივლის ევროპულ საბჭოში განხილვის გარეშე. გადამწყვეტ რეზოლუციებს კანონის ძალა არ აქვს. მიუხედავად ამისა, ევროპული საბჭოს დასკვნები წარმოადგენს ჩარჩოს, რომლის ფარგლებში დანარჩენი ინსტიტუტები განიხილავენ უფრო კონკრეტულ პოლიტიკურ საკითხებს. ბრიტანელი მეცნიერების მარტინ ვესტლეიკისა და დევიდ გელოვეის სიტყვებით, არ იქნებოდა გადაჭარბებული იმის აღნიშვნა, რომ 1975 წლიდან ევროგაერთიანების ყველაზე მნიშვნელოვანი პოლიტიკური გადაწყვეტილებები მიიღება ევროპულ საბჭოში.

ევროპულ საბჭოსა და კავშირის სხვა ინსტიტუტებს შორის ურთიერთობა თანდათანობით განვითარდა. ადრეული ევროპული საბჭოს სამიტებს ექვის თვალთ უყურებდნენ კომისიაში, რადგან ისინი, ჩვეულებისამებრ, გასაიდუმლოებული იყო და კომისია არ იყო მასში ჩართული. დღესდღეობით საქმე სხვაგვარადაა. ევროპული საბჭო არის ინსტიტუციური მექანიზმი, რომლის საშუალებით კომისიას შეუძლია, უზრუნველყოს ფართო შეთანხმება წევრ ქვეყნებთან მთავარ ინიციატივებზე.

ევროპული საბჭოს დღის წესრიგი მზადდება ზოგად საქმეთა და საგარეო ურთიერთობათა ევროკავშირის საბჭოს მიერ. კომისიის თავმჯდომარე არის ევროპული საბჭოს წევრი. ევროპული საბჭოს მრავალი ინიციატივა კომისიის შეთავაზებების შედეგია, რომლებიც დღის წესრიგში

1 Craig, Paul, De Burca, Grainne, Eu Law, text, cases and materials, fourth edition, Oxford University Press, 2008, p. 58.

ხვდება ზოგად საქმეთა და საგარეო ურთიერთობათა ევროკავშირის საბჭოს მიერ. ევროპარლამენტის თავმჯდომარე 1988 წლიდან სიტყვით გამოდის ევროპული საბჭოს სხდომაზე.

ევროპული საბჭო ზოგჯერ გვევლინება ინსტიტუტად, რომელიც იღებს ყველაზე საპასუხისმგებლო, პრინციპულ გადაწყვეტილებებს, ხან სახელმწიფოს ლიდერების თათბირად, რომელიც ეძებს კომპრომისს, ხან ფორუმად, საიდანაც მომდინარეობს ინიციატივები, რომლებიც სხვა ორგანოების საქმიანობას შეეხება. შესაძლოა, რომ ბიუროკრატიული ჩარჩოების, მკაფიო პროცედურებისა და სხვა ფორმალური ორგანიზებულობის არარსებობა საშუალებას აძლევს მას, იმოქმედოს არაორდინარულად, ანიჭებს თავისუფლებას საშუალებათა ასარჩევად.

ამრიგად, ჩვენი მოსაზრებით, ევროპული საბჭო მოქცეულია ევროკავშირის მმართველობითი პირამიდის მწვერვალზე. მისი სტატუსისათვის დამახასიათებელია არა მხოლოდ ამ კვარცხლბეკის სიმაღლე, არამედ საქმიანობის ფართო სფერო. უნდა აღინიშნოს, რომ ევროპული საბჭო ახორციელებს რა ყველა ინსტიტუტისა და ორგანოს საერთო ხელმძღვანელობას, მიუხედავად ამისა, არ ზღუდავს მათ კომპეტენციას და არ ცვლის მათ.

### ევროპული საბჭოს საქმიანობის ნუსი

ევროპული საბჭო იკრიბება არანაკლებ ექვს თვეში ორჯერ. სხდომებს ხელმძღვანელობს თავმჯდომარე, რომელიც კვალიფიციური უმრავლესობით აირჩევა 2,5 წლის ვადით.

ევროპული საბჭოს სხდომის დღის წესრიგი მზადდება წევრი ქვეყნის საჯარო მოსამსახურეების მიერ, რომლებიც ჩართულნი არიან კავშირის საქმიანობაში ან საგარეო პოლიტიკურ თანამშრომლობაში. ამ პროცესში ასევე მონაწილეობენ ევროკავშირის მოხელეები კომისიის ან საბჭოს სამდივნოდან. ლისაბონის ხელშეკრულებამ შექმნა ევროპული საბჭოს გენერალური სამდივნო.

არაოფიციალური დღის წესრიგი ფორმირებას იწყებს COREPER-ის<sup>1</sup> და ევროპის პოლიტიკური თანამშრომლობის სხდომაზე. საკითხები განიხილება ისეთი ხანგრძლივობით, როდესაც საგარეო საქმეთა მინისტრების სხდომა გრძელდება 2 კვირა თითოეულ სამიტამდე.<sup>2</sup>

ძირითადად დგება საორიენტაციო დღის წესრიგი, იკრიბება აუცილებელი მასალები, იმართება ექსპერტთა შეხვედრები. მოსამზადებელ ეტაპ-

1 ევროკავშირის მინისტრთა საბჭოს მუდმივი წარმომადგენლობა.

2 Dinan, Desmond, Ever closer Union?, MacMillan, Lynne Reinner Publishers, Inc., 1994, p. 245.



ზე ვლინდება წევრი სახელმწიფოების პოზიციები ამა თუ იმ საკითხზე, თანხმდება მოსაზრებები, კეთდება შესაძლო კონსენსუსის მონახაზი. ეს ეტაპი მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს “უმაღლესი” შეხვედრის შედეგებზე. სხდომის მომზადების დასკვნით ეტაპზე ერთგვებიან საგარეო საქმეთა მინისტრები, ხოლო რთულ და საპასუხისმგებლო ვითარებაში – უშუალოდ წევრი ქვეყნების პირველი პირები.

პირთა წრე, რომლებიც ესწრებიან ევროპული საბჭოს სხდომას, მკაცრადაა განსაზღვრული. სხდომათა დარბაზში მაგიდის გარშემო ადგილებს იკავებენ სახელმწიფოთა ან მთავრობის მეთაურები და საგარეო საქმეთა მინისტრები, ასევე კომისიის თავმჯდომარე. ამას გარდა, თითოეულ წევრ ქვეყანას სხდომაზე შეიძლება ჰყავდეს ერთი მრჩეველი. დღესდღეობით, ევროპული საბჭოს სხდომათა დარბაზში იმყოფება არა უმეტეს 60 ადამიანისა.

ევროპული საბჭოს სხდომები უმრავლეს შემთხვევაში, გრძელდება მხოლოდ ორი დღე. რიგგარეშე სხდომის მოწვევისას, სხდომა ერთდღიანია. იმართება როგორც ოფიციალური, ასევე არაოფიციალური შეხვედრები როგორც სრული შემადგენლობით, ისე ჯგუფებად და ორმხრივი წესით. ზოგჯერ უმნიშვნელოვანესი გადაწყვეტილებები სწორედ არაოფიციალურ შეხვედრებზე მიიღება.

გადაწყვეტილები ევროპულ საბჭოში კონსენსუსით მიიღება. მხოლოდ მთავრობისა და სახელმწიფოს მეთაურებს აქვთ უფლება და შესაძლებლობა, გააწონასწორონ სხვადასხვა ურთიერთმოთხოვნები და განაპირობონ დათმობები. არის შემთხვევები, როდესაც წევრი სახელმწიფოები თავს იკავებენ საკითხის მხარდაჭერისაგან ან ეწინააღმდეგებიან დომინირებულ მოსაზრებებს. ასეთ შემთხვევაში საერთო შედეგების ამსახველ დოკუმენტში საუბარია უმრავლესობის დასკვნების შესახებ. განსხვავებული აზრი აუცილებლად აისახება ამ აქტში.

სხდომის შედეგების მიხედვით დგება საერთო დოკუმენტი, რომელიც შეიცავს მთავარ დასკვნებს.

თითოეული სხდომის შემდეგ ევროპული საბჭო ევროპარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას, ასევე ყოველწლიურ წერილობით მოხსენებას კავშირის მიერ მიღწეული პროგრესის შესახებ. ამავე დროს, ვერ ვიტყვით, რომ ეს არის ანგარიშვალდებულების კლასიკური ფორმა, ვინაიდან ევროკავშირის ხელშეკრულებები ამ მოხსენებათა განხილვის შემდეგ რაიმე პასუხისმგებლობას არ ითვალისწინებს და ვერც გაითვალისწინებს. ჩვენი მოსაზრებით, აღნიშნულის მიზეზი ისაა, რომ ამ შემთხვევაში პასუხისმგებელი ინსტიტუტი – ევროპული საბჭო და მისი შემადგენლობა *ex officio* თანამდებობრივია. ეს გულისხმობს მისი წევრების უფლებამოსილებათა ლეგიტიმაციის უფრო მაღალ და სრულიად დამოუკიდებელ წყა-

როს, სახელმწიფოდ ორგანიზებული ევროპის სხვადასხვა ქვეყნის საზოგადოებიდან, რამდენადაც საბჭოში სახელმწიფოს არჩეული მეთაურები ან მთავრობის მეთაურები შედიან.

აღნიშნული დებულება უკავშირდება იმას, რომ კონსტიტუციური თვალსაზრისით უფრო პრობლემატურია ევროპული საბჭოს პოზიცია ურთიერთგაწონასწორებისა და შეკავების სისტემის გარეთ. საგულისხმოა, რომ ევროპული საბჭოს საქმიანობა არ ექვემდებარებოდა გადასინჯვას არც ევროკავშირის სასამართლოს მიერ.<sup>1</sup> თუმცა, ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 269-ე მუხლის თანახმად, სასამართლო იხილავს ევროპული საბჭოს აქტების კანონიერების საკითხს. ის შეიძლება იყოს მოპასუხე, კავშირის ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ქმედების განუხორციელებლობის შემთხვევაში, მის წინააღმდეგ წარდგენილი საჩივრების განხილვისას.

## დასკვნა

ევროპული საბჭოს ფუნქციის არსი, ევროკავშირის სხვა ორგანოებისაგან მკვეთრი განსხვავებით, არის კომპრომისული.

ეროვნული სახელმწიფოების პოლიტიკურ ცხოვრებაში ევროკავშირის საქმეთა მზარდი მნიშვნელობა განაპირობებს იმას, რომ პრეზიდენტებსა და პრემიერ-მინისტრებს ჰქონდეთ რეგულარული შესაძლებლობა, შეხვდნენ ერთმანეთს და განიხილონ ევროპული საკითხები.

რაც შეეხება ევროპული საბჭოს ბუნებას, იგი არის სახელმწიფოთაშორისი ელემენტების გამოხატულება ინსტიტუციონალიზებულ ევროპაში.<sup>2</sup> ევროპული საბჭო მიიჩნევა ევროკავშირში სახელმწიფოთაშორისი თანამშრომლობის ყველაზე ძლიერ ფორმად.<sup>3</sup>

ევროპული საბჭო ევროკავშირის ტიპური ორგანოა იმ გაგებით, რომ მასში განხორციელებულია ეროვნებათაშორისი თანამშრომლობის იდეა. სავსებით ბუნებრივი და გასაგებია, რომ მისი თითოეული წევრის პოლიტიკური პოზიცია განისაზღვრება იმ პოლიტიკური ორიენტაციით, რომელსაც ემხრობიან პრემიერ-მინისტრის ან სახელმწიფოს მეთაურის მხარდამჭერი ძალები ქვეყნის შიგნით. ეროვნულ საპარლამენტო დაწესებულებებში შესაბამისი ცვლილებები და ამით განპირობებული მთავრო-

1 Weidenfeld, Warner and Wessels, Wolfgang, Europe from A to Z-guide to European integration, Institute für Europäische Politik, Belgium, 1997, p. 117.

2 Dinan, Desmond, Ever closer Union?, MacMillan, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1994, p. 230.

3 Craig, Paul, De Burca, Grainne, Eu Law, text, cases and materials, fourth edition, Oxford University Press, 2008, p. 130.

ბის ფორმირება, უშუალო გავლენას ახდენს პოზიციაზე, რომელიც უკავია ამა თუ იმ ეროვნულ ლიდერს ევროკავშირში.

ევროპული საბჭო განუხრელად და მტკიცედ უწყობს ხელს ინტეგრაციას. ევროპული საბჭოს ფარგლებში სახელმწიფოსა და მთავრობის მეთაურებს ნაკისრი აქვთ ვალდებულება და პასუხისმგებლობა ევროკავშირის სტაბილურობის, ეფექტიანობისა და განვითარების უზრუნველყოფაზე, რაც წარმოადგენს არაერთი პოლიტიკური კრიზისის ნაყოფს. ევროპული საბჭო გამოხატავს დასავლეთ ევროპაში სამთავრობო ინსტიტუტების ერთობლივი გამოყენებისაკენ მიმავალ და ინსტიტუტების სათანადო შერწყმის ტენდენციას.<sup>1</sup>

ევროპული საბჭოს ადრინდელი იურიდიული ბუნების თავისებურება, რომ ის არ წარმოადგენდა კავშირის რიგით ინსტიტუტს ევროპარლამენტის, ევროკავშირის საბჭოს, კომისიისა და სხვათა გვერდით, არ გამხდარა მის საქმიანობაში სირთულეების შექმნის მიზეზი. მან საკმაოდ სწრაფად დაიკავა აუთვისებელი ნიშა ინსტიტუტებისა და პროცედურების სისტემაში. აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ ევროპულმა საბჭომ წარმატებით დააღწია თავი ძირითად საფრთხეს, ჩაენაცვლებინა ევროკავშირის საბჭო, რომელიც რჩება მთავარ საკანონმდებლო ორგანოდ.

არაერთი სახელმწიფოს ან მთავრობის მეთაური მოელოდა, რომ ევროპული საბჭოს შექმნა გამოიწვევდა ევროპული კომისიის ექსკლუზიური საკანონმდებლო ინიციატიავის უფლების შეზღუდვას, კომისიის დაკნინებას სუბორდინაციულ სტატუსამდე.

თუმცა, რეალურად ევროპული საბჭოს ეფექტი საპირისპირო აღმოჩნდა. იმ საკითხებთან დაკავშირებით, რომელთა მიმართ სახელმწიფოს ან მთავრობის მეთაურები იყვნენ დაინტერესებულნი, მათ მიიღეს რეალური გადაწყვეტილებები და, ამდენად, შემცირდა ნორმები დადგენილ ხელშეკრულებებში “ფორმალური“ რატიფიკაციის პროცედურამდე.

თუმცა, ევროპულ საბჭოს ზოგიერთ სფეროში ან საერთოდ არ აქვს, ან აქვს ძალიან უმნიშვნელო გავლენა ინსტიტუციური თანამშრომლობის პროცესზე. ევროპულმა კომისიამ და მისმა თავმჯდომარემ გააძლიერეს მათი სტატუსი, ვინაიდან ისინი წარმოდგენილნი არიან სამიტზე და შეუძლიათ საბჭოს დასკვნების, როგორც უმაღლესი ხელისუფლებისაგან მიღებული მანდატის, გამოყენება. საბჭოს გადაწყვეტილებებმა ასევე გააფართოვა კომისიის ძალაუფლება ისეთ სახელმწიფოთაშორის სფეროებში, როგორცაა, საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა და მართლმსაჯულების თანამშრომლობა.

<sup>1</sup> Weidenfeld, Warner and Wessels, Wolfgang, Europe from A to Z-guide to European integration, Institute für Europäische Politik, Belgium, 1997, p. 117.

დღესდღეობით, ევროპული ინტეგრაციის პროცესი ევროპული საბჭოს გარეშე წარმოდგენილია, იმის მიუხედავად, რომ ამგვარი კრიტიკული როლი წევრი ქვეყნებისათვის პოლიტიკის ფორმულირებაში არ იყო გათვალისწინებული დამფუძნებელი ხელშეკრულებებით. პრაქტიკულად, ევროპული საბჭო არ არის უბრალოდ შესაძლებლობა წევრი ქვეყნების ლიდერებისათვის, ზეწოლა მოახდინონ ევროპული ინტეგრაციის პროცესზე, რათა შეაჩეროს მთელი პროცესი.<sup>1</sup>

ევროპის საბჭოს სხდომები გახდა უფრო მეთოდური, სტრუქტურული, და სტილიზებული წლების განმავლობაში. მათი სამართლებრივი ნორმებისა და რეგულაციებისაგან შედარებითი თავისუფლება მათი წარმატების მთავარ მიზეზად რჩება.

გარკვეული წლების განმავლობაში არც წევრ ქვეყნებს სურდათ, რომ გაერთიანების კონსტიტუციური ბალანსი სახელმწიფოთაშორისი ბუნების სასარგებლოდ გადაწონილიყო ევროპული საბჭოს ოფიციალური ინსტიტუციონალიზაციით. თუმცა, ევროპული საბჭოს გამოჩენას არ შეუსუსტებია ზეეროვნულობა, მისი სტატუსის ინსტიტუტის სტატუსამდე ამდღებით წევრი ქვეყნები უსიტყვოდ გაამლიერებდნენ სახელმწიფოთაშორის ელემენტებს გაერთიანების სისტემაში.<sup>2</sup>

ლისაბონის ხელშეკრულებამ უნდა დაამტკიცოს ევროპული საბჭოს ინსტიტუციონალიზაციის პროგრესული გავლენა.

რადგან წევრი სახელმწიფოების წარმომადგენლები (და შესაბამისად, ინტერესები) უკვე წარმოდგენილია კავშირის საბჭოს მიერ, იზადება კითხვა, არის კი საჭირო წევრი ქვეყნების სახელმწიფო ან მთავრობის მეთაურთა დამატებითი კოლეგიური ინსტიტუტის არსებობა?

ევროპული საბჭოს ლოგიკური საფუძვლებიც ამაშია. საკითხები, რომლებიც მათი მნიშვნელობის, სირთულის ან მგრძობიარობის გამო ვერ წყდება საბჭოს დონეზე, აუცილებელი ხდება უმაღლესი დონის ჩარევა. ევროპული საბჭოს შექმნა ასევე განაპირობა იმან, რომ ევროკავშირის განვითარების სტრატეგიული გეგმები უნდა დასახულიყო უმაღლეს პოლიტიკურ დონეზე, და რომ უფრო ფართოდ, მსოფლიოს მიმართ მისი პასუხი სათანადოდ ყოფილიყო ფოკუსირებული.

წევრი სახელმწიფოების პოლიტიკურ სფეროში, განსაკუთრებით საგარეო პოლიტიკისა და უსაფრთხოების დარგში თანამშრომლობის გაფართოების კვალობაზე, ევროპული საბჭოს გადაწყვეტილებების აქტიურობა და ზემოქმედება საგრძობლად იზრდება. ევროპული საბჭო სულ უფრო

1 Weidenfeld, Warner and Wessels, Wolfgang, Europe from A to Z-guide to European integration, Institute für Europäische Politik, Belgium, 1997, p. 131.

2 Dinan, Desmond, Ever closer Union?, MacMillan, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1994, p. 239.

მეტად ითავსებს ევროკავშირის კოლექტიური მეთაურის ფუნქციას.<sup>1</sup>

ევროპული საბჭო არის ევროკავშირის უმაღლესი პოლიტიკის განმსაზღვრელი ორგანო. ზოგიერთი წევრი ქვეყანა ისურვებდა, რომ იგი ქვეუღიყო ევროპის მთავრობად და მის ერთ-ერთ წევრს წარმოედგინა კავშირი მსოფლიო არენაზე. როდესაც მიმდინარეობს თეორიული დისკუსია, ევროკავშირის თუ რომელი ინსტიტუტი შეიძლება იქცეს კლასიკური აღმასრულებელი ხელისუფლების მატარებელ სუბიექტად, სრულიად ურთიერთგანსხვავებულ დასკვნებს ვაწყდებით. ერთნი საუბრობენ ევროკავშირის საბჭოზე, მეორენი – კომისიაზე, ხოლო ზოგნი ევროპულ საბჭოს ანიჭებენ უპირატესობას.

ვფიქრობთ, ამ შემთხვევებში ისევ და ისევ ვდგებით საკითხის წინაშე - რომელი ინტერესია უპირატესად პრიორიტეტული და მაორგანიზებელი ევროკავშირისათვის? თუ ეს ეროვნული ინტერესებია, ცხადია, სრულუფლებიანი აღმასრულებელი ხელისუფლებით უნდა აღიჭურვოს ევროკავშირის საბჭო, ან უფრო მაღალ დონეზე, ევროპული საბჭო, ხოლო თუ კოლექტიური, და რესუვერენიზებული ინტერესია მაორგანიზებელი - ევროკომისია საკმარისად ეფექტიანია ამ მიზნით.

### 6.3 ევროკავშირის საბჭო

წინამდებარე პარაგრაფი ეძღვნება ევროპის ინტეგრაციული ინსტიტუციონალიზაციის ერთ-ერთ ყველაზე გავლენიან ორგანოს, რომლის სახელწოდება დამფუძნებელი ხელშეკრულების მიხედვით არის უბრალოდ – საბჭო. თუმცა, ევროპული საბჭოსაგან მკაფიოდ გამიჯვნისა და იმ მიზნით, რომ ხაზი გაესვას მისი ფორმირების პრინციპს, იგი ცნობილია ევროკავშირის საბჭოს სახელწოდებით.

ევროკავშირის საბჭო, შეიძლება ითქვას, ევროკავშირის ცენტრალური ორგანოა. აღნიშნული ინსტიტუტის ბუნების გარკვევა ნათლად წარმოაჩენს ევროკავშირის ინსტიტუციური სისტემის უნიკალურობას, რადგან მისი სახელისუფლებო ძალაუფლების ხასიათში თავს იყრის ის ელემენტები, რამაც განაპირობა კავშირის მმართველობის ფორმისა და უფლებამოსილებათა დანაწილების სისტემის იმ სახით ჩამოყალიბება, როგორც

1 Энтин, Л.М., Европейское право, Норма, М., 2004, с. 100.

დღეს არსებობს.

საბჭოს სამართლებრივი სტატუსის საფუძვლები მოცემულია “ევროკავშირის შესახებ” ხელშეკრულების მე-16 მუხლში, რომლის თანახმად, საბჭო ევროპარლამენტთან ერთად ადასრულებს საკანონმდებლო და საბიუჯეტო ფუნქციებს. იგი შეიმუშავებს პოლიტიკას და უზრუნველყოფს მის განხორციელებას, ხელშეკრულებით დადგენილი წესითა და პირობებში.

### შემადგენლობა და ორგანიზაცია

ევროკავშირის საბჭო, ევროპარლამენტისა და ევროპული საბჭოს მსგავსად, წარმომადგენლობითი ორგანოა. თუმცა, ევროპარლამენტისაგან განსხვავებით, და ევროპული საბჭოს მსგავსად, ევროკავშირის საბჭოს წევრობა თანამდებობრივია და მისი წევრები უშუალოდ წევრ ქვეყნებს წარმოადგენენ.

წევრი სახელმწიფოების წარმომადგენლობა საბჭოში მინისტრიალურია. ევროკავშირის საბჭო წარმოადგენს წევრი ქვეყნების ხელისუფლებათა შეხვედრის ადგილს. იგი არის იმ პოლიტიკოსთა კრება, რომელთაც აქვთ შესაძლებლობა და შესწევთ უნარი, გავლენა მოახდინონ საკუთარ ხელისუფლებაზე. თითოეულ წევრ ქვეყანას წარმომადგენილი ჰყავს ერთი მინისტრი. შესაბამისად, საბჭო შედგება 28 მინისტრისაგან, რომელთაც დახმარებას უწევენ ეროვნული სამოქალაქო მოხელეების დელეგაცია და საერთაშორისო სამდივნო.

საბჭოს წევრობა არ არის სტატიკური და განსხვავებულია საბჭოს სხდომების თემატიკიდან გამომდინარე. ამან განაპირობა შემადგენლობის თვალსაზრისით საბჭოს სპეციალური სახელწოდებების წარმოშობა, მაგალითად, გენერალური საბჭო (GAERC) გულისხმობს საგარეო საქმეთა მინისტრების შეხვედრას ევროკავშირის საბჭოს ფორმატში, რომელიც იხილავს ევროკავშირის ძირითადი მნიშვნელობის საკითხებს.<sup>1</sup> მოქმედებს ე.წ. ECOFIN, რომელიც აერთიანებს ფინანსთა და ეკონომიკის მინისტრებს და დაინტერსებულია საბიუჯეტო, ეკონომიკური და ფულადი კავშირის, ასევე ფინანსური ბაზრების საკითხებით. მოქმედებს მართლმსაჯულებისა და საშინაო საქმეებზე უზრუნველი საბჭო და ა.შ.

1990-იან წლებში საბჭოს შემადგენლობის 24 განსხვავებული კონფიგურაცია მოქმედებდა, დღეს კი მათი რაოდენობა ცხრამდეა შემცირებული,

<sup>1</sup> Gowland, D.A., O'neill, B.C., Reid, A.L., The European Mosaic-Contemporary politics, economics and culture, LONGMAN, London, 1995, p. 76.

რომლებიც დაკავშირებულია ერთმანეთისაგან განსხვავებულ პოლიტიკურ სფეროებთან. ესენია სოფლის მეურნეობისა და თევზის მრეწველობის; დასაქმების, სოციალური პოლიტიკის, ჯანმრთელობისა და მომხმარებელთა საქმეების; კონკურენციის; ტრანსპორტის, ტელეკომუნიკაციისა და ენერჯის; გარემოს; განათლების, ახალგაზრდობისა და კულტურის საბჭოები.<sup>1</sup> პრაქტიკული სამუშაოს მნიშვნელოვან ნაწილს ახორციელებს ტექნიკური საბჭო, რომელიც სექტორული და სპეციალიზებულია.

### ევროკავშირის საბჭოს თავმჯდომარე

ევროკავშირის საბჭოში, როგორც კოლეგიურ ორგანოში, მნიშვნელოვანი თანამდებობაა საბჭოს თავმჯდომარეობა. ევროკავშირის საბჭოს თავმჯდომარის უფლებამოსილებები სცილდება საკუთრივ ევროკავშირის განვითარების ჩარჩოს. იგი გვევლინება, როგორც აქტიური და გავლენიანი პოლიტიკოსი, რომელიც დაკავებულია კავშირისა და წევრი ქვეყნების პოლიტიკის კოორდინაციის საკითხებით. მისი თვალთახედვის არეში მუდმივად იმყოფება ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკის საკითხები. რამდენადაც საბჭოს თავმჯდომარე, როგორც წესი, არის ძლიერი პოლიტიკური ლიდერი, რომელიც აღიარებულია და რომელსაც მხარს უჭერს არა მხოლოდ საკუთარი ქვეყანა, არამედ სხვა ქვეყნებიც, მნელია შეფასდეს მისი გავლენის შესაძლებლობები ინტეგრაციის ფორმაზე, შინაარსსა და დინამიკაზე.<sup>2</sup>

როდესაც საუბარია ევროკავშირის საბჭოს თავმჯდომარის პოსტის დაკავების თაობაზე, საკითხის გადაწყვეტისას მხედველობაში მიიღება არა მხოლოდ კონკრეტული პიროვნება, მისი საქმიანი თუ ადამიანური თვისებები, არამედ რიგითობა, რომელიც დადგენილია წევრი ქვეყნებისათვის. შეიძლება ითქვას, რომ თავმჯდომარეობა გადაეცემა არა პიროვნებიდან პიროვნებას, არამედ – სახელმწიფოდან სახელმწიფოს.

პირველ რიგში, საბჭოს თავმჯდომარეობა ნიშნავს, რომ ევროკავშირის ბევრ სხვა ორგანიზაციაში, მათ შორის, მუდმივ წარმომადგენელთა კომიტეტში, მრავალრიცხოვან კომისიებში, სამუშაო ჯგუფებში, თავმჯდომარეს წარმოადგენს რიგში მყოფი სახელმწიფოს წარმომადგენელი.

ეს ნიშნავს, რომ მოცემული სახელმწიფო იღებს შესაძლებლობას, არა მარტო ამა თუ იმ გზით მოახდინოს საკუთარი მიდგომების დემონსტრირება ევროკავშირის საერთო პოლიტიკის გატარების საკითხისად-

1 Fontaine, Pascal, Europe in 12 Lessons, Paris, www.ue.int.

2 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 126.

მი, არამედ, ზეგავლენა მოახდინოს საერთო პოლიტიკის შემუშავებაზეც. როგორც პრაქტიკამ აჩვენა, თავმჯდომარის სახელმწიფოებრივი წარმომავლობა იძენს უფრო სერიოზულ მნიშვნელობას. ამასთან, თავად თავმჯდომარეებმა აქტიურად დაიწყეს შესაძლებლობის გამოყენება, გამოავლინონ საკუთარი თავი ევროპულ დონეზე და დაამტკიცონ ევროკავშირის რთული მექანიზმის მართვის უნარიანობა.<sup>1</sup>

საბჭოს მორიგი თავმჯდომარის პოსტზე ყოფნის ხანგრძლივობა შეადგენს ექვს თვეს. ეს ვადა დადგინდა, როგორც გარკვეული კომპრომისი, ორი სხვადასხვაგვარი მთავარი მოთხოვნის შეხამება. საჭირო იყო, ერთი მხრივ, თავმჯდომარეს მისცემოდა საკმარისი დრო, რათა მოეხდინა საკუთარი სამოქმედო პროგრამის რეალიზება, ხოლო მეორე მხრივ, გასათვალისწინებელია, რომ რიგში დგანან სხვა ქვეყნები, რომლებიც არ დაუშვებენ დიდხანს ლოდინს. წინააღმდეგ შემთხვევაში შეიძლებოდა, განვითარებულიყო წევრი სახელმწიფოს გარკვეული გაუცხოება ევროკავშირისაგან, უნდობლობა ამ ინსტიტუტისადმი, თუ მას სათავეში ეყოლებოდა ერთი და იმავე სახელმწიფოს წარმომადგენელი. კავშირის გაფართოების გათვალისწინებით, თავმჯდომარეთა როტაციის 6-თვიანი ვადა საკმაოდ ხანგრძლივია.

თავმჯდომარე თანამდებობის დაკავებამდე 7 თვით ადრე ადგენს სავარაუდო თარიღებს საბჭოს სხდომებისათვის წინამორბედ და მომდევნო თავმჯდომარეებთან შეთანხმებით. ყოველ 18 თვეში სამი თავმჯდომარე მზადაა, შეუდგეს თანამდებობრივი უფლებამოსილების შესრულებას და კომისიასთან კონსულტაციით, ადგენს საბჭოს საქმიანობის პროგრამის პროექტს, რომელიც მოწონებულ უნდა იქნეს გენერალური საბჭოს (GAERC) მიერ.

მომავალი თავმჯდომარე, სულ მცირე თანამდებობის დაკავებამდე ერთი კვირით ადრე, საბჭოს სხდომებისათვის მომავალი 6 თვის მანძილზე ადგენს პირობით დღის წესრიგს, რომელიც ზემოაღნიშნულ 18-თვიან პროგრამას შეესაბამება.

საბჭოს თავმჯდომარის ამოცანები ყველაზე მოკრძალებულია. იგი იწვევს და ხელმძღვანელობს საბჭოს სხდომებს, საბჭოს სახელით ხელს აწერს საკანონმდებლო და სხვა აქტებს, რომელთაც იღებს საბჭო ან წევრი ქვეყნების წარმომადგენლები საბჭოში. თავმჯდომარე მოქმედებს, როგორც ხელმძღვანელი ყველა ფორუმზე, რომელიც იმართება ევროკავშირის სტრუქტურის ფარგლებში. ეს გულისხმობს არა მხოლოდ ძირითად საბჭოს, სექტორულ საბჭოებს, ევროპულ საბჭოსა და პირველი და მეორე რიგის COREPER-ს, კომიტეტებსა და სამუშაო ჯგუფებს, არამედ ასევე სა-

1 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 127.



ხელმწიფოთაშორისი თანამშრომლობის ფორუმებს, როგორცაა, მაგალითად, საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა.

პრაქტიკულად, თავმჯდომარეობა იქცა უფრო მნიშვნელოვნად, მოახდინა რა პოლიტიკის შექმნისა და მედიაციის კომისიის ფუნქციების დიდი ნაწილის უზურპაცია. თავმჯდომარე წევრი ქვეყანა ამ ჩვეულებრივ შანსს ხედავს, როგორც შესაძლებლობას, განსაკუთრებული კვალი დააჩინოს ევროკავშირს, რომ დანარჩენმა მსოფლიომ თავად ის აღიქვას ევროკავშირის სინონიმად. იგი ამზადებს და წარმოადგენს მოქმედების პროგრამებს თავმჯდომარეობისათვის და პრიორიტეტებად განსაზღვრავს კონკრეტულ ღონისძიებებს, რომლის გატარებაც სურს საბჭოს მეშვეობით. ამის მიღწევა მას შეუძლია საბჭოს დღის წესრიგის კონტროლით, საბჭოს სამდივნოსთან ერთად.

კავშირის ისტორიის მანძილზე თავმჯდომარეობის მნიშვნელობა მუდმივად იზრდება რიგი ერთმანეთთან დაკავშირებული მოვლენების გამო: ევროპული ინტეგრაციის პროგრესული გაღრმავება, საბჭოს გაუმჯობესებული ინსტიტუციური სტატუსი, ტექნიკური ან სექტორული საბჭოების მომრავლება, მუდმივი წარმომადგენლობის კომიტეტის გაფლენისა და ხელისუფლების შესაბამისი ზრდა, საბჭოს სამუშაო ჯგუფების მომრავლება, ევროპული საბჭოს ჩამოყალიბება და მზარდი მნიშვნელობა, ევროპული პოლიტიკური თანამშრომლობის ეფექტიანობა (EPC). შედეგად, თავმჯდომარეობის ფუნქცია და უფლებამოსილებები გაფართოვდა წლების განმავლობაში და მოიცავს შემდეგს:

- ევროპის საბჭოს სხდომების მომზადება და თავმჯდომარეობა;
- საბჭოს, COREPER-ის, სპეციალური კომიტეტების (როგორცაა, 113 კომიტეტი, დასაქმების კომიტეტი, საბიუჯეტო კომიტეტი), მთელი რიგი კომიტეტებისა და სპეციალური სამუშაო ჯგუფების სხდომების მომზადება და თავმჯდომარეობა;
- კონსენსუსის მიღწევა და შუამავლობა საბჭოში საკანონმდებლო რეგულაციების მისაღებად;
- სტრატეგიული პოლიტიკური ინიციატივების წამოწყება;
- მოქმედება კავშირის სახელით მოსაუბრის რანგში;
- ევროპის პოლიტიკური თანამშრომლობის, საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკისა და იმიგრაციის სფეროში პასუხისმგებელი მინისტრების სხდომების მართვა;
- წევრი ქვეყნების პოზიციების კოორდინირება საერთაშორისო კონფერენციებსა და მოლაპარაკებებზე, რომელშიც მონაწილეობს გაერთიანება.<sup>1</sup>

1 Dinan, Desmond, *Ever closer Union?*, MacMillan, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1994, p. 230.

თავმჯდომარემ შეიძლება განავითაროს პოლიტიკური ინიციატივები სფეროებში, რომელთაც განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს მთლიანად საბჭოსათვის და ასევე იმ წევრი ქვეყნისთვის, რომელიც თავმჯდომარეობს საბჭოს. თავმჯდომარეს შეიძლება ჰქონდეს მნიშვნელოვანი ურთიერთქმედითი როლი კომისიისა და პარლამენტის თავმჯდომარეებთან, და ასევე წარმოადგენს საბჭოს გაერთიანების სხვა ინსტიტუტებთან დისკუსიებში. ხელშეკრულება ზოგიერთ სხვა მნიშვნელოვან ვალდებულებასაც აკისრებს მას ისეთ განსხვავებულ საკითხებში, როგორებიცაა, საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა და ევროპული ცენტრალური ბანკის სისტემა.

ამასთან, თავმჯდომარეობას თავისი უარყოფითი მხარეებიც საკმარისად აქვს. თავმჯდომარეობის 6-თვიანი მოკლე პერიოდი არ არის საკმარისი დასახული მიზნების მისაღწევად. თუ ქვეყანა მოისურვებს წინამორბედის მიერ დაუსრულებელი საკითხების ბოლომდე მიყვანას, რაც შეიძლება აღარ შეესაბამებოდეს საბჭოში უმრავლესობის განწყობას, და რომლებიც მცირედენ მაინც ნაციონალისტურია, მის მიმართ კრიტიკა იმატებს.

საბჭოს თავმჯდომარეობა თანდათანობით უფრო მნიშვნელოვანი ხდებოდა, რამდენადაც ძლიერი ცენტრალური მენეჯმენტი უფრო აუცილებელი იყო საბჭოში ცენტრიდანული ტენდენციების წინააღმდეგ საბრძოლველად. გაერთიანების გადაწყვეტილების მიღების სტრუქტურის მზარდმა კომპლექსურობამ განაპირობა მეტი კოორდინაცია ინსტიტუტებს შორის. კავშირის უფლებამოსილების სფერო გაფართოვდა, რაც მოითხოვს საბჭოში ხელმძღვანელობის გააქტიურებას. საბჭოს სურვილმა, კავშირის პოლიტიკის განვითარებაში შეესრულებინა უფრო აქტიური როლი, მოითხოვა ინიციატივები, რომლის ორგანიზებაში დახმარების გაწევა შეუძლია თავმჯდომარეს. მ. ვესტლეიკი და დ. გელოვი უხსტად აფასებენ ამ თანამდებობის მნიშვნელობას, როდესაც აღნიშნავენ, რომ “თავმჯდომარეობა არც ინსტიტუტია და არც ორგანო, არამედ ფუნქციაა, რომელიც არსებითი გახდა საბჭოს კარგი ფუნქციონირებისათვის”.<sup>1</sup>

უკანასკნელ დროს წამოყენებულ იქნა წინადადებები საბჭოს თავმჯდომარეობის არსებული როტაციული წესის გადასინჯვის შესახებ. თავმჯდომარის პოსტზე სავალდებულო როტაცია 6 თვეში ერთხელ იწვევს კრიტიკას იმის გამო, რომ არ აძლევს მას საკმარის დროს საკუთარი იდეებისა და პროგრამების შემუშავებისა და რეალიზაციისათვის. უფრო სერიოზულ შემოთავაზებას იწვევს კავშირის წევრთა რიცხობრივი ზრდის პერსპექტივა. დიდი ქვეყნების დაინტერესება, სამომავლოდ შეინარჩუნონ მართვის მნიშვნელოვანი ბერკეტები, აისახა წინადადებაში, რომ მხო-

1 Craig, Paul, De Burca, Grainne, Eu Law, text, cases and materials, fourth edition, Oxford University Press, 2008, p. 49.

ლოდ მართვის უფლების შესანარჩუნებლად დანიშნულიყო საბჭოს თავმჯდომარე. ამასთან დაკავშირებით გაჩნდა ტერმინი “დიდი ხუთეული” – გერმანია, საფრანგეთი, დიდი ბრიტანეთი, იტალია და ესპანეთი. სხვა ქვეყნები ამ წინადადების თანახმად, მიიღებენ შესაძლებლობას, დანიშნონ თავმჯდომარის ორი მოადგილე.<sup>1</sup>

ლისაბონის ხელშეკრულებამ გადადო, მაგრამ საბოლოოდ არ უარყო ეს ინსტიტუციური რეფორმა. გამორიცხული არ არის, რომ მომავალში ეს წინადადებები დაუბრუნდეს განხილვის მაგიდას. მაგრამ თუ საბჭოს თავმჯდომარეობის ვადის გახანგრძლივების შესახებ წინადადება არ გამოიწვევს განსაკუთრებულ წინააღმდეგობებს, საბჭოს თავმჯდომარის თანამდებობის გაყოფამ დიდ და პატარა ქვეყნებს შორის შეიძლება გამოიწვიოს დაპირისპირება. წევრ სახელმწიფოთა რაოდენობრივი მატების შემთხვევაში თავმჯდომარეობის წესის შეცვლის შესახებ საკითხის გადაწყვეტა აუცილებელი გახდება.

ექვგარეშეა, რომ ლისაბონის ხელშეკრულებამ საბჭოს თავმჯდომარეობის მნიშვნელობა ერთგვარად დააკნინა, ევროპული საბჭოს მისგან ოფიციალურად გამიჯვნით, რითაც შეასუსტა წევრი ქვეყნების სახელმწიფოს ან მთავრობის მეთაურთა ის შესაძლებლობები, რომელთაც ისინი ფლობდნენ თავმჯდომარეობის პერიოდში.

### მუდმივ წარმომადგენელთა კომიტეტი

საბჭოს სხდომებს შორის პერიოდში დიდ სამუშაოს ეწევა მუდმივ წარმომადგენელთა კომიტეტი.\* ეს ყველაზე მნიშვნელოვანი კოლეგიური ერთეულია საბჭოს მოქმედ სტრუქტურაში. თუმცა მისი სტატუსი და საქმიანობა ყოველთვის არ ჩანს ევროკავშირის რთულ და მრავალმხრივ ცხოვრებაში. მიუხედავად ამისა, მისი ხვედრითი წილი საბჭოს მექანიზმსა და მართვის ორგანოების სისტემაში დიდია. ეპითეტს თუ გამოვიყენებთ, დღესდღეობით მუდმივ წარმომადგენელთა კომიტეტი წევრი ქვეყნების თვალეში, ყურეში და ხელეშია.<sup>3</sup>

მუდმივი წარმომადგენლები რეალურად არიან წევრი ქვეყნების ელჩები კავშირში, თუმცა სასამართლომ დაადასტურა, რომ მუდმივი წარმომადგენლები, ევროკავშირის ინსტიტუციური ცხოვრებისათვის ხელმეწყობაში მათი მზარდი მნიშვნელობის მიუხედავად, არ არის ინსტიტუტი

1 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 129.

\* ფრანგულ ენაზე მისი სრული სახელწოდების აბრევიატურის მიხედვით, კომიტეტს COREPER-ს უწოდებენ.

3 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 126.

ამ სიტყვის ოფიციალური გაგებით, რადგან მისი როლი შემცირებულია ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 240-ე მუხლის პირველი პუნქტის დებულებებით. ამდენად, მას არ აქვს გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება იურიდიული თვალსაზრისით.<sup>1</sup> COREPER, მართალია, არ იღებს ოფიციალურად არსებითი მნიშვნელობის გადაწყვეტილებებს და მან უნდა იმოქმედოს საბჭოს თანაშემწის როლში, მაგრამ იგი პრაქტიკაში განვითარდა, როგორც “ქეშმარიტი გადაწყვეტილებების საამქრო.”

მუდმივ წარმომადგენელთა კომიტეტი განიხილავს საკანონმდებლო წინადადებების პროექტებს, რომლებიც მომდინარეობს კომისიიდან, დახმარებას უწევს ევროკავშირის საბჭოს სხდომების დღის წესრიგის შესადგენად.

## ფუნქცია და უფლებამოსილებები

დამფუძნებელ ხელშეკრულებებსა და ევროკავშირის სხვა მნიშვნელოვან სამართლებრივ აქტებში არ არის მუხლები, სადაც ამომწურავადაა ჩამოთვლილი საბჭოს უფლებამოსილებები. მათზე სრული წარმოდგენის ჩამოსაყალიბებლად აუცილებელია პრაქტიკულად ყველა აღნიშნული დოკუმენტის შესწავლა და ანალიზი. მათი შემაჯამებელი შეფასებისას, შეიძლება ითქვას, რომ ძირითადად საბჭო აღჭურვილია ორი სახის უფლებამოსილებით: მაკოორდინირებელი და გადაწყვეტი. საბჭო გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მნიშვნელოვან მონაწილეობას იღებს სხვადასხვა ფორმით.

## საკანონმდებლო უფლებამოსილება

საბჭო ამტკიცებს კომისიის ყველა საკანონმდებლო ინიციატივას. საბჭო მათ კანონად აქცევს. კენჭისყრის პროცედურა არის ერთსულოვანი, კვალიფიციური ან უბრალო უმრავლესობით, რაც ხელშეკრულების კონკრეტულ მუხლზეა დამოკიდებული. კომისიის წინადადების პროექტი ხშირად არსებით ცვლილებას განიცდის მუდმივ წარმომადგენელთა კომიტეტისა და სხვა სამუშაო ჯგუფების მიერ მათი დამუშავების შედეგად.

საბჭო უფრო აქტიური გახდა საკანონმდებლო პროცესში 241-ე მუხლის გამოყენებით. ამ მუხლის თანახმად, საბჭომ შეიძლება მიმართოს კო-

1 Craig, Paul, De Burca, Grainne, Eu Law, text, cases and materials, fourth edition, Oxford University Press, 2008, p.133.

მისიას, აწარმოოს კვლევა, რომელიც საბჭოს მოსაზრებით, აუცილებელია საერთო მიზნების მისაღწევად და წარუდგინოს მას შესაბამისი წინადადებები. საბჭომ ეს უფლებამოსილება გამოიყენა, რათა ჩამოეყალიბებინა რიგი საკანონმდებლო წინადადებები. საბჭო ასევე უფრო ხშირად იყენებს დასკვნებსა და რეზოლუციებს, როგორც კომისიაზე ზემოქმედების საშუალებას საკანონმდებლო პროექტების ინიცირებისათვის.

საბჭოს შეუძლია უფლებამოსილებათა დელეგირება კომისიაზე, რითაც ამ უკანასკნელს აძლევს შესაძლებლობას, მიიღოს ნორმატიული აქტები კონკრეტულ სფეროში. უფლებამოსილებათა დელეგირებისათვის წესად ჩამოყალიბდა, რომ კომისიის მოქმედება მისაღები იყოს იმ კომიტეტებისათვის, რომლებიც ეროვნული წარმომადგენლებითაა დაკომპლექტებული. აღნიშნული მოქმედებს როგორც მექანიზმი, რომლის საშუალებით საბჭოს შეუძლია უზრუნველყოს დელეგირებული კანონმდებლობის დეტალების შესაბამისობა საკუთარ სურვილებთან.

კავშირის გადაწყვეტილების მიღების პროცესის მზარდმა კომპლექსურობამ გამოიწვია მეტი ინსტიტუციური კავშირი კომისიას, პარლამენტსა და საბჭოს შორის. აღნიშნულმა მიიღო სხვადასხვა ფორმა, არაოფიციალური განხილვებიდან დაწყებული, რომლებიც ეხება საკანონმდებლო დღის წესრიგის ჩამოყალიბებას, დასრულებული ინსტიტუტთაშორის შეთანხმებების გამოყენებით ერთმანეთს შორის კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობების მოსაწესრიგებლად.

ევროკავშირის საბჭოსა და კომისიას შორის კავშირი კარგად ვლინდება ევროპარლამენტის მიერ საბჭოს პოზიციის განხილვისას. თუ ევროპარლამენტმა არ მიიღო საბჭოს პოზიცია, ხოლო საბჭო იღებს გადაწყვეტილებას მეორე მოსმენის შესახებ, მაშინ კომისია განმეორებით განიხილავს ევროპარლამენტის შესწორებების გათვალისწინებით თავის წინადადებას, რომლის შესახებ საბჭომ მიიღო შეთანხმებული პოზიცია. კომისია საბჭოს გადასცემს მეორე მოსმენაზე განხილვისათვის ევროპარლამენტის შესწორებებს, რომლებიც საბჭომ უარყო. მას თან დაურთავს საკუთარ მოსაზრებებს. საბჭოს შეუძლია მიიღოს ეს შესწორებები ერთხმად. მას უფლება აქვს, მიიღოს კომისიის წინადადება, რისთვისაც საჭიროა კვალიფიციური უმრავლესობა ან შეცვალოს ის ერთხმად.<sup>1</sup>

### საგარეო პოლიტიკური ფუნქცია

პოლიტიკური კუთხით, ევროკავშირის საბჭო იღებს გადაწყვეტილებებს, რომლებიც აუცილებელია ევროპული საბჭოს მიერ დადგენილი

1 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 125.

ძირითადი მიმართულებების შესაბამისად საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის განსაზღვრისა და იმპლემენტაციისათვის. იგი საერთო სტრატეგიებზე აძლევს რეკომენდაციებს ევროპულ საბჭოს და აღასრულებს მათ ერთობლივი მოქმედებებისა და საერთო პოზიციების მეშვეობით. ამასთან, საბჭო უზრუნველყოფს კავშირის მოქმედების ერთიანობას, თანმიმდევრულობასა და ეფექტიანობას.

ევროკავშირის საბჭოს ბუნება კარგად ვლინდება სწორედ “ერთობლივი მოქმედებების” მიღების საკითხში. “ერთობლივი მოქმედება” მიმართავს სპეციფიკურ სიტუაციებს, სადაც აუცილებელია კავშირის ოპერატიული მოქმედება. აღნიშნული მოქმედებები ავალდებულებს წევრ ქვეყნებს, განახორციელონ დაკავებული პოზიციები თავიანთ საქმიანობაში. ამ კუთხით, საბჭო უფლებამოსილია, არ დაელოდოს ევროპული კომისიის ინიციატივას და თავად მოსთხოვოს მას შესაფერისი წინადადებების წარდგენა საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებთან დაკავშირებით, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს “ერთობლივი მოქმედების” განხორციელება.

თავის მხრივ, ცალკეული წევრი ქვეყანა თუ იღებს რაიმე სამოქმედო გეგმას ან ატარებს რაიმე ღონისძიებას “ერთობლივი მოქმედების” შესაბამისად, მან სათანადო ინფორმაციით საბჭო დროულად უნდა უზრუნველყოს. აღნიშნულის მიზანია, საჭიროების შემთხვევაში საბჭოში წინასწარი კონსულტაციების გამართვა. საბჭოს მხრიდან დროული მოქმედების შეუძლებლობის შემთხვევაში, თუ გარემოებების ცვლილება განაპირობებს იმპერატიულ საჭიროებას, წევრი ქვეყნები დამოუკიდებლად მიიღებენ აუცილებელ ზომებს “ერთობლივი მოქმედების” ზოგადი მიზნების გათვალისწინებით.

რაც შეეხება საბჭოს “ერთობლივ პოზიციას”, იგი განსაზღვრავს კავშირის მიდგომას კონკრეტული გეოგრაფიული ან თემატური საკითხისადმი. წევრი ქვეყნები თავად უზრუნველყოფენ თავიანთი ეროვნული პოლიტიკის შესაბამისობას “საერთო პოზიციებთან”.

სწორედ ევროკავშირის საბჭოს ფარგლებში ახორციელებენ წევრი ქვეყნები ურთიერთინფორმირებასა და კონსულტაციას ნებისმიერ ზოგადი ინტერესის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკაზე, რითაც ისინი უნდა უზრუნველყოფდნენ კავშირის გავლენის მაქსიმალურად ეფექტიანად გამოყენებას შეთანხმებული და თავსებადი მოქმედებების საშუალებით. ვფიქრობთ, ამ თვალსაზრისით, ევროკავშირის საბჭო სახელმწიფო სუვერენიტეტთან, როგორც კონსტიტუციურ პრინციპთან, ყველაზე მჭიდროდ დაკავშირებულ ორგანოდ გვევლინება.

საბჭო იღებს აუცილებელ გადაწყვეტილებებს საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის განსაზღვრისა და იმპლემენტაციის კუთხით

იმ ძირითადი მიმართულებების გათვალისწინებით, რომლებიც დაადგინა ევროპულმა საბჭომ.

ევროკავშირის საბჭო დებს შეთანხმებებს ევროკავშირის სახელით არაწევრ ქვეყნებთან ან საერთაშორისო ორგანიზაციებთან.

### კავშირის ერთიანობისა და თანმიმდევრულობის გარანტი

ის, რომ ევროკავშირის საბჭოს დიდი პასუხისმგებლობა აკისრია კავშირის ფუნქციონირების საკითხში, მკაფიოდ მქადავდება ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების 26-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მე-2 აზნაციდან. აღნიშნულის თანახმად, ევროკავშირის საბჭო, კავშირის საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების საკითხებში კავშირის უმაღლეს წარმომადგენელთან ერთად, უზრუნველყოფს კავშირის მოქმედების ერთიანობას, თანმიმდევრულობასა და ეფექტიანობას. ფაქტობრივად, ამ ნორმის თანახმად, ევროკავშირის საბჭო პასუხისმგებელია კავშირის გამართულ და სათანადო ფუნქციონირებაზე, მისი ინსტიტუციური სისტემიდან დაწყებული, ამა თუ იმ პოლიტიკური თუ ეკონომიკური სფეროს დეტალური საკითხის გადაწყვეტით დასრულებული.

ზემოაღნიშნული პასუხისმგებლობიდან გამომდინარე, საბჭოს მნიშვნელოვან უფლებამოსილებას მიეკუთვნება ევროკავშირის ფუნდამენტური პრინციპების ხელშეუხებლობაზე ზრუნვა და შესაბამისი ღონისძიებების გატარება. ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-7 მუხლი ადგენს, რომ წევრი ქვეყნების ერთი მესამედის, ევროპული პარლამენტის ან ევროკომისიის დასაბუთებული წინადადების საფუძველზე, საბჭო თავისი წევრების ოთხი მეხუთედის უმრავლესობით, მას შემდეგ, რაც მიიღებს ევროპარლამენტისაგან თანხმობას, იღებს გადაწყვეტილებას და ადგენს, რომ არსებობს წევრი ქვეყნის მიერ ევროკავშირის ფუნდამენტური პრინციპების სერიოზული დარღვევის აშკარა საფრთხე. შემდეგ იგი მიმართავს შესაბამისი რეკომენდაციებით აღნიშნულ სახელმწიფოს. საბჭო პერიოდულად ამოწმებს და ადასტურებს, არსებობს თუ არა კიდევ ამგვარი გადაწყვეტილების საფუძველები. თუმცა, ფუნდამენტური პრინციპების სერიოზული დარღვევის რისკის რეალობაში გადაზრდას გადაწყვეტილებით ადასტურებს საბჭო, რომელიც იკრიბება სახელმწიფოს ან მთავრობის მეთაურთა შემადგენლობით.<sup>1</sup>

აღნიშნული გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ, საბჭო კვალიფიციური უმრავლესობით უფლებამოსილია, მიიღოს გადაწყვეტილება მოცემული წევრი ქვეყანისათვის უფლებების შეჩერების შესახებ, რომლებიც

1 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/ce321/ce32120061229en00010331.pdf>

გამომდინარეობს ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულებიდან. მათ შორის, შესაძლებელია საბჭოში ხელისუფლების წარმომადგენლის ხმის მიცემის უფლების შეჩერება. ამკარაა, რომ ამ გადაწყვეტილების მიღებისას საბჭო მოქმედებს კავშირის ინტერესების შესაბამისად. ამასთან, მისი მოქმედების განმსაზღვრელი ინტერესები დაიყვანება უფრო დაბალ დონეზეც, როდესაც იგი ითვალისწინებს ფიზიკური და იურიდიული პირების უფლებებსა და მოვალეობებზე ამგვარი გადაწყვეტილების შესაძლო შედეგებს.

### საკონტროლო ფუნქცია

ევროკავშირის საბჭოს ეკუთვნის მნიშვნელოვანი საკონტროლო ფუნქციები, რომელთაც იგი ასრულებს დამოუკიდებლად, ასევე სხვა ინსტიტუტებთან ერთად თანამშრომლობის გზით. ეს ფუნქციები საბიუჯეტო სფეროში ვლინდება, როცა საბჭო ევროპარლამენტს უგზავნის საკუთარ რეკომენდაციებს ბიუჯეტის შესრულებასთან დაკავშირებით და ევროპარლამენტთან ერთად ამოწმებს საქმიანობისა და ფინანსურ, აუდიტორული სასამართლოს ყოველწლიურ ანგარიშებს. კომისიასთან დაკავშირებით საბჭო აღჭურვილია უფლებით, თავისი წევრის მიერ მოვალეობის დარღვევის შემთხვევაში გაგზავნოს ევროკავშირის სასამართლოში მოთხოვნა კომისიის ასეთი წევრის თანამდებობიდან გადაყენების თაობაზე.

### საბიუჯეტო უფლებამოსილება

ევროკავშირის საბჭოს საბიუჯეტო სფეროშიც ფართო უფლებამოსილებები გააჩნია. ევროკავშირის საბჭო, ევროპარლამენტთან ერთად, ასრულებს მთავარ როლს ევროკავშირის ბიუჯეტთან დაკავშირებით, რაზედაც დამოკიდებულია უამრავი ინიციატივა.

დამფუძნებელი ხელშეკრულებების თანახმად, კავშირის ბიუჯეტი მთლიანად კავშირის საკუთარი რესურსებისაგან შედგება. სწორედ ევროკავშირის საბჭო, კომისიასთან და ევროპარლამენტთან კონსულტაციის შედეგად, ერთსულოვანი გადაწყვეტილებით განსაზღვრავს კავშირის საკუთარი რესურსების სისტემას. იგი მიმართავს წევრ სახელმწიფოებს რეკომენდაციით, თავიანთი შესაბამისი კონსტიტუციური პროცედურების დაცვით დაამტკიცონ საბჭოს მიერ განსაზღვრული სისტემა.

ევროკავშირის საბჭო ასევე უფლებამოსილია, ერთსულოვანი გადაწყვეტილებით (კომისიასა და ევროპარლამენტთან კონსულტაციისა და აუდიტორული სასამართლოდან დასკვნის მიღების შემდეგ), მიიღოს ფინან-



სური რეგლამენტები, რომლებიც განსაზღვრავს პროცედურებს, რომელთა მიღება აუცილებელია ბიუჯეტის მისაღებად და აღსასრულებლად, ასევე აუდიტის ანგარიშების შესადგენად და წარმოსადგენად. ანალოგიური წესით საბჭოს შეუძლია დაადგინოს ფინანსური მაკონტროლებლებისა და აუდიტის განმხორციელებელი მოხელეების უფლებამოსილებებისა და პასუხისმგებლობის განმსაზღვრელი ნორმები.

### საკადრო უფლებამოსილებები

არსებითია ევროკავშირის საბჭოს საკადრო ფუნქცია. იგი ნიშნავს კავშირის სხვადასხვა სათათბირო და საკონტროლო ორგანოს წევრებს. ეს მანდატი საბჭოს მინიჭებული აქვს ჩამოყალიბების დღიდან. მაგალითად, ევროკავშირის საბჭო ნიშნავს საკონსულტაციო კომიტეტების – რეგიონების კომიტეტისა და ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტის წევრებს. ამასთან, საჭიროა რიგი პირობების დაცვა. საბჭო იღებს გადაწყვეტილებას სიებიდან გამომდინარე, რომლებიც შეთავაზებულია წევრი ქვეყნების მიერ. სიებში ჩართულ უნდა იქნეს ადგილების რაოდენობასთან შედარებით კანდიდატთა ორმაგი რაოდენობა, რომლებიც გამოყოფილია შესაბამისი სახელმწიფოსათვის.

ევროკავშირის საბჭო კვალიფიციური უმრავლესობით ირჩევს აუდიტორული სასამართლოს წევრებს. საბჭო წინასწარ კონსულტაციებს ატარებს ევროპარლამენტთან.

კავშირის ორგანოთა ფორმირებაში საბჭოს როლის გადაჭარბების თავიდან ასაცილებლად აუცილებელია აღინიშნოს, რომ საბჭო არსებით როლს არ ასრულებს ყველაზე მნიშვნელოვანი ინსტიტუტის წევრთა დანიშვნის პროცესში: ესენია კომისია და ევროკავშირის სასამართლო. ამ პროცესში მხოლოდ წევრი ქვეყნების მთავრობები ასრულებენ მთავარ როლს.

საბჭოს უფლებამოსილებები ცვალებადი კატეგორიაა. თუ ლუქსემბურგის ხელშეკრულების შემდეგ საბჭოს როლი მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღებაში მკვეთრად გაიზარდა, ბოლო დროს შეინიშნება მისი გარკვეული შესუსტება. ეს განპირობებულია, ერთი მხრივ, მისწრაფებით, გარკვეულწილად გათვალისწინებულ იქნეს კავშირის კრიტიკა “დემოკრატიული დეფიციტის” გამო, რომ გაფართოვდეს ევროპარლამენტის უფლებამოსილებები გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, ხოლო მეორე მხრივ, ევროპული საბჭოს შექმნით, რომელიც აღემატება საბჭოს თავისი პოლიტიკური წონით.<sup>1</sup>

1 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 125.

## პოლიტიკური ბუნება

ევროკავშირის საბჭო გადაწყვეტილების მიღებისა და საკანონმდებლო პროცესში ასრულებს ისეთ როლს, რომელშიც იგი ნაწილობრივ შეიძლება დანახულ იქნეს, როგორც ევროპული მთავრობა და ნაწილობრივ - საკანონმდებლო ორგანო. იგი ფლობს საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებას “კანონთა” დიდ ნაწილზე. იგი წარმომადგენლობითი თვალსაზრისით საკმაოდ ძლიერი ინსტიტუტია კავშირში.

საბჭო შედგება შესაბამისი სფეროს მინისტრებისაგან, მაგრამ საბჭოს საქმიანობის დიდი ნაწილი ხორციელდება საბჭოს სამუშაო (COREPER) ან სპეციალისტთა ჯგუფებში. ამავე დროს გადაწყვეტილებების ლეგიტიმაცია “დამოკიდებულია” უფრო ეროვნულ ხელისუფლებებზე, რომლებიც საბჭოში არიან წარმოდგენილნი, ვიდრე ევროპარლამენტის უფლებამოსილებაზე.<sup>1</sup>

თუმცა, არის ფუნდამენტური განსხვავება ევროპარლამენტის ზოგად დემოკრატიულ წარმომადგენლობაში, როდესაც მას შევადარებთ ნებისმიერ ევროპულ ეროვნულ პარლამენტს. ევროკავშირის გადაწყვეტილებების დემოკრატიული ლეგიტიმაციის მთავარი წყარო ჯერ კიდევ არის ეროვნული ხელისუფლებების საბჭოში წარმომადგენლობა, რომელიც ეფუძნება ეროვნულ პარლამენტებს.<sup>2</sup>

საბჭო ხშირად შეცდომით აღქმულია, როგორც კავშირის მთავრობა. ეს შეცდომა კი განპირობებულია ტერმინით “მინისტრთა საბჭო”, რომელიც, დიდი ბრიტანეთის კაბინეტის მსგავსად, მთავრობის აღსანიშნავად გამოიყენება ზოგიერთ ქვეყანაში, როგორებიცაა, იტალია, საფრანგეთი და ა.შ. კომისიისაგან განსხვავებით, მას არ აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, ბიუჯეტის იმპლემენტაციის უფლებამოსილება, და მისი მუდმივი შტატი გაცილებით მცირერიცხოვანია. მიუხედავად ამისა, იგი ახორციელებს რიგ მნიშვნელოვან აღმასრულებელ უფლებამოსილებებს: მას აქვს საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის წარმართვის უფლება.<sup>3</sup>

ის, რომ საბჭო არ არის ევროპული მთავრობა ან კაბინეტი, საინტერესო არგუმენტით აქვს დასაბუთებული ბ. ონილს: სამუშაო მაგიდის გარშემო თავს იყრიან სხვადასხვა პოლიტიკური სისტემიდან და პოლიტიკური პარტიებიდან წარმოდგენილი მინისტრები. შვიდი ქვეყანა მონარქიაა და 20 – რესპუბლიკა. რა თქმა უნდა, ამ სახელმწიფოთა მთავრობები წარმოდგენენ განსხვავებულ პოლიტიკურ მიმდინარეობებს.

1 Andersen, Sveis, Eliassen, Kjella, Making policy in Europe, the europeification of national policy-making, Sage, 1994, p. 20.

2 იქვე, p. 20.

3 Corbett, Richard, Jacobs, Francis, Shackleton, Michael, The European Parliament, 6th edition, John Harper Publishing, 2005, p. 274.

### “დემოკრატიული დეფიციტი”

ევროკავშირის საბჭოს პოლიტიკურ ბუნებასთან მჭიდროდ არის დაკავშირებული მისი ხელისუფლების წყაროს “დემოკრატიული დეფიციტის” საყოველთაოდ ცნობილი საკითხი. საბჭო ფაქტობრივად და დამფუძნებელი ხელშეკრულებების დონეზეც, ევროპარლამენტზე გავლენიანი სუბიექტია ევროპული კანონმდებლობის ფორმირების პროცესში. იგი არის *principalis* გადაწყვეტილების მიღებისას.

კავშირის დონეზე საბჭოს მიერ მიღებული რეგლამენტები პირდაპირი მოქმედების ძალის მქონე აქტებია, რომლებიც ეროვნულ იმპლემენტაციას არ საჭიროებს. რამდენადაც საბჭო დაკომპლექტებულია წევრი ქვეყნების ეროვნული მინისტრებისაგან, შესაბამისად იქმნება ვითარება, რომლითაც ეროვნული მინისტრები ეროვნულობის ფარგლებს გარეთ (ანუ კავშირის ფარგლებში) ახორციელებენ საკანონმდებლო უფლებამოსილებებს. ამით ისინი პირდაპირ და უშუალოდ პრევალირებენ ეროვნული პარლამენტების პრეროგატივებზე, რადგან მათ მიერ მიღებული აქტები ეროვნულ კანონმდებლობაზე პრიმატით ხასიათდება. ამ სიტუაციაში დემოკრატიული კონტროლისა და ზემოქმედების ერთადერთ საშუალებად რჩება ეროვნული პარლამენტების კონტროლის განხორციელება საკუთარი მთავრობის მიმართ, რომლის წევრიც წარდგენილია საბჭოში.

კონსტიტუციურ კონტექსტში დემოკრატიული დეფიციტის პრობლემა უფრო მძაფრია, რადგან იგი უშუალო გავლენას ახდენს კონსტიტუციონალიზმის ელემენტებზე, როგორც ეროვნული სახელმწიფო სამართლებრივ კატეგორიაზე, იქნება ეს ხელისუფლების დანაწილება, თუ ხალხის სრულხელისუფლებიანობა. ევროკავშირის საბჭო პასუხისმგებელია წევრი ქვეყნების ხელისუფლების და ამ გზით ეროვნული პარლამენტების წინაშეც. თუმცა, ევროპარლამენტთან მისი ურთიერთობა ანგარიშვალდებულების თვალსაზრისით არამიმზიდველია, რამდენადაც, მრავალი დასავლური საპარლამენტო დემოკრატიისაგან განსხვავებით, ევროკავშირის საბჭო არ აღმოცენდება ევროპარლამენტიდან.<sup>1</sup>

წევრი ქვეყნების მთავრობებს შესწევთ უნარი, ზეწოლა მოახდინონ პოლიტიკის არჩევაზე, თუ რა მოქმედება უნდა განხორციელდეს, როდესაც ისინი როტაციით მოიპოვებენ 6-თვიან თავმჯდომარეობას საბჭოში, რომელიც კულმინაციას აღწევს წელიწადში 2-ჯერ ევროპულ სამიტზე. ასეთი სისტემის ხარვეზი არის ის, რომ თუ საერთაშორისო კრიზისი დაიწყება, კავშირისათვის რთულია, იმოქმედოს ენერგიულად და მარდად მაშინ, როდესაც მას თავმჯდომარეობს პატარა წევრი ქვეყანა.

ამგვარი პრობლემა ევროპამ უკვე გამოსცადა იუგოსლავიის კრიზი-

1 Coffey, Peter, *The future of Europe*, Edward Elgar Publishing Limited, p. 77.

სის დროს ლუქსემბურგისა და ჰოლანდიის თავმჯდომარეობის პერიოდში. ნაწილობრივ მაინც ამ პრობლემის მოგვარების მცდელობაში საბჭომ დააარსა ე.წ. TROYKA სისტემა, რომლის საშუალებით მთავარი საერთაშორისო საკითხები განიხილება და წყდება მოქმედი, მომდევნო და წინამორბედი თავმჯდომარეების მონაწილეობით. მაინც, მიუხედავად ამ პროგრესისა, ეს არ მიიჩნევა დამაკმაყოფილებელ წინსვლად.<sup>1</sup>

ევროკავშირის საბჭოს წევრები, როგორც ეროვნული ხელისუფლების მთავრობათა წევრები, მათ მოქმედებებზე არ არიან პოლიტიკურად პასუხისმგებლები ევროკავშირის რომელიმე ინსტიტუტის წინაშე. პარლამენტს შეუძლია კითხვით მიმართოს საბჭოს, მაგრამ პასუხები ყოველთვის სრული და სასარგებლო არაა. თუმცა, ვითარდება ტრადიცია, რომ თავმჯდომარე წარადგენს თავის პროგრამას შემდგომი 6 თვისათვის პარლამენტში დებატებზე. ეროვნულ დონეზე ერთი წევრი ქვეყნის ანგარიშვალდებულების დონე განსხვავებულია მეორისაგან. მაგალითად, დანიის პარლამენტი, ფოლკეტინგი, ახორციელებს აქტიურ კონტროლს საბჭოში დანიის წარმომადგენელზე, რომელსაც ხშირად სთხოვს ევროკავშირის გადაწყვეტილების მიღების პროცესის შეყოვნებას, რათა სათანადო კონსულტაციები გაიმართოს საპარლამენტო დონეზე. გაერთიანებული სამეფოს პარლამენტში კი კრიტიკული დამუშავება ასე მკაცრად არაა რეგლამენტირებული.

არსებობს არადამაკმაყოფილებელი სიტუაცია, მიუხედავად იმისა, რომ რიგი ხელისუფლებებისა, მათ შორის, გაერთიანებული სამეფო, დაჟინებით მოითხოვს, რომ ევროკავშირის დემოკრატიული ლეგიტიმაცია განმტკიცდეს ეროვნული პარლამენტების როლის მეშვეობით.

ეროვნული პარლამენტების პოზიცია გაძლიერდა ამსტერდამის ხელშეკრულებაზე დართული ოქმით მათი როლის შესახებ, განამტკიცა რა კომისიის ვალდებულება, მნიშვნელოვანი პოლიტიკური დოკუმენტები და წინადადებები გადასცეს ეროვნულ პარლამენტებს და დაადგინა 6-კვირიანი პერიოდი ეროვნული პარლამენტებისათვის, რათა მათ განახორციელონ საკითხების თავიანთი კრიტიკული შესწავლის ფუნქცია. აგრეთვე, განხორციელდა ეროვნული პარლამენტების ევროპულ საქმეთა კომიტეტების კონფერენციის ინსტიტუციონალიზაცია, რომელიც არსებობს 1989 წლიდან.<sup>2</sup>

ევროკავშირის საბჭოს მთავარი ფუნქცია წევრი სახელმწიფოების ინტერესების ევროკავშირის დონეზე წარმოდგენაა. ფაქტი, რომ საბჭო ამავდროულად ფლობს გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებას

1 Coffey, Peter, *The future of Europe*, Edward Elgar Publishing Limited, p. 77.

2 Craig, Paul, De Burca, Grainne, *Eu Law, text, cases and materials*, fourth edition, Oxford University Press, 2008, p.127.

ბას, ადასტურებს იმას, რომ წევრი ქვეყნების ინტერესები არის მთავარი ფაქტორი, რომელიც განსაზღვრავს ევროკავშირის პოლიტიკას და რომ ეს ინტერესები პრივილეგირებულია კავშირის ინტერესებთან მიმართებაში, რომლებიც ხორციელდება ევროკომისიისა და ევროპული პარლამენტის მიერ.<sup>1</sup>

საბჭო, ყველა ინსტიტუტის მსგავსად, ექვემდებარება კანონიერებას. ეს მის საკანონმდებლო დისკრეციას ტოვებს თავისუფალს, მიუხედავად იმისა, რომ არის რიგი საბაზისო პრინციპები, რომლებიც არ უნდა ხელყოს საკანონმდებლო აქტმა. ამან შეიძლება გამოიწვიოს საბჭოს მიერ მიღებული საკანონმდებლო აქტის გაბათილება. ვიწრო ჩარჩოში საბჭო პასუხისმგებელია საკანონმდებლო სფეროში მოქმედების ჩავარდნაზე. საქმეში (№13/83, 1985, ECR1513) “პარლამენტი საბჭოს წინააღმდეგ” პარლამენტმა წარმატებით გაასაჩივრა საბჭოს უმოქმედობა, შეექმნა საერთო სატრანსპორტო პოლიტიკა ევროგაერთიანების იმ დროს მოქმედი ხელშეკრულების 232-ე მუხლის შესაბამისად.

თუმცა, სასამართლო ვერ ჩაენაცვლებოდა კანონმდებელს და ვერ დაადგენდა, თუ რა ფორმა უნდა მიეღო პოლიტიკას. საქმე ფართოდ იქნა ინტერპრეტირებული, როგორც მსუბუქი დარტყმა საბჭოზე მისი საკანონმდებლო ფუნქციის გაჭიანურებული აღსრულებისათვის.<sup>2</sup>

სასამართლოს ურთიერთობები საბჭოსთან ჩვეულებრივ დამაბულია. მაშინ, როდესაც საბჭო ზოგადად ხელს უწყობს ეროვნულ ინტერესებს კავშირის სისტემაში, ევროპულმა სასამართლომ სცადა ხელშეკრულებების ლიბერალური ინტერპრეტაცია მჭიდრო ეკონომიკური და პოლიტიკური ინტეგრაციისათვის ხელშეწყობით. სხვა სიტყვებით, საბჭო წარმოადგენს სახელმწიფოთაშორის ელემენტს, სასამართლო კი ხელს უწყობს ზეეროვნულობას.<sup>3</sup>

## საქმიანობის წესი

საბჭო იკრიბება თავმჯდომარის, მისი ერთ-ერთი წევრის ან კომისიის მოწვევით. კომისიის წევრი, რომელიც შესაბამის სფეროზეა პასუხისმგებელი, ჩვეულებისამებრ, ესწრება საბჭოს სხდომებს კენჭისყრაში მონაწილეობის უფლების გარეშე. წლიურად დაახლოებით 80 სხდომა იმართება.

1 Weidenfeld, Warner; Wessels, Wolfgang, Europe from A to Z-guide to European integration, Institute für Europäische Politik, Belgium, 1997, p. 55.

2 Craig, Paul, De Burca, Grainne, Eu Law, text, cases and materials, fourth edition, Oxford University Press, 2008, p.127.

3 Dinan, Desmond, Ever closer Union?, MacMillan, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1994, p. 230.

საბჭოს ყველა სხდომას ესწრება კომისიის წარმომადგენლობა, რომელსაც მინიჭებული აქვს უფლება, შეასწოროს ან გაიწვიოს კომისიის წინადადება. თუმცა, რიგ საკითხებში, ევროკავშირის მამოძრავებელი ინტერესის გათვალისწინებით, არა მხოლოდ კომისიაა უფლებამოსილი, წამოაყენოს სათანადო წინადადება, არამედ წევრი ქვეყანაც, კერძოდ, ეს ეხება საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკას.

ეროვნული ხელისუფლებებისაგან განსხვავებით, საბჭო არ არის მის მიერ განხილული წინადადებების ავტორი. ეს უფლებამოსილება მხოლოდ ევროკომისიას აქვს.<sup>1</sup> ცხადია, ამ გარემოებით საბჭოს დომინირებული ინსტიტუციური მდგომარეობა ერთგვარად შეზღუდულია.

ევროკავშირის საბჭო გადაწყვეტილების მიღების შესაბამისი პროცედურების გავლის შემდეგ იღებს შემდეგი სახის აქტებს: რეგლამენტს, დირექტივასა და გადაწყვეტილებას. მას ასევე შეუძლია მიიღოს რეკომენდაციები, გამოხატოს საკუთარი აზრი და პოზიცია, რომელთაც სავალდებულო იურიდიული ძალა არ გააჩნია, თუმცა, დიდი გავლენის მოხდენა უთუოდ შეუძლია.

ევროკავშირის საბჭოში გადაწყვეტილების მისაღებად კენჭისყრის სისტემის ჩამოყალიბება და განვითარება დიდი ვნებათაღელვის წყაროა. ამ საკითხს ევროგაერთიანების ინსტიტუციური დახვეწის გამწვავებულ პრობლემათა სიაში თვალსაჩინო ადგილი უკავია. საკითხისადმი ამგვარი ფრთხილი მიდგომა წარმოადგენს ინტეგრაციის მიმდინარეობის ტენდენციებისა და, ზოგადად, ევროპის მომავლისადმი წევრი სახელმწიფოს ხელისუფლებათა და ხალხის დამოკიდებულების ანარეკლს.

თავდაპირველად ევროკავშირის საბჭოში გადაწყვეტილების მიღება ხდებოდა ერთსულოვნად, რაც რეალურად ყველა მონაწილე ქვეყანას ანიჭებდა ვეტოს უფლებას. თუმცა, კენჭისყრის სისტემა თანდათანობით გართულდა კავშირის გაფართოებისა და გაღრმავების პროცესის მიმდინარეობისას. იმისათვის, რომ შენარჩუნებულიყო საკითხთა გამტარუნარიანობა და არ გაუარესებულიყო საბჭოს შრომისუნარიანობა, შემოღებულ იქნა უმრავლესობით კენჭისყრის სისტემა ე.წ. M.V. (Majority Voting). დამფუძნებელი ხელშეკრულებები განსაზღვრავს კენჭისყრის სისტემათა გამოყენების პირობებს.

ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 238-ე მუხლი ადგენს, რომ თუ ხელშეკრულება გადაწყვეტილების მისაღებად ადგენს უბრალო უმრავლესობას, საბჭო მოქმედებს თავის შემადგენელ წევრთა უმრავლესობით.

<sup>1</sup> Gowland, D.A., O'neill, B.C., Reid, A.L., The European Mosaic-Contemporary politics, economics and culture, LONGMAN, London, 1995, p. 75.

ევროკავშირის საბჭოს მიმართ ამოქმედებულია კვალიფიციური უმრავლესობით კენჭისყრა, რომელიც ასევე ორმაგი უმრავლესობის სახელწოდებითაა ცნობილი. აღნიშნული გულისხმობს საბჭოს წევრთა 72%-ის ხმების მოპოვებას (არანაკლებ 21 წევრისა), და ეს ხმები უნდა აერთიანებდეს საერთო წევრი ქვეყნების მოსახლეობის არანაკლებ 65%-ს. შესაბამისად, ორმაგი უმრავლესობა გულისხმობს წევრებისა და წარმოდგენილი ქვეყნების მოსახლეობის წარმომადგენლობას.

კვალიფიციური უმრავლესობით კენჭისყრის დროს, საბჭოს წევრთა ხმები “აიწონება” შემდეგნაირად (თითოეული წევრი ქვეყნის შესაბამისი მინისტრის ხმას ექნება ქვემოთ მითითებული “წონა”):

ავსტრია – 10	მალტა – 3
ბელგია – 12	ნიდერლანდები – 13
ბულგარეთი – 10	პოლონეთი – 27
გაერთიანებული სამეფო – 29	პორტუგალია – 12
გერმანია – 29	რუმინეთი – 14
დანია – 7	საბერძნეთი – 12
ესპანეთი – 27	საფრანგეთი – 29
ესტონეთი – 4	სლოვაკეთი – 7
ირლანდია – 7	სლოვენია – 4
იტალია – 29	უნგრეთი – 12
კვიპროსი – 4	ფინეთი – 7
ლატვია – 4	შვედეთი – 10
ლიტვა – 7	ჩეხეთი – 12
ლუქსემბურგი – 4	ხორვატია – 7

სულ საბჭოში 352 ხმაა.<sup>1</sup> კომისიის წინადადების საფუძველზე მოქმედებისას, კვალიფიციური უმრავლესობით კენჭისყრა მოითხოვს 260 ხმას 352-დან, რომელიც მოიცავს 28 წევრიდან არანაკლებ 15 ქვეყანას.

კვალიფიციური უმრავლესობით კენჭისყრა, ერთსულოვნების დამაბრკოლებელი ხასიათის გამო, უზრუნველყოფს ზედმეტი დაბრკოლების გარეშე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებას. ამასთან, ეს სისტემა თავიდან იცილებს სადავო და ფრაგმენტულ ატმოსფეროს, რომელიც შესაძლებელია ჩამოყალიბდეს უბრალო უმრავლესობით, კენჭისყრის საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილებით.

1 2013 წლის 1 ივლისს ევროკავშირში ხორვატიის გაწევრიანების შემდგომ განხორციელებული ცვლილებებით.

გადაწყვეტილების მისაღებად კენჭისყრის სისტემა მხოლოდ ზემოაღნიშნულთა არ ამოწურავს თავის ბუნებას. მასში ასევე ჩადებულია უფრო დიდი შინაარსი, რაც დაკავშირებულია სახელისუფლებო სუვერენიტეტის განხორციელების ზეეროვნულ და სახელმწიფოთაშორის ბუნებასთან.

ევროკავშირის საბჭოში სულ უფრო აქტიურად გამოყენებადი კვალიფიციური უმრავლესობით კენჭისყრით გადაწყვეტილების მიღების პრინციპი გახდა მნიშვნელოვანი ნაბიჯი ევროკავშირის განვითარებაში. ინტეგრაციამ, პირველ რიგში, ეკონომიკურმა, განაპირობა ის, რომ სუვერენული სახელმწიფოსთვის, რომელიც გაერთიანების წევრია, სავალდებულო ხდება გადაწყვეტილების შესრულება, რომელიც მიიღება კავშირის სხვა წევრების მიერ.

სუვერენიტეტზე უწინდელი წარმოდგენებით, რომელიც აგებულია მკვეთრი განცალკევებულობის, დამოუკიდებლობის აბსოლუტიზაციის იდეებზე, აღნიშნული კონცეფცია ერთგვარი გამოწვევაა, რომელიც ემუქრება სახელმწიფოს არსებობასაც კი. სუვერენიტეტი მიიჩნეოდა როგორც პირობების სისტემა, რომელიც ნებისმიერ შემთხვევაში უზრუნველყოფს საკუთარი გადაწყვეტილების მიღების პრიორიტეტს, სახელმწიფოს სრულ თავისუფლებას სხვის ინტერესებზე დაქვემდებარებისაგან როგორც სხვა სახელმწიფოსგან, ასევე საერთაშორისო ორგანიზაციისაგან. თუმცა, სუვერენიტეტისადმი ასეთი მიდგომა, რომელიც პრაქტიკაში ხშირად ირღვევა (განსაკუთრებით საბჭოში უთანხმოების შემთხვევაში), სულ უფრო აშკარად აჩვენებს თავის დრომოჭმულობას. შეუძლებელი იყო კონკრეტული, ცოცხალი ეკონომიკური ორგანიზმის ფორმირების ამოცანების შეთავსება უპირველესი სახელმწიფო სუვერენიტეტის აბსტრაქტული ცნების პრინციპთან. ცალკეული წევრი ქვეყნისათვის პროგრამების ბლოკირების უფლების შენარჩუნება მიჰყვება რა წამიერ და მხოლოდ საკუთარ მოსაზრებებს, არღვევდა ინტეგრაციის საფუძვლებს.<sup>1</sup>

საბჭოს მიერ მიღებული აქტებით მას უფლება ენიჭება, აღჭურვოს კომისია მის მიერ შემუშავებული ნორმების აღსრულების კომპეტენციით. საბჭოს შეუძლია წამოაყენოს გარკვეული მოთხოვნები ამ უფლებამოსილების შესასრულებლად. მას ასევე შეუძლია დაიტოვოს უფლება, განსაზღვრულ შემთხვევებში უშუალოდ შეასრულოს ეს უფლებამოსილებები. ზემოთ აღნიშნული მოთხოვნები უნდა პასუხობდეს პრინციპებსა და წესებს, რომლებსაც საბჭო შეიმუშავებს წინასწარ, იღებს რა გადაწყვეტილებას ერთხმად, კომისიის წინადადებითა და ევროპარლამენტის დასკვნის გათვალისწინებით.

1 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 111.



საბჭო საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებებს იღებს ერთხმად. საინტერესოა ის, რომ წარმომადგენლის მიერ კენჭისყრაში მონაწილეობის არმიღება (თავშეკავება) არ აბრკოლებს ამგვარი გადაწყვეტილების მიღებას. ასეთ შემთხვევაში მიღებული გადაწყვეტილების შესრულება მისთვის სავალდებულო არაა, თუმცა, მან უნდა აღიაროს გადაწყვეტილების სავალდებულო ხასიათი კავშირისათვის.

საერთო სოლიდარობის განწყობით, მოცემული წევრი ქვეყანა თავს იკავებს ნებისმიერი მოქმედებისაგან, რომელიც შესაძლოა ეწინააღმდეგებოდეს ან აბრკოლებდეს კავშირის მოქმედებას ამ გადაწყვეტილების საფუძველზე და, ამასთანავე, სხვა წევრი ქვეყნები პატივს სცემენ მის პოზიციას. თუ იმ ქვეყნების რაოდენობა, რომლებიც თავს იკავებენ, შეადგენს ხმათა ერთ მესამედზე მეტს, ასეთი გადაწყვეტილება არ იქნება მიღებული.

ერთსულოვნად მოქმედების გარდა, საბჭოს კვალიფიციური უმრავლესობით შეუძლია მიიღოს ერთობლივი მოქმედება, დაიკავოს ერთობლივი პოზიცია ან მიიღოს ნებისმიერი გადაწყვეტილება საერთო სტრატეგიის შესაბამისად, ერთობლივი მოქმედების ან ერთობლივი პოზიციის იმპლემენტაციისათვის აუცილებელი გადაწყვეტილებები, ასევე დანიშნოს სპეციალური წარმომადგენელი. თუ საბჭოს წევრი კვალიფიციური უმრავლესობით კენჭისყრას შეეწინააღმდეგება, კენჭისყრა არ შედგება და საბჭოს კვალიფიციური უმრავლესობით შეუძლია საკითხი ერთსულოვნად გადაწყვეტის მიზნით გადასცეს ევროპულ საბჭოს.

## დასკვნა

საბჭოს დახასიათების დასრულებისას აუცილებელია, კიდევ ერთხელ აღინიშნოს მისი ორმაგი ბუნების შესახებ. უდავოა, რომ იგი შექმნილია და მოქმედებს როგორც კავშირის ინსტიტუტი. წევრმა სახელმწიფოებმა არაერთგზის გაუსვეს ხაზი თავიანთ დაინტერესებას მისი ასეთი მოწოდებისადმი. ამავე დროს, მისი ამოცანაა, რომ მიღწეულ იქნეს დასახული მიზნები ეროვნული ინტერესების შეთანხმების გზით.

სწორედ ამიტომ საბჭო შედგება წევრი სახელმწიფოების მთავრობების წარმომადგენლებისაგან, რომლებიც გამოდიან არა პერსონალური სახით, არამედ მკაცრად იცავენ საკუთარი მთავრობების პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს. ამასთან ერთად, საბჭო არის კოლეგია ან, უფრო ზუსტად, კოლექტიური ორგანო, რომელიც მოწოდებულია, შეიმუშაოს გადაწყვეტილებები, რომლებიც გამოხატავს საერთო ინტერესებსა და ვალდებულე-

ბებს ყველა წევრი ქვეყნისათვის.<sup>1</sup>

საბჭოს საქმიანობის შინაარსი, გადაწყვეტილების მიღების წესი, მათი განხორციელების საშუალებები, საბჭოს წარმატებული და ეფექტიანი ფუნქციონირების აღნიშნული და სხვა პირობები უდავოდ განიცდის წევრი სახელმწიფოების პოზიციების ზემოქმედებას. თუმცა, საბჭო არ არის ფორმალურად წევრ სახელმწიფოსთან სამართლებრივად დაკავშირებული და არ ექვემდებარება მათ კონტროლს. აღნიშნულიდან აშკარაა მისი, როგორც ხიდის როლი, რომელიც აერთიანებს კავშირსა და წევრ ქვეყნებს. იგი, ასევე, გვევლინება მათი ავტორიტეტის წინაპირობად.<sup>2</sup>

საბჭოს აქვს ეროვნული წარმომადგენლობითი საფუძველი, რომელიც ძირითადად გამომდინარეობს კავშირის ხელისუფლების პასუხისმგებლობიდან ეროვნული პარლამენტებისადმი.<sup>3</sup>

შიდასახელმწიფოებრივი, განსაკუთრებით ხელისუფლების დანაწილების კონცეფციის პოზიციიდან, საბჭო არის ორგანო, რომელიც ახორციელებს ფუნქციებს, რომლებიც მიეკუთვნება სხვადასხვა ხელისუფლებას. ასეთი სახის დაწესებულება საერთოდ არ არის დამახასიათებელი თანამედროვე სახელმწიფოების მართვის მექანიზმისათვის, ვინაიდან ისინი არ თავსდება დემოკრატიული მართლწესრიგის კოორდინატების სისტემაში. საბჭო ჰგავს საკანონმდებლო ხელისუფლების ორგანოებს, ასევე გარკვეულწილად წააგავს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებსაც.<sup>4</sup>

დღეს, როდესაც თავის დროზე ამსტერდამის ხელშეკრულებამ წერტილი დაუსვა დისკუსიებს, რომლებიც შეეხებოდა საბჭოს მომავალს, უინტერესო არ არის, აღინიშნოს ზოგიერთი მათგანის შესახებ. ყურადღება ექცეოდა იმას, რომ ზეეროვნული ნიშნების განმტკიცება ევროკავშირის ინსტიტუტების ორგანიზაციასა და საქმიანობაში, ასევე კავშირის შემადგენლობის გაფართოება უნდა გახდეს სტიმული საბჭოს როლისა და ადგილის განსაზღვრისადმი ახალი მიდგომის ფორმირებისათვის. ნიშანდობლივია ისიც, რომ ამ მიდგომაში აშკარად უპირატესი ხდება საკონსტიტუციო მოდელის კომპონენტები, რომლებიც აახლოებს კავშირს სახელმწიფოებრივ წარმონაქმნებთან.<sup>5</sup>

მეტ ინტერესს იწვევს წინადადება იმის თაობაზე, რომ საბჭო გარდაიქმნას ევროპარლამენტის მეორე პალატად. იდეა მდგომარეობს იმაში, რომ საბჭოს მიეცეს უფლება, არა მარტო აქტიურად მონაწილეობდეს საკანონმდებლო პროცესში “საერთო პალატასთან” ერთად, არამედ გარკვეულ

1 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 128.

2 იქვე, с. 128.

3 Andersen, Sveis, Eliassen, Kjella, Making policy in Europe, the europeification of national policy-making, Sage, 1994, p. 20.

4 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 128.

5 იქვე, с. 129.

დონეზე გააკონტროლოს ამ პროცესის მსვლელობა, შესაძლოა ვეტოს უფლების გზით. ასეთ “პროკონსტიტუციურ” წინადადებებთან ერთად გამოითქმება სხვა წინადადებებიც, რომლებიც ეყრდნობა მსხვილი კომპანიების მართვის გამოცდილებას: საბჭო აღიქმება, როგორც სამეთვალყურეო კომიტეტი ან “დირექტორთა საბჭო”.<sup>1</sup>

საბჭოში კვალიფიციური უმრავლესობით კენჭისყრის გამოყენება უფრო მეტ სფეროში არის საკითხი, რომელსაც ყველა მხარს უჭერს, რამდენადაც წევრი ქვეყნების რაოდენობის ზრდა, ერთსულოვანი კენჭისყრის პირობებში, ასევე ზრდის გამოუვალი მდგომარეობის რისკს. თუმცა, გამოჩნდება თუ არა ეს რეალურად, სადავოა, როდესაც ეროვნული სუვერენიტეტი ისეთ სფეროებში, როგორებიცაა, სოციალური პოლიტიკა და გადასახადები – იზრდება, მაგრამ ხელშეკრულებებში რიგი ანომალიების გამოსწორების შესაძლებლობა რჩება.

კომისიამ თავის დასკვნაში, რომელიც წარუდგინა სახელმწიფოთაშორის კონფერენციას, ამ სფეროში სამოქმედოდ სამი პრინციპი ჩამოაყალიბა: გაფართოებამ ზემოქმედება არ უნდა მოახდინოს პარლამენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილებებზე; ერთსულოვნება მოთხოვნილ უნდა იქნეს მხოლოდ მაშინ, როდესაც სერიოზული და მყარი საფუძვლებია ამისათვის და გადაწყვეტილების შექმნის პროცედურები უფრო თანმიმდევრული უნდა იყოს.<sup>2</sup> საბჭოს ფრაგმენტაცია ასუსტებს მის ეფექტიანობას.

სახელმწიფოთაშორისი ელემენტი გადაწყვეტილების შექმნის პროცესში, რომელსაც ევროკავშირის საბჭო წარმოადგენს, ასრულებს უფრო დომინანტურ როლს, ვიდრე გათვალისწინებულია დამფუძნებელი ხელშეკრულებებით, და მიდრეკილია, პრევალირებდეს კომისიისა და პარლამენტის მიერ წარმოდგენილ ზეეროვნულ ელემენტზე. ამის მიზეზი არა მხოლოდ ისაა, რომ საბჭომ შეინარჩუნა საკანონმდებლო უფლებამოსილებათა ბირთვი, არამედ ისიც, რომ მისი გავლენა გაძლიერდა შემდეგი მთავარი მოვლენებით:

- ევროპული საბჭოს განვითარება;
- პრეზიდენტურის განსაკუთრებული როლის აღმოცენება;
- პოლიტიკური თანამშრომლობის სახელმწიფოთაშორისი სტრუქტურების ჩამოყალიბება, თანამშრომლობა საშინაო საქმეებში, სადაც საბჭო და მისი სამდივნო ასრულებს წამყვან როლს;
- მუდმივ წარმომადგენელთა კომიტეტი (COREPER);
- ეროვნული წარმომადგენლების კომიტეტის სტრუქტურის განვითარება, რომელიც რჩევას აძლევს, ეხმარება და ზოგჯერ აკონტროლებს კო-

1 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 128.

2 Craig, Paul, De Burca, Grainne, Eu Law, text, cases and materials, fourth edition, Oxford University Press, 2008, p. 99.

მისიას (ე.წ. კომიტოლოგია);

- უმაღლესი წარმომადგენლის თანამდებობის შექმნა, რომელსაც იკავებს საბჭოს გენერალური მდივანი.

საბოლოოდ, საბჭომ იმოქმედა დინების საწინააღმდეგოდ იმგვარად, რომ გავლენა მოახდინა პოლიტიკის ინიცირებაზე, ხოლო პოლიტიკის იმპლემენტაციაზე მეტი კონტროლის განხორციელების საკითხში, დინებას მიჰყვა. შესაბამისად, მისი როლის გაფართოება ძირითადად ხდებოდა კომისიის ხარჯზე.<sup>1</sup>

საბჭო აერთიანებს სახელმწიფოთაშორის და ზეეროვნულ ელემენტებს. როგორც გერმანელი მეცნიერი ტომას კრისტიანსენი ასკვნის, “საბჭო საკუთრივ შეიძლება ჯერ კიდევ არ არის ზეეროვნული ინსტიტუტი, თუმცა, იგი დაიძრა იმ მდგომარეობიდან, როდესაც იგი იყო გადაწყვეტილების მისაღებად ეროვნული ხელისუფლების წარმომადგენლების სავაჭრო ფორუმი, რა მიზნითაც იგი თავდაპირველად იქნა მოწვეული.”

ირლანდიელი მეცნიერი ფიონა ჰეიეს-რენშოუ აღნიშნავს, რომ ნაცვლად იმისა, რომ საბჭო იყო კავშირის სახელმწიფოთაშორისი ინსტიტუტი, რეალურად იგი სახელმწიფოთაშორისი და ზეეროვნული ელემენტების უნიკალური ნაზავია.

საბჭო რჩება გადაწყვეტილების მიღებისა და საკანონმდებლო პროცესის საყრდენ წერტილად. ეს გამოხატავს წევრი ხელისუფლებების უდრეკობას კავშირში, რომ ისინი მაქსიმალურად იყენენ ჩართული გადაწყვეტილებათა ფორმირებასა და კანონმდებლობის შექმნაში, რომლებიც გავლენას ახდენს მათ სახელმწიფოებზე.

და მაინც, საბჭოს მნიშვნელობის გააზრება, როგორც ზეეროვნულობაზე სახელმწიფოთაშორისი ელემენტების პრევალირებისა, ან იმის მოლოდინი, რომ საბჭოს შეუძლია კავშირის მართვა, კავშირის ინსტიტუციური თანავარსკვლავედის აღქმაში, შეცდომაა.

საბჭო ანაწილებს ძალაუფლებას სახელმწიფოებს, ინტერესთა და საარჩევნო ოლქების სხვადასხვა სახეობებს შორის, და ასევე მმართველობის ეროვნულ და კავშირის დონეებს შორის. მას მარტო მოქმედება არ შეუძლია, დამოკიდებულია რთულ ურთიერთობებზე კავშირის სხვა ინსტიტუტებთან. 1990-იანი წლებიდან ეს ურთიერთობები შეიცვალა. ევროპარლამენტმა მოიპოვა თანაკანონმდებლის უფლებამოსილება, კომისიამ დაკარგა საფუძველი, რომელიც ქმნიდა “საბჭო-კომისიის” ტანდემს. საბჭომ მოიპოვა უფრო პირდაპირი აღმასრულებელი უფლებამოსილება კავშირის კოლექტიური პოლიტიკის შემუშავების ახალ სფეროებში.<sup>2</sup>

1 Craig, Paul, De Burca, Grainne, Eu Law, text, cases and materials, fourth edition, Oxford University Press, 2008, p. 109.

2 იქვე, p. 54.

## 6.4 ევროპული კომისია

ევროპული კომისია ევროკავშირის ინსტიტუციური სამკუთხედის ნაწილია, რომელიც კავშირის სისტემაში ასრულებს არსებით როლს გადაწყვეტილებათა შემუშავებისა და მიღების პროცესში.

როდესაც ევროინტეგრაციის ექსპერტები ახორციელებენ შედარებით ანალიზს ევროკავშირის ინსტიტუციურ სტრუქტურასა და ტრადიციულ ეროვნულ სახელისუფლებო შტოთა სისტემას შორის, ჩამოთვლიან ევროკავშირის საბჭოს, ევროპარლამენტსა და სასამართლოს, რომლებიც თითქოს იმეორებს ეროვნულ აღმასრულებელ, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებათა სისტემას.

თუმცა, მათი ნაწილი მრავალი მიზეზის გამო, ამ მსგავსებას სერიოზულ შეცდომად მიიჩნევს. მაგალითად, ევროკავშირის საბჭო, რომელიც შედგება წევრი ქვეყნების მთავრობის წევრებისაგან, გაერთიანების გადაწყვეტილების მიმღები საკანონმდებლო ორგანოა, პარლამენტთან ერთად. შესაბამისად, აღნიშნული ინსტიტუტების ერთმნიშვნელოვანი ურთიერთშედარება არ იქნებოდა სწორი. გაერთიანების კომისიას კი ანალოგი არ ჰყავს ეროვნულ სახელისუფლებო სისტემაში.<sup>1</sup> შეიძლება ითქვას, იგი ყველაზე უფრო განსხვავებული ინსტიტუტია ევროპული ინტეგრაციისა და სახელმწიფო ხელისუფლების მსგავსებებს შორის.

თუმცა, აღნიშნული არ ნიშნავს იმას, რომ კომისია, როგორც ინსტიტუტი, მანამდე არარსებული და უცნობი ელემენტებით გამოირჩევა (ფორმირება, მანდატი, მათი განხორციელების წესი და ა.შ.), მაგრამ მასში თავმოყრილი აღნიშნული ელემენტების შეხამება ქმნის განსხვავებულ ეფექტს.

### შემადგენლობა

2004 წლის პირველი მაისიდან კომისია შედგება თითოეული წევრი ქვეყნიდან წარმოდგენილი თითო წარმომადგენლისაგან. 28-წევრიან კავშირში შესაბამისად კომისიონერთა რაოდენობა უტოლდება 28-ს. ევროპული სამართლის დარგის მეცნიერებსა და პრაქტიკოსთა შორისაც მიმდინარებს მსჯელობა იმის თაობაზე, რომ დაწესდეს კომისიის წევრთა მხოლოდ ზედა ზღვარი, მაგალითად, მათი რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს 20-ს. ამგვარი მიდგომის არგუმენტი იმაში მდგომარეობს, რომ

1 Dinan, Desmond, Ever closer Union?, MacMillan, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1994, p. 199.

არ არის აუცილებელი თითოეულ წევრ ქვეყანას ჰყავდეს კომისიონერი, რადგან ისინი მაინც არ წარმოადგენენ საკუთარ წევრ ქვეყანას და, ამასთან, ზუსტი პროპორციული რაოდენობის შენარჩუნება კვეთს ხაზს კოლეგიურ და სათათბირო ორგანოებს შორის.<sup>1</sup>

სწორედ ამიტომ, ლისაბონის ხელშეკრულების თანახმად, 2014 წლიდან არჩეული ევროკომისიის შემადგენლობა, განსაზღვრული იქნება წევრი ქვეყნების 2/3-ით, თუ საბჭო ერთსულოვნად სხვა გადაწყვეტილებას არ მიიღებს.

კომისიონერთა პირადი შემადგენლობა განსხვავდება ეროვნული აღმასრულებლისაგან, რადგან კომისიონერები არიან პროფესიული თვალსაზრისით, კომპეტენტურობისა და დამოუკიდებლობის საფუძველზე შერჩეულნი, მათი პოლიტიკური პლატფორმისა თუ მსოფლმხედველობის ნაცვლად. ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-17 მუხლის თანახმად, მათ მოეთხოვებათ სრული დამოუკიდებლობა და მიუკერძოებლობა მოვალეობათა შესრულებისას.

კომისიონერები მოქმედებენ მხოლოდ კავშირის ინტერესების შესაბამისად, რის გამოც წევრი ქვეყნების ინტერესების პირდაპირი ზემოქმედება მათზე გამორიცხულია. ეს კომპონენტი კომისიის ზეეროვნული ბუნების ანარეკლია. მისი შექმნის იდეა უკავშირდება ეროვნული სახელმწიფოს ინტერესების წარმომადგენელი საბჭოს საპირისპიროდ გაერთიანების ინტერესების დამცველი ინსტიტუტის არსებობას.<sup>2</sup>

ამგვარმა კონფიგურაციამ აშკარა გამოხატულება ჰპოვა ევროპული ინტეგრაციის ინსტიტუციური სისტემის ფუნქციონირებაში, როდესაც ამ ორგანოთა მოქმედება მჭიდროდაა ერთმანეთთან დაკავშირებული.

შესაბამისად, კომისია მოქმედებს სრული პოლიტიკური დამოუკიდებლობით. მისი საქმეა ევროკავშირის, როგორც მთლიანის ინტერესების დაცვა. მან არ უნდა მიიღოს რაიმე ინსტრუქცია ნებისმიერი წევრი ქვეყნის ხელისუფლებისგან.<sup>3</sup> თავის მხრივ, თითოეული წევრი ქვეყანა ვალდებულია, პატივი სცეს კომისიონერის დამოუკიდებლობის პრინციპს და არ უნდა შეეცადოს მათზე რაიმე გავლენის მოხდენას. კომისიის წევრთა სრულყოფილ დამოუკიდებლობას აგვირგვინებს მათი თანამდებობის შეუთავსებლობა სხვა საქმიანობასთან თუ თანამდებობასთან.

კომისიის დამოუკიდებლობა აქცევს მას უთანასწოროდ კვალიფიციურს, მისცეს “ევროპული პერსპექტივა” ინტეგრაციის პროგრესს. თუმცა, პრაქტიკაში, რა თქმა უნდა, არ არის სრულიად გამოყოფილი ეროვნუ-

1 Craig, Paul, De Burca, Grainne, *Eu Law, text, cases and materials*, fourth edition, Oxford University Press, 2008, p. 40.

2 Weidenfeld, Warner; Wessels, Wolfgang, *Europe from A to Z-guide to European integration*, Institute für Europäische Politik, Belgium, 1997, p. 109.

3 Fontaine, Pascal, *Europe in 12 lessons*, Paris, www.ue.int.

ლი ან სექტორული წნეხისა და ლობისტებისგან. მან განავითარა მედია-ტორისა და მომრიგებლის როლი დაპირისპირებულ ინტერესებს შორის, განსაკუთრებით საბჭოში. იგი მოქმედებს როგორც “ბროკერი” ურიცხვი რთული დავების გადაწყვეტაში, როგორცაა, საბიუჯეტო შენატანები და ფინანსური დისციპლინა ევროკავშირში.<sup>1</sup>

არ შეიძლება დაგვავიწყდეს, რომ რეალურ ცხოვრებაში კომისიის წევრების საკუთარი მთავრობებისაგან დამოუკიდებლობას აქვს გარკვეული ზღვარი. პირველ რიგში, კომისიონერების შერჩევა მთავრობის (ხელისუფლების) საქმეა. მეორე მხრივ, მათი დანიშვნა დამოკიდებულია სხვა მთავრობათა თანხმობაზე, რომლებიც, როგორც წესი, ოფიციალურად კენჭს უყრიან შემოთავაზებულ კანდიდატებს (საჭიროა კონსენსუსი). იმის გათვალისწინებით, რომ კომისიის წევრები აირჩევიან 5 წლის ვადით, მთავრობის ხელში რჩება მათზე ზემოქმედების ისეთი ინსტრუმენტი, როგორც არის შემდგომი დანიშვნის უფლება ამ თანამდებობების გახანგრძლივების შეუზღუდავად.<sup>2</sup>

აქტიურობის ის ხარისხი, რომლითაც იბრძვის მთავრობა მნიშვნელოვანი პორტფელის მოსაპოვებლად, შთაგვაგონებს, რომ კომისია არ არის “სრულიად დამოუკიდებელი თავისი მოვალეობის აღსრულებისას”, როგორც ამას ხელშეკრულებები ამტკიცებს, რომ იგი უნდა იყოს, და როგორც კომისიონერები დებენ ფიცს – იქნებიან დამოუკიდებლები.<sup>3</sup>

### ფორმირება

კომისიონერთა მიერ თანამდებობის დაკავების, მთლიანობაში კომისიის ფორმირებისა და სახელისუფლებო უფლებამოსილების ლეგიტიმაცია და პროცედურა წარმოშობის სათავეს იღებს ეროვნული სახელმწიფოს აღმასრულებელი ხელისუფლების (მთავრობის ან კაბინეტის) ჩამოყალიბების აპრობირებული მეთოდისაგან. ეს ელემენტი ერთ-ერთი მტკიცე და მყარი არგუმენტია თეორეტიკოსთა შორის დავისას, კომისიის აღმასრულებელ შტოდ კლასიფიცირების სასარგებლოდ.

ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-17 მუხლის მე-7 პუნქტის თანახმად, კომისიის მთელი შემადგენლობის ფორმირებას წინ უძღვის კომისიის თავმჯდომარის კანდიდატურის შესახებ შეთანხმების მიღწევა. შეთანხმება მიიღწევა ევროპული საბჭოს სხდომაზე კვალიფიციური უმრავლესობით. ევროპული საბჭო საკუთარი ინიციატივით წარადგენს

1 Craig, Paul, De Burca, Grainne, *Eu Law, text, cases and materials*, fourth edition, Oxford University Press, 2008, p. 116.

2 Топорнин, Б.Н., *Европейское право*, М., Юрист, 1998, с. 134.

3 Dinan, Desmond, *Ever closer Union?*, MacMillan, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1994, p. 209.

სასურველ კანდიდატურას, რომელიც შემდეგ უნდა დაამტკიცოს ევროპარლამენტმა.

კანდიდატად დასახელებული კომისიის თავმჯდომარესთან შეთანხმებით, უკვე ევროკავშირის საბჭო კვალიფიციური უმრავლესობით იღებს თითოეული წევრი ქვეყნის მიერ დასახელებული პირების სიას, რომლებიც უნდა დაინიშნონ კომისიის წევრებად. ამგვარი პროცედურის შესაბამისად წარმოდგენილი კომისიის თავმჯდომარისა და წევრთა კანდიდატურები მთლიანობაში, როგორც კოლეგიური ორგანო, ექვემდებარება ევროპარლამენტის მიერ დამტკიცებას. აქ შესაბამისი საპარლამენტო კომიტეტები დეტალურად შეისწავლიან თითოეული კომისიონერის კანდიდატურას, სანამ პარლამენტი მათ დაამტკიცებს.

მას შემდეგ, რაც ევროპარლამენტი დაამტკიცებს წამოყენებული კანდიდატურებისგან შემდგარ კომისიას, კომისია თანამდებობაზე ინიშნება ევროპული საბჭოს მიერ კვალიფიციური უმრავლესობით.

როგორც ვხედავთ, კომისიის შემადგენლობის ფორმირების პროცესი რთულია და სისტემატიზებული. მისი ჩამოყალიბება იწყება და სრულდება სხვადასხვა შემადგენლობით შემდგარ საბჭოში, ხოლო პროცესის შუალედში, ერთიანი კოლეგიური ინსტიტუტის სახით დეტალურად შეისწავლება ევროპული პარლამენტის მიერ.

ჩვენთვის საინტერესოა მთელი ამ პროცესისა და კომისიის სახელისუფლებო უფლებამოსილების წყაროსა და მისი უფლებამოსილების შეწყვეტის (ტერმინაციის) საკითხის მისადაგება ეროვნული სახელმწიფოს მოდელთან.

სახელმწიფოში (მმართველობის ფორმის მიხედვით), აღმასრულებელი ხელისუფლება, ან მისი ნაწილი დუალისტურ სახელმწიფოებში, წარმოიქმნება ან წარმომადგენლობითი ორგანოდან, როგორცაა, პარლამენტი, ან მის გარეშე, სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურისაგან. ამ კუთხით აღმასრულებლის სახელისუფლებო წყარო პარლამენტის სახელისუფლებო წყაროსთან ან შეთავსებულია, ან შეუთავსებელი.<sup>1</sup> ევროკომისიის სახელისუფლებო წყარო არ არის შეთავსებული, რაც გულისხმობს იმას, რომ საპარლამენტო დემოკრატიებისგან განსხვავებით, მისი სახელისუფლებო უფლებამოსილება არ მომდინარეობს უშუალოდ ევროპარლამენტისა და, შესაბამისად, ევროპელი ელექტორატისაგან. თუმცა, პირდაპირი გაგებით, არც სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურისაგან არ წარმოიქმნება მისი ხელისუფლება, არამედ ის მოდის ფორმალურად სახელმწიფოთა ან/და

<sup>1</sup> Shugart, Matthew Soberg, Carey M. John, Presidents and Assemblies-constitutional design and electoral dynamics, Cambridge university press, 1992, p. 13.



მთავრობის მეთაურთა წყაროდან. ამდენად, ჩვენი მოსაზრებით, ეს არის ერთგვაროვანი წყაროს სიმრავლე. სიმრავლე თავს იყრის საბჭოში, რომელიც ევროკავშირის კანონმდებელიცაა და აღმასრულებელი უფლებამოსილებების პირველწყაროც.

შესაბამისად, ვიღებთ სურათს, როდესაც ევროკავშირის აღმასრულებლად მოაზრებული კომისიის შემადგენლობა განისაზღვრება წევრი სახელმწიფოების ნომინაციით სახელმწიფოთა ან/და მთავრობის მეთაურთა შემადგენლობით შემდგარი საბჭოს მიერ. აქ ერთგვარად შეხამებულია, ან სულ მცირე, არის მცდელობა, ერთმანეთს შეუხამდეს ორი მნიშვნელოვანი ელემენტი. აღმასრულებელი, ფაქტობრივად, საპრეზიდენტო სახელმწიფო მოდელის მიხედვით ყალიბდება, თუმცა, ეს პროცესი საპარლამენტო სისტემის მსგავსად de jure მიმდინარეობს კოლეგიურ ორგანოში, რომელიც ევროკავშირის ძირითად კანონმდებლად მიიჩნევა. სხვა საკითხია აღნიშნული კანონმდებლის ლეგიტიმაცია, მისი შემადგენლობის მისსავე უფლებამოსილებასთან შესაბამისობის კუთხით.

გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ კანონმდებლის, როგორც ასეთის მონაწილეობა ამ თვალსაზრისით ორმაგია კომისიის ფორმირების პროცესში. ერთი მხრივ, ეს არის ევროკავშირის საბჭო, რომელიც კვალიფიციური უმრავლესობით განსაზღვრავს მის შემადგენლობას და ამასთან, დამფუძნებელი ხელშეკრულების თანახმად, მას შეუძლია შეცვალოს კომისიის წევრთა რიცხოვნობაც ერთსულოვანი გადაწყვეტილებით. მეორე მხრივ კი, ამ პროცესში ჩართულია ევროპარლამენტი, რომელმაც უნდა მოიწონოს ჯერ კომისიის თავმჯდომარის შერჩეული კანდიდატურა, ხოლო შემდეგ, კომისიის, როგორც კოლეგიური ორგანოს, სრული შემადგენლობა. თუმცა, საბოლოო პროცედურა - ინვესტიტურა ხორციელდება ევროპული საბჭოს მიერ კვალიფიციური უმრავლესობით.

ვფიქრობთ, აშკარაა სისტემების ელემენტთა ნაზავი, რაც მოგვცემს სათანადო დასკვნის შესაძლებლობას. მანამდე კი შევეცდებით, მეტნაკლებად სრულად მოვუყაროთ თავი სათანადო მტკიცებულებებს. ევროპარლამენტის მიერ ევროკომისიის მთლიანი შემადგენლობის, როგორც ორგანოს დამტკიცებაში სხვა განსაკუთრებული არაფერია გათვალისწინებული იმის გარდა, რომ ეს პროცესი სახალხო წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ აღმასრულებლის ლეგიტიმაციის დემონსტრირებაა, რადგან ნახევრად საპრეზიდენტო და საპარლამენტო ეროვნულ სისტემებში ეს ჩვეულებრივი მექანიზმია.

ევროპარლამენტის როლის ამალეობამ კომისიის წევრების დანიშვნისას არ უნდა დაჩრდილოს ის ფაქტი, რომ გადაწყვეტი სიტყვა რჩება წევრი სახელმწიფოების ხელისუფლებებს. საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების სახით, მათ გარდა არავის აქვს უფლება შესთავაზოს

ევროპარლამენტს კომისიის თავმჯდომარის კანდიდატურა, რომელსაც შემდეგ ევროპარლამენტი აძლევს თანხმობას, საბოლოოდ დანიშნოს იგი. ევროპარლამენტს დამოუკიდებლად შეუძლია მხოლოდ უარყოს კანდიდატურა, მაგრამ არავითარ შემთხვევაში არ აქვს საკუთარი კანდიდატის ინიცირების უფლება.<sup>1</sup>

პრაქტიკა ადასტურებს, რომ კავშირის ერთი წევრი სახელმწიფოს წინააღმდეგობაც კი კომისიის თავმჯდომარის წამოყენებული კანდიდატურის მიმართ გამორიცხავს დანიშვნის შესაძლებლობას. ამის მაგალითად გამოდგება 1994 წელს ბელგიის პრემიერ-მინისტრ დენანის კანდიდატურის შემთხვევა.<sup>2</sup>

აღინიშნა, რომ ევროპული კომისია, როგორც კოლეგიური ორგანო, არ წარმოიქმნება ევროპარლამენტიდან. ამ ფაქტორის ყველაზე საფუძვლიანი მიზეზია წევრი ქვეყნების ნების, როგორც ევროკავშირის უზენაესი დამფუძნებელი ელემენტის, გავლენა. მხოლოდ წევრი ქვეყნები განსაზღვრავენ ევროკომისიონერთა კანდიდატურებს, ევროპული საბჭოს, ევროკავშირის საბჭოსა და ევროპარლამენტის მიერ მათი დამტკიცების გათვალისწინებით.

თუმცა, აუცილებლად უნდა აღინიშნოს, რომ როდესაც საუბარია ევროკომისიის ფორმირებაში წევრი ქვეყნების მონაწილეობაზე, ძირითადად იგულისხმება მხოლოდ წევრი ქვეყნების უმაღლესი ხელისუფლება, ვინაიდან ევროკომისიის თავმჯდომარის კანდიდატურა და შემდეგ მის მიერ შერჩეული ევროკომისიის წევრები შეირჩევიან და “თანხმდება” სახელმწიფოს ან მთავრობის მეთაურთა შემადგენლობით შეკრებილ საბჭოსთან (ევროპული საბჭო).

ამდენად, წევრი ქვეყნების ხალხის მონაწილეობა ევროკომისიის ფორმირებაში ძალზე ირიბია. აღნიშნულის პირველი გამოხატულება, რომელიც უფრო სუსტია, არის ის, რომ ევროპარლამენტმა თანხმობა უნდა განაცხადოს კომისიის წარმოდგენილ შემადგენლობაზე. ყველაზე მეტი, მას შეუძლია მხოლოდ დაიწუნოს ესა თუ ის კანდიდატურა, მაგრამ საკუთარს ვერ წამოაყენებს.

მეორე, კომისიის ფორმირებაში უფრო გავლენიანი ევროპული საბჭო, რომელიც არჩევს კომისიის თავმჯდომარეს, ხალხის მიერ არჩეული ეროვნული პარლამენტიდან გამომდინარე ხელისუფლებისა და ხალხის მიერ უშუალოდ არჩეული პრეზიდენტის ხელისუფლების ნაზავია. ვფიქრობთ, რომ რაც უფრო ახლოსაა ხალხის ხელისუფლება კომისიის ფორმირებასთან, მით უფრო დამორებულია რეალური ძალაუფლებისაგან.

1 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 134.

2 Энтин Л.М., Европейское право, Норма, М., 2004, с. 123.

მიგვაჩნია, რომ ევროკომისიის ხელისუფლების წყარო, რომელიც ევროპარლამენტთან ერთად ევროკავშირის ინტერესების სადარაჯოზე მდგომი გავლენიანი ინსტიტუტია, უნდა მომდინარეობდეს ევროპარლამენტიდან, ანუ ხალხის უფრო უშუალო და პირდაპირი სახელისუფლებო წყაროდან.

ევროკომისიის სახელისუფლებო წყაროს ევროპარლამენტიდან მომდინარეობა გულისხმობს ამ სახელისუფლებო წყაროს ერთგვარ გამორიგხვას (გამოთიშვას) წვერი სახელმწიფოების ხელისუფლებათაგან. არის ერთი კონკრეტული ნორმატიული პრინციპი, რომელიც მეტყველებს ევროკომისიის ევროპარლამენტთან ამ კუთხით დაკავშირების პერსპექტივაზე. კერძოდ, ევროკომისიის უფლებამოსილება 5 წლით განისაზღვრება და წევრ ქვეყანაში ხელისუფლების ცვლილება, რომლის მეთაურთან შეთანხმდა ევროკომისიის თავმჯდომარისა და წევრთა შემადგენლობა, გავლენას არ ახდენს კომისიის წევრის ან მისი თავმჯდომარის ხელისუფლებაზე. ანუ კომისიის წევრის უფლებამოსილების “ძალაში შესვლის” შემდეგ მასზე წვერი სახელმწიფო პირდაპირ ვეღარ ახდენს გავლენას.

ევროკავშირის საბჭოს, როგორც წვერი სახელმწიფოს ხელისუფლების ინტერესების დამცველი ესოდენ “მძიმე წონიანი” ინსტიტუტის არსებობის ფონზე, მიზანშეწონილია, რომ ევროკომისია სრულფასოვნად წარმოადგენდეს მთლიანად “ევროკავშირში დაბადებულ ორგანოს”. ევროპარლამენტი აირჩევა წვერი ქვეყნების მოქალაქეების მიერ. ევროკავშირის საბჭო აერთიანებს წვერი სახელმწიფოების მინისტრებს (ხელისუფლების წარმომადგენლებს), ევროპული საბჭო კი – წვერი ქვეყნების მთავრობის ან სახელმწიფოთა მეთაურებს. ამ ორგანოებთან შედარებით ევროკომისიის ხელისუფლება თავისი ფორმირებითა და შემადგენლობით ყველაზე ირიბია, რადგან მასში ყველა ზემოაღნიშნულის მიერ შერჩეული პირები შედიან.

ევროკომისიას, რომელიც ძალზე ხშირად მოიხსენიება ინტეგრაციის “მრავად”, ხელისუფლების ლეგიტიმაციის მეტი ხარისხი ესაჭიროება, რომლის ყველაზე დიდი დოზა უშუალოდ ხალხიდან მომდინარეობს. ხალხის ხელისუფლებიდან ევროკომისიის ხელისუფლებამდე რაც მეტი დონე და ბარიერია, მით არასრულფასოვანია ევროკომისიის ხელისუფლების ბუნება.

### ევროპული კომისიის თავმჯდომარე

ხელშეკრულებამ განსაკუთრებული აქცენტი გააკეთა კომისიის თავმჯდომარის როლზე, დაადგინა რა, რომ იგი ხელმძღვანელობს კომისიის

მუშაობას და ადგენს ძირითად სახელმძღვანელო პრინციპებს, რომელიც უნდა დაიცვას კომისიამ.<sup>1</sup> იგი იღებს გადაწყვეტილებებს კომისიის შიდა ორგანიზაციაზე და უზრუნველყოფს კომისიის მუშაობის თანმიმდევრულობას, ეფექტიანობასა და კოლეგიურობას. კოლეგებისაგან თანხმობის მიღების შემდეგ, იგი კომისიის წევრთაგან თანამდებობაზე ნიშნავს მოადგილეებს. საინტერესოა ისიც, რომ კომისიის წევრი უნდა გადადგეს, თუ ამას მოითხოვს კომისიის თავმჯდომარე, კოლეგებისაგან თანხმობის მიღების შემთხვევაში.

თანამდებობრივად, კომისიის თავმჯდომარე, წევრი ქვეყნების სახელმწიფოთა ან/და მთავრობის მეთაურებთან ერთად, შედის ევროპული საბჭოს შემადგენლობაში, თუმცა, კომისიის თავმჯდომარე არ მართავს ევროკავშირის ბრიუსელიდან.<sup>2</sup>

ევროკომისიის თავმჯდომარეობა დიდი მნიშვნელობის პოსტია. ამ თანამდებობაზე მყოფი რეალურად არის Primus Inter Pares. კომისიისათვის დაკისრებულ უფლებამოსილებებს კომისიონერებზე ანაწილებს თავმჯდომარე, რომელსაც აქვს პორტფელის შეცვლის უფლება. ამდენად, კომისიის თავმჯდომარე ანაწილებს პორტფელს კომისიის ფარგლებში. თუმცა, ამ სტადიაზე ხშირად მიმდინარეობს დამაბული მოლაპარაკებები კომისიონერებს, თავმჯდომარესა და წევრ ქვეყნებს შორის.<sup>3</sup>

თავმჯდომარე ასრულებს მნიშვნელოვან როლს ზოგადად კომისიის მთლიანი პოლიტიკის შემუშავებაში, საბჭოსა და პარლამენტთან მოლაპარაკებით, და კავშირის განვითარების მომავალი ვექტორის განსაზღვრაში. პიროვნებებზე ბევრია დამოკიდებული.

ადმინისტრაციული სტრუქტურის თვალსაზრისით, კომისია სამი დონისგან შედგება. პირველ დონეს, რა თქმა უნდა, წარმოადგენენ კომისიონერები. მეორე დონე შედგება კომისიონერთა სამსახურების შტატი-საგან, რომლებიც უშუალოდ კომისიონერებისათვის მუშაობენ და ქმნიან პოლიტიკური მრჩეველების სამუშაო ჯგუფებს. მესამე და მნიშვნელოვანი დონე არის გენერალური დირექტორატები და დეპარტამენტები.<sup>4</sup>

გარკვეული ანალოგია კომისიის აპარატის სტრუქტურაში ფუნქციების, კომპეტენციებისა და პერსონალის განაწილების კუთხით შეიძლება გავლებულ იქნეს სამინისტროებსა და სხვა სამთავრობო ორგანოებთან. კავშირში სამინისტროების როლში გამოდის გენერალური დირექტორატები, რომლებიც შექმნილია კავშირის საქმიანობის ყველა ძირითადი მი-

1 Топорнин, Б.Н., Европейское Право, М., Юрист, 1998, с. 134.

2 Энтин Л.М., Европейское право, Норма, М., 2004, с. 123.

3 Craig, Paul, De Burca, Grainne, Eu Law, text, cases and materials, fourth edition, Oxford University Press, 2008, p. 41.

4 Weidenfeld, Warner; Wessels, Wolfgang, Europe from A to Z-guide to European integration, Institute für Europäische Politik, Belgium, 1997, p. 112.

მართულების მიხედვით (საგარეო ურთიერთობები, საფინანსო კონტროლი და ა.შ.). კავშირში საკმაოდ ძლიერია ცენტრალური აპარატი.<sup>1</sup>

შესაბამის ადმინისტრაციულ ერთეულში, მოხელეები ამზადებენ წინადადებებს არა მხოლოდ უშუალოდ კომისიის, არამედ ევროკავშირის საბჭოს ან ევროპული საბჭოს ინიციატივებზე რეაგირებისათვის გენერალური დირექტორატი, რომელიც ფლობს სრულ პასუხისმგებლობას წინადადებებზე, მუშაობს სხვა გენერალურ დირექტორატთან ერთად.

ბ. ონილმა კომისიონერები შეადარა შუალედურ ვარიანტს – ბრიტანელ მუდმივ მდივანსა და ჩვეულებრივ მინისტრებს შორის არსებულს. მუდმივი მდივნის მსგავსად, ისინი ხელმძღვანელობენ და მართავენ ერთ ან რამდენიმე დეპარტამენტს (გენერალურ დირექტორატს), მაგრამ მინისტრების მსგავსად, ისინი საბოლოოდ პასუხისმგებელი არიან საკუთარ პოლიტიკაზე.<sup>2</sup> კომისიის კოლეგიურობის ბანალობის მიუხედავად, რეალურად კომისიონერები შორს არიან თანასწორობისაგან. ის საშუალება, რომლითაც კომისიონერები ხდებიან ცნობილნი, ხაზს უსვამს ამ შეხედულებას. მათ ხშირად სახელების ნაცვლად ეროვნების მიხედვით მოიხსენიებენ, მაგალითად, პორტუგალიელი კომისიონერი და ა.შ. მთავრობები იღებენ გადაწყვეტილებას კომისიის შემადგენლობის შესახებ და ერთმანეთს შორის აწარმოებენ “ვაჭრობას”, კომისიის თავმჯდომარე კი ანაწილებს პორტფელს კომისიონერებს შორის. არაა გასაკვირი, რომ შედარებით უფრო დიდი ქვეყნები საუკეთესო პორტფელს იღებენ.<sup>3</sup>

პარლამენტს არ აქვს უფლებამოსილება, გადაწყვიტოს თუ რომელი კომისიონერი მიიღებს ამა თუ იმ პორტფელს. ეს მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება რჩება კომისიის თავმჯდომარის და მთავრობის მეთაურთა განკარგულებაში.<sup>4</sup>

წევრი ქვეყანა ზოგადად აცხადებს თავის არჩევანს კომისიონერის თაობაზე ერთი თვით ადრე, სანამ მოქმედი კომისიის 5-წლიანი ვადა ამოიწურება. მთავრობას აქვს სრული დისკრეცია, შეარჩიოს კომისიონერი “მათი ზოგადი კომპეტენტურობის საფუძველზე”. პერსონალური და პოლიტიკური ასპექტების გათვალისწინება განსაზღვრავს, თუ ვინ აღმოჩნდება პრესტიჟული და ძლიერი კომისიონერის პოსტზე.

1 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 137.

2 Gowland, D.A., O'neill B.C., Reid A.L., The European Mosaic - Contemporary politics, economics and culture, LONGMAN, London, 1995, p. 82.

3 Dinan, Desmond, Ever closer Union?, MacMillan, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1994, p. 206.

4 იქვე, p. 206.

ევროკავშირის ხელშეკრულება კომისიას ავალდებულებს, არაუგვიანეს ერთი თვით ადრე ევროპარლამენტის სესიის გახსნამდე, გამოაქვეყნოს ყოველწლიური ანგარიში კავშირის საქმიანობაზე, რათა ევროპარლამენტს შეეძლოს დებატების გამართვა და რეაგირება კავშირის მთლიან საქმიანობაზე.<sup>1</sup>

წლიური ანგარიშის განხილვას ევროპარლამენტში შეიძლება მოჰყვეს კომისიის საქმიანობის უარყოფითად შეფასება და გაკიცხვის რეზოლუციის შესახებ წინადადების ინიცირება. თუ ასეთი ინიციატივა დადგება, წინადადების დაყენებიდან მხოლოდ სამი დღის შემდეგ შეიძლება ამ საკითხის ღია კენჭისყრაზე გატანა.

თუ არსებული ხმების ორი მესამედის უმრავლესობით მიღებულ იქნება გაკიცხვის რეზოლუცია, კომისიის წევრები თანამდებობას ტოვებენ. ამ შემთხვევაში კომისია პასუხს აგებს, როგორც კოლეგიური ორგანო. ახალი კომისიის ფორმირებამდე მისი წევრები ასრულებენ ნაკისრ ვალდებულებებს, სანამ შესაბამისი პროცედურით არ მოხდება მათი ჩანაცვლება. ჩანაცვლება ხდება მხოლოდ გადაყენებული კომისიის უფლებამოსილების დარჩენილი ვადით.

ვფიქრობთ, კომისიის სახელისუფლებო უფლებამოსილების შეწყვეტა ერთმნიშვნელოვნად საპარლამენტოა, მისი წარმოშობის წყაროსაგან განსხვავებით, რაც ხელს უწყობს მისი წევრების დამოუკიდებლობის მაღალ ხარისხს. ამკარაა, რომ ევროკომისიის ანგარიშვალდებულების მექანიზმი ნასესხებია საპარლამენტო (და არა საპრეზიდენტო), ზოგიერთი სახელმწიფოს მაგალითზე კი – ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემიდან, როდესაც აღმასრულებელი ხელისუფლება ანგარიშვალდებულია საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე და შეიძლება გადაყენებულ იქნეს პარლამენტის მიერ.

ყურადღებას იქცევს აგრეთვე კომისიის ინდივიდუალურ წევრთა გადაყენების უფლების საკითხი კომისიის თავმჯდომარის ხელში, თავად კოლეგიის თანხმობით. ამ შემთხვევაში კომისიის შიგნით ვხვდებით ჰიბრიდულ ელემენტებს საპრეზიდენტო სისტემიდან, როდესაც პრეზიდენტი, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური, უფლებამოსილია ერთპიროვნულად თანამდებობიდან გადააყენოს მინისტრი (ან სახელმწიფო მდივანი). ევროკომისიის შემთხვევაში, დანარჩენ კომისიონერთა თანხმობით, თავმჯდომარის ერთპიროვნული უფლებამოსილება შეზღუ-

<sup>1</sup> Gowland, D.A., O'Neill B.C., Reid A.L., *The European Mosaic-Contemporary politics, economics and culture*, LONGMAN, London, 1995, p. 82.

დულია. ამგვარი მექანიზმის არსებობა უშუალოდ მიმართულია დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი კომისიის მაქსიმალური კოლეგიურობის უზრუნველყოფისაკენ, და არა ევროკომისიის თავმჯდომარისათვის “კვაზი-საპრეზიდენტო” უფლებამოსილების მინიჭებისაკენ. თუმცა, უფლების ფლობა ფაქტია, რომელიც საპრეზიდენტო სისტემის ელემენტია.

კომისიონერი შეიძლება გადადგეს თანამდებობიდან, მაგრამ იგი ვერ იქნება გაწვეული წევრი ქვეყნების მიერ. ისინი არც მაშინ ტოვებენ თანამდებობას, როდესაც მათი პოლიტიკური “პატრონები” სამშობლოში გადადგებიან ხელისუფლებიდან ან დამარცხდებიან არჩევნებში.

კომისიონერის თანამდებობიდან გადაყენება შესაძლებელია, თუ ის აღარ ასრულებს თავის მოვალეობებს ან სერიოზული დარღვევის დროს. ასეთ შემთხვევაში გადაწყვეტილებას იღებს სასამართლო, საბჭოს ან თავად კომისიის მოთხოვნის საფუძველზე. ამგვარი პროცედურის პრაქტიკულმა სირთულემ, რომელიც გამოვლინდა ჟ. სანტერის კომისიის ჩავარდნის დროს, განაპირობა ნიცის ხელშეკრულებით ახლებური წესის შემოღება: კომისიონერი უნდა გადადგეს, თუ ამას მოითხოვს კომისიის თავმჯდომარე.

ევროკომისიის სახელისუფლებო უფლებამოსილების წარმოშობის წყაროსა და შეწყვეტის ანალიზს მივყავართ დასკვნამდე, რომ იგი მოვიაზროთ ევროკავშირის აღმასრულებელ ინსტიტუტად. თუმცა, გასათვალისწინებელია მისი უფლებამოსილებები, როლი და მიზნები კავშირის ინსტიტუციურ სისტემაში.

### კომპეტენცია

ევროპული კომისიის უფლებამოსილებები და ამოცანები გაფანტულია კავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულების რიგ მუხლებში. მისი უფლებამოსილების ზოგადი კონტურები ჩამოყალიბებულია “ევროკავშირის შესახებ” ხელშეკრულების მე-17 მუხლში, რომლის თანახმად, კომისია ხელს უწყობს კავშირის ინტერესების განხორციელებას და ამ მიზნით იღებს ინიციატივებს. მან უნდა უზრუნველყოს ხელშეკრულებებისა და კავშირის ინსტიტუტების მიერ მიღებული გადაწყვეტილების გამოყენება. კომისია ზედამხედველობს კავშირის კანონმდებლობის გამოყენებას კავშირის სასამართლოს მეშვეობით.

საინტერესოა, რომ კომისია ასრულებს სახელმწიფო ბიუჯეტს და მართავს პროგრამებს. კომისია ასრულებს კოორდინაციის, აღმასრულებელ და მმართველობით ფუნქციებს. საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პო-

ლიტიკისა და ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სხვა შემთხვევების გარდა, კომისია უზრუნველყოფს კავშირის საგარეო წარმომადგენლობას. აქვე აღნიშნულია, რომ სწორედ კომისიას კავშირის წლიური და მრავალწლიანი პროგრამის ინიციატორი, ინსტიტუტთაშორისი შეთანხმებების მიღწევის თვალსაზრისით.

აღნიშნულიდან აშკარაა, კომისიას არ გააჩნია ხელისუფლების დანაწილების მტკიცე დოქტრინა და მას აქვს საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო უფლებამოსილებებიც კი, თუმცა ის ყველაზე ახლოს მაინც სახელმწიფო აღმასრულებელ ხალისუფლებასთანაა და შესაბამისი ელემენტებითაა გაჯერებული.

ევროკავშირის სამართლის დარგში მოღვაწე მეცნიერმა, ჟ. შოუმ პრაქტიკული თვალსაზრისით ერთმანეთისაგან გამიჯნა კომისიის როლის ოთხი ძირითადი მიმართულება:

1. პოლიტიკის ფორმულირება;
2. აღმასრულებელი და ადმინისტრაციული პოლიტიკა;
3. ევროკავშირის ინტერესების წარმომადგენლობა;
4. ხელშეკრულებათა მეურვეობა.<sup>1</sup>

შემოთავაზებული დიფერენციაცია მისაღებია, მაგრამ თეორიულ ჭრილში მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, უფრო ფართოდ გავშალოთ კომისიის უფლებამოსილებათა დიაპაზონი და დავახარისხოთ უფრო ვიწრო სპეციალიზაციით, როგორცაა, საკანონმდებლო, აღმასრულებელი, საბიუჯეტო, სამართალდამცავი, წარმომადგენლობითი, მეურვეობისა და სხვა უფლებამოსილებები.

### საკანონმდებლო უფლებამოსილება

ევროპული კომისია ერთ-ერთი მთავარი მოქმედი სუბიექტია ევროკავშირის მიერ მიღებული სავალდებულო გადაწყვეტილების მომზადებაში, ფორმულირებაში, იმპლემენტაციასა და მონიტორინგში. იგი ჩართულია ოთხივე პროცესში უმრავლეს სფეროში გადაწყვეტილებათა მომზადებისას. გამონაკლისია არაწევრ ქვეყნებთან ასოციაცია და გაფართოება.

ევროკავშირის ჩარჩოებში კანონმდებლობის მიღება შეიძლება მხოლოდ კომისიის წინადადების საფუძველზე. ამდენად, ევროკავშირში საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებამოსილებით მხოლოდ კომისიას აქვს უფლება და ექსკლუზიურად მას ეკუთვნის, იშვიათი გამონაკლისების გარდა.

“ევროკავშირის შესახებ” ხელშეკრულების მე-17 მუხლის თანახმად,

1 Shaw, Jo, Law of the European Union, third edition, Palgrave law masters, 2000, p.117.



კავშირის საკანონმდებლო აქტი მიიღება მხოლოდ კომისიის წინადადების საფუძველზე, თუ ხელშეკრულებით სხვა რამ არ არის დადგენილი. სხვა აქტები მიიღება კომისიის წინადადების საფუძველზე. ანუ აქ იგულისხმება, რომ არ არის აუცილებელი კომისიის ექსკლუზიური ინიციატივის უფლების რეალიზაცია, არამედ, უბრალოდ, კომისია შეიძლება იყოს საკითხის ინიციატორი. საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება მნიშვნელოვანია. კომისია ინარჩუნებს საგრძნობ კონტროლს წინადადებაზე საბჭოს მიერ მის მიღებამდე ან უარყოფამდე. აღნიშნული დადასტურებულია ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 294-ე მუხლით. კომისია უფლებამოსილია შეასწოროს მისი წინადადება საკანონმდებლო პროცესის ნებისმიერ სტადიაზე, და საბჭოს ესაჭიროება ერთსულოვნება კომისიის წინადადების შესაცვლელად. კომისია უფლებამოსილია, თავიდან აიცილოს საბჭოს მიერ შესწორებული აქტის მიღება, რომელსაც იგი ეწინააღმდეგება მისი გაწვევით.

თუმცა, ლისაბონის ხელშეკრულებით, კომისია დიდი ხარისხით კარგავს თავის წინადადებაზე კონტროლს. ბევრი დებულებაა გათვალისწინებული, რომლის მიხედვით საბჭოს მოეთხოვება კომისიის რეკომენდაციის საფუძველზე მოქმედება, განსაკუთრებით ეკონომიკური და ფულადი კავშირის ფარგლებში. მაგალითად, ევროკავშირის ფუნქციონირების ხელშეკრულების 121-ე მუხლით, რომელიც ეხება ეკონომიკური პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს. ეს ტექნიკა დამკვიდრდა, რათა კომისია ჩაბმულიყო საკანონმდებლო პროცესში, მაგრამ არ ყოფილიყო წინადადების “მესაკუთრე”.<sup>1</sup>

თუმცა, არის ალტერნატივები, რომლითაც ამა თუ იმ ნორმამ სხვა ინსტიტუტს და არა კომისიას, შეიძლება მიანიჭოს ინიციატივის უფლება. მაგალითად, ევროპარლამენტი პასუხისმგებელია ყველა წევრ ქვეყანაში ერთგვაროვანი ან ყველა წევრი ქვეყნისათვის საერთო პრინციპებით საარჩევნო პროცედურის შესაბამისად, საპარლამენტო არჩევნების თაობაზე წინადადებების შემუშავებაზე, რომელზეც გადაწყვეტილებას საბჭო ერთსულოვნად იღებს, პარლამენტის მხრიდან თანხმობის მიღების შემდეგ. თუმცა, ნებისმიერი ამგვარი გადაწყვეტილება მოითხოვს წევრი ქვეყნების მიერ რატიფიცირებას შესაბამისი კონსტიტუციური პროცედურით.

არის საკითხები, რომლებზეც ინიციატივის უფლება განაწილებულია წევრ ქვეყნებსა და კომისიას შორის (ვიზები, თავშესაფარი, იმიგრაცია და სხვ.). ეს განპირობებულია ამ საკითხების უწინდელი ე.წ. “მესამე სვეტი-სადმი” კუთვნილებით და მისი სახელმწიფოთაშორის სვეტში მოთავსებით. აღნიშნული გაკრიტიკებულ იქნა გადაწყვეტილების შექმნის ზეე-

1 Craig, Paul, De Burca, Grainne, Eu Law, text, cases and materials, fourth edition, Oxford University Press, 2008, p. 117.

როვნული ასპექტის დაქვეითების გამო.<sup>1</sup>

მიუხედავად იმისა, თუ რას შესთავაზებს კომისია, მას აქვს წინადადებათა წამოყენების თითქმის ექსკლუზიური უფლება. პირდაპირი არჩევნების შემოღების დღიდან, თანდათან კომპეტენციის ზრდასთან ერთად, ევროპარლამენტი ცდილობდა მოეპოვებინა საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება.

“წინასწარი კონსულტაციის უფლება, სანამ კომისია ოფიციალურად წარმოადგენდეს ინიციატივას”, “პარლამენტის მიერ საკუთარ ინიციატივაზე რეზოლუციის მიღება, რომელიც გამიზნულია კომისიის წასახალისებლად, წარადგინოს წინადადება კონკრეტულ სფეროში”, და აგრეთვე “წინადადების წამოყენების არაპირდაპირი უფლების განხორციელება ბიუჯეტთან დაკავშირებით” არის პარლამენტის მიერ საკანონმდებლო სფეროზე ე.წ. “ხელის წაკვრის” მტკიცებულებები. კომისია წარმატებით ეწინააღმდეგებოდა პარლამენტის მცდელობებს, მოეპოვებინა ინიციატივის ოფიციალური უფლება, თუმცა, მასტრიხტის ხელშეკრულების შესაბამისად, ევროპარლამენტმა კომისიას შეიძლება მოსთხოვოს წინადადების წარდგენა. აღნიშნული უფლებით, როგორც შესაბამის პარაგრაფშია მითითებული, ასევე სარგებლობს ევროკავშირის საბჭო.

იმავე მასტრიხტის ხელშეკრულებით კომისიამ მოიპოვა საზიარო ინიციატივის უფლება კავშირის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში, რომელიც უფრო სახელმწიფოთაშორისი მიდგომაა, ვიდრე ზეეროვნული.<sup>2</sup>

საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება ევროკომისიას აყენებს პოლიტიკის განვითარების სათავეებთან. ევროკავშირის საბჭო შესაძლოა იყოს საკანონმდებლო ინიციატივის დე ფაქტო წყარო, იმის მიუხედავად, რომ მას კონკრეტულ ფორმას შემდგომ კომისიონერები აძლევენ.<sup>3</sup>

ჩვენი მოსაზრებით, ევროპული კომისიის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, როგორც ფაქტი და როგორც ექსკლუზიური პრეროგატივა, ევროკავშირის ფარგლებში გვეკლინება წევრი ქვეყნების სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა შორის ურთიერთობების განვითარების დინამიკის ანარეკლად.

კერძოდ, თანამედროვე ეპოქაში მთავრობა სულ უფრო აქტიურად მისდევს ნორმაშემოქმედებით საქმიანობას. როგორც კანონშემოქმედებითი მოღვაწეობის ყველაზე ქმედითი ავტორი, არა თუ არ ერევა პარლამენტის კომპეტენციაში, ფაქტობრივად წარმართავს მის კანონშემოქმედებით

1 Craig, Paul, De Burca, Grainne, *Eu Law, text, cases and materials*, fourth edition, Oxford University Press, 2008, p. 253.

2 Dinan, Desmond, *Ever closer Union?*, MacMillan, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1994, p. 218.

3 Weidenfeld, Warner; Wessels, Wolfgang, *Europe from A to Z-guide to European integration*, Institute für Europäische Politik, Belgium, 1997, p. 110.

საქმიანობას. აღნიშნული ორი ძირითადი მიმართულებით განვითარდა. ჩვენთვის განსაკუთრებით საინტერესო პირველი მათგანია: მთავრობა საკანონმდებლო ინიციატივის მთავარი წყაროა. საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში მთავრობის საქმიანობის ეს მხარე უფრო პასიურ ხასიათს ატარებს, ხოლო საპარლამენტო რესპუბლიკებში მთავრობა, ფაქტობრივად, საკანონმდებლო ინიციატივის ერთადერთი სუბიექტია.<sup>1</sup> ევროკომისიის ამ პრეროგატივის, როგორც ნიშან-თვისების საფუძველი ეროვნული სისტემის დონეზე განვითარებული ელემენტებია.

მეორე მნიშვნელოვანი გზა, რომლითაც ევროკომისია ახდენს პირდაპირ გავლენას საკანონმდებლო პროცესზე, არის ის, რომ იგი ავითარებს საერთო საკანონმდებლო გეგმას თითოეული წლისათვის. დღის წესრიგის ასეთი მნიშვნელოვანი ელემენტის ფორმირების უფლებით აღჭურვა პირდაპირი საშუალებაა გაერთიანების მომავალი წლის პრიორიტეტების განსაზღვრისათვის.

კომისია კავშირის პოლიტიკაზე ასევე გავლენას ახდენს კავშირის პოლიტიკური სტრატეგიების განვითარებით. ამის მაგალითია შიდა ბაზრის დასრულების შესახებ ე.წ. “თეთრი ფურცელი” (White Paper), რომელმაც საფუძველი ჩაუყარა ერთიან ევროპულ აქტს.

მეოთხე საშუალება, რომლითაც კომისია აქტიურად ერთვება საკანონმდებლო პროცესში, არის მისი უნარი და უფლებამოსილება, განსაზღვრულ სფეროებში გამოსცეს კავშირის აქტები კავშირის სხვა ინსტიტუტების ჩარევის გარეშე, მაგრამ აღნიშნული უფლებამოსილება, როგორც მარეგულირებელი, უფრო მის აღმასრულებელ კომპეტენციაში იშლება.

და ბოლოს, კომისია აღჭურვილია დელეგირებული საკანონმდებლო უფლებამოსილებებით. საინტერესოა ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 290-ე მუხლის დებულება, რომლის თანახმად, საკანონმდებლო აქტით შესაძლოა ევროკომისიისათვის ზოგადი გამოყენების არასაკანონმდებლო აქტის გამოცემის უფლებამოსილების დელეგირება, რომელიც ავსებს ან ცვლის საკანონმდებლო აქტის არაარსებით ელემენტებს.

### აღმასრულებელი უფლებამოსილება

ევროპული ინტეგრაციის ადრინდელი პერიოდის სამეცნიერო ლიტერატურაში ხშირად გვხვდება დასკვნა იმის თაობაზე, რომ კომისია არ ფლობს საკუთრივ აღმასრულებელ ხელისუფლებას, მიუხედავად მისი

<sup>1</sup> მელაქაჟე, ოთარ, საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, გამომცემლობა “უფლება”, თბილისი, 1996, გვ. 153.

მრავალი ელემენტის არსებობისა. ეს დასკვნა გამომდინარეობდა უშუალოდ დამფუძნებელი ხელშეკრულებიდან.

ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-17 მუხლმა კი დაადგინა, რომ კომისია ფლობს აღმასრულებელ და მმართველობით ფუნქციებს.

ამდენად, ევროკავშირის საბჭოსა და ევროპარლამენტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები აღსრულდება კომისიის მიერ.

კომისიის საქმიანობაში მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია საკუთრივ მართვასა და აღმასრულებელ-განმკარგულებელ საქმიანობას. ეს შეეხება ეკონომიკის სფეროში ინტეგრაციის უამრავ მხარეს. ამ დარგებში თვალნათლივ შეინიშნება ეროვნულ მთავრობასთან ანალოგია, რომელიც არეგულირებს საბაზრო ურთიერთობებს, აკონტროლებს ფასებს, ადგენს კონკურენციის წესებს და ა.შ. შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ აღმასრულებელი ფუნქციები გაფართოვდება და მოიცავს კომისიის საქმიანობის სულ უფრო მნიშვნელოვან კომპონენტებს. ამ ჭრილში კომისია გააფართოვებს თავის საქმიანობას იმ ამოცანებიდან გამომდინარე, რომლებიც დასმულია მის წინაშე დამფუძნებელი ხელშეკრულებით და ასევე ევროკავშირის საბჭოს გადაწყვეტილებების შესასრულებლად.<sup>1</sup>

ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულებაში კომისია ნახსენებია საერთო საგარეო და უსაფრთხოების სფეროში, გადაწყვეტილების კონტექსტში. აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი საგარეო და უსაფრთხოების საკითხებში ევროკომისიის წევრი და კომისიის თავმჯდომარის მოადგილეა, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს ამ პოლიტიკური მიმართულებით კავშირის საგარეო ქმედებათა თანმიმდევრულობა. ევროკომისია, როგორც კოლეგიური ორგანო, საერთო საგარეო და უსაფრთხოების საკითხების გარდა, კავშირის სხვა საგარეო საკითხებზე შესაბამისი ინიციატივების წარდგენის უფლებითაც სარგებლობს.

კომისიის როლი მთავარი პოლიტიკური სფეროების არაპირდაპირ იმპლემენტაციაში, როგორცაა, საგარეო ვაჭრობა, ბაჟი, სოფლის მეურნეობა და საზოგადოებრივი უსაფრთხოება ახალმოსახლე მუშახელისათვის არის ზედამხედველობის მსგავსი, და მნიშვნელოვანწილად მოიცავს წესების დადგენას, რომლებიც უნდა დაიცვას ეროვნულმა ხელისუფლებამ და შემდეგ ამ დაცვის უზრუნველყოფას.<sup>2</sup>

აღსრულების პოლიტიკის კრიტიკული შესწავლისას, ხშირად ახალი პოლიტიკის განვითარების თვალსაზრისით კომისია ვალდებულია, მოამზადოს მთელი რიგი ანგარიშები. მათ შორისაა ყოველწლიური გენერალური ანგარიში, რომელიც ეგზავნება ევროპულ პარლამენტს. ასე-

1 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 135.

2 Craig, Paul, De Burca, Grainne, Eu Law, text, cases and materials, fourth edition, Oxford University Press, 2008, p. 118.

ვეა ანგარიშები კონკურენციის პოლიტიკაზე, სოციალური პოლიტიკის მიზნების მიღწევაზე, დასაქმების პოლიტიკასა და სხვ. კომისია ამზადებს დასკვნას კავშირის მოქალაქეობის გამოყენების თაობაზე.

საინტერესოა, რომ სწორედ კომისიაა ვალდებული, წარადგინოს ყოველწლიური ანგარიში სუბსიდიარობის პრინციპთან დაკავშირებით, ევროპული საბჭოს მოთხოვნისა და სუბსიდიარობის პრინციპის გამოყენების ინსტიტუტთაშორისი შეთანხმების მიხედვით.<sup>1</sup>

კომისიას აქვს საკუთარი უფლებამოსილება გადაწყვეტილების მიღებასთან დაკავშირებით, რომლის განხორციელება მას საბჭოსგან დამოუკიდებლად შეუძლია. ეს, უპირველეს ყოვლისა, უკავშირდება საკუთარ შიდა ორგანიზაციას.

კომისიას ასევე აქვს მნიშვნელოვანი ადმინისტრაციული უფლებამოსილებები. შეთანხმებულ პოლიტიკას ესაჭიროება ადმინისტრირება ეროვნული სააგენტოების გამოყენებით. კომისია ინარჩუნებს ზედამხედველობის უფლებამოსილებას იმის უზრუნველსაყოფად, რომ წევრ ქვეყნებში ნორმები გამოიყენება ერთგვაროვნად და სათანადოდ. თანდათანობით საერთო წესად მკვიდრდება, რომ კომისიამ აღასრულოს უფლებამოსილებები კავშირის ზოგიერთ პოლიტიკურ სფეროში.

კავშირის საკანონმდებლო ორგანოს როლის მიუხედავად, საბჭოს არც დრო აქვს და არც რესურსები, მიიღოს ყველა კანონი და შექმნას ყველა წესი, რომლებიც აუცილებელია კავშირის კანონმდებლობის იმპლემენტაციისათვის. შესაბამისად, ვინაიდან საბჭომ ე.წ. “მეორეული კანონმდებლობის” პროგრამის მეშვეობით დაიწყო კავშირის ჩარჩოების გაფართოება, მან ასევე გადასცა საგრძნობი საკანონმდებლო უფლებამოსილებები კომისიას. შედეგად, ყოველწლიურად კომისია გამოსცემს დაახლოებით 5000 დირექტივას, რეგულაციასა და გადაწყვეტილებას. ისინი ძირითადად ეხება ტექნიკურ ასპექტებს საერთო აგრარული პოლიტიკის სფეროსა და კავშირის სხვა დარგებში, თუმცა, ზოგიერთ შემთხვევაში კომისიის აღმასრულებელი უფლებამოსილებები შეეხება უფრო “პოლიტიკას”, ვიდრე უბრალოდ “ადმინისტრაციულ სამართალს”.<sup>2</sup>

### საბიუჯეტო უფლებამოსილება

კომისია ფლობს აღმასრულებელი ბუნების არაერთ უფლებამოსილებას. მათგან განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საბიუჯეტო უფლებამოსილება.

1 Craig, Paul, De Burca, Grainne, *Eu Law, text, cases and materials*, fourth edition, Oxford University Press, 2008, p. 229.

2 Dinan, Desmond, *Ever closer Union?*, MacMillan, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1994, p. 221.

კომისია მნიშვნელოვან როლს ასრულებს კავშირის ბიუჯეტის მიღებაში. მას ასევე მნიშვნელოვანი უფლებები აქვს ხარჯებთან, განსაკუთრებით, სოფლის მეურნეობაში, რომელიც კავშირის წლიური ბიუჯეტის მნიშვნელოვანი ნაწილია. ასევე, აღსანიშნავია სტრუქტურული პოლიტიკა, რომლის მიზანია შედარებით ღარიბი რეგიონების დახმარება, რათა მათ შეძლონ შემცირებადი წარმოებისა და გრძელვადიანი უმუშევრობის წინააღმდეგ ბრძოლა.

ევროპული კომისიის კავშირის ბიუჯეტთან ურთიერთობა კომისიის ეროვნულ აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან, და კონკრეტულად მთავრობასთან ან კაბინეტთან ანალოგიის საფუძველია. საანგარიშო წლის პირველ ივლისამდე კავშირის თითოეული ინსტიტუტი წარადგენს საკუთარ ხარჯთაღრიცხვას, რომლის კონსოლიდირებას ბიუჯეტის წინასწარ პროექტში ახორციელებს კომისია. მას შეუძლია პროექტს თან დაურთოს საკუთარი დასკვნა, რომელიც ითვალისწინებს განსხვავებულ ხარჯთაღრიცხვას.

კომისია ვალდებულია, ბიუჯეტის პროექტი ევროკავშირის საბჭოს წარუდგინოს არაუგვიანეს პირველი სექტემბრისა. შემდგომ, საბჭო კონსულტაციას მართავს კომისიასთან საბიუჯეტო საკითხებზე. მნიშვნელოვანია “ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ” ხელშეკრულების 317-ე მუხლის შინაარსი, რომლის მიხედვით ევროკომისია ბიუჯეტს ასრულებს საკუთარი პასუხისმგებლობითა და ასიგნებების ფარგლებში. აღნიშნული მუხლი კომისიას ავალდებულებს, გაითვალისწინოს ჯანსაღი ფინანსური მართვის პრინციპები. წევრმა ქვეყნებმა უნდა ითანამშრომლონ კომისიასთან ასიგნებების სწორი მართვის უზრუნველსაყოფად.<sup>1</sup> ეროვნული მთავრობის მსგავსად, ევროკომისია აღჭურვილია უფლებამოსილებით, რეგლამენტით დადგენილი პირობებისა და ლიმიტის ფარგლებში, ერთი თავიდან ან ქვეთავიდან სხვა თავსა თუ ქვეთავში გადაიტანოს ასიგნებები. მთლიანად ბიუჯეტის იმპლემენტაციასთან დაკავშირებით კომისიამ ყოველი გასული საბიუჯეტო წლის ანგარიში უნდა წარუდგინოს ევროკავშირის საბჭოსა და ევროპარლამენტს.

სწორედ აღნიშნული ანგარიშის განხილვის შემდეგ, კვალიფიციური უმრავლესობით მოქმედი კავშირის საბჭოს რეკომენდაციის საფუძველზე, ევროპარლამენტმა შეიძლება დაითხოვოს კომისია ბიუჯეტის იმპლემენტაციასთან დაკავშირებული უკმაყოფილების გამო. ამ შემთხვევაში, საბჭო და ევროპარლამენტი თავად შეისწავლიან ანგარიშს და შესაბამის ფინანსურ დოკუმენტაციას.

<sup>1</sup> Weidenfeld, Warner, Wessels, Wolfgang, Europe from A to Z-guide to European integration, Institute für Europäische Politik, Belgium, 1997, p. 110.

მანამ, სანამ ევროკომისიას დაითხოვს, ევროპარლამენტი მოისმენს კომისიის აზრსა და მტკიცებულებებს ხარჯების განკარგვისა და ფინანსური კონტროლის სისტემის მოქმედებასთან დაკავშირებით. ევროკომისია ევროპარლამენტს წარუდგენს ყველა აუცილებელ ინფორმაციას ამ უკანასკნელის მოთხოვნით.

აღმასრულებლის როლში, კომისია მართავს ევროკავშირის ფინანსებს, მეთვალყურეობს შემოსავლის აკრეფასა და ხარჯვას. კომისია ახორციელებს ევროკავშირის სტრუქტურული ფონდების ადმინისტრირებას, რომლებიც გამიზნულია ეკონომიკური და სოციალური თანხვედრის უზრუნველყოფისათვის. განსაკუთრებით აღსანიშნავია ევროპული სოციალური ფონდი, ევროპული რეგიონული განვითარების ფონდი და სხვ.

### საზედამხედველო-საკონტროლო უფლებამოსილებები

კომისია მონიტორინგს ახორციელებს გადაწყვეტილებათა იმპლემენტაციაზე კავშირის ხელშეკრულების რიგი მუხლებით დადგენილ ჩარჩოებში, რომლებიც ნებას რთავს კომისიას, საქმე წარმართოს ევროპის სასამართლოში, თუკი წევრი ქვეყანა არ, ან ვერ შეასრულებს ხელშეკრულებით ნაკისრ ვალდებულებებს, ან მოქმედ სამართლებრივ ნორმებს. აღნიშნულმა ფუნქციამ კომისიას შემატა ზედმეტსახელი - “ხელშეკრულების მეურვე”.

თუ წევრი ქვეყანა ვერ შეძლებს ან არ მოინდომებს კომისიის მიერ აღძრული საქმის შედეგად მის წინააღმდეგ გამოტანილი სასამართლო გადაწყვეტილების აღსრულებას, კომისიამ შეიძლება მოითხოვოს საჯარიმო სანქციების დაწესება.

ევროკომისიას შეუძლია სასამართლოში გაიწვიოს ევროკავშირის სხვა ინსტიტუტებიც.<sup>1</sup>

კომისიის “საგუშავო” ფუნქცია ვლინდება იმაში, რომ იგი ანალიზებს კავშირში საქმეთა მდგომარეობას, რისთვისაც ახორციელებს სათანადო ინფორმაციის კონსოლიდაციას, ატარებს შემოწმებებს და ა.შ. მისი მოხსენებები და ანგარიშები ეგზავნება ევროპარლამენტს, საბჭოს, კავშირის სხვა ინსტიტუტებს, წევრი ქვეყნების მთავრობებს. თუ კომისია აღმოაჩენს, რომ რომელიმე წევრი ქვეყანა არ ასრულებს ნაკისრ ვალდებულებებს, იგი შემოიფარგლება ზოგადი შეხსენებით და ქვეყანას პასუხისათვის აძლევს 2-თვიან ვადას. თუ სახელმწიფო არ მიიღებს შესაბამის ზომებს ან მის განმარტებებს კომისია ცნობს არადაამაკმაყოფილებლად, იგი მოცემულ ქვე-

<sup>1</sup> Weidenfeld, Warner, Wessels, Wolfgang, Europe from A to Z-guide to European integration, Institute für Europäische Politik, Belgium, 1997, p. 111.

ყანას უგზავნის თავის მოტივირებულ დასკვნას. თუ აღნიშნული წევრი ქვეყანა ამ შემთხვევაში არ რეაგირებს საჭირო სახით, კომისიას უფლება აქვს, მიმართოს ევროკავშირის სასამართლოს.<sup>1</sup>

### წარმომადგენლობითი უფლებამოსილებები

კავშირისათვის საერთაშორისო დონეზე მომსახურებისა და სავაჭრო მოლაპარაკებების წარმართვის გარდა, კომისია აწარმოებს ასოციაციის შეთანხმების მოლაპარაკებებს მესამე ქვეყნებთან, და ასრულებს მნიშვნელოვან როლს კავშირის გაფართოების პროცესში. ასოციაციის შეთანხმებები უფრო მეტია, ვიდრე სავაჭრო შეთანხმებები, მაგრამ უფრო ნაკლები, ვიდრე კავშირში გაწევრიანების შეთანხმებები.<sup>2</sup>

საგარეო ურთიერთობების საკითხებზე საბჭომ შეიძლება კომისიას მიანიჭოს მანდატი, დადგენილი ჩარჩოების ფარგლებში წარმართოს მოლაპარაკებები არაწევრ სახელმწიფოებთან ან საერთაშორისო ორგანიზაციებთან.<sup>3</sup>

კომისია საგარეო ურთიერთობების დარგში ახორციელებს მნიშვნელოვან აღმასრულებელ უფლებამოსილებებს. კომისია ცენტრალურ როლს ასრულებს ევროკავშირის საგარეო სავაჭრო ურთიერთობების ჩამოყალიბებასა და წარმართვაში. ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 207-ე მუხლის თანახმად, კომისია, საბჭოსგან თანხმობის მიღების შემდეგ, წარმოადგენს ევროკავშირს და მოქმედებს მისი სახელით როგორც ოფიციალურ მოლაპარაკებებში, მაგალითად, მოლაპარაკებები მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციაში, ასევე არაოფიციალურ გაცვლებში (მაგალითად, კავშირსა და აშშ-ს შორის სასოფლო-სამეურნეო ვაჭრობა, კავშირსა და იაპონიას შორის მოლაპარაკებები ერთმანეთის ბაზრებთან დაშვების შესახებ და სხვ.).

კომისიას აქვს მნიშვნელოვანი წარმომადგენლობითი და მმართველობითი უფლებამოსილებები ზოგიერთ საგარეო შეთანხმებასთან დაკავშირებით, რომლებიც კავშირს დადებული აქვს მრავალ ქვეყანასთან და ქვეყნების ჯგუფთან.

ევროკომისია წარმოადგენს ევროკავშირს და მონაწილეობს მთელ რიგ მნიშვნელოვან საერთაშორისო ორგანიზაციაში. სამი მათგანი სპეციალურადაა აღნიშნული ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებაში: გაერო და მისი სპეციალიზებული სააგენტოები, ევროპის საბჭო,

1 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 135.

2 Dinan, Desmond, Ever closer Union?, MacMillan, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1994, p. 223.

3 Weidenfeld, Warner; Wessels, Wolfgang, Europe from A to Z-guide to European integration, Institute für Europäische Politik, Belgium, 1997, p. 110.



ევროკავშირის თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია.

ევროკავშირის უფლებამოსილია, იმოქმედოს როგორც წამყვანმა სუბიექტმა ევროკავშირისა და არაწევრ სახელმწიფოებს შორის ურთიერთობებში. 160-ზე მეტ სახელმწიფოს ჰყავს დიპლომატიური მისია ევროკავშირში. თავის მხრივ, კავშირი წარმოდგენილია დიპლომატიური მისიების ფართო ქსელით, რაც ითვლის დაახლოებით 130-ზე მეტ დელეგაციასა და ოფისს. აღნიშნული დიპლომატიური კორპუსი კომისიის მოხელეებითაა დაკომპლექტებული.

კომისია აღჭურვილია უფლებამოსილებით ევროკავშირის წევრობის სურვილის შესახებ განცხადებასთან (აპლიკაცია) დაკავშირებით. აპლიკაციის მიღების შემდეგ, ევროკავშირის საბჭო მიმართავს ევროკომისიას, აღნიშნული საკითხი დეტალურად გამოიკვლიოს, შეისწავლოს და წარმოადგინოს საკუთარი დასკვნა. თუ დაიწყება მოლაპარაკებები, კომისია, რომელიც მოქმედებს საბჭოს მიერ დამტკიცებული ძირითადი მიმართულებების ფარგლებში, ამ პროცესში ჩართულია, როგორც კავშირის მხრიდან მთავარი მოლაპარაკებელი, გამონაკლისი განსაკუთრებული საკითხების გარდა, რომლებიც შესაძლოა ინტერ-მინისტრიალურ კრებაზე იქნეს განხილული.

კომისიის ზეეროვნული შემადგენლობა და როლი მას აძლევს შესაძლებლობას, შეასრულოს ევროკავშირის ინტერესების წარმომადგენლის როლი ფართო გლობალურ არენაზე. კომისიის თავმჯდომარე აღიარებულია მნიშვნელოვან საერთაშორისო ფიგურად, რომელიც ესწრება საერთაშორისო კონფერენციებს, მოქმედებს საერთაშორისო ორგანიზაციების ფარგლებში და საუბრობს კავშირის ენით, ხშირად იმ ქვეყნის პრემიერ-მინისტრთან ან საგარეო საქმეთა მინისტრთან ერთად, რომელიც საბჭოში იკავებს თავმჯდომარის პოსტს. რამდენადაც მესამე ქვეყნები არჩევანს ევროკავშირთან ურთიერთობაზე აკეთებენ, ვიდრე პირდაპირ წევრ ქვეყნებთან, კომისიის როლი დიპლომატიური ურთიერთობების დამყარებაში მესამე ქვეყნებთან და ამ ქვეყნებიდან დიპლომატიური მისიების აკრედიტაციაში უფრო მნიშვნელოვანი ხდება. როგორც ევროკავშირის “კვაზი აღმასრულებელი” შტო, კომისია ახორციელებს ევროკავშირის საბჭოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს საერთო სასოფლო-სამეურნეო პოლიტიკასთან დაკავშირებით. კომისია პასუხისმგებელია ევროკავშირის საერთო პოლიტიკის მართვაზე, როგორებიცაა, კვლევა, განვითარებაში დახმარება, რეგიონული პოლიტიკა და სხვ. იგი ასევე მართავს ამ დარგების ბიუჯეტს.<sup>1</sup>

1 Fontaine, Pascal, Europe in 12 lessons, Paris, www.ue.int.

## სამართალდამცავი უფლებამოსილებები

კომისია ფლობს ორი სახის სამართალდამცავ უფლებამოსილებას. ევროკომისია უფლებამოსილია, სასამართლოში შეიტანოს საჩივარი წევრი ქვეყნების წინააღმდეგ მათ მიერ კავშირის კანონმდებლობის დარღვევის შემთხვევაში. საჩივრები იღებს შემდეგ ფორმას: კომისია გერმანიის წინააღმდეგ და ა.შ. ოფიციალური სამართლებრივი მოქმედება უკანასკნელი დონისძიებაა, რომელსაც წინ უსწრებს კომისიის მხრიდან მცდელობა, სხვა საშუალებებით მოაწესრიგოს პრობლემა.

კომისია ასევე ზოგიერთ შემთხვევაში მოქმედებს როგორც გამომძიებელი და ინიციატორი სამართალდამცავი ხელშეკრულების დარღვევისას, იქნებინა დამრღვევი წევრი ქვეყნები, თუ კერძო სამართლის იურიდიული პირები. ორი მნიშვნელოვანი სფერო, რომელშიც განსაკუთრებით აქტიურობს კომისია, არის კონკურენციის სამართალი და სახელმწიფო დახმარებები. კომისიის გადაწყვეტილება ექვემდებარება კავშირის სასამართლოს მიერ გადახედვას. მართლმსაჯულების მხრიდან გადაწყვეტილების გადახედვის შესაძლებლობის მიუხედავად, კომისიის საგამოძიებო და სამართალდაცვითი უფლებამოსილებები მას უზღუნველყოფს მნიშვნელოვანი ბერკეტებით კავშირის პოლიტიკის განვითარებისათვის.

## საქმიანობის წესი და სტრუქტურა

ევროპული კომისია მონაწილეობს გადაწყვეტილებათა ფორმულირებაში, როდესაც იგი წარმოდგენილია ევროკავშირის საბჭოს სამუშაო ჯგუფებში უფროსი მოხელეებითა და გენერალური მდივნით COREPER-ში. კომისიის წარმომადგენლებმა შეიძლება გავლენა მოახდინონ ეროვნული მთავრობების წარმომადგენლებზე, მაგრამ მათ კენჭისყრასა და ხმის მიცემაში მონაწილეობის უფლება არ გააჩნიათ. საბჭოს სხდომას აუცილებლად ესწრებიან შესაბამისი კომისიონერები. პრაქტიკა აჩვენებს, რომ მათ ბევრის გაკეთება ეროვნულ მინისტრებს შორის მოლაპარაკებებზე ზეგავლენის მოსახდენად არ შეუძლიათ.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Weidenfeld, Warner; Wessels, Wolfgang, Europe from A to Z-guide to European integration, Institute für Europäische Politik, Belgium, 1997, p. 110.

### ინიციატივა

არსებობს სამი მექანიზმი, რომლითაც კომისია ავითარებს ევროკავშირის პოლიტიკას.

1. იგი აყენებს წინადადებებს მოქმედებისათვის;
2. ადგენს ბიუჯეტის პროექტს, რომელიც განსაზღვრავს რესურსების განაწილებას, და
3. იღებს პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს შეზღუდული უფლებამოსილების ფარგლებში, რომელიც მას მიენიჭა ხელშეკრულებით.

ქმედებისათვის წინადადება იღებს “მცირე” ან “დიდ” ფორმას. “მცირე” ინიციატივა არის კომისიის მიერ მომზადებული საკანონმდებლო წინადადება, რომელიც უნდა მიიღოს საბჭომ, შესაბამისად, ევროპარლამენტთან ერთად, ხელშეკრულებით დადგენილი საკანონმდებლო პროცესის შესაბამისად. ხელშეკრულების თითქმის ყველა დებულება საკანონმდებლო უფლებამოსილებას ანიჭებს საბჭოს, “კომისიის წინადადების საფუძველზე”.

კომისიას ფართო დისკრეცია აქვს პოლიტიკური ინიციატივებისათვის, თუმცა, გარკვეული შეზღუდვები დადგენილია თავად ხელშეკრულებით. მაგალითად, საერთო ბაზრის სრულყოფასთან დაკავშირებით ზომების მისაღებად წინადადების განხორციელების დროს კომისიას მოეთხოვება სუსტი ეკონომიკის სირთულეების გათვალისწინება, რომ ისინი მზად იყვნენ ერთიანი ბაზრისათვის.

“დიდი ინიციატივები” გულისხმობს კომისიის წინადადებებს ევროკავშირის მოქმედებისათვის უფრო ფართო სფეროში. ალბათ ყველაზე ცნობილი მაგალითია კომისიის ე.წ. “თეთრი ფურცელი” ერთიანი ბაზრის დასრულებაზე.<sup>1</sup>

წინადადებები მზადდება სპეციალურ კომიტეტებსა და სამუშაო ჯგუფებში. მთლიანობაში ასეთი 700-დან 1000-მდეა, რომლებიც შედგება დამოუკიდებელი ექსპერტებისაგან, ე.წ. “წინების ჯგუფების” წარმომადგენლებისა და წევრი ქვეყნების მოხელეებისაგან.

მას შემდეგ, რაც წინადადება წარედგინება ევროკავშირის საბჭოს, კომისიას მისი გაწვევა შეუძლია გადაწყვეტილების მიღების ნებისმიერ სტადიაზე.

ევროკავშირის საბჭოს მიერ მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში, რომელიც ეხება საბჭოს გადაწყვეტილებების აღსრულებას, კომისიას შეუძლია გამოსცეს დირექტივები და რეგულაციები და დამოუკიდებლად მიიღოს გადაწყვეტილებები, განსაკუთრებით ერთიანი ბაზრისა და სოფლის მეურნეობის საკითხებთან დაკავშირებით, რომლე-

1 Craig, Paul, De Burca, Grainne, Eu Law, text, cases and materials, fourth edition, Oxford University Press, 2008, p. 118.

ბიც სავალდებულოა წევრი ქვეყნებისათვის საბჭოს გადაწყვეტილებების მსგავსად.

### *კომიტეტები*

რადგან განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია აქტების იმპლემენტაცია, წევრი ქვეყნები ჩართული არიან კომისიის საიმპლემენტაციო საქმიანობაში კომიტეტების პროცედურების ურთულესი სისტემის საშუალებით. მათი რაოდენობა დაახლოებით 400-მდეა და ცნობილია, როგორც მრჩეველი, მმართველი და მარეგულირებელი კომიტეტები. კომისიის წარმომადგენელთა კომიტეტებში წევრი ქვეყნებიდან წარმოდგენილი მოხელეები განიხილავენ და იღებენ გადაწყვეტილებებს იმპლემენტაციის ღონისძიებებზე. ეროვნული მოხელეების გავლენის ხარისხი, რომლითაც შეიძლება გავლენა მოახდინონ კომისიის აღმასრულებელ ფუნქციებზე, დამოკიდებულია ჩართული კომიტეტის სახეობაზე. მრავალ სათათბირო კომიტეტში მათ უბრალოდ ეთათბირებიან, მაშინ, როდესაც მმართველობით კომიტეტში მათ შეუძლიათ, უარყონ კომისიის ღონისძიება. მარეგულირებელი კომიტეტები უზრუნველყოფს ძლიერ ბერკეტებს ეროვნული გავლენის მოსახდენად.

გადაწყვეტილების მიღების პროცედურაში, რომელიც ზოგადად ცნობილია როგორც “უსაფრთხო-ქსელის” პროცედურა, თუ კომიტეტი ღონისძიების წინააღმდეგ მისცემს ხმას, იწვევენ ერთობლივ საბჭოს და გადაწყვეტილება მიიღება უბრალო უმრავლესობით, რომ იმპლემენტაციის ღონისძიება არ უნდა იქნეს მიღებული. თუმცა, კომიტეტის პროცედურას აქვს საზედამხედველო ხასიათი, იგი პრაქტიკაში გარდაიქმნა სათათბირო და შუამავალი ორგანოს ფუნქციის მატარებლად ეროვნულ მთავრობებსა და კომისიის ადმინისტრაციას შორის, რათა მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში მოუწიოს საბჭოს მოქმედება.<sup>1</sup>

### *კომისიონერთა კოლეგია*

კოლეგიაში გადაწყვეტილებები კოლექტიურად მიიღება კომისიონერების მიერ, რომლებიც იკრიბებიან ყოველკვირეულ სესიებზე. კომისია იღებს გადაწყვეტილებებს ხმათა უბრალო უმრავლესობით. წევრები ვალდებული არიან, იმოქმედონ კოლექტიური ან კოლეგიური პოლიტიკური პასუხისმგებლობის პრინციპით, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ისინი

<sup>1</sup> Weidenfeld, Warner; Wessels, Wolfgang, Europe from A to Z-guide to European integration, Institute für Europäische Politik, Belgium, 1997, p. 111.

ეწინააღმდეგებიან რომელიმე კონკრეტულ გადაწყვეტილებას. გადაწყვეტილების მიღების პროცედურის ხელშესაწყობად და ადმინისტრაციული გადატვირთვის თავიდან ასაცილებლად, კომისიის რეგლამენტი ადგენს წერილობით პროცედურას, რომლის საშუალებით გადაწყვეტილებათა პროექტის ასლები წინასწარ გადაეცემათ კომისიონერებს, და განხილვის გარეშე მიიღება, თუ საწინააღმდეგო აზრი არ არის. კომისიამ ასევე, შესაძლოა, განახორციელოს თავისი უფლებამოსილების დელეგირება “მენეჯმენტისა და ადმინისტრირების ნათლად განსაზღვრული ზომების მისაღებად” ცალკეულ კომისიონერზე.

კომისიონერთა კოლეგია ფუნქციონირებს ოთხი სხვადასხვა მეთოდით. ყველაზე მნიშვნელოვანი საკითხები განიხილება კოლეგიის სხდომაზე, რომელიც იმართება კვირაში ერთხელ. ამ სხდომის გამართვამდე კომისიონერთა კაბინეტის ხელმძღვანელები ცდილობენ, მოაწესრიგონ რიგი საკითხები. ამგვარი საკითხები, რომლებიც გვარდება აღნიშნული სუბიექტების დონეზე, კოლეგიის მიერ განხილვას არ საჭიროებს. ასევე შეიძლება გაიმართოს კომისიის ჯგუფის შეხვედრა, კომისიის საქმიანობის კოორდინაციის მიზნით. 1999-2004 წლებში კომისიის თავმჯდომარემ, რომანო პროდიმ შექმნა 5 ამგვარი ჯგუფი და ეს პრაქტიკა შემდგომმა თავმჯდომარემ, ჟოზე მანუელ ბაროზუმაც განაგრძო: კომისიონერთა ჯგუფები, პასუხისმგებელი “ლისაბონის დღის წესრიგზე”, საგარეო ურთიერთობებზე, კომუნიკაციაზე, თანასწორ შესაძლებლობებსა და კონკურენტუნარიანობაზე.

წერილობითი პროცედურა იწყება, როდესაც საკითხის დეტალური შესწავლა კოლეგიაზე არ არის აუცილებელი, რადგან ყველა საკითხი შეთანხმებულია შესაბამისი გენერალური დირექტორატის და მოწონებულია იურიდიული სამსახურის მიერ. წინადადება ეგზავნებათ კომისიის კაბინეტებს და თუ დადგენილ ვადაში არ იქნება შენიშვნა გამოთქმული, საკითხი გადაწყვეტილად მიიჩნევა. ნებისმიერ კომისიონერს აქვს წინააღმდეგობის გაწევისა და საკითხის კოლეგიის სხდომაზე განხილვის მოთხოვნის უფლება.

გადაწყვეტილების მიღების მესამე მექანიზმი არის უფლებამოსილებით აღჭურვა, როდესაც კომისია კომისიის ინდივიდუალურ წევრს ანიჭებს გადაწყვეტილების მიღების უფლებას, თუმცა, ამავედროულად, ინარჩუნებს კოლექტიური პასუხისმგებლობის პრინციპს.

და ბოლოს არის გენერალურ დირექტორებსა და სამსახურის უფროსებზე უფლებამოსილების დელეგირება, რომლებიც მოქმედებენ კომისიის სახელით. ეს პროცედურა რუტინული საკითხების მიმართ გამოიყენება.

### სამართლებრივი აქტები

კომისიის სამართლებრივი აქტები ატარებს კანონქვემდებარე ხასიათს. ისინი უნდა შეესაბამებოდეს როგორც დამფუძნებელ ხელშეკრულებებს, ასევე საბჭოს გადაწყვეტილებებს.<sup>1</sup> კომისიის მიერ მიღებული რეკომენდაციები, დასკვნები და სხვა ოფიციალური აქტები (მაგალითად, ე.წ. “თეთრი” და “მწვანე ფურცლები” განსაკუთრებით სპეციფიკურ პოლიტიკურ სფეროებში), გამოხატავს პოზიციას და არაოფიციალურ საკანონმდებლო წინადადებებს საბჭოსათვის. მათ ხშირად შეუძლიათ შესაბამისი კანონმდებლობისათვის ბიძგის მიცემა.<sup>2</sup>

### დასკვნა

ევროპული ინტეგრაციის თეორეტიკოსებისა და პრაქტიკოსების ნაწილი გამოთქვამს აზრს, რომ კომისია დახარბებულია ძალაუფლებას. მას სურს, დაეუფლოს ეროვნული ხელისუფლების რაც შეიძლება მეტ პრეროგატივას.<sup>3</sup> ასევე არსებობს ფართოდ გავრცელებული მოსაზრება, რომ კომისია არის ტექნოკრატია, რომელსაც მართავს “Euroკრატია”. \*

სხვადასხვა ორგანოებისა და ორგანიზაციების მიდგომა, და მათი შესაძლებლობა, გამოიყენონ ექსპერტთა ცოდნა და სწრაფად აწარმოონ მოლაპარაკებები პრობლემათა გადასაწყვეტად, კომისიას ანიჭებს დინამიური აზროვნების რეზერვუარის იმიჯს. კომისიის გამოჩენილი და აქტიური თავმჯდომარის, ჟ.დელლორის პერიოდში კომისიის პროფილი საგრძნობლად გაიზარდა. თითქოს განზრახული იყო მისი კლასიკურ მთავრობად ჩამოყალიბება.<sup>5</sup>

ცნობილმა ბრიტანელმა მეცნიერმა, ალან სკედმა წამოაყენა წინადადება, რომ “კომისიამ უნდა იკისროს ევროპული საბჭოს (ევროკავშირის საბჭოს) მრჩევლის როლი, რომელსაც ექნება საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება.<sup>6</sup>

პ. კოფი მიიჩნევს, რომ ევროპული კომისია რეალურად არავის წინაშე არაა პასუხისმგებელი.<sup>7</sup> კომისია იკავებს უნიკალურ ადგილს ეროვნულ

1 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 136.

2 Weidenfeld, Warner; Wessels, Wolfgang, Europe from A to Z-guide to European integration, Institute für Europäische Politik, Belgium, 1997, p. 110.

3 Dinan, Desmond, Ever closer Union?, MacMillan, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1994, p. 200.

\* აქედან წარმოიშვა ცნობილი სიტყვა „Beurocracy”.

5 Weidenfeld, Warner; Wessels, Wolfgang, Europe from A to Z-guide to European integration, Institute für Europäische Politik, Belgium, 1997, p. 113.

6 Coffey, Peter, The future of Europe, Edward Elgar Publishing Limited, 1995, p. 6.

7 იქვე, p. 77.

და საერთაშორისო ინსტიტუტებს შორის. თუ კავშირის სურს, გახდეს სახელმწიფოების კონფედერაცია, კომისიის როლი რადიკალურად უნდა შეიცვალოს.

კომისიის ამოცანებმა და უფლებამოსილებებმა ზოგიერთი მეცნიერი მიიყვანა დასკვნამდე, რომ ეს ორგანო წარმოედგინა როგორც ინტეგრაციის დინამიკური “ძრავა”<sup>1</sup> არა მხოლოდ იმ მიზეზთა გამო, რომ მას აქვს პოლიტიკის ინიცირების უფლება, არამედ მისი ისტორიის, შემადგენლობის, კულტურისა და “გაერთიანების” (ვიდრე ეროვნულის) გარეგნობის გამო.<sup>2</sup> საფრანგეთის პრეზიდენტის, შარლ დე გოლის (1958-1969) მიხედვით, კომისია ითვლებოდა ტექნოკრატიულ, ანუ ისეთ ორგანოდ, რომელიც ქვეყნის ფარგლებს გარეთ არავის წინაშე ანგარიშვალდებული არ იყო.

გამოიყენება რა კავშირის ინსტიტუციური სისტემისადმი ხელისუფლების დანაწილების კონცეფციის ზოგადი მიდგომები, ვფიქრობთ, კომისია არის ინსტიტუტი, რომელიც ჰგავს ტრადიციული ეროვნული მოდელის აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურებს. თუმცა, ასეთი შედარება პირობითია. რამდენადაც ხელისუფლების ამავე შტოს გარკვეულწილად ეკუთვნის ევროპული საბჭოცა და ევროკავშირის საბჭოც, ამდენად, კომისია აღმასრულებელი ხელისუფლების საერთო სტრუქტურის მხოლოდ ნაწილია. მასზე მოთხოვნა გამომდინარეობს იქიდან, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა შემადგენელი ნაწილები ახორციელებენ საკუთარ საქმიანობას არა მუდმივად, არამედ სესიებისა და სხდომების გამართვის გზით. ამასთან, აღმასრულებელი საქმიანობის მოცულობა სულ უფრო იზრდება, რაც, თავის მხრივ, განაპირობებს ორგანიზაციული ფორმების მუდმივი სრულყოფის მოთხოვნას.<sup>3</sup>

კომისია არამარტო მოიაზრებოდა როგორც გაერთიანების ინსტიტუტი ამ ცნების პირდაპირი მნიშვნელობით, არამედ წარმოადგენს კიდევ მას. ის ამ ასპექტში საბჭოსაგან მხოლოდ იმით განსხვავდება, რომ კომისია შედგება მუდმივი მოსამსახურეებისაგან. ეს აძლიერებს მის ზეეროვნულ ხასიათს, ასევე აქცევს მას ევროელიტის ძირითად რუპორად. უდავოა, საუბარი არ არის კომისიის დაპირისპირებაზე კავშირის სხვა ინსტიტუტებთან. ეს წინასწარ იქნებოდა განწირული წარუმატებლობისათვის, მით უფრო, რომ ე.წ. “პირველი ვილინოს” როლს არ ასრულებს კომისია. მნიშვნელოვანი სხვა რამაა. კომისია არა მარტო სახელწოდებით, არამედ თავისი ფსიქოლოგიით, აზროვნებით ასახავს და გამოხატავს ინტეგრირებადი ევროპის ინტერესებს.<sup>4</sup>

1 Archer, Clive, *Organizing Europe-the institutions of integration*, Aberdeen, UK, Edward Arnold, 1994, p. 11.

2 Dinan, Desmond, *Ever closer Union?*, MacMillan, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1994, p. 213.

3 Топорнин, Б.Н., *Европейское право*, М., Юрист, 1998, с. 131.

4 იქვე, p. 131.

ევროკომისია თავისი არსით ევროკავშირის სამოქალაქო სამსახურია, მაგრამ მრავალ ასპექტში იგი დამოკიდებულია ეროვნულ ადმინისტრაციებზე კავშირის პოლიტიკის ყოველდღიური იმპლემენტაციისათვის. იგი არ არის სრულად “დაფრთიანებული” აღმასრულებელი ან მთავრობა.<sup>1</sup>

თუ იგი უფრო მეტად არ განვითარდება ევროპული მთავრობის მსგავსად, ეს არ იქნება კომისიის მარცხი. კომისიას შეუძლია კარგად შეასრულოს სტრატეგიული როლი, რომელიც მასზეა დაკისრებული სისტემაში, თუ მას მიეცემა ამისი შესაძლებლობა წევრი მთავრობების მიერ.<sup>2</sup>

თუ კავშირი უფრო მეტია, ვიდრე საერთაშორისო ორგანიზაცია, მაგრამ ნაკლები ვიდრე ფედერაცია, აქედან გამომდინარე, კომისია უფრო მეტია, ვიდრე სამდივნო და ნაკლები - ვიდრე მთავრობა. კავშირს არ ჰყავს მთავრობა, მაგრამ იგი მაინც იმართება. გაერთიანების რეალობა, როგორც იგი განვითარდა, არის ის, რომ იგი არის კოლექტიური მთავრობის ფორმა, რომელშიც კომისია მხოლოდ ერთი, თუმცა, მნიშვნელოვანი მოქმედი სუბიექტია. კომისია ასრულებს სამთავრობო უფლებამოსილებებს ევროპულ საბჭოსთან, ევროკავშირის საბჭოსთან, სხვა ორგანოებთან და წევრ ქვეყნებთან ერთად. ზოგიერთს შეიძლება სურს, რომ კომისია აღიჭურვოს უფრო ფართო სამთავრობო ფუნქციებით, ეროვნული მთავრობის ანალოგიურად. თუმცა, იმის გამო, რომ კომისია, სავარაუდოდ, ამგვარ “ირმის ნახტომს” ვერ განახორციელებს, ვერ ჩაიგდებს ხელში სამთავრობო ფუნქციების მონოპოლიას უახლოეს მომავალში, უფრო რელევიანტურია, შევისწავლოთ, თუ როგორ შეუძლია კომისიას, უკეთ შეასრულოს როლი, რომელიც მას ამ ბოლო დროს დაეკისრა, რაშიც იგი განაგრძობს, იყოს პლურალისტული და კოლექტიური სამთავრობო სტრუქტურა, რომელსაც შეუძლია ფუნქციონირება ყველა მის თანაბრად ლეგიტიმურ კომპონენტებთან თანამშრომლობით.<sup>3</sup>

მასტრიხტის ხელშეკრულებამ კომისია უზრუნველყო ხუთწლიანი უფლებამოსილების ვადით, ოთხის ნაცვლად. ამდენად, განხორციელდა კომისიის უფლებამოსილების ვადის მიზმა პარლამენტის უფლებამოსილების ვადასთან, რაც ამა თუ იმ ქვეყნის სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემის სახასიათო ნიშანია. შერეული მმართველობის, თეორიაში ასევე ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის სახელით ცნობილი მმართველობის ფორმაში მიმდინარე ინსტიტუციური დახვეწის პროცესმა ერთ-ერთი პირველი გამოხატულება სწორედ იმაში ჰპოვა, რომ მთავრობის უფლებამოსილების ვადა მიემატა პარლამენტს. კომისიის თავმჯდომარისა და და-

1 Shaw, Jo, Law of the European Union, third edition, Palgrave law masters, 2000, p. 11.

2 Duff, Andrew, Pinder, John and Pryce, Roy for the federal trust, Maastricht and beyond-building the European Union, Routledge, London and New York, 1994, p. 175.

3 იქვე, p. 180.



ნარჩენი წევრების დანიშვნის პროცედურები პრაქტიკულად იწყება თითოეული ახალი საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ. უფლებამოსილების ვადების დამთხვევა ხელს უწყობს საპარლამენტო მაკონტროლებელ დამოკიდებულებას და ასევე აძლიერებს კომისიის წევრთა შეგრძნებას, რომ ისინი პარლამენტის წინაშე არიან პასუხისმგებელი.<sup>1</sup>

მეცნიერთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ სუვერენული სახელმწიფოების გაერთიანება, რომელსაც ნაკისრი აქვს ნებაყოფლობითი თანამშრომლობის ვალდებულება, მსუბუქად მოწესრიგებული თავისუფალი ბაზარი და საერთაშორისო თავისუფალი ვაჭრობა არ საჭიროებს კომისიას მისი ამჟამინდელი ფორმით. გაერთიანების ხელისუფლება იმ ფარგლებში, რომლისთვისაც ეს ტერმინი შესაფერისია, არის საბჭო, რომელიც შედგება დემოკრატიულად არჩეული ხელისუფლების მთავრობების წარმომადგენლებისაგან.

მეცნიერთა ნაწილის მოსაზრებით, კომისიამ უნდა შეწყვიტოს საკანონმდებლო საქმიანობაში ინტერვენცია. იგი უნდა იყოს ადმინისტრაციული ორგანო, პროფესიული სამოქალაქო სამსახურის მსგავსი. კომისია უფრო პოლიტიკას უნდა ატარებდეს, ვიდრე მის ინიცირებას ახდენდეს. ამგვარად მოქმედებისას იგი უნდა დაექვემდებაროს ევროპარლამენტის მიერ კრიტიკულ შემოწმებას, რომელიც იმოქმედებს იმ მოდელით, როგორც თემთა პალატის საუკეთესო კომიტეტი. ამ გზით, რა კოლექტიური პოლიტიკაც არ უნდა იქნეს მოთხოვნილი, იგი წარმოიქმნებოდა დემოკრატიულ მთავრობებს შორის ინტენსიური მოლაპარაკებების გზით, რომლებიც ანგარიშვალდებული არიან ეროვნული პარლამენტების წინაშე, ვიდრე თავს მოხვეული ბიუროკრატიით საკუთარი დღის წესრიგით.<sup>2</sup>

თანამედროვე ენაზე, “რაც მოსწონს ევროკომისიას, კანონის ძალა აქვს”, არ არის შორს რეალობისაგან. კომისიონერები არიან გეიზერები, რომელთაგანაც მომდინარეობს ყველა დირექტივა, რეგულაცია და გადაწყვეტილება. ისინი ახდენენ საბჭოს “ფიქრების” ფორმულირებას.<sup>3</sup>

კომისია ყოველთვის იყო პოლიტიკური ძალა, რომელიც ყველაზე მეტად იყო პასუხისმგებელი ინტეგრაციის პროცესზე, ცდილობდა რა ზეწოლის მოხდენას გაერთიანების მიზნების მისაღწევად. კომისიამ ძალაუწებურად უნდა იმუშავოს ევროკავშირის საბჭოსა და ევროპარლამენტთან ერთად. ევროკავშირის განვითარების ნაბიჯები ყოველთვის მტკიცე არ ყოფილა ამ ინსტიტუციური ასპექტის გამო.

1 Corbett, Richard, Jacobs, Francis, Shackleton, Michael, The European Parliament, 6th edition, John Harper Publishing, 2005, p. 262.

2 Hill, Stephen, Thatcher, Margaret, Tebbit, Norman, Seguire, Philippe and others, Visions of Europe-summing up the political choices, Duckworth, 1993, p. 23.

3 იქვე, p. 23.

ზოგიერთ სამეცნიერო ლიტერატურაში კომისიის გავლენა დახასიათებულია, როგორც დადმავალი, რის მაგალითად მოყვანილია მისი შედეგებით ნაკლები გავლენა ნიცისა და კონსტიტუციური ხელშეკრულებებისადმი. ზოგიერთი მკვლევარი უფრო პოზიტიურია ამ საკითხის მიმართ, რომლებიც აქცენტს აკეთებენ კომისიის ბიუროკრატის გავლენაზე. სამომავლოდ, ალბათ კომისიის ხელთ არსებული ძალაუფლების ხარისხი და კომისიის გავლენის ხარისხის უკეთესი ახსნა გახდება პოლიტიკური მეცნიერების დებატების საგანი. ჩვენ მხოლოდ აწმყოზე შეგვიძლია ვისაუბროთ.

ბრიტანელი მეცნიერი, ჯონ პეტერსონი აღნიშნავს, რომ კომისია რეალურად ასე სუსტი რომ ყოფილიყო, ევროკავშირის პოლიტიკის სახელმწიფოთაშორისი ფრთა დიდი ზარზეიმით ახსნიდა, თუ რით იქნებოდა განპირობებული სისუსტე. პირველი: არ აქვს დიდი მნიშვნელობა, ვინ არის კომისიის თავმჯდომარე; მეორე: კომისია ძლიერია მხოლოდ იქ და მაშინ, სადაც და როდესაც ეროვნული პრეფერენციები ემთხვევა; მესამე: კომისია ხარისხობრივად უფლებამოსილია იმდენად, რამდენადაც ეროვნულ ხელისუფლებებს სურთ “ერთმანეთის მიმართ თავიანთი ვალდებულებების რწმენის” უზრუნველყოფა. მეცნიერებსა და პრაქტიკოსებს შორის არის დავა, რომ კომისია ტრადიციულად სუსტია ევროპული ინტეგრაციის ფართოდ გავრცელების შესახებ “ისტორიის შემქმნელი” გადაწყვეტილებების მიღებისას.

სანაცვლოდ, ინსტიტუციონალისტთა თეორია ამჟამად მტკიცედ აღიარებული, როგორც წამყვანი თეორიული მიდგომა ევროკავშირის სწავლებაში, კომისიის პორტრეტს ხატავს იმგვარად, რომ იგი არის ძლიერი ყოველდღიური პოლიტიკის დებატებში. ამ მიდგომის თანახმად, ისეთ კომპლექსურ სისტემაში, როგორც ევროკავშირია, პოლიტიკური გადაწყვეტილებები ძნელად შექცევადია, და პოლიტიკა ხშირად იკარგება არსებულ ბილიკებში და, აქედან გამომდინარე, ხდება ამ “ბილიკებზე დამოკიდებული...”<sup>1</sup>

1 Craig, Paul, De Burca, Grainne, *Eu Law, text, cases and materials*, fourth edition, Oxford University Press, 2008, p. 48.

## 6.5 ევროკავშირის სასამართლო

### ორგანიზაცია და შემადგენლობა

ევროკავშირის სასამართლო სისტემა სამი ნაწილისგან შედგება. იგი აერთიანებს სასამართლოს, გენერალურ სასამართლოსა და სპეციალიზებულ სასამართლოებს. თითოეული მათგანი, საკუთარი იურისდიქციის ფარგლებში, უზრუნველყოფს კანონის დაცვას ხელშეკრულებათა ინტერპრეტაციისა და გამოყენების (შეფარდების) დროს.

სასამართლო შედგება თითოეული წევრი ქვეყნის თითო წარმომადგენლისაგან. ევროპულ სასამართლოს დახმარებას უწევს რვა გენერალური ადვოკატი, რომელთა რაოდენობა, სასამართლოს მოთხოვნით, შეიძლება გაიზარდოს ევროკავშირის საბჭოს ერთსულოვანი გადაწყვეტილებით. გენერალური ადვოკატის მოვალეობაში შედის ღია სასამართლო სხდომაზე, სრული მიუკერძოებლობითა და დამოუკიდებლობით, ახსნა-განმარტებათა წარმოდგენა საქმეებზე, რომლებზედაც ევროპული სასამართლოს სტატუტის მიხედვით, საჭიროა მისი მონაწილეობა.

გენერალური სასამართლო შედგება თითოეული წევრი ქვეყნის თითო წარმომადგენლისაგან. სასამართლოს მოსამართლეები და გენერალური ადვოკატები, ასევე გენერალური სასამართლოს მოსამართლეებს ირჩევენ იმ პირებიდან, რომელთა დამოუკიდებლობა ეჭვგარეშეა და რომლებიც ფლობენ უმაღლეს სამოსამართლეო თანამდებობაზე დასანიშნად აუცილებელ კვალიფიკაციას თავიანთ ქვეყანაში, ან რომლებიც აღიარებული კომპეტენციის იურისკონსულტები არიან. ისინი თანამდებობაზე ინიშნებიან წევრი ქვეყნების ერთობლივი თანხმობით ექვსი წლის ვადით, ხელახალი დანიშვნის უფლებით.

ევროკავშირის სასამართლო იკრიბება პალატებისა და დიდი პალატის სახით, რომლებიც სხდომებს მართავენ ევროკავშირის სასამართლოს დებულებით (სტატუტი) დადგენილი წესების შესაბამისად. სტატუტით დადგენილ შემთხვევებში ევროკავშირის სასამართლო იკრიბება სრული სასამართლოს სახით.

ინსტიტუციური მემკვიდრეობითობის უზრუნველყოფის მიზნით, სასამართლოს შემადგენლობა როტაციულია ყოველ სამ წელიწადში ერთხელ, სტატუტით დადგენილი პირობების შესაბამისად. როგორც სასამართლოს, ასევე გენერალური სასამართლოს მოსამართლეები თავიანთი შემადგენლობიდან ირჩევენ თავმჯდომარეებს სამი წლის ვადით, ხელახ-

ლა არჩევს შესაძლებლობით. ევროპული სასამართლო ადგენს თავის რეგლამენტს, რომელიც მტკიცდება ევროკავშირის საბჭოს მიერ კვალიფიციური უმრავლესობით.

რაც შეეხება სპეციალიზებულ სასამართლოებს, ისინი იქმნება გენერალურ სასამართლოსთან, ევროპული პარლამენტისა და ევროკავშირის საბჭოს ერთობლივი გადაწყვეტილებით. მათი შექმნის მიზანია გარკვეულ სფეროებში განსაზღვრული ტიპის სარჩელების ან საჩივრების პირველი ინსტანციის წესით განხილვა.

## უფლებამოსილებები და იურისდიქცია

### პირველი ინსტანცია

ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-19 მუხლის თანახმად, ევროკავშირის სასამართლო:

- განიხილავს წევრი ქვეყნების, ევროკავშირის ორგანოების ან ფიზიკური და იურიდიული პირების სარჩელებს;

- წევრი ქვეყნების სასამართლოების მოთხოვნით, იძლევა წინასწარ დადგენილებას ევროპული სამართლის ინტერპრეტაციაზე ან ევროკავშირის ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების კანონიერებაზე;

- წყვეტს ხელშეკრულებებით გათვალისწინებულ სხვა საკითხებს.

ზემოაღნიშნული ზოგადი იურისდიქციის ფარგლებში, ევროკავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებები ერთმანეთისაგან მიჯნავს პირველი და ზემდგომი ინსტანციის სასამართლოების კომპეტენციას. კერძოდ, გენერალური სასამართლო პირველი ინსტანციით განიხილავს სარჩელებს ევროპარლამენტისა და ევროკავშირის საბჭოს მიერ ერთობლივად მიღებული აქტების, კომისიისა და ევროპის ცენტრალური ბანკების აქტების\* და ევროპარლამენტის იმ აქტების კანონიერებასთან დაკავშირებით, რომლებმაც შეიძლება გავლენა იქონიოს მესამე პირებზე.

პირველი ინსტანციის სასამართლოს იურისდიქციაში შედის ასევე წევრი ქვეყნების ან კავშირის ინსტიტუტების სარჩელთა განხილვა, რომლებიც წარდგენილია კომპეტენციის დარღვევით ქმედების შემთხვევაში.

სარჩელები, რომლებიც წარდგენილია ევროპარლამენტის, ევროკავშირის საბჭოს, კომისიის ან/და ევროპული ცენტრალური ბანკის წინააღმდეგ, მათ მიერ დამფუძნებელი ხელშეკრულებების დარღვევით ქმედების განუხორციელებლობის გამო, განიხილება ამავე წესით.

\* აქტებში არ მოიხარება რეკომენდაციები და დასკვნები.

აქვე, პირველი ინსტანციის წესით, გენერალური სასამართლო განიხილავს არასაკონტრაქტო ვალდებულებებიდან გამომდინარე ზარალის ანაზღაურებასთან დაკავშირებულ დავებს, ასევე კისრულობს კავშირის ან მისი სახელით დადებული ხელშეკრულებით განსაზღვრული არბიტრაჟის ფუნქციებს როგორც საჯარო, ასევე კერძო სამართლის სფეროებში.

გენერალური სასამართლოს მიერ პირველი ინსტანციის იურისდიქციის ფარგლებში გამოტანილი გადაწყვეტილებები ექვემდებარება სასამართლოში აპელაციის წესით გასაჩივრებას კანონითა და სტატუტით დადგენილი პირობებისა და ნორმების შესაბამისად.

### *ზემდგომი ინსტანცია*

რაც შეეხება გენერალური სასამართლოს ზემდგომი ინსტანციის იურისდიქციას, იგი განიხილავს სპეციალიზებული სასამართლოების გადაწყვეტილებებს, რომლებიც აპელაციის წესითაა გასაჩივრებული. გენერალური სასამართლოს გადაწყვეტილებები კასაციის წესით საჩივრდება სასამართლოში, განსაკუთრებულ შემთხვევებში.

ძალიან მნიშვნელოვანია წინასწარი დადგენილების მიღებაზე პირველი ინსტანციის სასამართლოს უფლებამოსილება. გენერალური სასამართლო წინასწარ დადგენილებებს გასცემს:

- ა) ევროკავშირის კანონმდებლობის განმარტების მიზნით და
- ბ) ევროკავშირის ორგანოების მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტების კანონიერებასთან დაკავშირებით.

აღნიშნული წინასწარი გადაწყვეტილებები ექვემდებარება სააპელაციო წესით სასამართლოში გასაჩივრებას.

თუ ზემოაღნიშნული რომელიმე საკითხი დასმული იქნება წევრი ქვეყნის ნებისმიერი სასამართლოს ან ტრიბუნალის წინაშე, და თუ სასამართლო ან ტრიბუნალი მიიჩნევს, რომ ამ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღება აუცილებელია, იგი უფლებამოსილია მიმართოს ევროპულ სასამართლოს, შესაბამისად, პირველი ინსტანციის სასამართლოს.

თავის მხრივ, წინასწარი დადგენილების მისაღებად დაწყებული საქმის განხილვისას, თუ პირველი ინსტანციის სასამართლო ჩათვლის, რომ წარმოდგენილი საქმე მოითხოვს პრინციპული მნიშვნელობის გადაწყვეტილებას, რომელიც გავლენას მოახდენს გაერთიანების კანონმდებლობის ერთიანობასა და თანმიმდევრულობაზე, მას შეუძლია საქმე გადასცეს ევროპულ სასამართლოს.

თუ საქმისწარმოება დაწყებულია წინასწარი დადგენილების მისაღებად წევრი ქვეყნის იმ სასამართლოსა თუ ტრიბუნალში განსახილველ საქ-

მესთან დაკავშირებით, რომლის გადაწყვეტილების გამოსწორებაც ეროვნული კანონმდებლობით შეუძლებელია, სასამართლო საქმეს წარმართავს ევროპულ სასამართლოში.

### *პრეიუდიციული პროცედურა*

გაერთიანების სამართლის ერთგვაროვანი განმარტება და გამოყენება, რომლის უზრუნველყოფა ხორციელდება პრეიუდიციული პროცედურით, სასამართლოს დანიშნულების რეალიზაციაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს. იგი, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ეროვნული სასამართლო ორგანოების უფლებაა, მიმართოს უშუალოდ ევროკავშირის სასამართლოს დასკვნის მისაღებად ყველა იმ შემთხვევაში, როდესაც კონკრეტული საკითხის გადაწყვეტისას წარმოიქმნება ეჭვი გამოსაყენებელი ევროკავშირის სამართლის ნორმის განმარტებასთან დაკავშირებით ან ევროკავშირის მეორეული სამართლის ნორმატიულ-სამართლებრივი აქტების მართლზომიერების შესახებ. პრაქტიკაში პრეიუდიციული პროცედურის მნიშვნელობა არ იფარგლება მხოლოდ ევროპული სამართლის ნორმების განმარტების გარკვეული ტექნიკური და არსებითი პარამეტრების გამოვლენითა და დადგენით. არანაკლებ მნიშვნელოვანია ის, რომ კავშირის სამართლის ნორმების განმარტების გზით ევროკავშირის სასამართლოს შეუძლია მისცეს ვრცელი ინტერპრეტაცია ევროგაერთიანების ამა თუ იმ უფლებამოსილების ან პრეროგატივების განხორციელებას, და პირიქით, შეზღუდოს ისინი. ვრცელი განმარტების ხარჯზე სასამართლო ერთდროულად აფართოებს კავშირის გამგებლობის სფეროს და საკუთარ იურისდიქციას.<sup>1</sup>

ევროპული სამართლის თაობაზე არსებულ სამეცნიერო ლიტერატურაში შეიძლება შეგვხვდეს სხვადასხვა, ხშირად არათანხვედრი შეფასება პრეიუდიციული პროცედურის როლისა და მნიშვნელობის შესახებ. მაგალითად, ბრიტანელი პროფესორის, თ. ჰარტლის ფუნდამენტურ გამოკვლევაში მოცემულია პრეიუდიციული პროცედურის თითქმის უარყოფითი შეფასება. იგი განიხილება, როგორც კავშირის სასამართლოს უფლებამოსილების არასაკმარისი ავტორიტეტის რეზულტატი. მისი აზრით, პრეიუდიციული პროცედურის გამოყენება გამოწვეულია იმით, რომ ფედერალური სტრუქტურის სახელმწიფოში მოქმედი უმაღლესი სასამართლო ინსტანციებისაგან განსხვავებით, კავშირის სასამართლოს უფლება არ აქვს, გადასინჯოს ევროპული გაერთიანების წევრი სახელმწიფოების

1 Энтин Л.М., Европейское право, Норма, М., 2004, с. 284.

სასამართლო ორგანოების გადაწყვეტილებები. სხვაგვარად რაიმე სახის იერარქიული დაქვემდებარება კავშირსა და წევრი სახელმწიფოების სასამართლო სისტემებს შორის არ არსებობს. შესაბამისად, პრეიუდიციული პროცედურა კვალიფიცირებულია, როგორც გამოსავალი კავშირის სასამართლოს არც თუ ისე სახარბიელო მდგომარეობიდან.<sup>1</sup>

სრულიად სხვა შეფასებას იძლევა ფრანგი პროფესორი დენი სიმონი. მისი აზრით, პრეიუდიციულ პროცედურაში თავის კონკრეტულ გამოხატულებას პოულობს ერთ-ერთი მთავარი დებულება, რომელიც განსაზღვრავს თავად ინტეგრაციული პროცესის არსს და მიმართულებას – კავშირის სასამართლოსა და წევრი სახელმწიფოების სასამართლო დაწესებულებების თანამშრომლობის უზრუნველყოფას. ავტორი გამომდინარეობს პრეზუმფციიდან, რომ გაერთიანებისა და წევრი სახელმწიფოების სასამართლო ორგანოების პირდაპირი იერარქიული დაქვემდებარებულობა არ შეესაბამება ინტეგრაციის სულსა და საწყისებს. პირდაპირი იერარქიული დაქვემდებარებულობის დადგენა ნიშნავს წევრი სახელმწიფოების ამა თუ იმ უფლებამოსილების უბრალო გადაცემას ინტეგრაციული გაერთიანებისათვის, ხოლო პრაქტიკულად – მთავარი სუვერენული პრეროგატივის დაკარგვას, როგორცაა, დამოუკიდებელი სასამართლო ხელისუფლება. ამ შემთხვევაში პრეიუდიციული პროცედურა არის კავშირის სასამართლოსა და ეროვნული სასამართლო დაწესებულებების თანამშრომლობისა და ურთიერთქმედების უზრუნველყოფის საშუალება, რომელსაც მსხვერპლად არ ეწირება ეროვნული დამოუკიდებელი სასამართლო ხელისუფლება.<sup>2</sup>

პოლიტიკური და დოქტრინული დასკვნების გარდა, რიგი მეცნიერები მიუთითებენ პრეიუდიციული პროცედურის წარმოქმნისა და გამოყენების წმინდა პროცედურული წინამძღვრების არსებობაზე. მოცემულ შემთხვევაში ორ ფაქტორს აქვს გადამწყვეტი მნიშვნელობა: ერთი მხრივ, კავშირის სამართლისა და წევრი სახელმწიფოების ეროვნული სამართლებრივი სისტემების ურთიერთქმედების ერთ-ერთი დამახასიათებელი პრინციპი მდგომარეობს გაერთიანების სამართლებრივი ნორმების უზენაესობის განმტკიცებაში ეროვნული სამართლის ნორმებთან მიმართებაში. მაგრამ თუ კავშირის სამართლის უზენაესობის პრინციპი მოქმედებს სამართლებრივ სისტემებს შორის ამ საკითხში, რაც შეეხება სასამართლოებს შორის ურთიერთობებს, რომლებიც უზრუნველყოფენ ამ პრინციპის გამოყენებას, უზენაესობის პრინციპი არ მოქმედებს. ასეთ პირობებში წარმოიქმნება განსაკუთრებული პროცედურის არსებობის აუ-

1 Энтин Л.М., Европейское право, Норма, М., 2004, с. 284.

2 იქვე, с. 284.

ცილებლობა, რომელიც შესაძლებლობას მისცემდა სასამართლოებს, გადაწყვიტონ წარმოქმნილი წინააღმდეგობა კავშირის სასამართლოსა და წევრი სახელმწიფოების სასამართლოებს შორის თანამშრომლობის მეშვეობით.

სხვაგვარად, აუცილებელია პროცედურა, რომელიც შესაძლებელს გახდიდა კონფლიქტის აცილებას სხვადასხვა დონის სასამართლო სისტემებს შორის (ინტეგრაციულსა და ეროვნულს) და უზრუნველყოფდა მათ თანამშრომლობას. სწორედ ამას ემსახურება პრეიუდიციული პროცედურა.

### **დავების სხვადასხვა სახეობები: ადმინისტრაციული, სამოქალაქო, საარბიტრაჟო, სისხლის სამართალი, საკონსტიტუციო**

ევროკავშირის სასამართლოს იურისდიქციაში შედის დავების განხილვა, რომლებიც ეხება წევრი ქვეყნის მიერ ვალდებულების შეუსრულებლობას ევროპული საინვესტიციო ბანკის სტატუსის შესაბამისად.

აღნიშნულის გარდა, ევროკავშირის სასამართლო იურისდიქცია მოიცავს წევრ ქვეყნებს შორის ნებისმიერი დავის განხილვას, რომელიც უკავშირდება ევროგაერთიანების ხელშეკრულებას, თუ დავა მას გადაეცა მხარეებს შორის დადებული სპეციალური შეთანხმების საფუძველზე.

თუ ევროკავშირის ხელშეკრულებით იურისდიქცია მიკუთვნებული აქვს ევროკავშირის სასამართლოს, დავები, რომლებშიც კავშირი მხარეა, ამ საფუძველით არ არის გამორიცხული წევრი ქვეყნების სასამართლოს იურისდიქციისაგან.

სასამართლო აღჭურვილია უფლებამოსილებით, რომელიც შესაძლებლობას აძლევს მას, განიხილოს წევრი სახელმწიფოს, საბჭოს ან კომისიის მოქმედებების წინააღმდეგ მიმართული სარჩელები, რომ ესა თუ ის სამართლებრივი აქტი კავშირის სამართლის ფარგლებში მიღებულია დადგენილი კომპეტენციის, პროცესუალური ნორმების, დამფუძნებელი ხელშეკრულებების დარღვევით. ხელისუფლების ბოროტად გამოყენებასთან დაკავშირებით, სასამართლო აღჭურვილია უფლებამოსილებით, მიიღოს წინასწარი გადაწყვეტილებები. გარდა ამისა, სასამართლო აღჭურვილია რიგი სხვა უფლებამოსილებებით, რომლებიც ტრადიციულად დამახასიათებელია საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის.<sup>1</sup>

1 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 143.



### *ადმინისტრაციული სასამართლო*

ევროკავშირის სასამართლო გამოდის ადმინისტრაციული სასამართლოს როლშიც. ნებისმიერ ფიზიკურ ან იურიდიულ პირს შეუძლია მიმართოს მას სარჩელით, რომელიც სადავოს ხდის გადაწყვეტილებას, რომელიც მიღებულია პერსონალურად ამ პირის მიმართ და გადაწყვეტილებებს, თუმცა მიღებულია რეგლამენტის ან გადაწყვეტილების ფორმით, მიმართული სხვა პირის მიმართ, მაგრამ მიუხედავად ამისა, უშუალოდ და პერსონალურად ეხება მომჩივანს. სასამართლო ასევე კომპეტენტურია, გადაწყვიტოს ნებისმიერი დავა კავშირსა და მათ მოსამსახურეებს შორის იმ პირობების ფარგლებში და დაცვით, რომლებიც გათვალისწინებულია დაქირავებისა და მუშაობის საშტატო რეგლამენტით ან წესებით.<sup>1</sup>

### *სისხლის სამართლის სასამართლო*

სასამართლო ასევე ახორციელებს ფუნქციებს, რომლებიც შესაძლებლობას იძლევა, მასზე ვისაუბროთ გარკვეულწილად, როგორც სისხლის სამართლისა და დისციპლინურ სასამართლოზე. იგი განიხილავს და იღებს გადაწყვეტილებებს ევროკომისიის წევრებისა და მოსამართლეების თანამდებობიდან გადაყენების, გამოწვევის ან შეცვლის თაობაზე.

### *სამოქალაქო სასამართლო*

სასამართლოს უფლებამოსილებებს შორის არის ისეთებიც, რომლებიც წინასწარ განსაზღვრავს მის ფუნქციონირებას სამოქალაქო სასამართლოს სახით. სასამართლო უფლებამოსილია, განიხილოს დავები, რომლებიც შეეხება ზიანზე პასუხისმგებლობასა და ზარალის ანაზღაურებას. სამართლის საერთო პრინციპებთან შესაბამისობაში, რომელიც მოქმედებს ყველა წევრ სახელმწიფოში, კავშირი ვალდებულია, აანაზღაუროს ზარალი, რომელიც მიყენებულია მისი ორგანოების ან მოსამსახურეების მიერ თავიანთი მოვალეობების შესრულებისას.

### *საარბიტრაჟო სასამართლო*

ევროკავშირის სასამართლო გვევლინება, როგორც საარბიტრაჟო სასამართლო, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებებს საარბიტრაჟო პირობის საფუძველზე, რომელსაც შეიცავს საჯარო-სამართლებრივი ხელშეკრულებები.

1 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 143.

ბა ან კერძო სამართლებრივი კონტრაქტი, რომელიც დაიდება კავშირის მიერ ან მისი სახელით. როგორც უკვე აღინიშნა, სასამართლოს უფლება აქვს, მიიღოს გადაწყვეტილება ნებისმიერი დავის თაობაზე, რომელიც წარმოიქმნება წევრ სახელმწიფოებს შორის დამფუძნებელი ხელშეკრულების შინაარსის თაობაზე, იმ პირობით, რომ წევრი სახელმწიფოები დათანხმდნენ, დაუქვემდებარონ დავის გადაწყვეტა სასამართლოს იურისდიქციას საარბიტრაჟო განხილვის შესახებ, ხელშეკრულების საფუძველზე.

### *საკონსტიტუციო სასამართლო*

სასამართლო ასევე შეიძლება მოგვევლინოს, როგორც საკონსტიტუციო ორგანო, რომლის დასკვნას ენიჭება განსაკუთრებული იურიდიული ძალა. დასკვნა ბევრი მიმართულებით იღებს სავალდებულო ხასიათს.<sup>1</sup>

ევროგართიანების შესახებ ხელშეკრულების 218-ე მუხლის მე-11 პუნქტის თანახმად, ევროპარლამენტი, საბჭო, ევროპული კომისია ან წევრი სახელმწიფო უფლებამოსილია მიმართოს ევროკავშირის სასამართლოს კავშირსა და მესამე ქვეყანას ან საერთაშორისო ორგანიზაციას შორის გასაფორმებელი ნებისმიერი შეთანხმების ევროკავშირის ხელშეკრულებასთან შესაბამისობის თაობაზე დასკვნის მისაღებად. ამ თვალსაზრისით, სასამართლო სულ მცირე, ფლობს ნაწილობრივ პასუხისმგებლობას საერთაშორისო სამართლის კანონიერების მონიტორინგზე.

თუ ევროკავშირის სასამართლო დაადგენს, რომ წევრმა ქვეყანამ არ შეასრულა კავშირის ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულება, წევრ ქვეყანას მოეთხოვება აუცილებელი ღონისძიებების გატარება სასამართლოს გადაწყვეტილების აღსასრულებლად. სათანადო ზომების მიუღებლობის შემთხვევაში, უკვე კომისია იღებს მოტივირებულ დასკვნას სასამართლო გადაწყვეტილების შეუსრულებლობის საკითხებთან დაკავშირებით. თუ წევრი ქვეყანა კვლავ არ მიიღებს აუცილებელ ზომებს სასამართლო გადაწყვეტილების აღსასრულებლად კომისიის მიერ დადგენილ ვადაში, კომისია უფლებამოსილია საქმე წარმართოს სასამართლოში, რომელიც უკვე შეეხება ერთჯერადი ან მრავალჯერადი საჯარიმო სანქციების დაკისრებას წევრი ქვეყნისათვის. ამ საკითხზე გადაწყვეტილებას იღებს სასამართლო.

თუ სასამართლოში წარდგენილი სარჩელი კავშირის ორგანოს აქტის გაუქმებაზე დასაბუთებულია, სასამართლო ამ აქტს ცნობს ბათილად. შესაბამისად, ინსტიტუტი, რომლის აქტიც ბათილად იქნა ცნობილი, ან მი-

1 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 144.

სი უმოქმედობა მიჩნეულ იქნა უკანონოდ, ვალდებულია, მიიღოს შესაბამისი ზომები, რათა აღასრულოს სასამართლო გადაწყვეტილება.

ევროკავშირის სასამართლოს იურისდიქცია შეზღუდულია საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში, მცირე გამონაკლისის გარდა, რომელიც ეხება მოქალაქის უფლებების შეზღუდვას.

რაც შეეხება თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სფეროს, ევროკავშირის სასამართლოს არ აქვს იურისდიქცია, განიხილოს წევრი ქვეყნების სამართალდამცავი ორგანოების ქმედებების კანონიერება ან შესაბამისობა, ან სხვა საკითხები, რომლებიც წევრი ქვეყნების კომპეტენციას მიეკუთვნება კანონიერების დასაცავად და საშინაო უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად.

სასამართლო აღასრულებს საზედამხედველო კონტროლს ინსტიტუტებს შორის კომპეტენციის დანაწილებაზე და ასევე წევრ ქვეყნებსა და ევროკავშირს შორის უფლებამოსილებათა დანაწილებაზე.<sup>1</sup>

ამდენად, სასამართლომ შექმნა სისტემა, რომელიც ძალზე წააგავს საყოველთაოდ აღიარებული ფედერალური სისტემის უზენაესი სასამართლოს უფლებამოსილებას, გააუქმოს შტატის კანონმდებლობა, რომელიც ეწინააღმდეგება ფედერალურ კონსტიტუციას.<sup>2</sup>

ბრიტანელი მეცნიერი, ენტონ არნული ამტკიცებს, რომ ფაქტობრივად, სასამართლოს აქვს ნიშანდობლივი იურისდიქცია, რომელსაც იგი მიიჩნევს შესაფერისად ხელშეკრულებების შესაბამისად სამართლებრივი მოწესრიგების სისტემაში ხარვეზების აღმოსაფხვრელად. მისი თვალსაზრისით, სასამართლოს იურისდიქციული ფარგლების გაფართოებაში სასამართლო არ მოქმედებს სხვა ინსტიტუტებისაგან განსხვავებულად, რომლებმაც დე ფაქტო გაიფართოვეს თავიანთი უფლებამოსილებები პოლიტიკური იმპერატივების საპასუხოდ.<sup>3</sup>

ევროკავშირის სასამართლოს საქმიანობის ძირითადი მიმართულებების მოკლე მიმოხილვა აჩვენებს, რომ მას აქვს მრავალი ნიშანი, რომელიც დამახასიათებელია ეროვნული სასამართლოსათვის. იგი განასახიერებს კავშირში დამოუკიდებელ სასამართლო ხელისუფლებას, რომელიც აუცილებელია ერთიანი მართლწესრიგის დაცვის უზრუნველსაყოფად. ევროკავშირის სასამართლოს რეფორმების მწირი ისტორიიდან ჩანს, რომ იგი ჩაფიქრებული იყო და ვითარდებოდა კლასიკური სასამართლო ორგანოების სულისკვეთებით.<sup>4</sup>

1 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 108.

2 Shaw, Jo, Law of the European Union, third edition, Palgrave law masters, 2000, p. 30.

3 იქვე, p. 157.

4 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 144.

## საქმიანობის წესი

წვერი ქვეყნების ან ევროკავშირის ინსტიტუტების მიერ წარდგენილი სარჩელების შემთხვევაში სასამართლო მართავს პლენარულ სხდომებს. სხვა შემთხვევაში სასამართლო ქმნის პალატებს, რომლებიც შედგება 3 ან 5 მოსამართლისაგან.

დიდი პალატა შედგება 15 მოსამართლისაგან. დიდი პალატის სხდომა იმართება მხარედ წარმოდგენილი წვერი ქვეყნის ან კავშირის ინსტიტუტის მოთხოვნით. სასამართლოს სრული შემადგენლობით სხდომა იმართება სტატუტით დადგენილი საქმეების განხილვისას, თუმცა, სასამართლო უფლებამოსილია, საკუთარი ინიციატივითაც გამართოს სხდომა სრული შემადგენლობით.

გადაწყვეტილება მიღებულად ითვლება განხილვაში მონაწილე მოსამართლეთა კენტი რაოდენობის ხმით. 3 და 5 მოსამართლისაგან შემდგარი პალატა გადაწყვეტილებას იღებს არანაკლებ სამი მოსამართლის ხმით. დიდი პალატის გადაწყვეტილება მიიღება 9 მოსამართლის მონაწილეობით. სრული შემადგენლობით გამართულ სასამართლო სხდომაზე გადაწყვეტილებები მიიღება 15 მოსამართლის ხმით.

სასამართლოში საქმის განხილვა მიმდინარეობს ევროკავშირის ოფიციალურ ენაზე. სამუშაო ენად კი ფრანგულია დადგენილი.

ევროკავშირის სასამართლოში შეტანილ სარჩელებს სუსპენზიური ეფექტი არ აქვს. თუმცა, სასამართლოს, თუ იგი ამას მიიჩნევს მიზანშეწონილად, შეუძლია მოითხოვოს გასაჩივრებული აქტის მოქმედების შეჩერება.

## დასკვნა

ევროკავშირის სასამართლო მეორეა კავშირის ინსტიტუტებიდან კომისიის შემდეგ, რომელიც მოქმედებს ინდივიდუალური წვერი ქვეყნის ინტერესებისგან დამოუკიდებლად. მას დახმარებისათვის შეიძლება მიმართოს ნებისმიერმა ფიზიკურმა და იურიდიულმა პირმა და არა მხოლოდ წევრმა ხელისუფლებამ. სასამართლოს შეუძლია, ზედამხედველობა გაუწიოს საბჭოსა და კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების კანონიერებას და წვერი სახელმწიფოები ვალდებული არიან, მიიღონ ზომები სასამართლო გადაწყვეტილების აღსასრულებლად.<sup>1</sup>

ევროკავშირის ინსტიტუტების სისტემაში ევროკავშირის საბჭო, კომი-

1 Archer, Clive, Organizing Europe-the institutions of integration, Aberdeen, UK, Edward Arnold, 1994, p. 11.

სია და პარლამენტი მეცნიერთა უმრავლესობის მიერ კლასიფიცირებულია, როგორც პოლიტიკური ინსტიტუტები. მათგან განსხვავებით, ევროკავშირის სასამართლო გამოდის, როგორც არაპოლიტიკური ხასიათის სპეციალური ინსტიტუტი.<sup>1</sup>

ფორმულა, რომელიც გამოყენებულია ხელშეკრულებებში, ერთი შეხედვით ქმნის სასამართლოს იურისდიქციისა და უფლებამოსილების შეზღუდვის შთაბეჭდილებას. რეალურად საქმე სხვაგვარადაა. ევროკავშირის სასამართლო მიეკუთვნება იმ ინსტიტუტთა რიცხვს, რომელთა ზეეროვნული ბუნება აშკარაა. ეს ინსტიტუტი მთლიანად დამოუკიდებელია წევრი სახელმწიფოებისაგან და მისი გადაწყვეტილება წევრი ქვეყნებისათვის სავალდებულოა.

ასეთი სასამართლო ორგანოს შექმნით წევრი სახელმწიფოები შეეცადნენ, მკაფიოდ განესაზღვრათ მისი საქმიანობის დეტალები. ამასთან ერთად, მოცემული ფორმულა (“ევროკავშირის შესახებ” ხელშეკრულების მე-19 მუხლი) საუბრობს იმაზე, რომ სწორედ სასამართლო უზრუნველყოფს ევროკავშირის სამართლის ნორმების ერთგვაროვან განმარტებასა და გამოყენებას.

ეს ნიშნავს, რომ სასამართლოს იურისდიქცია, პირველ რიგში, ვრცელდება ყველა იმ დარგზე, რომლებიც მიეკუთვნება კავშირის გამგებლობას. ევროკავშირის სასამართლო პრაქტიკა ადასტურებს, რომ ყველა იმ შემთხვევაში, როდესაც სასამართლოს აზრით, შეეცადნენ, თავი აერიდებინათ ევროპული სამართლის ნორმების ერთგვაროვანი გამოყენებისაგან, იმ პრინციპის დასაცავად, რომელიც ადგენს ეროვნული და ევროპული სამართლის ნორმათა ურთიერთშესაბამისობას, ასეთი აქტები ან ქმედება სასამართლომ ცნო ევროკავშირის სამართლის საწინააღმდეგოდ, მაშინაც კი, როდესაც საქმე ეხებოდა ეროვნულ კონსტიტუციურ ნორმებს.<sup>2</sup>

ევროკავშირის სასამართლოს ზესახელმწიფოებრივი ბუნება უშუალოდ გამომდინარეობს იქიდან, რომ კავშირის სამართლის ინტერპრეტაციისა და გამოყენების უფლებამოსილება რეალიზდება გადაწყვეტილების უმრავლესობით მიღების გზით. ეს პროცესი ეყრდნობა მხოლოდ სამართლის მისეულ ინტერპრეტაციასა და მართლმსაჯულებას. მას ევროკავშირის იურიდიული ბუნების ერთადერთ მაკონტროლებელ ორგანოდ მიიჩნევენ.<sup>3</sup>

ა. სკედი ევროკავშირში ხედავს უზენაესი სასამართლოს არსებობის საჭიროებას და ასკვნის, რომ ამჟამინდელი სასამართლო ავლენს დიდ ინ-

1 Энтин Л.М., Европейское право, Норма, М., 2004, с. 284.

2 იქვე, с.153.

3 Weidenfeld, Warner, Wessels, Wolfgang, Europe from A to Z-guide to European integration, Institute für Europäische Politik, Belgium, 1997, p. 121.

სტიტუციურ თვითინტერესს.<sup>1</sup>

“ევროპას ესაჭიროება უზენაესი სასამართლო. წევრი სახელმწიფოების რაოდენობა, მათი სამართლებრივი ტრადიციების განსხვავება და მინდობილი ინტერესები განაპირობებს უზენაესი სასამართლოს არსებობის აუცილებლობას შემდგომი ეკონომიკური ერთიანობისათვის. მან ასევე უნდა უზრუნველყოს ევროპაში სამოქალაქო უფლებების დაცვა და ხელი შეუწყოს ევროპის ქვეყნებს მშვიდობის შენარჩუნებაში. დემოკრატია დამოკიდებულია კანონიერებაზე, და თუ რომელი ნორმაა კანონიერი, მხოლოდ ევროპულმა სასამართლომ უნდა გადაწყვიტოს.”<sup>2</sup>

დღესდღეობით, მეორე მხრივ, ევროპულ სასამართლოს აქვს ინსტიტუციური თვითინტერესი კავშირის ინსტიტუტების კომპეტენციის გაფართოებაში, კანონმდებლობის ტელეოლოგიური ინტერპრეტაციის მიღებით. სასამართლოს ასევე აქვს მიდრეკილება, რომ გააფართოვოს ევროკომისიის ამჟამინდელი უფლებამოსილებები და უფლებელყოს სასამართლო სიმკაცრის განხორციელება. არსებული ხელშეკრულებების ჩარჩოებში არის არასაკმარისი პირობა, რომ თავს მოხვეულ იქნეს *ultra vires* დოქტრინა<sup>3</sup> ან წახალისდეს სასამართლო, მისდიოს ევროკანონმდებლობის ზუსტ განმარტებას. ბოლოს, როგორც დღესდღეობითაა დადგენილი, სასამართლოს არ აკისრია პასუხისმგებლობა, უზრუნველყოს სამოქალაქო უფლებები”.<sup>4</sup>

შედეგად, ა. სკედი წარმოადგენს შემდეგ წინადადებებს სასამართლო რეფორმისათვის:

1. ევროსასამართლომ უნდა უზრუნველყოს ევროპული კანონმდებლობის კანონიერება, რომელიც შემოთავაზებულია “ევროპული კაბინეტის” მიერ;
2. სასამართლო უზრუნველყოფს, რომ “ევროპულმა კაბინეტმა” და ევროკომისიამ არ იმოქმედონ *ultra vires*;
3. სასამართლომ უნდა უზრუნველყოს ევროკავშირის ხელშეკრულებისა და ყველა ევროპული კანონმდებლობის ზუსტი ინტერპრეტაცია;
4. სასამართლომ უნდა უზრუნველყოს ადამიანის უფლებათა შენარჩუნება გაერთიანებაში ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის განმტკიცებით;
5. წევრი ქვეყანა, რომელიც ხელს არ უწყობს ადამიანის უფლებათა დაცვას, უნდა გაირიცხოს კავშირიდან სასამართლოს ინიციატივით.

1 Coffey, Peter, *The future of Europe*, Edward Elgar Publishing Limited, 1995, p. 84.

2 იქვე, p. 84.

3 კომპეტენციის გადაჭარბებით განხორციელებული ქმედება.

4 იქვე, p. 84.

ამ ჩამონათვალს, თავის მხრივ, პიტერ კოფიმ დაამატა საკითხი სააკუელაციო სასამართლო ინსტანციის შექმნის შესახებ, რომელიც უნდა შემდგარიყო ეროვნული პარლამენტების ზედა პალატების წარმომადგენლებისაგან.<sup>1</sup>

თუ შევეცდებით, მოკლედ განვსაზღვროთ სასამართლოს დანიშნულება ინსტიტუციურ სისტემაში, მას შეიძლება ვუწოდოთ მთავარი სამართალდამცავი ორგანო, რომელიც დგას ინტეგრაციის ბურჯისა და ერთდროულად კავშირის განვითარებადი სამართლის სადარაჯოზე.<sup>2</sup>

გაერთიანების ინსტიტუციურ სისტემაში სასამართლოს გამოჩენა იმთავითვე ემსახურებოდა ერთ-ერთ ხშირად მოყვანილ არგუმენტს კავშირის უპირატესად საჯარო-სამართლებრივი ბუნების შესახებ. თუ ხელისუფლების დანაწილების თეორიის პოზიციიდან, რომელიც გათვალისწინებულია, როგორც წესი, თანამედროვე სახელმწიფოს საფუძვლებში, ძნელია მკაფიოდ გაიმიჯნოს კავშირში საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციები, ვინაიდან ეს ფუნქციები მჭიდროდაა გადახლართული და არ შეესაბამება სახელმწიფო ინსტიტუტების ტრადიციულ სისტემას, სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობა და განცალკევებულობა თვალნათლივ დასტურდება. ეს განხორციელებულია სახელმწიფოსათვის დამახასიათებელი ფორმებითა და მეთოდებით, დამოუკიდებელი სასამართლო ორგანოს შექმნის გზით.<sup>3</sup>

ამასთან, საჭიროა აღინიშნოს, რომ სასამართლოს სამართალშემოქმედებითი აქტიურობა ვითარდება არათანაბრად. ინტენსიური აქტიურობის პერიოდს მოსდევს პასიურობის ხანა. ეს არ ნიშნავს, რომ სასამართლომ შეამცირა განსახილველი საქმეების რაოდენობა ან უპირატესად დაკავებულია “წვრილმანებით”, მაგრამ შეამცირა “ხმამაღალი” გადაწყვეტილებები. საინტერესოა, თუ რაში მდგომარეობს მსგავსი ევოლუციის მიზეზი. გამორიცხული არ არის, რომ თავისი როლი შეასრულა ზოგიერთი წევრი სახელმწიფოს რიგი პოლიტიკური მოღვაწეების კრიტიკულმა გამოსვლებმა, რომლებიც კიცხავდნენ სასამართლოს ზედმეტი აქტიურობისათვის, რომელიც ასახავდა მისწრაფებას, შეეცვალა კანონმდებლობა, ეკარნახა სახელმწიფოებისთვის საკუთარი ნება.

სასამართლო თავისი გადაწყვეტილებებით, როგორც წესი, იცავდა გაერთიანებისა და კავშირის ინტერესებს და გამოდიოდა ცალკეული ქვეყნის ინტერესების წინააღმდეგ. ყოველ შემთხვევაში, მოსამართლეების გვერდის ავლით არ შეეძლო, გაეგლო პოლიტიკოსების შეუმჩნეველ

1 Coffey, Peter, *The future of Europe*, Edward Elgar Publishing Limited, 1995, p. 84.

2 Топорнин, Б.Н., *Европейское право*, М., Юрист, 1998, с. 138.

3 იქვე, с. 141.

მწვავე კამათს ევროკავშირის ბუნებასთან, ეროვნული და ზეეროვნული კომპონენტების თანაფარდობასთან დაკავშირებით და სხვა არსებით და პრინციპულ საკითხებს.<sup>1</sup>

თუმცა, ვფიქრობთ, საქმე საკუთარი დაწესებულებების მომავალთან დაკავშირებით მოსამართლეთა შიშში როდია. სასამართლოს “თავმდაბალი” ქცევის მიზეზები იმალება უფრო იმაში, რომ სასამართლოს სამართალშემოქმედებითი პოტენციალის გამოყენების მოთხოვნილება უფრო მძაფრად სწორედ ინტეგრაციის ადრეულ ეტაპზე იგრძნობოდა. მაშინ საჭირო იყო სწრაფად გაეცათ პასუხი ბევრ ახალ კითხვაზე, რომლებიც გაჩნდა ინტეგრაციის გაშლის გამო. დღეს კავშირის მართლწესრიგის პრინციპული საკითხები ძირითადად და უმთავრესად გადაწყვეტილია. არ უნდა გამოირიცხოს, თუმცა, ინტეგრაციის განვითარების ახალ ეტაპზე სასამართლოს კვლავ მოუხდება დროის მიერ დასმული სამართლის რთული საკითხების გადაწყვეტა.

ძლიერი და ეფექტიანი სასამართლო ხელისუფლება კავშირის ის თვალნათელი ნიშანია, რომელიც მკვეთრად განასხვავებს მათ ტრადიციული საერთაშორისო ორგანიზაციებისაგან და, პირიქით, აახლოებს მას სახელმწიფოებრივ მოდელთან. არც ერთ სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციას არ ჰქონია მსგავსი რამ თავის სტრუქტურაში.<sup>2</sup>

ცალკე აღნიშვნას იმსახურებს ევროკავშირის სასამართლოს, როგორც საერთაშორისო სასამართლოს სახესხვაობის განმარტება. როგორც ცნობილია, ჰააგის საერთაშორისო სასამართლო, როგორც წესი, საქმეებს განსახილველად წარმოებაში იღებს მხოლოდ სახელმწიფოთა აშკარად გამოხატული თანხმობისას, რომლებიც წარმოადგენენ დავის მხარეებს. ევროკავშირის სასამართლოს მსგავსი შეზღუდვები არ გააჩნია. მას უფლება აქვს, განიხილოს სხვადასხვა საქმეები, მათ შორის, რომლებიც ეხება დავებს წევრ სახელმწიფოებს შორის, გამოთქვას საკუთარი მოსაზრება საერთაშორისო ხელშეკრულების თაობაზე კავშირსა და ერთ ან რამდენიმე სახელმწიფოს ან საერთაშორისო ორგანიზაციას შორის. ამიტომ, ჭეშმარიტებასთან გაცილებით ახლოს უნდა იყვნენ ისინი, რომლებიც ევროპული სასამართლოს ბუნებაში ხედავენ ორიგინალურ ნიშნებს, უფრო ეროვნულ, ვიდრე საერთაშორისო სასამართლოს მსგავსს.<sup>3</sup>

ჩამოყალიბების დღიდან ევროპული სასამართლო ასრულებს ცენტრალურ როლს ევროკავშირის კანონზე დაფუძნებულ გაერთიანებად გარდაქმნაში. იგი მომავალშიც შეუწყობს ხელს გაერთიანების ნორმების

1 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 142.

2 იქვე, с. 143.

3 იქვე, с. 142.



შემდგომ განვითარებას, რაც გააუმჯობესებს ევროპული ინტეგრაციის სამართლებრივ ხარისხს. სასამართლოს გადაწყვეტილებები ავსებს კავშირის კანონმდებლობის ხარვეზებს, რომლებიც მუდამ განიხილებოდა წევრი ქვეყნებისაგან სრულიად დამოუკიდებელ, საკუთრივ სამართლებრივ სისტემად, და რომლებიც ექვის შემთხვევაში, უნდა განმარტებულიყო გაერთიანების სასარგებლოდ, მისი ინტეგრაციის მიზნებისა და მოქალაქეების სასარგებლოდ.<sup>1</sup>

ევროპული სასამართლო მნიშვნელოვანი ინსტიტუტია, თუმცა, იგი არ არის ევროპული გადაწყვეტილების პროცედურის იერარქიული კომპონენტი.<sup>2</sup> ეს გამოხატავს სასამართლოს არსებით ბუნებას. შეცდომაა მისი შედარება საკონვენციო, მიუკერძოებელ სასამართლოსთან.

ევროპული სასამართლო თავის არსებით მიზანს ხედავს ისეთი გადაწყვეტილებების მიღებაში, რომლებიც ხელს შეუწყობს ევროპული ინტეგრაციის პროცესს “ყველაზე უფრო მჭიდრო კავშირის” შექმნის დასახმარებლად. აღნიშნულის დამადასტურებელი ფაქტია სასამართლოს შემადგენლობა: მოსამართლეთა უმრავლესობა მანამდე არასოდეს ყოფილა მოსამართლე საკუთარ ქვეყანაში, ხოლო ბევრი მათგანი წარმოდგენილია პოლიტიკური სპექტრიდან. ევროპული სასამართლოს მოსამართლეობა ქვეყნებში აღიქმება, როგორც პოლიტიკური დანიშვნა.<sup>3</sup>

ზოგადად, ევროკავშირის სასამართლომ მისდია სამართლებრივი ინტეგრაციის პოლიტიკას, რითაც მნიშვნელობა მიანიჭა სახელშეკრულებო კონტურებს და ამით გააძლიერა გაერთიანების კანონმდებლობის ეფექტიანობა, ხელი შეუწყო მის ინტეგრირებას ეროვნულ სამართლებრივ სისტემებში. რადგან გადაჭარბებული კონცენტრაცია სასამართლოზე თავიდან უნდა იქნეს აცილებული, მისი, როგორც ინტეგრაციის პროცესში მოქმედი სუბიექტის როლი მაინც უნდა იქნეს აღიარებული. ამ როლის ბუნება განხილულია როგორც პოლიტიკური მეცნიერების, ასევე იურისტების მიერ.

ლიბერალ-სახელმწიფოთაშორისი მიმდინარეობის მომხრეთა მთავარი გზავნილი არის ის, რომ ინტეგრაციის მიღმა მთავარი მამოძრავებელი ძალა არიან სახელმწიფოები, რომ ზეეროვნული მოქმედი სუბიექტები არიან პირველის განკარგულებაში და მათ დამოუკიდებლად მცირე გავლენა აქვთ ინტეგრაციაზე. ზეეროვნული ინსტიტუტები განხილულია, როგორც წევრი ქვეყნების აგენტები, და ეს უკანასკნელი მათ გადასცე-

1 Weidenfeld, Warner and Wessels, Wolfgang, Europe from A to Z-guide to European integration, Institute fur Europäische Politik, Belgium, 1997, p. 122.

2 Andersen, Sveis, Eliassen, Kjella, Making policy in Europe, the europeification of national policy-making, Sage, 1994, p. 21.

3 Hill, Stephen, Thatcher, Margaret, Tebbit, Norman, Seguine, Philippe and others, Visions of Europe-summing up the political choices, Duckworth, 1993, p. 106.

მენ შესაბამის უფლებებს საკუთარი თვითინტერესებისათვის. ამდენად, ევროპული სასამართლოს უფლებამოსილება რაციონალიზებულია და ამით აღმოიფხვრება შესაძლებლობა, რომ სისტემას ძირი გამოეთხაროს წევრი ქვეყნების მიერ, როდესაც ისინი ეცდებიან წევრობით მისაღები სარგებლის გამოყენებასა და შესაბამისი ვალდებულების შესრულებისაგან თავის არიდებას.<sup>1</sup>

## 6.6 აუდიტორული სასამართლო<sup>2</sup>

აუდიტორული სასამართლო “ევროკავშირის შესახებ” ხელშეკრულებით აყვანილია ევროკავშირის ინსტიტუტის რანგში და წარმოადგენს ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ორგანოს ინსტიტუციურ შვიდეულში.

აუდიტორული სასამართლოს უშუალო ამოცანა ერთი წინადადებითაა გამოხატული ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 285-ე მუხლში, სადაც მითითებულია, რომ იგი ახორციელებს კავშირის აუდიტს.

### შემადგენლობა

აუდიტორული სასამართლოს შემადგენლობა განისაზღვრება თითოეული წევრი ქვეყნიდან ერთი წარმომადგენლით. სხვა ინსტიტუტებთან შედარებით, აუდიტორული სასამართლოს შემადგენლობა სპეციალიზებულია და აუდიტორის თანამდებობა შეიძლება დაიკავოს მხოლოდ ისეთმა პირმა, რომელიც თავის სამშობლოში მუშაობდა ან მუშაობს გარე აუდიტის ორგანოებში ან რომელიც ამ თანამდებობისთვის განსაკუთრებით კვალიფიციურია.

რა თქმა უნდა, მათი მიუკერძოებლობა და დამოუკიდებლობა ექვემდებარება უნდა იყოს. აუდიტორები უფლებამოსილებისა და მოვალეობათა შესრულების დროს მოქმედებენ მხოლოდ კავშირის ინტერესების შესაბამისად, მათთვის აკრძალულია რაიმე ინსტრუქციის მიღება ნებისმიერი ხელისუფლის ან ორგანოსაგან. ისინი ვალდებული არიან, თავი შეიკავონ

1 Craig, Paul, De Burca, Grainne, *Eu Law, text, cases and materials*, fourth edition, Oxford University Press, 2008, p. 75.

2 უმაღლესი აუდიტორული ორგანო.

მათ თანამდებობასთან შეუთავსებელი მოქმედებისაგან.

აუდიტორული სასამართლოს წევრები ინიშნებიან 6 წლის ვადით. ევროკავშირის საბჭო, ევროპარლამენტთან კონსულტაციის შემდეგ, კვალიფიციური უმრავლესობით ამტკიცებს წევრთა სიას, რომელიც შედგენილია თითოეული წევრი ქვეყნის წინადადების შესაბამისად. აუდიტორული სასამართლოს წევრის უფლებამოსილების ვადა ექვემდებარება განახლებას. მათი უფლებამოსილების ვადის გასვლის, ან გარდაცვალების შემთხვევების გარდა, მათი უფლებამოსილება შეიძლება შეწყდეს მათი გადადგომის, ან სასამართლოს მიერ შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღების შედეგად. ვაკანსია ივსება უფლებამოსილებაშეწყვეტილი წევრის უფლებამოსილების დარჩენილი ვადით.

აუდიტორული სასამართლოს წევრები თავიანთი შემადგენლობიდან ირჩევენ თავმჯდომარეს 3 წლის ვადით, რომელიც შესაძლოა ხელახლა იქნეს არჩეული უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის შემდეგ.

აუდიტორული სასამართლო კოლეგიური ორგანოა. ამდენად, ყოველწლიური და სპეციალური მოხსენებები, ასევე დასკვნები მიიღება ხმათა უმრავლესობით.

### უფლებამოსილება

რაც შეეხება აუდიტორული სასამართლოს კომპეტენციას, იგი ამოწმებს კავშირის ბიუჯეტსა და ფინანსებს, სწავლობს კავშირის მიერ შექმნილი ორგანოების, სუბსიდირებული ინსტიტუტების შემოსავლებსა და ხარჯებს იმდენად, რამდენადაც შესაბამისი დამფუძნებელი ხელშეკრულება არ კრძალავს ამგვარ შემოწმებას.

აუდიტორული სასამართლო უზრუნველყოფს ევროპარლამენტსა და ევროკავშირის საბჭოს დამოუკიდებელი რწმუნებით ანგარიშების სისრულესა და სისწორეზე და ტრანსაქციების კანონიერებაზე. ანგარიშები ქვეყნდება ევროკავშირის ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში.

უფრო კონკრეტულად, აუდიტორული სასამართლო ამოწმებს, მიღებულ იქნა თუ არა ყველა შემოსავალი, გაწეული იქნა თუ არა ხარჯები კანონიერად და შესაბამისი წესით, რამდენად უზრუნველყოფილია და ფუნქციონირებს ფინანსური მართვის ჯანსაღი სისტემა.

აუდიტორული სასამართლო ყოველი ფინანსური წლის დასრულები-სას ადგენს წლიურ ანგარიშს, რომელიც ეგზავნება კავშირის სხვა ინსტიტუტებს და ქვეყნდება ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში შესწავლილი ინსტიტუტების საპასუხო კომენტარებთან ერთად. აღნიშნულის გარდა,

აუდიტორული სასამართლო უფლებამოსილია, ნებისმიერ დროს შეადგინოს დასკვნა სპეციალური ანგარიშის ფორმით სპეციფიკურ საკითხებზე და ასევე კავშირის ერთ-ერთი ინსტიტუტის მიმართვის საფუძველზე. მაგალითად, როდესაც მასთან გადიან კონსულტაციას განსაზღვრულ საკანონმდებლო წინადადებებზე.

აუდიტორული სასამართლოს ძირითადი ამოცანაა კავშირის ფინანსების დეტალური შესწავლა და სწორი ფინანსური მართვის ხელშეწყობა. სასამართლო უფლებამოსილია, შეამოწმოს კავშირისა და მის მიერ შექმნილი ორგანოების შემოსავლისა და გასავლის ოდენობა, სადაც ეს დაშვებულია. ყოველწლიურ ანგარიშს შეიძლება დაემატოს სექტორული აუდიტის ანგარიშები კავშირის საქმიანობის მთავარ სფეროებში.

სასამართლო აუდიტს ატარებს საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად, რომელიც უნდა ემყარებოდეს დოკუმენტურ მტკიცებულებას. ამსტერდამის ხელშეკრულების შემდეგ, სასამართლოს მიენიჭა უფლებამოსილება, შეიტანოს საჩივრები ანულირების პროცედურასთან დაკავშირებით, “ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ” ხელშეკრულების 263-ე მულის საფუძველზე.

## დასკვნა

მთლიანობაში, აუდიტორული სასამართლოს კავშირის ინსტიტუტად ფორმირება და განვითარება მიზნად ისახავს კავშირის ბიუჯეტზე კონტროლის გაფართოებასა და გაუმჯობესებას, ევროკავშირის ფინანსური ნორმების გაძლიერებას. ამ ინსტიტუტის განვითარება მიმდინარეობდა საბიუჯეტო უფლებამოსილების გადანაწილებისა და ახალი საბიუჯეტო პროცედურების შემოღების თანხლებით. უნდა გავიხსენოთ, რომ ევროპარლამენტი უფლებამოსილია, დაითხოვოს ევროკომისია კავშირის ბიუჯეტის არაჯეროვანი იმპლემენტაციის მიზეზით. შესაბამისად, ევროპარლამენტმა ამ კონტექსტში მჭიდროდ უნდა ითანამშრომლოს აუდიტორულ სასამართლოსთან.<sup>1</sup> ამდენად, აუდიტორული სასამართლოს უფლებამოსილებათა გავლენის ფარგლები ნათელია.

თუმცა, იგი იმყოფება რთულ მდგომარეობაში – საბიუჯეტო კონტროლზე პასუხისმგებელ პარლამენტსა და კომისიას შორის ამ საკითხზე გარკვეული ხარისხის ბუნებრივი დაძაბულობის გამო. კონსტიტუციონალიზმის თვალსაზრისით, აუდიტორული სასამართლო საპარლამენტო

<sup>1</sup> Weidenfeld, Warner, Wessels, Wolfgang, Europe from A to Z-guide to European integration, Institute für Europäische Politik, Belgium, 1997, p. 119.

კონტროლის მნიშვნელოვანი ნაწილია, და იგი წარმოადგენს თანამედროვე სახელმწიფოების უმაღლესი აუდიტორული ინსტიტუტების ანალოგს.

ზეეროვნული თვალსაზრისით, აუდიტორული სასამართლო შედარებით ახალი ინსტიტუტია. მას აქვს აუდიტისა და საზედამხედველო ფუნქციები, მაგრამ მიუხედავად მისი სახელწოდებისა, არა – მართლმსაჯულებითი ფუნქციები. აუდიტორული სასამართლო არის ევროკავშირის “ფინანსური სინდისი”.

რწმუნების უზრუნველყოფით, რომელიც ეხება ანგარიშების უტყუარობას და ხაზს უსვამს კავშირის ფინანსურ ოპერაციებს, აუდიტორული სასამართლო ეხმარება საკანონმდებლო ორგანოს ბიუჯეტის იმპლემენტაციის საკითხში. მას აქვს მნიშვნელოვანი უფლებამოსილება, გამოითხოვოს ნებისმიერი ინფორმაცია და დოკუმენტი იმ ინსტიტუტებიდან და ორგანოებიდან, რომლებიც ევროკავშირის სახელით მართავენ შემოსავლებსა და ხარჯებს.<sup>1</sup>

აუდიტორული სასამართლოს ანგარიშების შინაარსი ხშირად ყოფილა კრიტიკული. ხშირად აღნიშნულა, რომ ძალიან რთულია დანახვა, რომ აუდიტორული სასამართლო და კომისია ერთსა და იმავე მხარეს დგანან, და რომ აუდიტორული სასამართლო შეიძლება ადვილად შეირაცხოს ანტი-კომუნიტარად. მაშინ, როდესაც მისი ურთიერთობები პარლამენტთან განსაზღვრული იყო, როგორც სტაბილური და თანამშრომლობითი, მძაფრი კრიტიკა გამოთქმულა აუდიტორული სასამართლოს ფუნქციებისა და დასკვნების მიმართ საბჭოს მიერ გამოხატული ინდეფერენტულობის გამო.

აუდიტორული სასამართლოს ზოგადი შეფასებები განსხვავებულია. ერთი მიმდინარეობა ამტკიცებს, რომ მას რთული ურთიერთობა აქვს კომისიასთან, უპირისპირდება პარლამენტის საბიუჯეტო კონტროლის კომიტეტს, ფართოდ იყო იგნორირებული საბჭოს მიერ, და რჩება უცნობად ეროვნული პარლამენტების უმრავლესობისათვის. თუმცა, ასევე მრავალი პოზიტიური რამ შეიძლება ითქვას მის განვითარებად ინსტიტუციურ როლზე.<sup>2</sup> თავისთავად ის გარემოება, რომ ევროპული კავშირის ინსტიტუციური სისტემის ჩარჩოებში მოქმედებს აუდიტორული სასამართლო კავშირის სახსრებზე ზედამხედველობის მიზნით, იძლევა საშუალებას, წინასწარ განისაზღვროს მისი ურთიერთობების განვითარების შინაარსი კავშირის აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ინსტიტუტებთან, რადგან აღნიშნულისათვის არსებობს საკმარისი საფუძველი სახელმწიფოსთან (კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ფარგლებში) შედარებითი ანალიზის შესაძლებლობიდან გამომდინარე.

1 Craig, Paul, De Burca, Grainne, Eu Law, text, cases and materials, fourth edition, Oxford University Press, 2008, p. 150.

2 იქვე, p. 77.

## 6.7 სხვა მნიშვნელოვანი ინსტიტუტები

წინამდებარე პარაგრაფში განხილულია იმ ორგანოების თვისებრივი ბუნება და დანიშნულება, რომელთა შესახებ ინსტიტუციური დებულებები უშუალოდ არის დადგენილი ევროპული კავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებით იმ ინსტიტუტთა შესახებ გათვალისწინებული ნორმების შემდეგ, რომლებიც ევროკავშირის ინსტიტუციურ შვიდეულს წარმოადგენს. ამდენად, ხაზგასმულია მათი მნიშვნელობა. ეს ინსტიტუტებია: რეგიონების კომიტეტი, ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტი, ევროპული ცენტრალური ბანკი და ევროპული პოლიციის სამსახური. პირველი სამი მათგანი “ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ” ხელშეკრულების თანახმად, ცნობილია, როგორც სათათბირო ორგანოები. რაც შეეხება ევროპულ პოლიციას, მართალია, იგი არ არის მოხსენიებული დასახელებული კომიტეტებისა და ბანკის გვერდით და მისი საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმები გათვალისწინებულია ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულებაზე დართული ოქმით, თუმცა, მისი განსაკუთრებული მნიშვნელობა განპირობებულია მისი ზეეროვნული ბუნებით და ასრულებს არსებით სახელმწიფოებრივ ამოცანებს.

### რეგიონების კომიტეტი

“ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ” ხელშეკრულების მე-300 მუხლის პირველი პუნქტი განსაზღვრავს რეგიონების კომიტეტის სამართლებრივ სტატუსს ევროკავშირის ინსტიტუციურ სისტემაში, რომლის მიხედვით, რეგიონების კომიტეტი ევროპარლამენტის, ევროკავშირის საბჭოსა და კომისიის დამხმარე ორგანოა სათათბირო-მრჩევლის ფუნქციით.

რეგიონების კომიტეტის შემადგენლობა წარმომადგენლობითია: კომიტეტი უნდა შედგებოდეს რეგიონული ან ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებისაგან, რომლებიც ფლობენ ელექტორალურ მანდატს ან პოლიტიკურად ანგარიშვალდებული არიან არჩეული ორგანოს წინაშე.<sup>1</sup>

წარმომადგენელთა რაოდენობის ზედა ზღვრად 350 პირია დადგენილი. წარმომადგენლობითი კვოტები გადანაწილებულია წევრ ქვეყნებს შორის. წარმომადგენლები და მათი რაოდენობის ალტერნატიული წევ-

1 [http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/C\\_2002325EN.003301.html](http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/C_2002325EN.003301.html).

რები ინიშნებიან 5 წლის ვადით, შესაბამისი წევრი ქვეყნის წინადადების საფუძველზე. თუმცა, მათ მიერ თანამდებობის დაკავებამდე ევროკავშირის საბჭო კვალიფიციური უმრავლესობით კენჭისყრით ამტკიცებს წარმომადგენლებისა და ალტერნატიული წევრების სიას. კომიტეტის წევრის უფლებამოსილების ვადა ექვემდებარება განახლებას. ამასთან, კომიტეტის წევრობა შეუთავსებელია ევროპული პარლამენტის წევრობასთან.

რეგიონების კომიტეტის, როგორც ზეეროვნული და უნიტარული წარმონაქმნის ბუნება დადასტურებულია ასევე მისი წევრების სრულყოფილი დამოუკიდებლობის გარანტიით, როდესაც ისინი თავისუფლები არიან სავალდებულო ინსტრუქციებისაგან.

კომიტეტს ჰყავს თავისი წევრებისგან არჩეული თავმჯდომარე. კომიტეტი ამტკიცებს საკუთარ რეგლამენტს.

რაც შეეხება მის უფლებამოსილებას, ევროკავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებით დადგენილ შემთხვევებში, ევროპარლამენტი, ევროკავშირის საბჭო და კომისია სათანადო კონსულტაციას გადიან მასთან. თუმცა, რეგიონების კომიტეტთან კონსულტაცია ნებაყოფლობითია ნებისმიერ შემთხვევაში. საზღვრებსშორისი თანამშრომლობის სფეროებში მასთან კონსულტაციის გავლა იმთავითვე გათვალისწინებულია ხელშეკრულებით, თუ ზემოაღნიშნული ინსტიტუტებიდან ერთ-ერთი ამას მიზანშეწონილად მიიჩნევს. ამ ორგანოებს შეუძლიათ განსაზღვრული ვადა დაუდგინონ კომიტეტს თავისი დასკვნის წარმოსადგენად და ეს ვადა არ შეიძლება იყოს თვეზე ნაკლები. ამ ვადაში დასკვნის წარმოუდგენლობა არ აბრკოლებს შემდგომ მოქმედებებს.

აღნიშნული ორგანოებიდან კონსულტაციის მოთხოვნის გარდა, რეგიონების კომიტეტს შეუძლია თავად წარმოადგინოს დასკვნა იმ შემთხვევაში, როდესაც პარლამენტმა, საბჭომ ან კომისიამ კონსულტაცია ითხოვა ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტისაგან და თუ რეგიონების კომიტეტი მიიჩნევს, რომ საკითხი ეხება სპეციფიკურ რეგიონულ ინტერესებს. რეგიონთა კომიტეტს ნებისმიერ საკითხზე შეუძლია გასცეს დასკვნა, თუ იგი ამას მიზანშეწონილად მიიჩნევს. მისი დასკვნები ეგზავნება საბჭოსა და კომისიას. რეგიონთა კომიტეტს კონსულტაციისათვის შესაძლოა ასევე მიმართოს ევროპარლამენტმა.

რეგიონების კომიტეტის ამოცანაა რეგიონული და ადგილობრივი ხელისუფლების ინტერესების წარმოდგენა ევროკავშირში და მათი მონაწილეობის უზრუნველყოფა ინტეგრაციის პროცესში.<sup>1</sup> მისი მიზანია, დაიცვას რეგიონული და ადგილობრივი ინტერესები და ჩართოს ისინი

<sup>1</sup> Weidenfeld, Warner and Wessels, Wolfgang, Europe from A to Z-guide to European integration, Institute für Europäische Politik, Belgium, 1997, p. 38.

გადაწყვეტილების მიღების პროცედურაში და უფრო კონკრეტულად, მონიტორინგი განახორციელოს ევროკავშირის კანონმდებლობის თავსებადობაზე რეგიონულ და ადგილობრივ პრობლემებთან და ადმინისტრაციულ პრაქტიკასთან.

ამდენად, რეგიონების კომიტეტი მონაწილეობს ევროპული გადაწყვეტილების საზოგადოებამდე დაყვანაში. ევროკანონმდებლობა განსაზღვრავს ტიპური რეგიონული პოლიტიკის სფეროებს, რომლებშიც კომიტეტთან კონსულტაციის გავლაა საჭირო. მან უნდა გასცეს შესაბამისი წერილობითი დასკვნები. მაგალითად, ევროპული ქსელები, სექტორული და რეგიონული პოლიტიკა და სხვ.

თუმცა, კომიტეტის დასკვნები არ ავალდებულებს გადაწყვეტილების მიმღებ ორგანოს და ამდენად, კომიტეტს ფორმალური შესაძლებლობა არ აქვს, რაიმე სამართლებრივი გავლენა მოახდინოს პროცესზე. კომიტეტის ზეეროვნული ხასიათი ხაზგასმულია იმით, რომ მისი წევრები მოქმედებენ არა რეგიონების, არამედ კავშირის ინტერესების შესაბამისად.

ევროკავშირის ხელშეკრულება არ შეიცავს რაიმე მითითებას რეგიონების კომიტეტის შიდა ორგანიზაციის თაობაზე. თუმცა, პრაქტიკა აჩვენებს, რომ ძირითადად მისი წევრების ერთი ნახევარი რეგიონული, ხოლო მეორე ნახევარი – ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებისაგან შედგება.

რეგიონების კომიტეტი საქმიანობას შეუდგა რთულ ვითარებაში. თუმცა, მან ძალზე მოკლე პერიოდში მოახერხა, ქვეუილიყო ქმედით ორგანოდ და გაეცა დასკვნები საკითხებზე, რომლებიც ზოგ შემთხვევაში იყო უკიდურესად მნიშვნელოვანი რეგიონული პოლიტიკის პერსპექტივაში. მაგალითად, ევროკავშირის სტრუქტურული ფონდების ინიციატივები, ევროკავშირის მოქალაქეთა ადგილობრივ არჩევნებში ხმის მიცემის უფლება და სხვ. მომავალში მას დასჭირდება შიდა სამუშაო სტრუქტურების იმდენად კონსოლიდირება, რამდენადაც ეს შესაძლებელია, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ევროკავშირის პოლიტიკის წარუმატებლობის რისკი ისეთ საკითხებზე, რომელთაც ცენტრალური მნიშვნელობა აქვთ რეგიონული და ადგილობრივი თვალსაზრისით. ამ ვითარებაში, რეგიონების კომიტეტმა შეძლო, განევითარებინა საკუთარი ინსტიტუციური პროფილი, იქცა რა კონსენსუსზე ორიენტირებული ევროპული პოლიტიკის ფორუმად.<sup>1</sup>

“რეგიონების ევროპა” პოპულარული და ცნობილი ფრაზაა კავშირში. იგი ახასიათებს გაერთიანებას, რომლის დემოკრატიული ანგარიშვალდე-

1 Weidenfeld, Warner and Wessels, Wolfgang, Europe from A to Z-guide to European integration, Institute für Europäische Politik, Belgium, 1997, p. 40.



ბულების ხარისხი გაუმჯობესებულია მისი გადაწყვეტილების შექმნის მექანიზმში ადგილობრივი (თვითმმართველი) და რეგიონული წარმომადგენლობების ჩართვით.<sup>1</sup>

კომიტეტის საქმიანობის არსში სამი ძირითადი პრინციპია გათვალისწინებული: სუბსიდიარობა, სიახლოვე და პარტნიორობა. ეს პრინციპები გვაწვდის ცნობას საკანონმდებლო წინადადებებისადმი მის ხელშეწყობაზე.<sup>2</sup>

### ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტი

რეგიონების კომიტეტის მსგავსად, ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტის სამართლებრივი სტატუსი სათათბირო ორგანოა. მისი შემადგენლობა უფრო მრავალფეროვანია და მოიცავს ორგანიზებული სამოქალაქო საზოგადოების სხვადასხვა ეკონომიკური და სოციალური კომპონენტების წარმომადგენლებს, და განსაკუთრებით მეწარმეების, ფერმერების, მოხელეების, დაქირავებულების, ვაჭრების, ხელოსნების, პროფესიული მოსამსახურეების, მომხმარებლებისა და ზოგადი ინტერესის წარმომადგენლებს. წარმომადგენელთა მაქსიმალური რაოდენობა ამ კომიტეტში 350-მდეა.

ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტის წევრები სრულიად დამოუკიდებელი არიან და არ ექვემდებარებიან სავალდებულო ინსტრუქციებს. მათი სამოქმედო ინტერესი კავშირის ზოგადი ინტერესებია. ამ კომიტეტის წევრთა დანიშვნის პროცედურა, უფლებამოსილების ვადა რეგიონთა კომიტეტის იდენტურია. კომიტეტის წევრები იყოფიან სამ ჯგუფად: დაქირავებულები, დამქირავებლები და სხვა ინტერესების, მათ შორის, პროფესიების, სოფლის მეურნეობის, მომხმარებელთა და სხვა ასოციაციების.<sup>3</sup>

კომიტეტის წევრები ირჩევენ 30-წევრიან ბიუროს, თითო ჯგუფიდან 10 წარმომადგენლით.

ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტი შეიძლება შედგებოდეს სპეციალიზებული სექციებისაგან შესაბამისი სფეროების მიხედვით. თუმცა, ამ სექციებთან კონსულტაცია ზოგადად კომიტეტის გვერდის ავლით დაუშვებელია.

1 Dinan, Desmond, Ever closer Union?, MacMillan, Lynne Reinner Publishers, Inc., 1994, p. 315.

2 Craig, Paul, De Burca, Grainne, Eu Law, text, cases and materials, fourth edition, Oxford University Press, 2008, p. 83.

3 Weidenfeld, Warner and Wessels, Wolfgang, Europe from A to Z-guide to European integration, Institute fur Europäische Politik, Belgium, 1997, p. 78.

კომიტეტთან კონსულტაციას გადის ევროპარლამენტი, საბჭო და კომისია, როდესაც ისინი ამას მიზანშეწონილად ჩათვლიან. კომიტეტს, თავის მხრივ, დამოუკიდებლად შეუძლია დასკვნის გაცემა თავისი შეხედულებით შერჩეულ საკითხებზე. მის დასკვნას სავალდებულო იურიდიული ძალა არ გააჩნია და მისი წარუდგენლობა დადგენილ ვადაში არ აბრკოლებს შესაბამის პროცედურებს.

ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტი წარმოადგენს ერთგვარ “ინსტიტუციურ გადამყვან” საშუალებას წევრ ქვეყნებში ეკონომიკური და სოციალური ჯგუფების ინტერესების წარმოსადგენად. კომიტეტი უზრუნველყოფს ამ ჯგუფებს შესაძლებლობით, მონაწილეობა მიიღონ ერთიანი ბაზრის განვითარებაში და შეასრულონ თავიანთი როლი ევროკავშირში. შესაბამისად, ამ ინტერესთა ჯგუფების შეხედულებები და მოსაზრებები კომიტეტის საშუალებით ინსტიტუციურ დონეზე მიეწოდება ევროპარლამენტს, ევროკავშირის საბჭოსა და კომისიას.

ეკონომიკურ და სოციალურ კომიტეტთან პარლამენტის, საბჭოსა და კომისიის კონსულტაციის პროცედურა განსაზღვრულია რიგ სფეროებში, კერძოდ, მოსამსახურეთა თავისუფალი გადაადგილების, დაფუძნების თავისუფლების, სოციალურ სფეროში ამა თუ იმ საკითხზე თანამშრომლობის, განათლების, ჯანმრთელობისა და მომხმარებელთა დაცვის, გარემოს, რეგიონული განვითარებისა და სხვა საკითხების განხილვისა და შესაბამისი გადაწყვეტილებების მომზადებისას. კომიტეტი გადაწყვეტილებას იღებს უბრალო უმრავლესობით.

ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტის სათათბირო (საკონსულტაციო) ბუნება, ერთადერთი რეალური შესაძლებლობა, გასცეს დასკვნა, ხშირად განაპირობებს მისი წარმატების შეზღუდვას სხვადასხვა ეკონომიკური და სოციალური ჯგუფების ინტერესების განხილვისა და გათვალისწინების უზრუნველყოფაში. ამის გამო, აღნიშნული ჯგუფები სულ უფრო და უფრო ახდენენ კონცენტრირებას პირდაპირ კომისიაზე ზეგავლენის მიზნით, რამდენადაც ეს მიდგომა იძლევა წარმატების პირობას შესაბამისი მიზნების მიღწევაში. სწორედ ამიტომ, რომ კომიტეტი ცდილობს, გააუმჯობესოს თავისი დანიშნულება ევროკავშირის ინსტიტუციურ მექანიზმში საკანონმდებლო პროცესზე პირდაპირი ზეგავლენის საშუალებებით.<sup>1</sup>

ბოლო პერიოდში კომიტეტი ჩართულია ისეთი ამოცანების განხორციელებაში, რომლებიც სცილდება ხელშეკრულებით მისთვის განსაზღვრულ მანდატს. მაგალითად, იგი ჩართულია სხვა ევროპული ინსტი-

<sup>1</sup> Weidenfeld, Warner and Wessels, Wolfgang, Europe from A to Z-guide to European integration, Institute für Europäische Politik, Belgium, 1997, p. 78.

ტუტების მხარდაჭერაში ევროპის მოქალაქეებსა და მის ინსტიტუტებს შორის ურთიერთობების გაუმჯობესებისაკენ მიმართულ ღონისძიებებში, რითაც კომიტეტი ცდილობს იმის დემონსტრირებას, რომ იგი არის უფრო მეტი, ვიდრე ლობისტი სხვადასხვა ინტერესთა ჯგუფებისათვის.<sup>1</sup>

ევროკავშირის ფარგლებში, რომელიც განხილულია, როგორც მმართველობის მრავალდონიანი სისტემა, ინტერესთა წარმომადგენლობის პროცესები, ასევე მოქალაქეებისათვის საშუალების მიცემა, ჰქონდეთ მრავალი გზა თავიანთი იდენტურობის გამოსახატად, რეგიონების და ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტები შეიძლება აღქმულ იქნეს, როგორც მოქალაქეთა ინტერესების წარმომადგენლობის საერთო ჩარჩოების ნაწილი.<sup>2</sup>

### ევროპული ცენტრალური ბანკი

ევროპული ცენტრალური ბანკი, ინსტიტუციური თვალსაზრისით, ევროკავშირის ახალი ორგანოა. იგი შვიდეულის წევრი ლისაბონის ხელშეკრულებით გახდა. თუმცა, როგორც მნიშვნელოვანი ორგანო, დიდი ხანია არსებობს. ამდენად, მისი ინსტიტუციური სამართლებრივი ბუნების განხილვა მიზანშეწონილია. ევროპული ცენტრალური ბანკი იურიდიული პირია, რომელსაც მართავს პრეზიდენტის, მისი მოადგილისა და 4 წევრისაგან შემდგარი ადმინისტრაციული საბჭო და მმართველი საბჭო, რომელიც აერთიანებს მმართველთა საბჭოსა და ეროვნული ცენტრალური ბანკების მმართველებს. მმართველი საბჭოს სხდომაში შეიძლება მონაწილეობა მიიღოს საბჭოს თავმჯდომარემ და ევროკომისიის წევრმა, თუმცა, მხოლოდ სათათბირო ხმის უფლებით.

ამდენად, მონეტარული კავშირის \* ინსტიტუტი აგებულია ცენტრალური ბანკის დამოუკიდებლობის პრინციპზე. თუმცა, აღნიშნული ვერ უზრუნველყოფს ამ ინსტიტუტის ადეკვატურ ანგარიშვალდებულებასა და ლეგიტიმაციას. პირიქით, თეორიულად ხშირად ხაზს უსვამენ იმას, რომ აღნიშნული ამწვავებს კავშირის დემოკრატიულ დეფიციტს.

მაასტრიხტის ხელშეკრულებამ ევროპული ცენტრალური ბანკი ევროპული სასამართლოს იურისდიქციის სისტემის ფარგლებში მოაქცია. ამდენად, ევროპული ცენტრალური ბანკის აქტების კანონიერებისა ინტერპრე-

1 Weidenfeld, Warner and Wessels, Wolfgang, Europe from A to Z-guide to European integration, Institute für Europäische Politik, Belgium, 1997, p. 78.

2 Shaw, Jo, Law of the European Union, third edition, Palgrave law masters, 2000, p. 147.

\* Monetary Union.

ტაციის საკითხის გასარკვევად ეროვნულმა სასამართლომ შეიძლება მიმართოს ევროკავშირის სასამართლოს. ცენტრალური ბანკის მოქმედებებსა თუ უმოქმედობაზე შესაძლებელია პირდაპირი სარჩელის წარდგენა.

ევროპული ცენტრალური ბანკი ცენტრალური ბანკების ევროპული სისტემის განუყოფელი ნაწილია, რომელშიც ასევე ერთიანდება ეროვნული ცენტრალური ბანკები. ცენტრალური ბანკების ევროპული სისტემის ამოცანები, რომლებსაც იგი ევროპული ცენტრალური ბანკის მეშვეობით ახორციელებს, არის კავშირის მონეტარული პოლიტიკის განსაზღვრა და იმპლემენტაცია, საგარეო სავალუტო ოპერაციების წარმოება, წევრი ქვეყნების უცხოური ვალუტების რეზერვის ფლობა და მართვა, გადახდის სისტემების ჯანსაღი ფუნქციონირების ხელშეწყობა. მისი საყოველთაო მიზანია ფასთა სტაბილურობის უზრუნველყოფა, ძლიერი ვალუტის შექმნა და შენარჩუნება. ევროპული ცენტრალური ბანკი ადგენს საპროცენტო განაკვეთებს. მას ასევე აქვს უფლება, გასწიოს კონსულტაცია თავისი ამოცანასთან დაკავშირებული საკითხის გადაწყვეტისას.

იგი ასევე ფლობს აღმასრულებელ უფლებას, განახორციელოს გაკოტრების საქმე. მას აქვს რეგულირების შეზღუდული უნარი, მიიღოს გადაწყვეტილებები, გასცეს რეკომენდაციები და დასკვნები თავისი ამოცანების განსახორციელებლად. მას რიგი საგარეო უფლებამოსილებებიც აქვს მიანიჭებული.

## ევროპული პოლიცია

ევროპული ევროპული პოლიციური ოფისია. იგი ევროკავშირის მიერ შექმნილი სამსახურია. ევროპული სახელმწიფოთაშორის კონტექსტში დაფუძნებული ზეეროვნული ორგანოა.<sup>1</sup>

ევროპოლის დამფუძნებელი საერთაშორისო სამართლებრივი დოკუმენტის რატიფიცირებამდე არსებობდა მისი წინამორბედი ინსტიტუტი – ევროპოლიციის ნარკოტიკების წინააღმდეგ ბრძოლის ერთეული, რომელიც ჰააგაში მოქმედებდა.

ევროპული პოლიციის სამსახურის შესახებ კონვენციას წევრი ქვეყნების მიერ ხელი მოეწერა 1995 წელს. კონვენციის დამატებითი ოქმი ევროსასამართლოს ანიჭებს იურისდიქციას ამ კონვენციის ინტერპრეტაციის საკითხში. კონვენციის მიხედვით, ევროპოლის მთავარი მიზანია ისეთი

<sup>1</sup> Weidenfeld, Warner and Wessels, Wolfgang, Europe from A to Z-guide to European integration, Institute für Europäische Politik, Belgium, 1997, p. 143.

ამოცანების განხორციელებაზე ზრუნვა, როგორცაა, წევრ ქვეყნებს შორის თანამშრომლობის ჩარჩოებში კომპეტენტური ორგანოების თანამშრომლობისა და ეფექტურობის გაუმჯობესება საერთაშორისო დანაშაულის სერიოზული ფორმების პრევენციისა და მათ წინააღმდეგ ბრძოლის საკითხში.

უპირველეს ყოვლისა, ეს მოიცავს ნარკოტიკებით ვაჭრობას, რადიოაქტიურ და ატომური ნივთიერებებით ვაჭრობას, უკანონო იმიგრაციას, ადამიანებით ვაჭრობასა და სატრანსპორტო დანაშაულს. ევროკავშირის საბჭო აღჭურვილია ევროპოლის ინსტრუქტირების უფლებით, რომ მან გამოიძიოს დანაშაულის სხვა ფორმები, რისთვისაც საჭიროა ერთსულოვანი გადაწყვეტილება.<sup>1</sup>

ევროპოლის ამოცანებია: წევრ ქვეყნებს შორის ინფორმაციის გაცვლის გამარტივება, ინფორმაციისა და ცნობების შეჯერება და ანალიზი, წევრი ქვეყნების კომპეტენტური ორგანოების ინფორმაციის დაუყოვნებლივ შეტყობინება მათი ეროვნული სამსახურის მეშვეობით, რომელიც მათ შეეხება და ამ საშუალებით ეხმარება გამოძიებას წევრ ქვეყანაში.

ევროპოლი იურიდიულ პირია. მისი ორგანოებია მმართველთა საბჭო, რომელიც იღებს ყველა მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებას, ევროპოლის ტექნიკური უფლებამოსილების გარდა. იგი შედგება წევრი ქვეყნის თითო წარმომადგენლისაგან და, თუ სხვა რამ არ არის დადგენილი, გადაწყვეტილებები მიიღება ორი მესამედის უმრავლესობით.

ევროკავშირის საბჭო ერთსულოვანი გადაწყვეტილებით ნიშნავს დირექტორს, მმართველთა საბჭოსთან კონსულტაციის შემდეგ, ერთჯერადად განახლებადი 4-წლიანი ვადით. დირექტორი პასუხისმგებელია ევროპოლისათვის მინიჭებული ამოცანების განხორციელებასა და ადმინისტრაციაზე. დირექტორი და მისი ორი მოადგილე შეიძლება დაითხოვოს ევროკავშირის საბჭომ წევრთა ორი მესამედით.<sup>2</sup>

ნათელია, რომ ევროკავშირის ფარგლებში ეროვნული საზოგადოებრივი წესრიგისა და, ზოგადად, სამართალდამცავი ორგანოების კოორდინაცია უზრუნველყოფილია ერთგვარად განცალკევებული ინსტიტუციონალიზაციით, რომელიც, თავის მხრივ, დამოუკიდებელი რგოლია და იმართება უშუალოდ 28 წევრი ქვეყნის წარმომადგენლის მიერ. ევროპოლზე ევროკავშირის საბჭოს კომპეტენციის გავრცელება ამ ინსტიტუტის მნიშვნელოვანი აღმასრულებელი ფუნქციის დასტურია.

ევროპოლი არ უნდა გავაიგივოთ ინტერპოლთან (საერთაშორისო კრი-

1 Weidenfeld, Warner and Wessels, Wolfgang, Europe from A to Z-guide to European integration, Institute fur Europäische Politik, Belgium, 1997, p. 143.

2 იქვე, p. 144.

მინალური პოლიციის ორგანიზაცია). ინტერპოლი ამჟამად მოიცავს 177 ქვეყნის პოლიციურ ძალებს და მდებარეობს ქალაქ ლიონში (საფრანგეთი). ევროპოლისაგან განსხვავებით, ინტერპოლი არ არის მიზნული სახელმწიფოების კონკრეტულ რეგიონულ ჯგუფზე. იგი მსოფლიო მასშტაბის ორგანიზაციაა.<sup>1</sup>

და ბოლოს, არასწორი იქნებოდა შეფასება, რომ ევროკავშირში მნიშვნელოვანი და წონადია მხოლოდ დაწესებულებები, რომლებიც იწოდებიან ინსტიტუტებად, ხოლო ყველა დანარჩენი – ნაკლებმნიშვნელოვანი.

შემთხვევით არ შექმნილა ზემოაღნიშნული ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტი, აუდიტორული სასამართლო, ევროპული ცენტრალური ბანკი. მასტრიხტის ხელშეკრულებამ გაითვალისწინა რეგიონების კომიტეტის, ცენტრალური ბანკების ევროპული სისტემის შექმნა. ამსტერდამის ხელშეკრულებით ჩამოყალიბდა ევროპულ საქმეთა კომიტეტების კონფერენცია, რომელიც მოწოდებულია, შეიმუშავოს წინადადებები ინსტიტუტებისა და სხვა ორგანოებისათვის, პირველ რიგში ევროპარლამენტისათვის, საბჭოსა და კომისიისათვის. საკითხთა წრეში, რომლებითაც დაკავებულია კონფერენცია, შედის სუბსიდიარობის, ძირითადი თავისუფლებების, მართლმსაჯულების, უსაფრთხოების, ასევე ადამიანის ფუნდამენტური უფლებების თემები.<sup>2</sup>

ინსტიტუციური სისტემა ივსება სპეციალიზებული დაწესებულებების ქსელით სწორედ იმიტომ, რომ მათ გარეშე ევროკავშირი ვერ შეძლებს, თავი გაართვას დასახულ ამოცანებს. მმართველობის სისტემა ყველაზე სწრაფად რეაგირებს დროის ცვლილებებზე მსოფლიოსა და კონტინენტზე ინტეგრაციის მსვლელობაში.<sup>3</sup>

1 Weidenfeld, Warner and Wessels, Wolfgang, Europe from A to Z-guide to European integration, Institute fur Europäische Politik, Belgium, 1997, p. 143.

2 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 92.

3 იქვე, с. 93.

თავი VII

## ევროკავშირის მმართველობის ფორმა

---

ინსტიტუციური მოწყობის საფუძვლები

სახელმწიფო მმართველობის სისტემების შესახებ

ევროკავშირის მეთაური

აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირება

აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელშეუხებლობა

“თანაბრებისა”

საკანონმდებლო ხელისუფლება





## VII. ევროკავშირის მმართველობის ფორმა

### 7.1 ინსტიტუციური მოწყობის საფუძვლები

ევროკავშირის ზეეროვნული და სახელმწიფოთაშორისი ინსტიტუტების ფორმირების პროცესი, სტატუსი, იურისდიქცია და საქმიანობის წესი ქმნის ევროპული ინტეგრაციის ინსტიტუციონალიზმს, რომელიც ევროკავშირის მმართველობის უნიკალურ ფორმას აყალიბებს.

ინტეგრაციული წესრიგის აუცილებელ პირობას წარმოადგენს ისეთი ინსტიტუციური მოდელი, რომელიც სრულად შეესაბამება გაერთიანების დიფერენცირებული ჰეტეროგენული საზოგადოების, ან/და მისი ნაწილების ბუნებას და ისტორიულ, კულტურულ, ეთნიკურ, ეროვნულ და სხვა თავისებურებებს.

“ევროკავშირის შესახებ“ ხელშეკრულების მე-10 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, კავშირის ფუნქციონირება ეფუძნება წარმომადგენლობით დემოკრატიას, რომლის არსი გადმოცემულია კავშირის ლეგიტიმაციის ორი წყაროს პირდაპირი წარმომადგენლობის პრინციპით. ამავე მუხლის მე-2 პუნქტში აღნიშნულია, რომ მოქალაქეების წარმომადგენლობა კავშირის დონეზე უზრუნველყოფილია ევროპარლამენტის მიერ, ხოლო წევრი ქვეყნებისა – ორ დონეზე: წევრ ქვეყანას სახელმწიფოს ან/და მთავრობის მეთაურები წარმოადგენენ ევროპულ საბჭოში, ხოლო მთავრობები – ევროკავშირის საბჭოში, რომლებიც, თავის მხრივ, ანგარიშვალდებული არიან თავიანთი ეროვნული პარლამენტებისა და მოქალაქეების წინაშე.

ნაშრომის წინამდებარე ნაწილის მიზანია ევროკავშირის მმართველობის ფორმის განხილვა და განსაზღვრა. პოლიტიკურ სუბიექტად ორგანიზებული საზოგადოების მმართველობის ფორმები ცნობილია სახელმწიფო (კონსტიტუციური) სამართლის თეორიაში, რომელთა განსხვავება ემყარება სახელმწიფოში გადაწყვეტილების მიმღები სუბიექტების უფლებამოსილების ლეგიტიმაციას, როლსა და ფუნქციებს.

ვფიქრობთ, ეს საკითხი სამეცნიერო საზოგადოებაში რა ხარისხის პოლემიკასაც არ უნდა იწვევდეს, ცალსახაა, რომ ევროკავშირის საზოგადოებრივი ორგანიზაციის საწყისები სახელმწიფოებრივია.

ევროპული ინტეგრაცია ეფუძნება ლეგიტიმაციის ორ წყაროს: ხალხის

მიერ პირდაპირ და უშუალოდ გამოხატულ ნებას და ეროვნულ ხელისუფლებათა ლეგიტიმაციას. ეროვნული ხელისუფლება კანონიერების ის ჩარჩოა, რომელშიც ევროპული საზოგადოება მოქმედებს.<sup>1</sup>

თუმცა, ევროკავშირის ინსტიტუციური სისტემა არ არის სახელმწიფოებრივი ორგანიზაციის კლასიკური ნიმუში. ეს განსაკუთრებით შესამჩნევია ამ სისტემისადმი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის პოზიციიდან მიდგომისას. ინსტიტუციურ სისტემაში საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების ფუნქციების მიუხედავად, მათი ინსტიტუციონალიზაცია მიმდინარეობდა სხვა გზით, ვიდრე ეროვნული სახელმწიფოს ჩარჩოში.

ხელისუფლების დანაწილების არსებით მიღწევას წარმოადგენს შეკავებისა და გაწონასწორების პრინციპი. ხელისუფლების არც ერთ შტოს არ შეუძლია ხელისუფლების უზურპაცია, დემოკრატიული წესრიგის შეცვლა ან შეზღუდვა, ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დარღვევა. შეკავების სისტემა წარმოადგენს ბარიერს არაკვალიფიციური სახელმწიფოებრივი გადაწყვეტილებების მიღების გზაზე და, მთლიანობაში, ქვეყნის არასათანადო მართვაში. ხელისუფლების შტოთა ურთიერთკონტროლი აუცილებელი პირობა გახდა თანამედროვე დემოკრატიული რეჟიმების წარმატებული ფუნქციონირებისათვის.<sup>2</sup>

რა ხდება ევროკავშირში? რიგი მმართველობითი ფუნქციები, რომლის თაობაზეც ვსაუბრობთ, იმთავითვე ხორციელდებოდა არა ერთი, არამედ რამდენიმე ინსტიტუტის მიერ, თავისებურ ერთობლივ საწყისებზე. უფრო ზუსტად, შესაბამისი ინსტიტუტები თითქოს ინაწილებენ ფუნქციებს, ახორციელებენ რა მათ ნაწილების მიხედვით.

ბუნებრივია, ეს ართულებს ინსტიტუტების კლასიფიკაციას, მათ მიკუთვნებას ამა თუ იმ ხელისუფლებისადმი. მაგრამ საქმე მხოლოდ თეორიულ მოდელში როდია. პრაქტიკაში ვლინდება ფუნქციების ორი-სამი ინსტიტუტის მიერ რეალიზების შემთხვევები, რამაც არ შეიძლება გავლენა არ იქონიოს, თუ რამდენად დროულად, სინქრონულად და სრულად ხორციელდება ისინი.<sup>3</sup>

განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ის, რომ ევროკავშირში წევრი სახელმწიფოებისგან განსხვავებულადაა მოწყობილი შეკავებისა და გაწონასწორების სისტემა. ის, რომ ფუნქციები არაა ინსტიტუციონალიზებული ეროვნული სისტემების მსგავსად, განაპირობებს სხვა, ზოგჯერ უფრო კომპლექსური მექანიზმების საჭიროებას, რომლებიც შესაძლოა ნაკლე-

1 Fontaine, Pascal, Europe in 12 Lessons, Paris, www.ue.int.

2 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 90.

3 იქვე, с. 90.

ზად ეფექტიანი იყოს. ვფიქრობთ, შემთხვევით არ იქმნება სამართლებრივი აქტების მიღების ახალი პროცედურები, რომლებიც ითვალისწინებს სავალდებულო კონსულტაციებს, შეთანხმებებს, ერთი ინსტიტუტის სხვა ინსტიტუტთან ურთიერთობის ამა თუ იმ ფორმებს და ა.შ. მაგრამ ასეთი გართულებული მექანიზმის პირობებშიც, გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ჩავარდნა და, რაც მთავარია, ოპტიმალური გადაწყვეტილები-საკენ სწრაფვა, ჩვეულებრივი მოვლენაა. აღნიშნულმა შესაძლოა, შეაფერხოს ხელისუფლების ცალკეული შტოს განვითარება.

კავშირის ინსტიტუციური სისტემის მთავარი განსხვავება მდგომარეობს ინსტიტუტებისა და სხვა ორგანოების სხვადასხვა უფლებამოსილებებში. ევროპარლამენტი არ შეიძლება განხილულ იქნას როგორც უზუნაესი საკანონმდებლო ხელისუფლების მატარებელი. ცხადია, ეს არ ნიშნავს, რომ საკანონმდებლო ტიპის აქტები ევროპულ კავშირში არ იქმნება, მაგრამ ისინი მიიღება სხვა გზით.<sup>1</sup>

თუ ხელისუფლების მკაფიო დანაწილება არ გვხვდება ტრადიციულ საერთაშორისო ორგანიზაციებში, სხვადასხვა ფუნქციების შერევა ერთსა და იმავე ინსტიტუტებში და კონსტიტუციური სამართლის მოდელისაგან გადახვევა საერთაშორისო სამართლებრივი მიდგომაა.

ევროკავშირში აქცენტი სხვა კრიტერიუმებზეა გადატანილი, მათ შორის, ისეთებზე, რომლებიც დამახასიათებელია სახელმწიფო მმართველობის ფორმისათვის. არსებითი მნიშვნელობა აქვს ისეთი ვითარების პრევენციისაკენ სწრაფვას, რომლის დროსაც შესაძლებელი იქნებოდა ფუნქციებისა და, შედეგად, უფლებამოსილების მეტისმეტი კონცენტრაცია რომელიმე ორგანოს ხელში.

სწორედ ამიტომ დამფუძნებელ ხელშეკრულებაში მოცემულია დებულება, რომლებიც ინსტიტუტებს უკრძალავს იმ ფუნქციებში შეჭრას, რომლებიც მათი გამგებლობის სფეროს სცილდება. მაგალითად, მათ არ შეუძლიათ წარმოადგინონ კავშირი, თუ მსგავსი უფლებამოსილება არ აქვთ მინიჭებული. თითოეულ ინსტიტუტს განსაზღვრული აქვს საქმიანობის სფერო. ეს არ გამორიცხავს ინსტიტუტების თანამშრომლობასა და ურთიერთქმედებას, მაგრამ ამავდროულად განაპირობებს მათი საქმიანობის შეზღუდვას განსაზღვრული სფეროებითა და ფარგლებით.<sup>2</sup>

უკანასკნელ პერიოდში კავშირის ინსტიტუციური სისტემის განვითარებაში შეინიშნება კლასიკური სახელმწიფო ორგანიზაციის მოდელისათვის დამახასიათებელი ნიშნების დანერგვის ტენდენციები, რაც, თავის მხრივ, გულისხმობს საერთაშორისო სამართლებრივი მიდგომე-

1 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 91.

2 იქვე, с. 91.

ბისაგან თანდათანობით დისტანციას. საუბარია სახელისუფლებო ფუნქციების გადანაწილებაზე, ხელისუფლების შტოების უფლებამოსილების წყაროსა და შეწყვეტაზე, შტოთაშორის ურთიერთობებზე და ა.შ.

## 7.2 სახელმწიფო მმართველობის სისტემების შესახებ

არ შეიძლება ორგანიზებული მმართველობა იყოს უფორმო, რომ მას არ გააჩნდეს კონცეპტუალური საყრდენი. მით უმეტეს, თუ საუბარია საჯარო ხელისუფლებაზე.

ევროკავშირის ინსტიტუციურ სისტემას აქვს საკუთარი მმართველობის ფორმა, რომელიც განსაზღვრავს პოლიტიკური ინსტიტუტების თამაშის წესებს. პოლიტიკური პროცესების წარმართვისა და ხელისუფლების აღსრულების წესები და პრინციპები საუკუნეების განმავლობაში იხვეწება ერთადერთი სოციალური ინსტიტუტის – სახელმწიფოს ფარგლებში. ამდენად, ევროპული ინტეგრაციის ინსტიტუციონალიზაციის საწყის საყრდენს საჯარო მმართველობის სახელმწიფო-სამართლებრივი ინსტიტუტები წარმოადგენს.

სახელმწიფო მმართველობის ინსტიტუციური მოდელი უკავშირდება სახელისუფლებო სადავეების დანაწილებას კლასიკური შტოების ხელში. მისი საგანია მთავარი მოქმედი პოლიტიკური სუბიექტის იდენტიფიცირება, იქნება ეს პრეზიდენტი თუ პარლამენტი, და მათ ზურგს უკან მთავრობა, ასევე ამ სუბიექტებს შორის ურთიერთობების შინაარსის განსაზღვრა, რაც პირდაპირ გავლენას ახდენს რეჟიმის ფუნქციონირებაზე.

კავშირი ეფუძნება ევროკავშირის საბჭოს, ევროპარლამენტსა და კომისიას შორის ინსტიტუციურ წონასწორობას. აღნიშნული ე.წ. “ინსტიტუციური სამკუთხედი” გამოხატავს ინტეგრაციის ლეგიტიმაციურ საფუძვლებს, ერთი მხრივ, წევრი ქვეყნების, წარმოდგენილი საბჭოს მიერ, და მეორე მხრივ, მათი ხალხების, წარმოდგენილი ევროპარლამენტის მიერ. კომისია წარმოადგენს კავშირის ინტერესებს. ამდენად ის, როგორც ლეგიტიმაციის ამ საფუძვლების ნაყოფი, ინსტიტუციური შუალედი მათ შორის.

ლისაბონის ხელშეკრულებით, კავშირის ინსტიტუტთა სიას დაემატა ევროპული საბჭო, რომელიც წარმომადგენლობითი თვალსაზრისით (წევრი ქვეყნების სახელმწიფო ან მთავრობის მეთაურები), არათანასწორია ინსტიტუციური სამკუთხედის ინსტიტუტების მიმართ. თუმცა, წი-

ნამდებარე კვლევა ასევე გვაჩვენებს, რომ მასში თანდათანობით გათვალისწინებულია სახელმწიფო მეთაურის კონსტიტუციური ელემენტები.

ევროკავშირის მმართველობის ფორმის უნიკალურობა განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ საჯარო ხელისუფლების აღსრულებისა და სახელისუფლებო ურთიერთობათა რეგულირების ფორმები არ შეესაბამება და არ ემთხვევა სახელმწიფო მმართველობის კლასიკურ ფორმებს, საუბარი აღარ გვაქვს საერთაშორისო ორგანიზაციების მართვის პრინციპებზე.

თუმცა, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, საჯარო ხელისუფლების რეალიზაციის ფორმები, რომლებიც კაცობრიობის ისტორიამ განავითარა, კლასიფიცირებულია სახელმწიფო (კონსტიტუციური) სამართლის მეცნიერების დარგში. ამდენად, XX-XXI საუკუნეების მიჯნაზე, დემოკრატიზაციის მასშტაბური პროცესების ფონზე, ევროკავშირის “დამფუძნებელი მამები” საჯარო ხელისუფლების აღსასრულებლად ახალ, უცხო მოდელს არ ქმნიდნენ. ევროკავშირის მმართველობის ფორმა ეყრდნობა სახელმწიფო მმართველობის კლასიკურ ფორმებს და წარმოადგენს ამ ფორმების მაკვალიფიცირებელი კომპონენტების ნაზავს.

ჩვენი მოსაზრებით, სწორედ ამ სინთეზში შემადგენელი კომპონენტების შინაარსი და მათი თანაფარდობა ქმნის ევროკავშირის მმართველობის ფორმის კლასიფიცირების საფუძველს. ამდენად, მმართველობის კომპოზიციური ფორმის შინაარსის განსაზღვრის მიზნით, უპირველესად, აუცილებელია მმართველობის კლასიკური სისტემების, საპრეზიდენტო, საპარლამენტო და მმართველობის შერეული ფორმების ძირითადი პრინციპების კიდევ ერთხელ განხილვა.

საპარლამენტო და საპრეზიდენტო დემოკრატიის განმსაზღვრელი თვისებები უპირველესად აღმასრულებელი და საკანონმდებლო შტოების ხელისუფლების წარმოშობასა და ხელშეუხებლობასთანაა დაკავშირებული.

ცნობილი ამერიკელი კონსტიტუციონალისტის, მეთიუ შუგარტის თეორიის თანახმად,<sup>1</sup> სახელისუფლებო ურთიერთობები ორ ნაწილად იყოფა, როგორც ხელისუფლების წარმოშობისა და ხელშეუხებლობის შეთავსებული და განცალკევებული კომპონენტები (გამიჯნული და კომბინირებული). ხელისუფლების წარმოშობის შეთავსება ნიშნავს, რომ აღმასრულებელი წარმოიქმნება პარლამენტისაგან, მაშინ, როდესაც განცალკევება ნიშნავს, რომ მას აქვს დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების საკუთარი წყარო, ე.ი. ხალხის მიერ არჩევა.

ხელისუფლების ხელშეუხებლობის შეთავსება ნიშნავს, რომ თუ პარ-

<sup>1</sup> Shugart, Matthew Soberg, Carey M. John, Presidents and Assemblies-constitutional design and electoral dynamics, Cambridge university press, 1992, p. 121.

ლამენტში მმართველი უმრავლესობა გაიხლიჩება, აღმასრულებელი ხელისუფლება აღმოჩნდება პრობლემის წინაშე, რადგან შესაძლოა, გამოეცხადოს უნდობლობა ან დათხოვნილ იქნეს გაკიცხვის რეზოლუციით. განცალკევება გულისხმობს, რომ ეს უკანასკნელი უფლებამოსილების ვადას დაასრულებს პარლამენტში პოლიტიკურ ძალთა ცვლილების მიუხედავად. კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს პარლამენტის ინტერვენციას მთავრობის უფლებამოსილების გაუქმების საკითხში.

ეს არის ხელისუფლებათა სტრუქტურის ფუნდამენტური განსხვავებები. მმართველობის საყოველთაოდ აღიარებულ ფორმებში ანალოგიური ურთიერთობები თითოეულ ასპექტზეა ჩამოყალიბებული. საპარლამენტო დემოკრატიებში შეთავსებულ-შეთავსებული სისტემაა, რაც ნიშნავს იმას, რომ შეთავსებულია როგორც ხელისუფლების წარმოშობა, ისე ხელშეუხებლობა. კერძოდ, აღმასრულებელს სხვა ლეგიტიმაცია არ გააჩნია, თუ არა პარლამენტის მიერ მისი ჩამოყალიბება. პარლამენტსავე შეუძლია აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურისა და მისი წევრების გადაყენება.

მმართველობის საპრეზიდენტო სისტემებში განცალკევებულ-განცალკევებული სისტემებია, რაც გულისხმობს, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლება ყალიბდება და იცვლება ხალხის მიერ არჩეული პრეზიდენტის მიერ. ამდენად, იგი არ არის დამოკიდებული ხალხის მიერ არჩეულ კანონმდებელზე.

მმართველობის შერეული ფორმა – ეს არის სახელმწიფოში აღმასრულებელი შტოს ხელისუფლების წარმოშობისა და ხელშეუხებლობის სინთეზური სისტემა, საპარლამენტო და საპრეზიდენტო ფორმების ზემოაღნიშნული პრინციპების ნაზავი.

კერძოდ, ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა ცდილობს, ერთმანეთისაგან გამიჯნოს და, ამავე დროს, უზრუნველყოს აღმასრულებლისა და კანონმდებლის ურთიერთსუბორდინაცია. თუმცა, ინსტიტუციურად ეს მიიღწევა მხოლოდ კანონმდებლისაგან აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთი ნაწილის გამიჯვნით. კერძოდ, აღმასრულებლის დუალიზმის წყალობით, პრეზიდენტი დისტანცირებულია პარლამენტისაგან, ხოლო პარლამენტარიზმის მცირე სპეციფიკის გამოყენებით, ამ უკანასკნელთან შერწყმულია აღმასრულებლის მეორე ნაწილი (პრემიერ-მინისტრი კაბინეტიურთ), რომელიც, ამავდროულად, კანონმდებელთან შერწყმით არაა აბსოლუტურად გამიჯნული აღმასრულებლის პირველი ნაწილის – პრეზიდენტისაგან. პირიქით, იგი მასთან უფროა დაკავშირებული.

სწორედ ამაშია სახელმწიფო მმართველობის შერეული ფორმის არსი. თითოეულ რეჟიმში სისტემის ამ ნაირსახეობაში განსხვავებულია ხელისუფლებათა გამიჯვნისა და შერწყმის ხარისხი, მაგრამ ამ სისტემის ქვა-

კუთხედს ეს კომპოზიცია წარმოადგენს.

ნახევრად საპრეზიდენტო რეჟიმის დადებით თავისებურებად მიიჩნევა აღმასრულებლის ცალკე სახელისუფლებო წყაროს არსებობა. თუ საპარლამენტო სისტემაში აირჩევა მხოლოდ პარლამენტი და შემდგომ არჩეული პარლამენტი აყალიბებს მთავრობას, ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში აირჩევა პრეზიდენტიც და ორივე მონაწილეობს მთავრობის ფორმირებაში. ზემოაღნიშნული მთავრობისათვის ნიშნავს მეტ ლეგიტიმაციას, ვინაიდან მას ორი წყარო აქვს – საპრეზიდენტო და საპარლამენტო, მათი საშუალებით კი – სახალხო.

ინსტიტუციური მოდელის ორი წმინდა ტიპი - საპრეზიდენტო და საპარლამენტო – ურთიერთსაპირისპიროა იერარქიული და ტრანსაქციული ურთიერთობების თვალსაზრისით. ზემოთ განხილული ხელისუფლების წარმოშობისა და ხელშეუხებლობის შეთავსების გამო, საპარლამენტო სისტემა მთავრობას პარლამენტის უმრავლესობის აგენტად აქცევს, უქვემდებარებს მას იერარქიულად, რამდენადაც პარლამენტში უმრავლესობა არჩევს აღმასრულებელს და შეუძლია გააუქმოს მისი ხელისუფლება.

მეორე მხრივ, საპრეზიდენტო სისტემებისთვის დამახასიათებელია პარლამენტი და აღმასრულებელი, რომლებიც ერთმანეთისაგან დამოუკიდებლად წარმოიქმნებიან და ხელშეუხებელი არიან. ამდენად, მათ უნდა ითანამშრომლონ, რადგან არც ერთი აყალიბებს მეორეს და ვერც ერთი ვერ აუქმებს მეორის ხელისუფლებას. ამაშია საპარლამენტო და საპრეზიდენტო სისტემებს შორის მნიშვნელოვანი განსხვავების არსი: შეთავსებული ხელისუფლების წარმოშობის წყარო და ხელშეუხებლობა განაპირობებს შტოებს შორის იერარქიას. საპირისპიროდ, გამიჯნული წყარო და ხელშეუხებლობა იწვევს შტოებს შორის გარიგებებს.

ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა შეიცავს ტრანსაქციებისა და იერარქიის ნაზავს. აქ აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთი ნაწილის, პრეზიდენტის ინსტიტუციური ურთიერთობები კანონმდებელთან ტრანსაქციულია, ხოლო მეორე ნაწილისა - იერარქიული.

ამ სინთეზური კომბინაციის საფუძველზე კონსტიტუციური სამართლის თეორიაში მმართველობის შერეული ფორმა ორ კლასიკურ ტიპად იყოფა: საპრეზიდენტო-საპრემიერო ტიპის თანახმად, პრეზიდენტი გარკვეულ როლს ასრულებს მთავრობის ფორმირებაში, მაგრამ პრემიერ-მინისტრი და კაბინეტი ექსკლუზიურად პასუხისმგებელი არიან პარლამენტის უმრავლესობის წინაშე. საპრეზიდენტო-საპარლამენტო რეჟიმში პრემიერი და კაბინეტი ორმაგ პასუხისმგებლობას ატარებენ, ერთი მხრივ, პრეზიდენტისა და, მეორე მხრივ, პარლამენტის უმრავლესობის წინაშე.

რა ნიშან-თვისებები ისესხა ევროკავშირის ინსტიტუციონალიზაციამ

მმართველობის კლასიკური ფორმებიდან? მმართველობის სისტემების ზემოაღნიშნული მაკვალიფიცირებელი პრინციპები საინტერესო სახითაა წარმოდგენილი ევროპულ დონეზე. თუმცა, კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პერსპექტივიდან, კლასიკური შტოების ურთიერთობათა შინაარსის ანალიზისათვის შედარებითი მეთოდის გამოყენებას აბრკოლებს თავად კავშირში კლასიკური სახელისუფლებო შტოების იდენტიფიცირების სირთულე. აღნიშნული საკითხი, იმთავითვე, კავშირის მმართველობის ფორმის განუყოფელ ნაწილად იქცა.

### 7.3 ევროკავშირის მეტაური

თუ კავშირის საკანონმდებლო ხელისუფლება კონცენტრირებულია ორი კოლეგიური ინსტიტუტის, ევროკავშირის საბჭოსა და ევროპარლამენტის ხელში, კავშირის აღმასრულებელი ხელისუფლება უფრო მკვეთრადაა გაფანტული.

ევროკავშირში ხალხის მიერ არჩეული პრეზიდენტის ინსტიტუტი არ არსებობს და მისი დამკვიდრების საკითხის ირგვლივ აქტიური დისკუსია მიმდინარეობს. კავშირის დაფუძნებიდან დღემდე, გაერთიანებაში პრეზიდენტის ინსტიტუტის საჭიროება არ წარმოშობილა. აღნიშნული, სხვა მრავალ მიზეზთაგან, განპირობებული იყო ისეთი კლასიკური სახელისუფლებო ურთიერთობების არარსებობით, რომელთა პირობებში აუცილებელია პრეზიდენტის უფლებამოსილებები.

უპირველესად, არ არსებობდა ერთიანი “ევროპელი ხალხი”, სახელმწიფოს მეტაურის ხელისუფლების პირდაპირი წყარო. ამ მხრივ არ შეიძლება არ აღინიშნოს ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-3 მუხლის პირველი პუნქტი, რომელიც კავშირის მიზნად განსაზღვრავს მშვიდობის, მისი ღირებულებებისა და მისი ხალხების კეთილდღეობის უზრუნველყოფას. მსგავსი ჩანაწერი, ევროპული გაერთიანების დამფუძნებელ ხელშეკრულებათა წყებაში არ არსებობს.

თუმცა, კონსტიტუციური თვალსაზრისით, პრეზიდენტის ინსტიტუტისათვის აუცილებელი არ არის, რომ ხალხი მისი ხელისუფლების პირდაპირი წყარო იყოს. შესაძლებელია მისი ირიბი წესით არჩევაც. რიგი სახელმწიფოების მეტაურების არჩევა ხდება პარლამენტის მიერ, მაგალითად, იტალიაში, საბერძნეთში, შვეიცარიის კონფედერაციაში და ა.შ.

ინსტიტუტის არსებობისათვის არსებითი განმაპირობებელი საფუძ-



ველი პოლიტიკურ სუბიექტად ორგანიზებული საზოგადოების, საჯარო ხელისუფლებისა და მისი კლასიკური შტოების არსებობაა, რომელთა შორის პრეზიდენტს სახელმწიფო მეთაურის ფუნქცია აკისრია. პოლიტიკურ სუბიექტად ორგანიზებული საზოგადოება შემთხვევით არ გვიხსენებია. ცხადია, თუ არ არსებობს სახელმწიფო, არ არსებობს სახელმწიფო მეთაურიც. მაგრამ ევროკავშირში არსებობს ინსტიტუტი, რომელიც ასრულებს კლასიკური სახელმწიფო მეთაურისათვის დამახასიათებელ რიგ ფუნქციებს, და იგი კავშირის, როგორც პოლიტიკური სუბიექტის, პოლიტიკური მეთაურია.

ევროკავშირში, ეკონომიკურის გარდა, პოლიტიკური იმპულსების გაძლიერებასთან ერთად, “კავშირის ხალხების” ჩამოყალიბების პარალელურად, ძლიერდება კლასიკური სახელმწიფო სახელისუფლებო ინსტიტუტების მოთხოვნილება.

ეს მოთხოვნილება, შესაძლოა, ამ ეტაპისათვის არ არის დაკავშირებული საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ პროცესებთან, მაგრამ უფრო კონსტიტუციურ-ინსტიტუციურ რეგულირებას უკავშირდება. სწორედ ეს საწყისი მიგვაჩნია ევროკავშირის პრეზიდენტის ინსტიტუტის ჩამოყალიბების მასტიმულირებელ ფაქტორად, რაც წარმოადგენს კავშირის მმართველობის ფორმის ერთ-ერთ ქვაკუთხედს. ფაქტია “კონსტიტუციური სახელმწიფოს” არარსებობა, თუმცა, ამ ფონზე, ასევე ფაქტია კლასიკური კონსტიტუციური პრეროგატივებისა და ინსტიტუციური ურთიერთობების არსებობა.

“კვაზიმეთაურად” კავშირში ევროპული საბჭო გვევლინება. ამ დასკვნის პირველი საფუძველი ევროპული საბჭოს შემადგენლობაა. ის ევროკავშირის წევრი ქვეყნების პოლიტიკური ლიდერების კოლეგიაა, რომელთა მიერ მიღებული გადაწყვეტილება შემდგომ ევროკავშირის საბჭოს მემკვიდრით ხორციელდება. მასში წარმოდგენილია სახელმწიფოს ან მთავრობის მეთაური, რაც დამოკიდებულია ამ სახელმწიფოს მმართველობის ფორმაზე: თუ ქვეყანაში პრეზიდენტია პრინციპალი საგარეო ურთიერთობებში, როგორც ეს საფრანგეთშია, საბჭოში ის არის წარმოდგენილი. ხოლო თუ მთავრობის მეთაურია მთავარი აღმასრულებელი (მაგალითად, გერმანია, ინგლისი და სხვ.), საბჭოში კანცლერი ან პრემიერ-მინისტრია წარმოდგენილი. ამდენად, როგორც უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობის პირების კრება, საბჭო კოლეგიური სახელმწიფო მეთაურია.

ისევე, როგორც სახელმწიფოს მეთაურს, კავშირის უმაღლესი პოლიტიკური ხელმძღვანელობის ფუნქცია ევროპულ საბჭოს აკისრია, რომლის მოდერნიზაცია საკუთრივ სრულიად ევროკავშირის ინტერესებზე ახდენს არსებით გავლენას. ევროპული ინტეგრაციის მართლწესრიგი ვი-

თარდება ამ ორგანოს პრინციპული გადაწყვეტილებების შესაბამისად.<sup>1</sup> დამფუძნებელი ხელშეკრულება ცალსახად ადგენს, რომ ევროპული საბჭო არ აღიჭურვება საკანონმდებლო უფლებამოსილებებით, როგორც ეს კლასიკური კონსტიტუციური სახელმწიფო მეთაურებისთვისაა დამახასიათებელი.

ევროპული საბჭო, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, ახორციელებს კავშირის საგარეო წარმომადგენლობას, რომელიც სახელმწიფო მეთაურის ინსტიტუტისათვის დამახასიათებელი ფუნქციაა. საბჭოს თავმჯდომარე, რომელიც აირჩევა 2-ნახევარი წლით, თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში, უზრუნველყოფს კავშირის საგარეო წარმომადგენლობას საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკასთან დაკავშირებით. საბჭოს დონეზე კავშირის საგარეო წარმომადგენლობის ერთადერთი შემზღუდავი ფაქტორი კავშირის საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის წარმომადგენლის უფლებამოსილებებში ინტერვენციის პრევენციაა. ეს უკანასკნელი კი ევროკომისიის თავმჯდომარის მოადგილეა. აღსანიშნავია, რომ ევროკომისიის თავმჯდომარის მოადგილე თანამდებობაზე ინიშნება ევროპული საბჭოს მიერ, ევროკომისიის თავმჯდომარესთან შეთანხმებით.

ასევე გასათვალისწინებელია, რომ ევროკავშირის საბჭოს, კერძოდ, საგარეო საქმეთა საბჭოს მიერ შემუშავებული კავშირის საგარეო ქმედება ეფუძნება ევროპული საბჭოს სტრატეგიულ სახელმძღვანელო პრინციპებს.

სახელმწიფო მმართველობის საპრეზიდენტო და ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებისათვის დამახასიათებელია სახელმწიფო მეთაურის ინსტიტუციური ბმა აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან, რომლის ხარისხი მმართველობის ფორმაზეა დამოკიდებული. საპრეზიდენტო სისტემებში სახელმწიფოს მეთაური უმაღლესი აღმასრულებელია, რომელიც შთანთქავს აღმასრულებელ შტოს, ხოლო შერეულ სისტემაში აღმასრულებელი ხელისუფლება სახელმწიფოს მეთაურისა და მთავრობის თანაზიარი პრეროგატივაა, რაც სხვადასხვა ფორმით გამოვლინდება. კონსტიტუციურ სამართალში აღიარებული შეხედულების თანახმად,<sup>2</sup> ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი თვისება, რომელიც მმართველობის ყველა შერეულ ფორმას ახასიათებს, ორმაგი აღმასრულებლის სტრუქტურა და მისი ე.წ. “ორთავიანი” კონფიგურაციაა.

ნებისმიერი ნახევრად საპრეზიდენტო რეჟიმზე დამყარებული კონ-

1 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 93.

2 Sartori, Giovanni, Comparative Constitutional engineering-an inquiry into structures, incentives and outcomes, Macmillan, 1994, p. 121.

სტიტუცია უნდა ადგენდეს “დიარქიას“ პრეზიდენტს, როგორც სახელმწიფო მეთაურსა და პრემიერ-მინისტრს, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს შორის. აღნიშნული პრინციპი ასევე ცნობილია, როგორც დაყოფილი აღმასრულებლის სტრუქტურა, როდესაც აღმასრულებელი უფლებამოსილება დაყოფილია და ეს განსაკუთრებით ვლინდება საკანონმდებლო ორგანოსთან ურთიერთობაში. კერძოდ, ამ უკანასკნელს აღმასრულებლის ერთი ნაწილის მიმართ გააჩნია საგრძნობი უფლებამოსილება, დაითხოვოს იგი (მთავრობა), ხოლო მეორე ნაწილის მიმართ ამგვარი ძალაუფლება არ აქვს (პრეზიდენტი). პირიქით, კონსტიტუციური მექანიზმი შეიძლება ითვალისწინებდეს აღმასრულებლის ამ ნაწილის მიერ პარლამენტის დათხოვნის უფლებამოსილებას.

“ევროკავშირის შესახებ“ ხელშეკრულებით, ევროპული საბჭოს შემადგენლობაში ევროპული კომისიის თავმჯდომარეც შედის. მის საქმიანობაში ოფიციალურად ასევე მონაწილეობს კავშირის საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის უმაღლესი წარმომადგენელი. “ევროკავშირის შესახებ“ ხელშეკრულების მე-15 მუხლის მე-3 პუნქტის მეორე წინადადება ასევე ადგენს, რომ თუ დღის წესრიგი საჭიროებს, ევროპული საბჭოს თითოეულ წევრს შეიძლება ახლდეს ესა თუ ის მინისტრი, რომელიც, თავის მხრივ, ევროკავშირის საბჭოს წევრია.

დასახელებული მუხლის მე-6 პუნქტის “ბ” ქვეპუნქტით, ევროპული საბჭოს თავმჯდომარე ვალდებულია, უზრუნველყოს ევროპული საბჭოს საქმიანობის მომზადება და უწყვეტობა ევროპული კომისიის თავმჯდომარესთან თანამშრომლობითა და გენერალურ საქმეთა საბჭოს საქმიანობის საფუძველზე (ევროკავშირის საბჭოს ერთ-ერთი წამყვანი შემადგენლობა). თავის მხრივ, გენერალურ საქმეთა საბჭო უზრუნველყოფს ევროპული საბჭოს სხდომების შედეგების რეალიზაციას ევროპული საბჭოსა და ევროკომისიის თავმჯდომარეებთან მჭიდრო კავშირში. ამდენად, მიგვაჩნია, მსგავსი ტიპის ინსტიტუციური კავშირის გამო, ევროკავშირში მმართველობის შერეული ფორმის ნიშნებია მოცემული.

ჩანს, რომ ევროპული საბჭოსა და კომისიის თავმჯდომარეები მნიშვნელოვანი გავლენის მქონე სუბიექტები არიან, რაც აღმასრულებლის ბიციფალური სტრუქტურის ერთგვარი ჩანასახია. ევროპული საბჭოს თავმჯდომარის გავლენის ზრდას ხელს აუცილებლად შეუწყობს უფლებამოსილების ვადის სტაბილიზაცია, კერძოდ, ევროპული საბჭოს თავმჯდომარე პოსტს 2-წელიწადნახევრიანი ვადით იკავებს.

ევროპული კონსტიტუციური ტრადიცია, რომელიც კონსტიტუციური მონარქიებიდან მომდინარეობს, მუდამ ეფუძნებოდა “ორთავიან“ აღმასრულებელს, სახელმწიფო მეთაურსა და მთავრობის მეთაურს. კონსტიტუციურმა ისტორიამ აჩვენა, რომ ეს გამართლებული გადაწყვეტილებაა, რაც

ერთგვარად ამარტივებს “ორ თავს” შორის კონკურენციის განსაზღვრული მიმართულებით წარმართვას.

ევროკავშირში პრეზიდენტის ინსტიტუტის განვითარებასთან დაკავშირებით განიხილებოდა ორი მთავარი კონცეფცია: “ერთი ხელმძღვანელისა” და “განცალკევებული ხელმძღვანელის” ხედვა.

“ერთი ხელმძღვანელის” ხედვის თანახმად, კავშირს უნდა ჰყოლოდა ერთი მეთაური. პრეზიდენტის თანამდებობა ოფიციალურად და არსებითად უნდა დაკავშირებოდა აღმასრულებელ ხელისუფლებას და ამ პოსტს კომისიის თავმჯდომარე დაიკავებდა. ევროპული საბჭოს თავმჯდომარეობა დარჩებოდა როტაციული სისტემით: 6-თვიანი ვადით. კომისიის თავმჯდომარე კავშირის რეალურ ხელმძღვანელად ყალიბდებოდა, რომლის ლეგიტიმაცია არჩევნებით უნდა გამყარებულიყო.

“განცალკევებული ხელმძღვანელის” ვერსიის თანახმად, უნდა არსებობდეს კომისიისა და ევროპული საბჭოს თავმჯდომარეები, და აღმასრულებელი ხელისუფლება უნდა განხორციელდეს ორივე მათგანის მიერ. ამ მიდგომისათვის ცენტრალური იყო ევროპული საბჭოს თავმჯდომარის როლის გაძლიერება. იგი აღარ უნდა შეცვლილიყო ყოველ ექვს თვეში ერთხელ, რადგან ეს მოდელი გაფართოებულ კავშირში ვერ იმუშავებდა. აუცილებელი იქნებოდა პოლიტიკის უფრო მეტი განგრძობადობა. ამ იდეას მხარს უჭერდა რამდენიმე დიდი წევრი ქვეყანა, მაგრამ ეწინააღმდეგებოდნენ შედარებით პატარა სახელმწიფოები, რომლებიც ფიქრობდნენ, რომ ევროპული საბჭოს თავმჯდომარის ინსტიტუტს დიდი სახელმწიფოები დაეპატრონებოდნენ.

როგორც ლისაბონის ხელშეკრულება ადასტურებს, უკანასკნელმა შეხედულებამ გაიმარჯვა. ხელშეკრულება ადგენს, რომ ევროპული საბჭო თავმჯდომარეს ირჩევს კვალიფიციური უმრავლესობით, 2-ნახევარი წლით, მხოლოდ ერთჯერადად განახლებადი ვადით. საბჭოში საბჭოს თავმჯდომარეს ენიჭება დიდი ძალაუფლება, მაგრამ ასევე ნათელია, რომ კომისია და მისი თავმჯდომარე ცენტრალურ როლს ასრულებენ ამ კონსტიტუციურ სქემაში. კომისიას აქვს ყოველწლიური და მრავალწლიური პროგრამის ინიციატივის უფლება ინსტიტუტთაშორის შეთანხმების დაცვის მიზნით. კომისიის თავმჯდომარე თანამშრომლობს ევროპული საბჭოს თავმჯდომარესთან ევროპული საბჭოს საქმიანობის მომზადებისა და მემკვიდრეობითობის უზრუნველსაყოფად.

ხელშეკრულებამ ასევე შექმნა საგარეო საქმეთა საკითხებში კავშირის უმაღლესი წარმომადგენლის ინსტიტუტი კავშირის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის წარმართვის მიზნით და თავისი საგარეო ურთიერთობების უზრუნველსაყოფად. უმაღლესი წარმომადგენელი მონაწილეობს ევროპული საბჭოს საქმიანობაში, წარმართავს კავშირის საგა-

რეო საქმეთა საბჭოს სხდომებს და ითავსებს კომისიის თავმჯდომარის მოადგილის თანამდებობას.

## 7.4 აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირება

### ევროპული საბჭო

სისტემები, სადაც წარმოდგენილია არჩეული სახელმწიფო მეთაური, საპარლამენტო სისტემებისგან უპირველესად განსხვავდება იმით, რომ აქ არის ელექტორატის ორი წარმომადგენელი: პარლამენტი და პრეზიდენტი.<sup>1</sup>

ევროკავშირში აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთი ნაწილის ხელისუფლების წარმოშობა კავშირის ინსტიტუციონალიზაციაზე არ არის დამოკიდებული – ევროპული საბჭოს შემადგენლობაში Ex Officio წევრი ქვეყნების სახელმწიფოთა ან მთავრობის მეთაურები შედიან. ამდენად, მიგვაჩნია, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების ამ ნაწილის ფორმირების თვალსაზრისით ევროკავშირი შორსაა კლასიკური სახელმწიფო მმართველობის ფორმისაგან.

ამ მხრივ საინტერესოა ევროპული საბჭოს თავმჯდომარის თანამდებობაზე გამწესების პროცედურა. ევროპული საბჭო კვალიფიციური უმრავლესობით 2-ნახევარი წლით ირჩევს საბჭოს თავმჯდომარეს, რომელსაც მნიშვნელოვანი როლი აკისრია საბჭოს საქმიანობის წარმართვაში. ლისაბონის ხელშეკრულების თანახმად, ევროპული საბჭოს თავმჯდომარეს ეკრძალება ფლობდეს ეროვნულ მანდატს, რაც მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს მისი გავლენის გაძლიერებას.

კლასიკური სახელმწიფო მმართველობის პერსპექტივიდან, სახელმწიფო მეთაურის მსგავსი ტიპის ინსტიტუციონალიზაციის მაგალითს შევიცარიის კონფედერაცია წარმოადგენს, სადაც კონფედერაციის პრეზიდენტი შევიცარიის შეიდწევრიანი აღმასრულებლის, კონფედერაციის ფედერალური საბჭოს წევრია, რომელიც ასრულებს თავმჯდომარის ფუნქციას და ხანმოკლე, ერთწლიანი ვადით აირჩევა. თუმცა, კავშირისაგან განსხვავებით, ფედერალური საბჭოს წევრს პრეზიდენტის თანამდებობაზე ფედერალური ასამბლეა ირჩევს.

1 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 91.

## ევროკავშირის საბჭო

აღმასრულებლის მომდევნო ნაწილის, კერძოდ, ევროკავშირის საბჭოს ხელისუფლების წარმოშობის წყარო კავშირის ინსტიტუციონალიზაციაზე უმნიშვნელოდაა დამოკიდებული. ევროპული საბჭო იღებს გადაწყვეტილებას ევროკავშირის საბჭოს შემადგენლობათა კონფიგურაციაზე (საერთო და საგარეო საქმეთა საბჭოს გარდა), ასევე ამ კონფიგურაციათა თავმჯდომარეობაზე და ამ პროცესში ევროპული პარლამენტი არ მონაწილეობს. აღნიშნული ფორმალურად ნიშნავს ევროკავშირის საბჭოს შემადგენლობის დამტკიცებას.

თუ გავითვალისწინებთ იმ გარემოებას, რომ საკანონმდებლო უფლებამოსილებების გარდა, ხელშეკრულებით ევროკავშირის საბჭოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ნიშნებიც აქვს, აღჭურვილია საბიუჯეტო უფლებამოსილებებით და ახორციელებს მაკოორდინირებელ ფუნქციებს. ეს ურთიერთობა აღმასრულებელი ხელისუფლების შემადგენლობის ფორმირებაზე სახელმწიფო მეთაურის კომპეტენციის ანარეკლია. რომ არა ევროკავშირის საბჭოს შემადგენლობის ex officio ბუნება, ევროკავშირის საბჭოს ფორმირება ძალიან ახლოს იქნებოდა საპრეზიდენტო სისტემასთან, სადაც სახელმწიფოს მეთაური ერთპიროვნულად განსაზღვრავს აღმასრულებელი ხელისუფლების შემადგენლობას.

აღნიშნულის მიუხედავად, ფორმალურად ევროპული საბჭოს მიერ ევროკავშირის საბჭოს შემადგენლობის ინვესტიტურა აღმასრულებელი ხელისუფლების მიმართ სახელმწიფო მეთაურის უფლებამოსილების მსგავსია. მიგვაჩნია, რომ კავშირში ევროპული საბჭოს მიერ ევროკავშირის საბჭოს, როგორც აღმასრულებლის ნაწილის ფორმირებაში საპრეზიდენტო სისტემის მოდელია გათვალისწინებული.

## ევროპული კომისია

აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირების სახელმწიფო მეთაურის უფლებამოსილება მის კლასიკურ გამოვლინებას ჰპოვებს ევროპული საბჭოს მიერ ევროპული აღმასრულებლის მომდევნო, მესამე ნაწილის, ევროკომისიის ფორმირებაში.

ჩვენი მოსაზრებით, ევროკომისიის ფორმირება ის ძირეული საკითხია, რომელშიც ევროკავშირი ემყარება კლასიკური სახელმწიფო მმართველობის კონცეპტუალურ პრინციპებს. ევროკომისიის ფორმირების პროცესი ემსგავსება საპარლამენტო დემოკრატიების სისტემას. ევროპუ-

ლი კომისიის შემადგენლობის ჩამოყალიბებამ კონსტიტუციურ-პოლიტიკური პროცესის ფორმა შეიძინა.

ევროპული პარლამენტის არჩევნების შედეგების გათვალისწინებით და სათანადო კონსულტაციების შემდეგ, ევროპული საბჭო კვალიფიციური უმრავლესობით ევროპულ პარლამენტს სთავაზობს კომისიის თავმჯდომარის კანდიდატურას.

აღნიშნული ეტაპი, მიუხედავად იმისა, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირების წინარე, საწყის სტადიას წარმოადგენს, მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური პრინციპებითაა გაჯერებული. ჩვენ მხოლოდ მმართველობის კლასიკური ფორმისათვის დამახასიათებელ ნიშნებზე შევაჩერებთ ყურადღებას.

საპარლამენტო სისტემის მნიშვნელოვანი მახასიათებელი ნიშანია ის გარემოება, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების წყარო პარლამენტიდან უნდა მომდინარეობდეს. შესაბამისად, აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკური ხელმძღვანელი პარლამენტის უმრავლესობის რჩეული უნდა იყოს. თუმცა, ამ პოზიციის დასაკავებლად კანდიდატურის შერჩევა ცალმხრივად, მხოლოდ პარლამენტზე არ არის დამოკიდებული. კანდიდატის ინიცირების კონსტიტუციური პრეროგატივა სახელმწიფო მეთაურის ხელთაა, იქნება ეს მონარქი თუ არჩეული პრეზიდენტი.

კავშირში ამ ფუნქციას ევროპული საბჭო ასრულებს, რაც კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს ევროპული საბჭოს სახელმწიფო “კვაზიმეთაურის” ბუნებას. ამ ახალი აქცენტით, აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირების პროცედურა ემსგავსება მრავალ ქვეყანაში სახელმწიფო მეთაურის მიერ კანდიდატურის შერჩევას, რომელსაც შესწევს უნარი, მართოს საპარლამენტო უმრავლესობა.<sup>1</sup>

შედეგად, წამოყენებულ იქნა იდეა, რომ ევროპარლამენტის არჩევნებამდე თითოეულმა პარტიამ წამოაყენოს კანდიდატი, რომლის არჩევაც მათ სურთ ევროკომისიის თავმჯდომარედ, და ევროსაპარლამენტო არჩევნების საარჩევნო კამპანია ნაწილობრივ კონცენტრირდება ამ კანდიდატურებზე. ასეთ შემთხვევაში არჩევნების შედეგებს პირდაპირი გავლენა ექნება აღმასრულებელზე, ისევე, როგორც ელექტორატი გამოიყენება სახელმწიფოების უმრავლესობაში.<sup>2</sup>

ევროკომისიის ფორმირების პროცედურა ხასიათდება კონსტიტუციური სპეციფიკით, რომელიც საპარლამენტო სისტემის ნაწილისთვისაა დამახასიათებელი. აღნიშნული ეხება ევროკომისიის, როგორც ერთიანი აღმასრულებელი ინსტიტუტის ინვესტიტურის დასრულებას.

1 Corbett, Richard, Jacobs, Francis, Shackleton, Michael, The European Parliament, 6th edition, John Harper Publishing, 2005, p. 262.

2 იქვე, p. 262.

ხელშეკრულებიდან გამომდინარეობს, რომ ევროპული საბჭო კვალიფიციური უმრავლესობით მიღებული გადაწყვეტილების საფუძველზე, ევროპარლამენტს წარუდგენს ევროკომისიის თავმჯდომარის კანდიდატურას, რომელსაც შემდგომ ირჩევს ევროპარლამენტი. თუ ევროპარლამენტი ვერ აირჩევს ევროკომისიის თავმჯდომარეს, ევროპული საბჭო უფლებამოსილია, წარუდგინოს მას ახალი კანდიდატურა.

აღნიშნულ პროცედურაში ევროპული საბჭო გვევლინება, როგორც სახელმწიფო მეთაური და აქტიურად მონაწილეობს ევროპული აღმასრულებლის გავლენიანი ნაწილის ფორმირებაში.

თუმცა, მიგვაჩნია, რომ კონსტიტუციურ-სამართლებრივი თვალსაზრისით, განსაკუთრებით საინტერესოა ევროპული კომისიის ინვესტიტურის შემაჯამებელი სტადია. მას შემდეგ, რაც ევროპარლამენტი თანხმობას განაცხადებს ევროკომისიის დამტკიცებაზე, ეს უკანასკნელი ოფიციალურად ინიშნება ევროპული საბჭოს კვალიფიციური უმრავლესობით, რაც გულისხმობს შესაძლებლობას, რომ ევროპულმა საბჭომ აღარ დაამტკიცოს მის მიერ შერჩეული და, რაც მთავარია, ევროპარლამენტის მიერ მოწონებული კავშირის აღმასრულებელი. შესაბამისად, უნდა დავასკვნათ, რომ კომისიის ფორმირების პროცესში საბოლოო გადაწყვეტილებას ევროპული საბჭო იღებს. აღნიშნული საკითხი არსებითია კავშირის მმართველობის ფორმის იდენტიფიცირებისათვის. იგი უშუალოდაა დაკავშირებული კავშირის ფარგლებში აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების ურთიერთობასთან, რომელსაც ქვემოთ შევხებით.

## 7.5 აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელშეუხებლობა

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმოშობის საკითხთან ერთად, ხელისუფლების ხელშეუხებლობა მმართველობის ფორმის კლასიფიცირების დამოუკიდებელი კრიტერიუმია. სწორედ ამ ორ კრიტერიუმზეა დამყარებული პოლიტიკური ტერიტორიული ერთეულის მართვის მოდელის მოწყობა.

კონსტიტუციური სამართლის თეორიისა და პრაქტიკის თანახმად, სახელმწიფო მეთაურის ხელისუფლება პოლიტიკურად ხელშეუხებელია. არჩეულია რა ხალხის ან საკანონმდებლო ორგანოს მიერ, არავის შეუძლია მისი თანამდებობიდან გადაყენება პოლიტიკური კონფლიქტის საფუძველზე (კონსტიტუციის დარღვევისა და სხვა საფუძველით სახელმწი-



ფო-სამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკითხის დაყენების გარდა). აღნიშნული მიდგომა დამახასიათებელია როგორც საპრეზიდენტო, ისე ნახევრად საპრეზიდენტო და საპარლამენტო მოდელებისათვის.

ევროკავშირში ევროპული საბჭოს, როგორც კოლეგიური ორგანოს ხელისუფლება ხელშეუხებელია. მის გვერდით ევროკავშირის საბჭოს ხელისუფლებაც ხელშეუხებელია საპარლამენტო კონტროლისაგან. თუ ერთობლიობაში განვიხილავთ, ევროპული საბჭოსა და ევროკავშირის საბჭოს ხელისუფლებათა ხელშეუხებლობას, რომლებიც აღმასრულებელი ფუნქციებით არიან აღჭურვილნი, შეიძლება დავასკვნათ, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების მნიშვნელოვანი ნაწილი ხელშეუხებელია კანონმდებლისაგან.

აღნიშნულ საკითხთან მჭიდროდაა დაკავშირებული ევროპარლამენტის ხელისუფლების ხელშეუხებლობა. აღნიშნული გულისხმობს კონსტიტუციურ მოდელს, როდესაც კონსტიტუციური ინსტიტუტი უფლებამოსილია, დაითხოვოს საკანონმდებლო ორგანო და პოლიტიკური კრიზისის მოგვარება მიანდოს ამომრჩეველს.

ევროკავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულება არ ითვალისწინებს ევროპარლამენტის დათხოვნის შესაძლებლობას.

აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ორგანოების ხელისუფლებათა ხელშეუხებლობის განსხვავებული კონფიგურაციები დამახასიათებელია საპრეზიდენტო და ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებისათვის.

კერძოდ, მსგავსი მიდგომა, რომ “მთავარი” აღმასრულებლისა და საკანონმდებლო ორგანოს უფლებამოსილების ვადები უძრავია და არ ექვემდებარება ორმხრივ (ურთიერთ) ნდობას, დამახასიათებელია საპრეზიდენტო სისტემისათვის.

ამ შემთხვევაში ჩვენ ვგულისხმობთ ევროპული საბჭოსა და ევროკავშირის საბჭოს ხელისუფლების ხელშეუხებლობას, და ევროპარლამენტის ხელისუფლების ხელშეუხებლობას, ასევე ევროკავშირის საბჭოს მიმართ საპარლამენტო ნდობის აუცილებლობის არარსებობას. ნახევრად საპრეზიდენტო და საპარლამენტო სისტემებში აღმასრულებლისა და საკანონმდებლო ორგანოს ხელისუფლება დამოკიდებულია ურთიერთ ნდობაზე და არ არის ხელშეუხებელი, რაც გულისხმობს იმას, რომ აღმასრულებელ ხელისუფლებას ესაჭიროება კანონმდებლის ნდობის გამოცხადება. მასვე შეუძლია აღმასრულებლის გადაყენება ვოტუმით. თავის მხრივ, აღმასრულებელს აქვს უფლება, სახელმწიფო მეთაურს მოსთხოვოს პარლამენტის დათხოვნა.

ამდენად, ჩვენი მოსაზრებით, ევროკავშირის საბჭოს მიმართ ევროპარლამენტის მიერ ნდობის გამოცხადების აუცილებლობისა და ევროკავშირის საბჭოს ან ევროპარლამენტის დათხოვნის შესაძლებლობის არარსე-

ბოზა ევროკავშირის აახლოებს საპრეზიდენტო მოდელთან.

აღნიშნულს აქვს მნიშვნელოვანი საფუძვლები, რომელთა სხვაგვარი გადაწყვეტა იქნება კონსტიტუციური ნოველა. კერძოდ, ევროკავშირის საბჭოს ევროპარლამენტის ნდობა არ ესაჭიროება ინვესტიტურისათვის, რადგან ის Ex Officio კოლეგიაა. ამდენად, ევროპარლამენტს არჩევანის უფლება არ აქვს. წინააღმდეგ შემთხვევაში აუცილებელი იქნებოდა ეროვნულ დონეზე მინისტრის შეცვლა. ამდენად, საკითხის ამგვარი გადაწყვეტის საფუძველი Ex Officio სახელმწიფოთაშორისი ელემენტია.

გასათვალისწინებელია ის ფაქტორიც, რომ ევროკავშირის საბჭო მნიშვნელოვან როლს ასრულებს საკანონმდებლო პროცესში და მისდამი ცალსახა მიდგომა, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების ნაწილის მიმართ, არ იქნებოდა სწორი.

რაც შეეხება ევროპარლამენტის დათხოვნის შესაძლებლობის არარსებობას, ეს საკითხი ზემოაღნიშნული მოტივაციიდან გამომდინარეობს. პარლამენტარიზმი საკანონმდებლო ორგანოს დათხოვნის ინსტიტუტში გულისხმობს ამომრჩევლებისათვის შესაძლებლობის მიცემას, არჩევანი გააკეთონ კანონმდებლის ან აღმასრულებლის პოლიტიკურ მიმართულებებს შორის საკანონმდებლო ან აღმასრულებელი გუნდის შეცვლით.

თუ საკანონმდებლო გუნდის შეცვლა არ გულისხმობს აღმასრულებელი გუნდის შეცვლას, ცხადია, აზრს იქნება მოკლებული კანონმდებლის “გადარჩევა“. ევროკავშირის საბჭო კი ფორმირდება ევროპარლამენტისაგან დამოუკიდებლად.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ამ ნაწილში ევროკავშირი არ მიეკუთვნება საპარლამენტო სისტემების ოჯახს.

რაც შეეხება ევროპარლამენტის ურთიერთობას ევროკომისიასთან, აღმასრულებელი შტოს ამ მნიშვნელოვანი ნაწილის ხელისუფლების ხელშეუხებლობა მხოლოდ ევროპარლამენტზეა დამოკიდებული, რითაც მოდელი საპარლამენტო ნიშნებს იძენს.

ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-17 მუხლის მე-8 პუნქტის თანახმად, კომისია, როგორც ორგანო, მხოლოდ ევროპარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი. ევროპარლამენტი უფლებამოსილია, თავის წევრთა ორი მესამედის მხარდაჭერით, კომისიის წინააღმდეგ მიიღოს გაკიცხვის რეზოლუცია, რაც იწვევს კომისიის დათხოვნას.

დამფუძნებელი ხელშეკრულება არ ითვალისწინებს სხვა შესაძლებლობას ევროკომისიის ხელისუფლების შეწყვეტის საკითხთან დაკავშირებით, თუ არ ჩავთვლით ევროკომისიის თავმჯდომარის უფლებას, მოსთხოვოს ევროკომისიის წევრს თანამდებობის დატოვება. ევროკომისიის თავმჯდომარის ეს უფლებამოსილება საკმაოდ მძლავრი ბერკეტია, მისი მოთხოვნით თანამდებობა დატოვოს კომისიონერმა, რომელსაც ნდობა

გამოუცხადა ევროპარლამენტმა. მსგავსი ტიპის უფლებამოსილება საპრეზიდენტო სისტემაში აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურისთვისაა დამახასიათებელი და ზეეროვნული ბუნების ევროკომისიის ხელისუფლებისათვის არასახარბიელოა.

აღნიშნულის გარდა, ევროკომისიის ხელისუფლების შეწყვეტის სხვა შესაძლებლობა არც ერთ ინსტიტუტს არ შეუძლია. აქედან გამომდინარე, საბოლოოდ, ფორმირებული მოდელი ასეთი სურათით წარმოსდგება: ევროკომისიას, როგორც კოლეგიურ ორგანოს, ევროპარლამენტის თანხმობის შემდეგ, ამტკიცებს ევროპული საბჭო კვალიფიციური უმრავლესობით, მაგრამ მისი დათხოვნა შესაძლებელია მხოლოდ ევროპარლამენტის მიერ, გაკიცხვის რეზოლუციის საფუძველზე.

ამდენად, ზემოთ განხილული ტრანსაქციული და იერარქიული ურთიერთობების გათვალისწინებით, ევროკავშირში კომისიის ხელისუფლების არსებობის ნორმატიული პრინციპი ემყარება ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემას, კერძოდ, საპრეზიდენტო-საპრემიერო ტიპს, რომლის თანახმად, პრეზიდენტი გარკვეულ როლს ასრულებს მთავრობის ფორმირებაში, მაგრამ პრემიერ-მინისტრი და კაბინეტი ექსკლუზიურად პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე.

ევროკომისიის ფორმირებაში მონაწილეობს როგორც ევროპული საბჭო, ასევე ევროპული პარლამენტი, თუმცა არათანაბარი ძალით. რამდენადაც დამფუძნებელი ხელშეკრულებით ევროკომისიის თავმჯდომარის კანდიდატურის დასახელებისათვის და, შემდგომ, პარლამენტის უმრავლესობით ნდობაგამოცხადებული კომისიის დასანიშნად დადგენილია ევროპული საბჭოს კვალიფიციური უმრავლესობა, აღმასრულებლის ამ ნაწილის ხელისუფლების წარმოშობის პროცესი ასიმეტრიულია ევროპული საბჭოს სასარგებლოდ, მაგრამ კომისიის ხელისუფლების შეწყვეტა ევროპარლამენტის ექსკლუზიური უფლებამოსილებაა. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სიკეთე მდგომარეობს იმაში, რომ სამთავრობო ანგარიშვალდებულების პარლამენტის სასარგებლოდ ასიმეტრია დაბალანსდება იმით, რომ პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის შერჩევა ასიმეტრიულია სახელმწიფოს მეთაურის სასარგებლოდ.<sup>1</sup>

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მიგვაჩნია, რომ ევროკავშირში სახელმწიფო მმართველობის მოდელთაგან შედარებით კლასიკური ფორმით სწორედ მმართველობის შერეული ფორმის ნიშნებია წარმოდგენილი. თუ გავითვალისწინებთ იმ გარემოებას, რომ ევროკომისიას ყველაზე საფუძვლიანი პრეტენზია აქვს აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე, მას,

<sup>1</sup> ალასანია, გიორგი, საქართველოს პრეზიდენტის აღმასრულებელი ხელისუფლების ფარგლები საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, მართლმსაჯულება და კანონი, №2(17)'08, გვ. 57.

ევროპარლამენტსა და ევროკავშირის საბჭოს შორის სახელისუფლებო ურთიერთობა მმართველობის შერეული სისტემის პრინციპებს ემყარება.

ცნობილი მეცნიერის, მეთიუ შუგარტის თეორიული მიდგომის გათვალისწინებით, ევროკავშირში, ერთი მხრივ, ევროპარლამენტს, და მეორე მხრივ, ევროპული საბჭოსა და ევროკავშირის საბჭოს შორის ინსტიტუციური ურთიერთობები ტრანსაქციულია, ხოლო ევროპარლამენტსა და ევროკომისიას შორის - იერარქიული. აღნიშნული თვისება ხაზს უსვამს ე.წ. დაყოფილი აღმასრულებელი სისტემის არსებობას, როდესაც საკანონმდებლო ორგანოს ურთიერთობები აღმასრულებელი ხელისუფლების ნაწილების მიმართ განსხვავებულია, როგორც ეს მმართველობის შერეული ფორმებისთვისაა დამახასიათებელი.

საინტერესოა, რომ ნახევრად საპრეზიდენტო (ასევე საპარლამენტო) სისტემაში მთავრობის უფლებამოსილების ვადა არ არის განსაზღვრული. აღნიშნული გულისხმობს იმას, რომ, ფაქტობრივად მთავრობის უფლებამოსილების ვადა პრეზიდენტის ან პარლამენტის არჩევნებზეა დამოკიდებული.

კავშირში ევროკომისიის ვადა მკაფიოდაა განსაზღვრული და დაკავშირებულია პარლამენტის არჩევნებზე, როდესაც ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 234-ე მუხლის მეორე ნაწილი ითვალისწინებს, რომ ევროკომისიის დათხოვნის შემთხვევაში ახალი კომისია ინიშნება დათხოვნილი კომისიის ვადით (ახალი ევროპარლამენტის მიერ, ახალი კომისიის დამტკიცებამდე ვადით). მისი უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის შემდეგ, ახალი კომისიის ფორმირებისას, ევროპული საბჭო ითვალისწინებს ევროპარლამენტის არჩევნების შედეგებს. ევროკავშირში პარლამენტარიზმი არსებითად გააძლიერა ევროკომისიის უფლებამოსილების ვადის ევროპარლამენტის არჩევნებზე მიბმამ. ამ შემთხვევაში ევროკომისია “მოსწყდა” ევროპულ საბჭოს, და განსაკუთრებით წვერი სახელმწიფოების ხელისუფლებათა პრეფერენციებს. ევროკომისიის უფლებამოსილების ვადა არ არის დამოკიდებული ევროპულ საბჭოზე, რადგან ევროპულ საბჭოს თავად არ გააჩნია განახლებადი უფლებამოსილება.

ის გარემოება, რომ ევროპული საბჭოს უფლებამოსილების ვადის არარსებობის პირობებში კომისიის უფლებამოსილების ვადა მიბმულია პარლამენტის უფლებამოსილების ვადაზე, საკმარისი მტკიცებულებაა აღმასრულებელი შტოს პარლამენტთან დაკავშირების თვალსაზრისით.

ამდენად, ევროპული საბჭოს გავლენა აღმასრულებელზე შესუსტებულია, რაც აძლიერებს მმართველობის შერეული ფორმის იმპულსებს. თუმცა, გარდა ამისა, ევროკომისიის ვადის განსაზღვრულობის საფუძველი მნიშვნელოვანწილად მისი ზეეროვნული ბუნებაა.

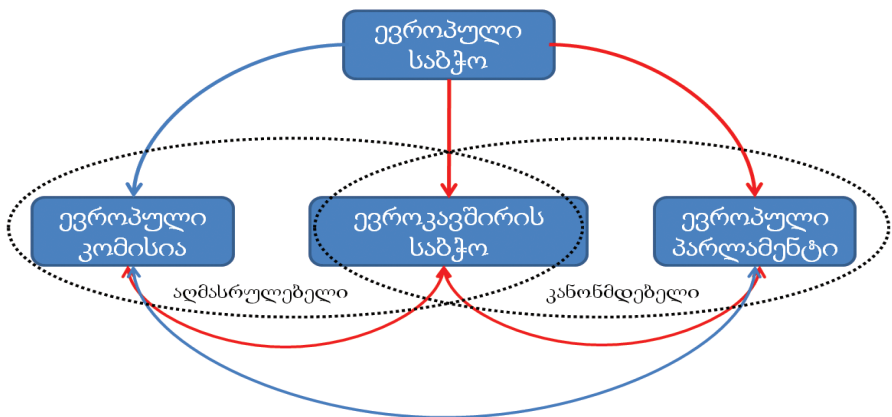
ხელისუფლების წარმოშობისა და ხელშეუხებლობის შეთავსებისა და

განცალკევების პრინციპების გათვალისწინებით, ვიღებთ შემდეგ სურათს:

ევროპული პარლამენტისაგან გამიჯნულია ევროპული საბჭო და ევროკავშირის საბჭო, როგორც ადმასრულებელი ხელისუფლების ნაწილი. ამავდროულად, ევროპარლამენტთან კომბინირებულია ევროპული კომისია, როგორც ადმასრულებელი ხელისუფლების ნაწილი. აღნიშნული წარმოადგენს ევროკავშირის მმართველობის ფორმის იმ პრინციპულ კომპონენტს, რომელიც მან ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებისაგან ისესხა.

ევროკომისიის ფორმირებაში მონაწილეობს ადმასრულებლის ნაწილი. ევროკავშირში ადმასრულებელი ხელისუფლება ერთმნიშვნელოვნად პარლამეტიდან არ მომდინარეობს, როგორც ამას კლასიკური პარლამენტარიზმი მოითხოვს.

ამდენად, გზავნილი, რომელიც ლისაბონის ხელშეკრულებიდან მომდინარეობს კავშირში დემოკრატიის საკითხის ირგვლივ, უკავშირდება შერეულ სისტემას. ლისაბონის ხელშეკრულებით, ევროპარლამენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილება გაიზარდა, ევროპული საბჭო გაძლიერდა თავმჯდომარეობის ვადის გახანგრძლივებით და ევროკომისიის თავმჯდომარის ნომინაციაზე კონტროლის შენარჩუნებით. ხელშეკრულებამ განასახიერა რეჟიმი, რომელშიც ადმასრულებელი და საკანონმდებლო უფლებამოსილებები განაწილდა ევროპულ საბჭოს, ევროკავშირის საბჭოს, ევროპარლამენტსა და კომისიას შორის.\*



1. საპრეზიდენტო სისტემის ტიპის ურთიერთობები
2. მმართველობის შერეული ფორმის ტიპის ურთიერთობები

\* გრაფიკში მოცემულია კავშირის მმართველობის ორგანოების ურთიერთობების კლასიფიკაცია მმართველობის კლასიკური ფორმების მიხედვით.

## 7.6 “თანაარსებობა”

არჩეული პრეზიდენტის ისეთ კაბინეტთან დაპირისპირების პოტენციალი, რომელიც მხოლოდ პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული, ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ერთ-ერთი დამახასიათებელი ნიშანია.

შესაძლებელია კი კავშირში ევროპული საბჭო (ან ევროკავშირის საბჭო) დაუპირისპირდეს კომისიას? რამდენადაც კომისიის უფლებამოსილების ვადა დამოუკიდებელია, ის, როგორც ზეეროვნული ინსტიტუტი, კავშირს ემსახურება. მას ეკრძალება წევრი სახელმწიფოების ინტერესების წარმომადგენლობა. ევროპული საბჭო და ევროკავშირის საბჭო კი სახელმწიფოთაშორისი ინსტიტუტებია. აქედან გამომდინარე, არსებობს “თანაარსებობის” საფუძვლების წარმოშობის პოტენციალი.

კავშირში აღმასრულებლის ნაწილს (ევროპული საბჭო და ევროკავშირის საბჭო) დამოუკიდებელი ლეგიტიმაცია აქვს. პარალელურად შენარჩუნებულია აღმასრულებლის ნაწილის საპარლამენტო ანგარიშვალდებულება.

თეორიასა და პრაქტიკაში დიდი მნიშვნელობა ენიჭება პრემიერ-მინისტრისა და პრეზიდენტის ურთიერთობის არსს. ამ კუთხით ერთმანეთისგან განასხვავებენ ორ ძირითად ნიმუშს. პირველი მათგანის მიხედვით, პრეზიდენტი სარგებლობს საპარლამენტო უმრავლესობის მყარი მხარდაჭერით. ასეთ შემთხვევაში სისტემა მოქმედებს პრეზიდენტის პოლიტიკური ხელმძღვანელობის ქვეშ. იგი მეთაურობს მთავრობას როგორც *de facto*, ასევე *de jure*. პრეზიდენტის მიერ დანიშნული პრემიერ-მინისტრი, რომელიც დამტკიცებულია პარლამენტის მიერ, იმყოფება პრეზიდენტთან სუბორდინაციაში. პრემიერი ახორციელებს ადმინისტრაციულ და ტექნიკურ მენეჯმენტს, პრეზიდენტის ხელმძღვანელობის ქვეშ.

რაც შეეხება სახელისუფლებო შტოებს შორის დაპირისპირებას, საპრეზიდენტო სისტემაში კონფლიქტია პრეზიდენტსა და კონგრესს შორის. ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში ერთმანეთს უპირისპირდება პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი, რომელსაც მხარს უჭერს პარლამენტი.

რა სახით ვლინდება ეს ურთიერთობები ევროკავშირში? საკანონმდებლო უმრავლესობა, რომელიც მხარს უჭერს მეთაურს, კავშირში ეს არის ევროკავშირის საბჭო, რომელიც მხარს უჭერს ევროპულ საბჭოს. ერთი მხრივ, ევროკავშირის საბჭო აღჭურვილია მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო უფლებამოსილებებით, და, მეორე მხრივ, მასში წევრი სახელმწიფოების მინისტრები არიან წარმოდგენილნი.

ევროპულ საბჭოში შედიან წევრი ქვეყნის სახელმწიფო ან მთავრობის მეთაურები, ან პრეზიდენტი ან პრემიერ-მინისტრი. ამდენად, ევროკავშირის საბჭოსა და ევროპული საბჭოს წევრები ერთი გუნდის წარმომადგენლები არიან.

როგორია კონფლიქტის პოტენციური კავშირში? ვფიქრობთ, შესაძლოა შემდეგი: ევროპული საბჭო და ევროკავშირის საბჭო ევროკომისიის წინააღმდეგ, რომელსაც ზურგს ევროპარლამენტი უმაგრებს.

ამგვარი “თანაარსებობის“ წარმოქმნა შესაძლებელია იმდენად, რამდენადაც, ევროპულ საბჭოს ან ევროკავშირის საბჭოს არ შეუძლიათ ევროკომისიის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა, რაც მხოლოდ ევროპარლამენტის პრეროგატივაა.

თუ ევროკომისია თავად აღმოჩნდება პოლიტიკურ კონფლიქტში პარლამენტთან, რაც შესაძლებელია, ამ შემთხვევაში პოტენციური საფრთხე მხოლოდ ევროკომისიას ემუქრება. აღნიშნულის მიზეზი ისაა, რომ ევროპარლამენტის დათხოვნის ინსტიტუტი არ არსებობს.

საინტერესო ისაა, რომ სწორედ ევროპარლამენტის დონეზე, რომელსაც წევრი ქვეყნების ხალხი ირჩევს, მოხდეს “მეთაურისა“ და კანონმდებლის პოლიტიკური კონფლიქტი, ანუ კონფლიქტი მეთაურსა და კანონმდებლის ნაწილს შორის. თუ მეთაურსა და კანონმდებელს შორის კონფლიქტი ევროკომისიის პოზიციას უკავშირდება, ევროპარლამენტს შეუძლია პოლიტიკური გაკიცხვის რეზოლუციით დაითხოვოს იგი. თუმცა, “მეთაურს“ სახელმწიფო მმართველობის კლასიკური ფორმების, საპარლამენტო, მათ შორის, ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებისათვის დამახასიათებელი ბერკეტი არ გააჩნია. მას არ შეუძლია ევროპარლამენტის დათხოვნა.

ეს მნიშვნელოვანი სისტემური ელემენტია აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების ერთმანეთისაგან გამიჯვნის უზრუნველსაყოფად, როგორც ეს საპრეზიდენტო სისტემებისათვისაა დამახასიათებელი. საპარლამენტო, ან ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში სახელმწიფო მეთაურის მიერ პარლამენტის დათხოვნა მის მიერ ხელისუფლებათა შორის ურთიერთობაში არბიტრის უმნიშვნელოვანესი როლის ინსტიტუტითაა ცნობილი, რაც ევროკავშირის დონეზე არ არსებობს.

## 7.7 საკანონმდებლო ხელისუფლება

ევროკავშირის სისტემაში საკანონმდებლო ფუნქცია შეთავსებული აქვს ევროპულ პარლამენტსა და ევროკავშირის საბჭოს. ევროპული საკანონმდებლო ხელისუფლების დუალიზმი სამეცნიერო ლიტერატურაში ხშირად ბიკამერალიზმთან ასოცირდება. ევროპული პარლამენტი ქვედა პალატად მოიაზრება, რომელიც საყოველთაო ევროპულ “სოციუმს“ წარმოადგენს, ხოლო ევროკავშირის საბჭო, რამდენადაც იგი წევრი სახელმწიფოების ინტერესებს წარმოადგენს, და ამდენად, ტერიტორიულ-წარმომადგენლობითი ორგანოა, ზედა პალატად მოიაზრება.

ევროპული ბიკამერალური პარლამენტის ზედა პალატის ფორმირება არ არის დაკავშირებული არჩევნებთან, რამდენადაც ევროკავშირის საბჭო წევრი სახელმწიფოების შესაბამისი მინისტრების კრებას წარმოადგენს. თუმცა, ორპალატიანი საკანონმდებლო ორგანოს ზედა პალატის ფორმირების ასეთი წესი არ არის ნოველა. ანალოგიური პრინციპი გათვალისწინებულია გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ზედა პალატის, ბუნდესრატის შემთხვევაში, რომლის წევრები მიწის აღმასრულებელი კაბინეტის წევრები არიან. ისინი ნებისმიერ დროს შეიძლება გათავისუფლდნენ თანამდებობიდან.

ევროპული პარლამენტარიზმის პრობლემის არსი სხვა საკითხშია. თუ გავითვალისწინებთ ევროკავშირის საბჭოს უფლებამოსილების ხვედრითი წილის საგრძნობ წონადობას ევროპარლამენტის პრეროგატივათა მიმართ, გამომდინარეობს, რომ წევრი ქვეყნების აღმასრულებელი ხელისუფლება პრინციპში ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას ევროკავშირის, ანუ სუვერენიზაციის უფრო მაღალ დონეზე. აღნიშნული საინტერესოა იმდენად, რამდენადაც ევროკავშირის დონეზე მიღებული გადაწყვეტილებები სავალდებულოა წევრი ქვეყნებისათვის.

წევრი ქვეყნის აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენელს (ევროპულ კოლეგებთან ერთად) შეუძლია მიიღოს ისეთი გადაწყვეტილება, რომელიც სავალდებულო იქნება მისი ქვეყნის პარლამენტისათვის. უფრო მეტიც, ასეთი ტიპის გადაწყვეტილებები ადრე ეროვნული ჩარჩოების ფარგლებში ხალხის მიერ არჩეულ საკანონმდებლო ორგანოთა პრეროგატივებს განეკუთვნებოდა. შესაბამისად, ეროვნული პარლამენტის მიერ გადასაწყვეტი საკითხები აღმოჩნდა ეროვნული აღმასრულებლის ხელში ეროვნული ჩარჩოების მიღმა. აღნიშნული საკითხი “დემოკრატიული დეფიციტის“ სახელით ცნობილი პრობლემის ძირეულ ასპექტს წარმოადგენს.



ვინც კავშირის განვითარებას გარედან აკვირდება და აფასებს მას, აქცენტს აკეთებს წევრი სახელმწიფოების სუვერენიტეტის შეზღუდვაზე, და კერძოდ, ევროკავშირში კანონშემოქმედებითი პროცესისაგან ეროვნული პარლამენტების ჩამოშორებაზე. ვინც პირველ რიგში წამოსწევს კავშირის შიდა პრობლემას, ინსტიტუციური სისტემის სისუსტედ მიიჩნევს იმას, რომ ევროპარლამენტი არ ასრულებს მნიშვნელოვან ფუნქციას საკანონმდებლო პროცესში, და ამრიგად, ხალხს – ამომრჩევლებს, არ შეუძლიათ, გამოხატონ დამოკიდებულება არც ეროვნული და არც ევროპული პარლამენტის მეშვეობით.<sup>1</sup>

დევიდ მარტინმა, ევროპარლამენტის თავმჯდომარის ყოფილმა მოადგილემ, აღნიშნა, რომ თუ გაერთიანება იქნებოდა სახელმწიფო, და იგი ითხოვდა გაერთიანებაში შესვლას, მას უარს ეტყოდნენ კავშირში გაწევრიანებაზე დემოკრატიის დეფიციტის გამო. “დემოკრატიის დეფიციტი” განსაკუთრებით თვალსაჩინო გახდა 1980-იანი წლების შუა პერიოდიდან. ვიწრო გაგებით, “დემოკრატიული დეფიციტი” არის ბზარი, ერთი მხრივ, ევროპული კომისიის, ევროკავშირის საბჭოსა და ევროპულ საბჭოს, და მეორე მხრივ, ეროვნული პარლამენტისა და ევროპული პარლამენტის ძალაუფლებას შორის. იგი წევრი ქვეყნებისაგან კავშირისადმი ძალაუფლების დელეგირების შედეგია.

ძალაუფლების დელეგირებამდე, ეროვნული პარლამენტები ფლობდნენ საკანონმდებლო უფლებამოსილებას ამა თუ იმ სფეროში. კავშირის დონეზე ანალოგიურ უფლებებს ხშირად ფლობს არა არჩევითი საკანონმდებლო ორგანო, არამედ სხვა ინსტიტუტი. რამდენადაც კავშირმა თანდათანობით მოიპოვა მეტი უფლებამოსილება, ეროვნულმა პარლამენტებმა უარი თქვეს უფლებამოსილებებზე არა ევროპარლამენტის სასარგებლოდ, არამედ ევროკავშირის საბჭოს, ევროკომისიისა და ევროპული საბჭოს სასარგებლოდ.

ეროვნულმა პარლამენტებმა საკანონმდებლო ხელისუფლება “დაკარგეს” არა მხოლოდ იმიტომ, რომ გაერთიანებამ ახალი უფლებამოსილებები მოიპოვა, არამედ იმიტომ, რომ 1980-იან წლებში საბჭომ თანდათანობით შეამცირა ერთსულოვანი კენჭისყრის წესები კვალიფიციური უმრავლესობით კენჭისყრის სასარგებლოდ. ერთსულოვნად გადაწყვეტილების მიღების პროცედურათა შემცირება ასევე ნიშნავდა ეროვნული პარლამენტების კონტროლის შემცირებას აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე.<sup>2</sup>

ბიკამერალიზმის კონსტიტუციური პრინციპების გათვალისწინებით, ევროპული კავშირის საკანონმდებლო ბიკამერალიზაცია დღესდღეობით

1 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 95.

2 Dinan, Desmond, Ever closer Union?, MacMillan, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1994, p. 189.

მინც ასოციაციური და პირობითია. კავშირის დონეზე, საკანონმდებლო “პალატებს” შორის შრომა არ არის იმგვარად დანაწილებული, როგორც ამას კლასიკური პარლამენტარიზმი იცნობს.

მაგალითად, ზედა პალატები, ძირითადად, დომინირებენ საგარეო-პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებაში, ქვედა პალატები კი განაგებენ ქვეყნის შიდა პოლიტიკურ საკითხებს. ამასთან, როგორც წესი, ქვედა პალატა ყოველთვის გაცილებით მძლავრია. იგი ფლობს უფრო ფართო და არსებით კონსტიტუციურ პრეროგატივებს, ვიდრე ზედა პალატა. ზოგიერთი საკანონმდებლო აქტის მისაღებად მას ზედა პალატის ვეტოს გადალახვის შესაძლებლობა აქვს, რასაც ვერ ვიტყვით ევროპულ პარლამენტზე. ევროპული პარლამენტი ქვედა პალატის ანალოგად კლასიფიცირებულია მხოლოდ მისი ფორმირებისა და წარმომადგენლობითი ბუნების გათვალისწინებით. კომპეტენციის თვალსაზრისით, ის “ზედა პალატასთან” – ევროკავშირის საბჭოსთან შედარებით სუსტია.

საინტერესოა საკანონმდებლო პროცესში აღმასრულებელსა და კანონმდებელს შორის ურთიერთობის ევროპული პრინციპი.

პარლამენტის საკანონმდებლო გავლენა მნიშვნელოვნად დამოკიდებულია კომისიის მხარდაჭერაზე. პარლამენტის მიერ შეთავაზებული შესწორებები საკანონმდებლო პროექტში აისახება ევროკავშირის საბჭოს კვალიფიციური უმრავლესობით თანხმობის შემთხვევაში, თუკი ამ ცვლილებებს მხარს უჭერს კომისია. კომისია და პარლამენტი კავშირის ინტერესების ინსტიტუტებია. ამდენად, მათ ერთად მოუწევთ ევროკავშირის საბჭოს, როგორც ეროვნულ-წარმომადგენლობითი ორგანოს წინააღმდეგ და, შესაბამისად, ზეეროვნული პრინციპის განსამტკიცებლად ბრძოლა.<sup>1</sup>

ევროკავშირის ინსტიტუციონალიზაცია ნათლად მიუთითებს, რომ წევრი ქვეყნების წარმომადგენლები, ევროკავშირის ინსტიტუციური არქიტექტორები ეყრდნობიან თავიანთ სახელმწიფოებში განვითარებულ აპრობირებულ პრაქტიკას. ვფიქრობთ, ამ შემთხვევაში აღნიშნული კონსტიტუციური ნაწარმი (თავად ინსტიტუტი) წარმოადგენს კონსტიტუციონალიზმის თანამედროვე მიღწევების გამოხატულებას.

მხოლოდ მსგავსი კულტურის, მინიმალური ეკონომიკური “კომფორტისა” და დემოკრატიული სისტემების საფუძველზეა შესაძლებელი ინსტიტუციური კავშირების გაძლიერება ინტეგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაციაში მონაწილეობის საშუალებით.<sup>2</sup>

ჯერ კიდევ შორია იმ დრომდე, როდესაც შეიძლება მყარი ვარაუდი,

1 Andersen, Sveis, Eliassen, Kjella, Making policy in Europe, the europeification of national policy-making, Sage, 1994, p. 20.

2 Martinez, Martin, Magdalena M., National sovereignty and international organizations, Kluwer Law International, 1996, p. 107.

რომ ევროკავშირი ჩამოყალიბდება ზესახელმწიფოდ და ჩაანაცვლებს ეროვნულ სახელმწიფოებს. მაგრამ ფაქტია, რომ ეს წარმონაქმნი მოამრავლებს ტრადიციული სახელმწიფოს ნაკლოვანებებს. წევრმა ქვეყნებმა უნდა შექმნან ევროკავშირი და არა პირიქით, ევროკავშირმა ჩაანაცვლოს სახელმწიფო.

ამ ეტაპზე აშკარაა რომ გაერთიანება არის “ხალხის ევროპა,” მაგრამ, განსაკუთრებით სუვერენული ეროვნული სახელმწიფოების კავშირი. ხალხს სურს გადაწყვეტილების მიღება თავიანთი ეროვნული პარლამენტების მიერ. ამ განწყობით, მიგვაჩნია, რომ დემოკრატიული დეფიციტის შემცირების მიზნით გაერთიანების გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, ლეგიტიმაციის გაუმჯობესების ყველა შესაძლო მცდელობა მოითხოვს საპარლამენტო ორგანოს ძალაუფლების გაძლიერებას.

ევროპულმა ინსტიტუციურმა მშენებლობამ გამოიწვია სხვადასხვა წევრი ქვეყნის იდენტურობის კოოპერაციული ფედერალიზმისადმი ხელახალი განსაზღვრა. ევროპულ გაერთიანებაში გადაწყვეტილების შექმნა უფრო წააგავს ინსტიტუციურ, ვიდრე დისტრიბუციულ ვაჭრობას, რომელიც ინსტიტუტის ნორმების ჩარჩოებში უნდა მოექცეს. შედეგად, ევროგაერთიანების წევრი ქვეყნების ეროვნული გადაწყვეტილების შექმნის პროცესი ექცევა ევროპული ინტეგრაციის, სახელმწიფოს საზღვრებს მიღმა ტრანსნაციონალური და სახელმწიფოთაშორისი კოალიციების გავლენის ქვეშ, რაც ცვლის საშინაო დებატების ბუნებას.<sup>1</sup>

ოფიციალური პოლიტიკური პროცესების შექმნამ, რომლებიც ზეეროვნული და ინსტიტუციონალიზებულია ევროგაერთიანების სტრუქტურებში, წარმოშვა და შესაძლებელი გახადა ახალი პროცესების დაძვრა თავისი სტრუქტურებითურთ. ევროკავშირის პოლიტიკური პროცესის სირთულე ლეგენდარულია.

სოციალურ და პოლიტიკურ დონეზე გამოხატულია ინტერესები, რომლებიც სცილდება ეროვნულ პრიორიტეტებს, რომლებიც ხშირად თითქოს გვერდს უვლის ეროვნულ ხელისუფლებებს, ცდილობს დააკავშიროს სუბნაციონალური ინტერესები ევროკავშირის ხელისუფლებასთან პირდაპირ და უშუალოდ. თუმცა, შესაძლებელია მრავალდონიანი, რთული პოლიტიკური პროცესის მოხაზვა ევროკავშირში. თანამედროვე ხელისუფლებისა და ძალაუფლების სტრუქტურის დახასიათება ძნელია. ერთი რამ ნათელია, რომ ევროგაერთიანების წევრი ქვეყნებისათვის სახელმწიფოს, როგორც სტრუქტურის ბუნება შეიცვალა.<sup>2</sup>

კავშირის ინსტიტუტებმა დაამტკიცეს თავიანთი ღირსება, მაგრამ ისი-

1 Carlsnaes, Walter and Smith, Steve, Foreign policy-the EC and changing perspectives in Europe, Sage, London, 1994, p. 58.

2 იქვე, p. 58.

ნი მზად უნდა იყვნენ, თავი გაართვან ამოცანების მზარდ რაოდენობას, რომლებიც ეკისრება გაფართოებად კავშირს. რაც უფრო მეტი წევრი ქვეყანაა, მით მეტია ცენტრიდანული ძალები, რომლებიც ემუქრება მას დაწვევებით. მოკლევადიანმა ეროვნულმა ინტერესებმა შესაძლოა, ადვილად გადაიყვანოს რელსებიდან კავშირის, როგორც მთლიანის გრძელვადიანი პრიორიტეტები.

სწორედ ამიტომ, რომ ყველამ, ვინც მონაწილეობს უპრეცედენტო თავგადასავალში, უნდა იკისროს ვალდებულება და იმოქმედოს ისე, რომ კავშირის ინსტიტუციურმა სისტემამ განაგრძოს ეფექტიანად მუშაობა. ნებისმიერი მთავარი ცვლილება ამჟამინდელ სისტემაში უნდა უზრუნველყოფდეს ევროპული პლურალიზმის დაფასებას.

ბოლოს, ევროპის ყველაზე ფასეული ღირებულება არის მისი მდიდარი სხვადასხვაგვარობა – მრავალმხრივი განსხვავება ერთა შორის. რეფორმები კონცენტრირებული უნდა იყოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე. ერთსულოვანი შეთანხმების შენარჩუნება გამოიწვევს პარალიზებას. სისტემის ერთადერთი გამართული ფორმა პოლიტიკური და სამართლებრივი სისტემაა, რომელიც ეფუძნება უმრავლესობით კენჭისყრას, მასში ინტეგრირებული გაწონასწორებისა და შეკავშირების მექანიზმით.<sup>1</sup>

1 Fontaine, Pascal, Europe in 12 Lessons, Paris, www.ue.int.

თავი VIII

## დასკვნითი ნაწილი

---

საკრედიტო სისტემის შესახებ

საკარლამენტო სისტემის შესახებ

პრეზიდენტის ინსტიტუტის შესახებ

ძირითადი დასკვნები სისტემების შესახებ

რეზიუმე

ევროკავშირის სისტემის განვითარების პერსპექტივები



## VIII. დასკვნითი ნაწილი

### 8.1 საპრეზიდენტო სისტემის შესახებ

იმთავითვე ცხადია, რომ კავშირის გადაწყვეტილების შექმნის პროცესი არ გამოიწვევს საპრეზიდენტო სისტემის ჩამოყალიბებას. 28 წევრ ქვეყანას შორის მხოლოდ კვიპროსია წმინდა საპრეზიდენტო სისტემის მქონე, და მხოლოდ საფრანგეთს აქვს წმინდა შერეული მმართველობის ფორმა. კავშირის ამჟამინდელ პოლიტიკურ სისტემას აქვს უფრო მეტი საპარლამენტო, ვიდრე საპრეზიდენტო თვისებები.

კავშირის მმართველობისათვის წმინდა საპრეზიდენტო ფორმის შერჩევა მოითხოვს ამჟამინდელი ინსტიტუციური წონასწორობის ფუნდამენტურ გადაწყობას. დღესდღეობით ეს წონასწორობა რეგულირდება სამ პოლიტიკურ ინსტიტუტს – ევროპარლამენტს, საბჭოსა და კომისიას, ასევე კავშირსა და წევრ ქვეყნებს შორის ძალაუფლების განაწილების კომპლექსური და დელიკატური სისტემით.

თუ კავშირს საყოველთაოდ არჩეული პრეზიდენტი ეყოლებოდა, ეს უნდა ყოფილიყო კომისიის პრეზიდენტი, რომელიც შემდეგ დანიშნავდა კომისიონერებს, როგორც კაბინეტის წევრებს, რომლებიც პასუხისმგებელი იქნებოდნენ მხოლოდ მის და არა პარლამენტის წინაშე. მაშინ პარლამენტი უნდა იყოს ორპალატიანი, ერთი – არჩეული პირდაპირ ხალხის მიერ, მოქმედი ევროპარლამენტის მსგავსად და მეორე – წევრი ქვეყნების მიერ დანიშნული წევრებისაგან, ევროკავშირის საბჭოს მსგავსად. არც ერთი პალატა არ იქნებოდა უფლებამოსილი, დაეთხოვა კომისიის თავმჯდომარე.

აშკარაა, რომ ამგვარი წესრიგი კავშირში იქნებოდა მოუქნელი, განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ სისტემას მოუწევდა ეფექტიანობის დადასტურება ისეთ გარემოში, რომელიც სრულიად განსხვავებულია კლასიკური საპრეზიდენტო სისტემის ქვეყანაში - აშშ-ში. იმის მიუხედავად, რომ საპრეზიდენტო სისტემა გამართულად მუშაობს აშშ-ში, მისი განსაზღვრა, როგორც კავშირისათვის სასარგებლო, იქნება რთული, რადგან ევროპულ გაერთიანებას არ აქვს თავისი ხალხებისაგან ისეთივე ერთგულება. აშშ-ის სახელმწიფო სისტემა უკვე ორ საუკუნეზე მეტია ფუნქციონირებს.

ხალხის მიერ პრეზიდენტის არჩევა ქმედითი შეიძლება იყოს ორპარტიულ სისტემაში, სადაც პრეზიდენტს შეუძლია შეინარჩუნოს პოპულარობა სანამ თანამდებობაზეა, და დაეყრდნოს ამომრჩეველთა (კვაზი) უმრავლესობას. მრავალპარტიულ სისტემაში, რომელიც პრევალირებს ევროკავშირში, პრეზიდენტის პოპულარულობა დამოკიდებული იქნებოდა პოლიტიკურ პარტიებს შორის კონსენსუსზე, რომლებიც წარმოადგენენ მხოლოდ ხალხთა ნაწილებს.

## 8.2 საპარლამენტო სისტემის შესახებ

მეცნიერთა ნაწილის მოსაზრებით, ევროკავშირის პოლიტიკური სისტემისათვის საპარლამენტო თვისებები უფრო დამახასიათებელია, ვიდრე – საპრეზიდენტო. ევროკომისია კავშირის აღმასრულებელი ხელისუფალია და ანგარიშვალდებულია ევროპარლამენტის წინაშე, რომელსაც აქვს უფლება, გააკიცხოს რეზოლუციის საფუძველზე გადააყენოს იგი. კომისია მოქმედებს მისი თავმჯდომარის ხელმძღვანელობის ქვეშ, რომელიც ანაწილებს უფლებამოსილებებს კომისიის წევრებს შორის და შეუძლია წევრს მოსთხოვოს თანამდებობიდან გადადგომა. კომისიის თავმჯდომარე და წევრები, რომელთა კანდიდატურებს ასახელებენ წევრი ქვეყნები და ნომინირებულია საბჭოს მიერ, როგორც ორგანო, მტკიცდება პარლამენტის მიერ, სანამ დაინიშნებიან საბჭოს მიერ კვალიფიციური უმრავლესობით.

ყველა აღნიშნული ელემენტი მიუთითებს საპარლამენტო რეჟიმის არსებობაზე. ლისაბონის ხელშეკრულებით, კომისიის თავმჯდომარის კანდიდატურას პარლამენტს წარუდგენს საბჭო პარლამენტის არჩევნების შედეგების გათვალისწინებით, ნომინირებულ კანდიდატურას კი ამტკიცებს პარლამენტი და ნიშნავს ევროპული საბჭო.

ევროპულ საბჭოს თავმჯდომარეობს პირი, რომელსაც ირჩევს თავად საბჭო, 2-ნახევარი წლის ვადით (ერთჯერადი განახლებით). თუმცა, რადგან ევროპულ საბჭოს არ აქვს საკანონმდებლო უფლებამოსილებების აღსრულების უფლება, და აღჭურვილია მხოლოდ “პოლიტიკური მამოძრავებელი უფლებამოსილებით”, მის თავმჯდომარეს არ ექნება აღმასრულებელი ან საკანონმდებლო უფლებამოსილებები, და, ამდენად, მოგვაგონებს სახელმწიფო მეთაურს საპარლამენტო სისტემაში.

მეცნიერთა ის ჯგუფი, რომელიც კავშირს ახასიათებს საპარლამენტო



რეჟიმის თვისებებით, ერთმნიშვნელოვნად უარყოფს კავშირში ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ფრანგული მოდელის დამკვიდრების პერსპექტივას, ვინაიდან ამგვარ სისტემაში ხალხის მიერ არჩეული პრეზიდენტი ინაწილებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას პრემიერ-მინისტრთან, რომელიც ინიშნება პრეზიდენტის და მტკიცდება პარლამენტის მიერ.

თუ ასეთი სისტემა დამკვიდრდებოდა კავშირში, ეს მოასწავებდა, რომ ევროპული საბჭოს თავმჯდომარე უფრო აქტიურად და ღრმად ჩაერთვებოდა როგორც კავშირის აღმასრულებელ, ასევე საკანონმდებლო უფლებამოსილებებში. ასეთ შემთხვევაში, კომისიის თავმჯდომარე, როგორც ევროპული აღმასრულებლის მეთაური, თავის ფუნქციებს შეასრულებდა ევროპული საბჭოს თავმჯდომარის ჩრდილში, რომელსაც ექნებოდა საკუთარი, უფრო ძლიერი ლეგიტიმაცია.

აღნიშნული ასევე გამოიწვევდა ევროპარლამენტის უფლებამოსილებების შესუსტებას, და, ამდენად, გაამძაფრებდა დემოკრატიულ დეფიციტს. მათი მოსაზრებით, ორივე აღნიშნული ფაქტორი განაპირობებს ფრანგული მოდელის შეუსაბამობას ევროკავშირის მართვის მოდელთან, რომელსაც ესაჭიროება ძლიერი აღმასრულებელი ინტეგრაციის პროექტისათვის, და ძლიერი პარლამენტი საკუთარი ლეგიტიმაციის გასაძლიერებლად.<sup>1</sup>

უნდა აღინიშნოს, რომ ლისაბონის ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სიახლე ევროპული საბჭოს თავმჯდომარის ვადის სტაბილიზაციის თვალსაზრისით, ვფიქრობთ, გაზრდის ამ ინსტიტუტის გავლენას, რაც შესაძლოა, ზემოაღნიშნული პროცესების საფუძველი გახდეს.

ევროკავშირის დონეზე საპარლამენტო ნიშნების იდენტიფიცირების შემდეგ, ჰოლანდიელი მეცნიერი, არენდ ლიფარტი მიიჩნევს, რომ კავშირის მოქმედი სისტემა ხასიათდება კონსენსუალური დემოკრატიის რამდენიმე ნიშნით. როგორც ის აღნიშნავს, კონსენსუსის ძიება მიმდინარეობს სხვადასხვა საფეხურზე კავშირის აღმასრულებლის დონეზე, კომისიაში, სადაც ფართო ეროვნებათაშორისი და ინტერპარტიული კოალიციები ემყარება კონსენსუსს.

მეორე, კავშირს აქვს მრავალპარტიული სისტემა, სადაც წარმოდგენილია უამრავი პარტია პარლამენტში და რამდენიმე პარტია ევროკავშირის საბჭოში. ამდენად, სისტემა დამოკიდებულია კონსენსუსის მიღწევაზე. და ბოლოს, ევროკანონმდებელი შედგება ორი საკანონმდებლო “პალატი-საგან”, პარლამენტისა და ევროკავშირის საბჭოსგან, სადაც პირველი წარმოადგენს ხალხს, ხოლო მეორე – სახელმწიფოებს. ამდენად, რეალურად ეს არის არა ხალხების ან სახელმწიფოების კავშირი, არამედ ხალხებისა

1 Van Gerven, Walter, Which form of accountable government for the European Union? <http://www.ii.umich.edu/ces-euc>, p. 19.

და სახელმწიფოების კავშირი.<sup>1</sup>

კავშირის, როგორც კონსენსუალური დემოკრატიის განსაზღვრა, არა მხოლოდ კავშირის მდგომარეობის შესაფერისია, არამედ სასურველია, რომ კავშირი იყოს ერთიანი და დარჩეს ერთიანი იმ ფართო კულტურული, ლინგვისტური, პოლიტიკური და საზოგადოებრივი მრავალფეროვნების გათვალისწინებით, რომელიც არსებობს 28-წევრიან კავშირში. ამგვარ კავშირში კონსენსუალური დემოკრატია, რომელიც ეფუძნება პროპორციული წარმომადგენლობის სარჩევნო სისტემას, არის ერთადერთი, რომელიც იძლევა შესაძლებლობას, კავშირის გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩაერთოს მოსახლეობის ფართო სეგმენტი. საინტერესო ისაა, რომ გაერთიანებული სამეფო, რომელიც თავისი შიდა მიზნებისათვის იყენებს მაჟორიტარულ სისტემას (ყველა ხმა გამარჯვებულს), დასთანხმდა ევროპარლამენტის არჩევნებისათვის პროპორციული სისტემის გამოყენებას.<sup>2</sup>

ის ფაქტი, რომ კავშირში ყალიბდება კონსენსუალური დემოკრატია, არ უნდა ამორებდეს მას ძლიერი აღმასრულებლისაგან. კონსენსუალური დემოკრატიის მაგალითებმა აჩვენა, რომ ისინი ქმნიან არანაკლებ გადამწყვეტ პოლიტიკას, ვიდრე მაჟორიტარული დემოკრატიები. კავშირს უკვე ჰყავს ძლიერი აღმასრულებელი კომისიის სახით, რიგ სფეროებში მაინც.

ამ კომპეტენციის ფარგლებში, კომისია მონაწილეობს გაერთიანების აღმასრულებლის სამივე ძირითად ფუნქციაში. საკანონმდებლო ინიციატივის (ე.წ. “კვაზი”) მონოპოლიით, იგი მონაწილეობს საკანონმდებლო პროცესში. კომისია ახორციელებს გაერთიანების აღმასრულებლის მნიშვნელოვან უფლებამოსილებებს, ავტონომიურად ან დელეგირებით, და ასრულებს მნიშვნელოვან სამეთვალყურეო როლს უფლებით, წარმართოს საქმე ევროსასამართლოში ნებისმიერი წევრი ქვეყნის წინააღმდეგ, რომელიც არ ასრულებს კავშირის წინაშე ნაკისრ ვალდებულებებს. მრავალვალენტურიანმა პოზიციამ კომისია წამყვან ძალად აქცია კავშირის ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკის გვერდით.<sup>3</sup>

კავშირს ასევე ჰყავს ძლიერი მეთაური კომისიაში თავმჯდომარის სახით, რომელიც იტალიელი მეცნიერის, ჯოვანი სარტორის ტერმინით, უფრო “პირველი არათანასწორებს შორის”, ვიდრე “პირველი თანასწორებს შორის”. ამას მრავალი ფაქტორი ამტკიცებს: კომისიის წევრები ვერ დაინიშნებიან თავმჯდომარის თანხმობის გარეშე. თავმჯდომარე იღებს გადაწყვეტილებას კომისიის შიდა ორგანიზაციულ საკითხებზე. იგი ანა-

1 Van Gerven, Walter, Which form of accountable government for the European Union? <http://www.ii.umich.edu/ces-euc>, p. 19.

2 იქვე, p. 19.

3 იქვე, p. 19.

წილებს უფლებამოსილებებს წევრებს შორის. კოლეგების თანხმობით, ნიშნავს მოადგილეებს. იგი წინამძღოლობს კომისიის პოლიტიკურ საქმიანობას და მონაწილეობს ევროპული საბჭოს სხდომებში. მან შეიძლება კომისიის წევრს მოსთხოვოს გადადგომა<sup>1</sup>.

ევროკავშირის საპარლამენტო რეჟიმად გარდაქმნა, კავშირის დემოკრატიული ლეგიტიმაციისა და კავშირის მართვაში მოქალაქეთა მონაწილეობის გაზრდის თვალსაზრისით, აუცილებლად მოითხოვს რიგ ინსტიტუციურ და პოლიტიკურ ცვლილებებს.

სამი პოლიტიკური ინსტიტუტიდან – პარლამენტი, ევროკავშირის საბჭო და კომისია, მხოლოდ პარლამენტი ფლობს სრულ დემოკრატიულ ლეგიტიმაციას, რადგან პირდაპირი წესით აირჩევა ევროპის ხალხების მიერ. აღნიშნულის საპირისპიროდ, კავშირის საკანონმდებლო ხელისუფლების ყველაზე ძლიერი ნაწილი, ევროკავშირის საბჭო, არ ფლობს დემოკრატიულ ლეგიტიმაციას და როგორც ორგანო, ზეეროვნულ დონეზე არ არის პოლიტიკურად ანგარიშვალდებული რომელიმე ინსტიტუტის წინაშე. მისი წევრები წევრი ქვეყნების მინისტრები არიან, რომლებიც პოლიტიკურად ანგარიშვალდებული არიან მხოლოდ წევრი ქვეყნების პარლამენტების წინაშე.

რაც შეეხება კომისიას, იგი შედგება წევრებისაგან, რომლებიც დე ფაქტო ინიშნებიან წევრი ქვეყნის ხელისუფლებათა მიერ. შემდეგ კომისიონერებს გულდასმით არჩევენ ევროპარლამენტი. წევრი ქვეყნის აღმასრულებლის წევრთაგან განსხვავებით, ისინი დამოუკიდებელი მოხელეები არიან, რომლებიც არ მიეკუთვნებიან რომელიმე პოლიტიკურ პარტიას, რომლებიც წარმოდგენილია ევრო ან ეროვნულ პარლამენტებში.

ამის მიუხედავად, კომისიის წევრები გარკვეულწილად ატარებენ პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას, ვინაიდან ისინი ვალდებული არიან, ევროპარლამენტს განუმარტონ თავიანთი ქმედებები და როგორც ორგანო, ანგარიშვალდებულია ევროპარლამენტის წინაშე.

პოლიტიკური ანგარიშვალდებულების თვალსაზრისით, შეიძლება გამოვყოთ მოქმედი სისტემის სამი არსებითი ნაკლი. კომისია შედგება წევრებისაგან, რომლებიც ნომინირებულია წევრი ქვეყნების ხელისუფლების მიერ მოქალაქეთა ყოველგვარი პირდაპირი ან ირიბი მონაწილეობის გარეშე. თუ გავითვალისწინებთ ლისაბონის ხელშეკრულების სიახლეს, რომ ევროკომისიის ფორმირება იწყება ევროპარლამენტის არჩევნების შედეგების გათვალისწინებით, შეიძლება ითქვას, რომ ამ მიმართულებით პროგრესია. ევროკავშირის საბჭო და მისი ინდივიდუალური წევრები არ ატარებენ პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას ევროპულ დონეზე. სახელ-

1 Van Gerven, Walter, Which form of accountable government for the European Union? <http://www.ii.umich.edu/ces-euc>, p. 21.

მწიფოსა და მთავრობის მეთაურთა ევროპული საბჭო ასრულებს მნიშვნელოვან პოლიტიკურ როლს, მაგრამ პოლიტიკური ანგარიშვალდებულების თვალსაზრისით, მისი როლი სრულიად განუსაზღვრელია.

კომისიისათვის, როგორც აღმასრულებლისათვის დემოკრატიული ლეგიტიმაციის მოსაპოვებლად აუცილებელია მოქალაქეთა ჩართვა კომისიის წევრებისა და თავმჯდომარის შერჩევაში. საპარლამენტო სისტემაში აღნიშნული მიზნის მიღწევის ტრადიციული გზა არის ის, რომ პარლამენტში წარმოდგენილი პოლიტიკური პარტიები მონაწილეობდნენ აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირებაში.

კავშირის დემოკრატიული ლეგიტიმაციის გაძლიერების მიზნით აუცილებელია “ევრომთავრობის” დანიშვნაში პარლამენტისა და პარლამენტში წარმოდგენილი პარტიების მეშვეობით - მოქალაქეების მონაწილეობის ხარისხის ამაღლება, რათა მოქალაქეთა მონაწილეობის ხარისხი მიუახლოვდეს ეროვნული სახელმწიფოების მთავრობების ფორმირებაში ეროვნული პარლამენტებისა და მოქალაქეების მონაწილეობას. ეს შექმნიდა პირობას, რომ ევროპარლამენტის არჩევნების შემდეგ, ევროპული საბჭოს თავმჯდომარე, უპირველეს ყოვლისა, მიიწვევდა არჩევნებში გამარჯვებული ყველაზე დიდი პარტიის ლიდერს, რათა დაწყებულიყო სხვა პარტიებთან მოლაპარაკებები კომისიის ფორმირებისათვის. თუ ეს ლიდერები არ უზრუნველყოფდნენ საკმარის მხარდაჭერას პარლამენტში, მაშინ ევროპული საბჭოს თავმჯდომარე მათ ხელახლა მოსთხოვდა ნომინირებას.

დემოკრატიული ლეგიტიმაციის მიზეზების გამო, ევროკომისიის თავმჯდომარის კანდიდატს უნდა წარმოადგენდეს ევროპარლამენტში ან ეროვნულ პარლამენტში არჩეული პიროვნება. კომისია უნდა ყალიბდებოდეს ისეთი ადამიანებით, რომელთა კონფიგურაცია საკმარისად ასახავს კავშირის ყველა წევრი ქვეყნის დემოგრაფიულ და გეოგრაფიულ სპექტრს. ამდენად, უნდა შეიცვალოს კომისიის შემადგენლობის წარდგენის (ნომინირების) წესი და ეს უფლებამოსილება უნდა განახორციელონ ევროპარლამენტში წარმოდგენილმა პოლიტიკურმა პარტიებმა. ეს იმ შემთხვევაში, როდესაც საუბარია ევროკავშირში კლასიკური საპარლამენტო რეჟიმის დამკვიდრებაზე.

თუმცა, ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემისათვის ამგვარი მიდგომა არ არის აუცილებელი პირობა, ვინაიდან აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმოშობის წყარო სახელმწიფო მეთაურისაგან მომდინარეობს, რაც დღეს კავშირისათვის დამახასიათებელია.

ევროკავშირის საბჭოს პოლიტიკური ანგარიშვალდებულების ამაღლება ერთ-ერთი ყველაზე დელიკატური საკითხია. საბჭოში პოლიტიკური ანგარიშვალდებულება სადავოა იმ გაგებით, რომ როგორც ევრო-

კანონმდებლის არსებით ნაწილს, ევროკავშირის საბჭოს უნდა შესწევდეს უნარი, ლეგიტიმაცია დაამყაროს უშუალოდ სახალხო მხარდაჭერაზე, მაგრამ აღნიშნული არ ითვალისწინებს საბჭოს შემადგენლობის განსაზღვრას მინისტერიალურ დონეზე წევრი ქვეყნების წარმომადგენლობის გარდა სხვა მოხელეებით.

თითოეული წარმომადგენელი უნდა იყოს ინდივიდუალურად პოლიტიკურად პასუხისმგებელი წევრი ქვეყნების პარლამენტების წინაშე. არის ორი პერსპექტივა: პირველი, საბჭო უნდა გახდეს კავშირის დონეზე რომელიმე ინსტიტუტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანო. სადავო სწორედ ამ ინსტიტუტის განსაზღვრაა; და მეორე, ან იგი უნდა გახდეს ანგარიშვალდებული წევრი ქვეყნების ეროვნული პარლამენტების “ერთობლიობის” წინაშე. ბევრია დამოკიდებული იმაზე, თუ როგორ განიხილება მომავალში ევროკავშირის საბჭო. უფრო კონკრეტულად, შორეულ მომავალში ჩამოყალიბდება თუ არა იგი კლასიკური ორპალატიანი საპარლამენტო სისტემის ერთ-ერთ პალატად.<sup>1</sup>

აღნიშნული თვალსაზრისით, გერმანულ მაგალითთან შედარება ინსტრუქციული იქნება გერმანიის რესპუბლიკის ფედერალური სტრუქტურის გამო, რომელშიც, კავშირის მსგავსად, არის სივრცე, რომელიც ნაწილდება რესპუბლიკისა და შემადგენელი ნაწილების, მიწების ხალხებზე.

შესაბამისად, ფედერალურ სახელმწიფოში ბიკამერალიზმი სახელმწიფოს არსს წარმოადგენს. ფედერალურ ბიკამერალურ პარლამენტებში ხალხის მიერ არჩეული პალატა უფრო ძლიერია და ლეგიტიმაციის მაღალი ხარისხის მქონე, ვიდრე ზედა პალატა. ეს მაშინ, როდესაც ევროკავშირში ზედა პალატის მსგავსი ინსტიტუტი, საბჭო, ევროკანონმდებლის უფრო ძლიერი ნაწილია. აღნიშნული ცხადყოფს კავშირის დაშორებას კლასიკური ფედერალიზმისაგან, მისი კონფედერაციის ნიშნებით.

საინტერესოა, რომ თუ კავშირი სრული ფედერალიზაციის გზას დაადგება, რაც გამოიწვევს საკანონმდებლო ხელისუფლების ბიკამერალიზაციას, როდესაც ხალხის მიერ არჩეული პალატა უფრო გაძლიერდება, არც მაშინ დგება საბჭოს პოლიტიკური ანგარიშვალდებულების კანონზომიერება. პოლიტიკური ანგარიშვალდებულება გულისხმობს იმას, რომ ეს ინსტიტუტი როგორც ორგანო, რომელიმე ინსტიტუტის წინაშე იყოს პასუხისმგებელი. ფედერალური პრინციპი, გერმანიის მაგალითზე, ბუნდესრატის წევრებს არ აბრკოლებს, წარმოადგინონ მიწის ავტონომიური ინტერესები.

ევროკავშირის საბჭოს ანგარიშვალდებულების გაძლიერების ერთ-ერთი საშუალებაა საკანონმდებლო ხელისუფლების ორი ინსტიტუტის ურ-

1 Van Gerven, Walter, Which form of accountable government for the European Union? <http://www.ii.umich.edu/ces-euc>, p. 27.

თიერთობის გააქტიურება, როდესაც ისინი ერთმანეთს განსახორციელებელი ღონისძიებების შესახებ მოახსენებენ. ამ კუთხით ასევე საინტერესოა ეროვნული პარლამენტების როლის ამაღლება, როგორც დღესდღეობით შეინიშნება ევროპულ საქმეთა კომიტეტების კონფერენციის არსებობით. აღნიშნული დამატებით იძლევა ეროვნული მინისტრების, როგორც საბჭოს წევრთა მოქმედებების მონიტორინგის საშუალებას. თუმცა, კონფერენციის მუშაობის ეფექტიანობა საეჭვოა, ბუნდოვანია მის ხელთ არსებული ბერკეტები მინისტრების წინააღმდეგ სამოქმედოდ.

ევროკავშირის საბჭოს პოლიტიკური ანგარიშვალდებულების გასაძლიერებლად ერთ-ერთი საინტერესო ინიციატივაა მოქმედი ევროპარლამენტის წევრთა რაოდენობის განახევრება და წარმომადგენელთა მეორე პალატის შექმნა, რომელიც შედგება ქვეყნების ეროვნული და რეგიონული პარლამენტების დელეგატებისაგან. წარმომადგენელთა მეორე პალატის ძირითადი ამოცანა ევროკავშირის საბჭოს, როგორც ორგანოს ქმედებათა მონიტორინგი იქნება. მას ასევე შეიძლება დაეკისროს სხვა ამოცანებიც, მაგალითად, სუბსიდიარობის პრინციპის გამოყენების კონტროლი.<sup>1</sup> თუმცა, ამგვარი საპარლამენტო ასამბლეა არ უნდა იქცეს კავშირის ინსტიტუტად, მაგრამ დარჩეს პლატფორმად, სადაც წევრი ქვეყნების დელეგატები ითანამშრომლებენ ევროინტეგრაციის რაციონალიზაციის მიზნით.<sup>2</sup>

### 8.3 პრეზიდენტის ინსტიტუტის შესახებ

მეცნიერთა ნაწილი ეწინააღმდეგება ევროკავშირში ხალხის მიერ არჩეული პრეზიდენტის ინსტიტუტის შექმნას ან კომისიის თავმჯდომარის მიერ ევროპული საბჭოს თავმჯდომარეობის შეთავსებას.

პირველი პერსპექტივა გამოიწვევდა ევროკავშირის მმართველობის ფორმის ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემად ჩამოყალიბებას ფრანგული მოდელით, სადაც კომისიის თავმჯდომარე იღებს რა ლეგიტიმაციას წევრი ქვეყნების ხელისუფლებისგან, უფლებამოსილებას განახორციელებდა საყოველთაოდ არჩეული ევროპული საბჭოს თავმჯდომარის ჩრდილში. აღნიშნული ჰიპოთეზიდან გამომდინარეობს, რომ ყველაზე თვალსაჩინო ელემენტებიდან, ევროკავშირის სისტემას ნახევრად საპრეზიდენტო მო-

1 Van Gerven, Walter, Which form of accountable government for the European Union? <http://www.ii.umich.edu/ces-euc>, p. 28.

2 იქვე, p. 30.

დელისაგან პირდაპირი წესით არჩეული სახელმწიფოს მეთაურის არარსებობა აშორებს.

რაც შეეხება მეორე პერსპექტივას, იგი კომისიის თავმჯდომარეს აქვეყნდა Primus Inter Pares არა მხოლოდ კომისიონერებს, არამედ ასევე წევრი ქვეყნების სახელმწიფოს ან/და მთავრობის მეთაურებს შორისაც.

ძალაუფლების ამგვარი კონცენტრაცია აუცილებლად განაპირობებდა კომისიის თავმჯდომარის პირდაპირი და საყოველთაო წესით არჩევის აუცილებლობას, რაც კავშირს საპრეზიდენტო სისტემად გარდაქმნიდა.

ცხადია, რომელიმე ზემოაღნიშნულ კონცეფციას ძალზე გაუჭირდებოდა საპარლამენტო სისტემის მომხრეთა მხარდაჭერის მოპოვება.

ბელგიელი მეცნიერის, ვალტერ ვან გერვენის დასკვნით, ევროკავშირში არ უნდა ჩამოყალიბდეს არც წმინდა საპრეზიდენტო და არც ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა, არამედ ძლიერი საპარლამენტო სისტემა აღმასრულებლით, რომლის დემოკრატიულ ლეგიტიმაციას გაამყარებს საპარლამენტო არჩევნების გზით მოქალაქეთა მონაწილეობა. საპარლამენტო არჩევნები ორგანიზებული უნდა იყოს გადამწყვეტ საკითხებზე კონცენტრირებული ევროპარტიების პოლიტიკური პლატფორმების საფუძველზე.

ამით აღმასრულებელი სრულ პასუხისმგებლობას იკისრებდა საყოველთაოდ არჩეული პარლამენტის წინაშე. ევროპული საბჭო და მისი თავმჯდომარე არ უნდა აღიჭურვონ საკანონმდებლო და აღმასრულებელი უფლებამოსილებებით, არამედ უნდა განაგრძონ თავიანთი როლის შესრულება კავშირის წინსვლის ხელშეწყობაში.<sup>1</sup>

თუმცა, ზემოაღნიშნულის გარდა, პრობლემატურია კიდევ ერთი საკითხი. პრეზიდენტის ინსტიტუტის შემოღება თავისთავად გულისხმობს კლასიკური ხელისუფლების ორგანიზაციის ნიშნებისა და თვისებების გაძლიერებას. აღნიშნული, პირველ რიგში, გამოვლინდება კომისიისა და ევროპარლამენტის უფრო ფართო უფლებამოსილებებით აღჭურვაში. აღნიშნული ნიშნავს იმას, რომ ევროკავშირის მთელი ინსტიტუციური სისტემის განვითარებაში მხარდაჭერას მოიპოვებს ზეეროვნული მხარეების გაძლიერების ტენდენცია.<sup>2</sup>

მაგრამ, სწორედ აქ იმალება პრეზიდენტის ინსტიტუტის იდეის სისუსტე. ზეეროვნული ნიშნების გაძლიერების ტენდენცია ევროკავშირში იმთავითვე ეწინააღმდეგება მისწრაფებას, ალაგმოს ზეეროვნულობა.<sup>3</sup>

პირდაპირი წესით არჩეული პრეზიდენტის ინსტიტუტის შემოღება კავშირში გაკრიტიკებულია საარჩევნო წონადობის თვალსაზრისითაც.

1 Van Gerven, Walter, Which form of accountable government for the European Union? <http://www.ii.umich.edu/ces-euc>, p. 33.

2 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 94.

3 იქვე, с. 94.

კერძოდ, არჩევნები დიდ უპირატესობას მიანიჭებდა გერმანიას, მისი დემოგრაფიული წონადობის გამო, და დაუპირისპირდებოდა ევროპულ საბჭოში სახელმწიფოთა თანასწორობის ლოგიკას. შესაბამისად, ევროპული საბჭოს თავმჯდომარე ყოველგვარი ძლიერი ინსტიტუციური ინოვაციის გარეშე იმოქმედებდა ფორმალური როლის შესრულების რისკის ქვეშ, როგორც ესაა შვეიცარიის ფედერალური საბჭოს თავმჯდომარის შემთხვევაში.

ნაკლებად სავარაუდოა, რომ წვერი სახელმწიფოების უმრავლესობა დათანხმდეს ძლიერი პრეზიდენტის ინსტიტუტს, რომელსაც გარდაუვალად ექნება მისწრაფება გავლენის ქმედითი ბერკეტების მოსაპოვებლად. სუსტი პრეზიდენტი კი, რომელსაც არ ექნება რეალური ძალაუფლება, არ ექნება მისი დანიშნულების შესაბამისი.

## 8.4 ძირითადი დასკვნები სისტემების შესახებ

ექსპერტთა დიდი ნაწილი, რომელიც რამდენიმე ქვეყნის მაგალითზე სწავლობდა სახელმწიფოთა ყველაზე ტიპურ ინსტიტუციურ ასპექტებს ევროკავშირის წევრების საერთო კონსტიტუციური ტრადიციების განსაზღვრის მიზნით, მივიდა დასკვნამდე, რომ საპარლამენტო სისტემა, მის როგორც მონისტურ, ისე ნახევრად საპრეზიდენტო ფორმაში, დემოკრატიული ლეგიტიმაციის ევროპული იდეის ყველაზე ექსპრესიული მოდელია.<sup>1</sup>

სტრასბურგის პარლამენტის ახალი როლი ძალიან მნიშვნელოვანია, მაგრამ ჯერ კიდევ არ კმარა, რომ ევროპული მმართველობის სისტემა განვიხილოთ, როგორც ერთმნიშვნელოვნად საპარლამენტო. ევროპული პარლამენტის პოლიტიკურ კონტროლს დაქვემდებარებული ინსტიტუტი, ევროკომისია ფაქტობრივად ფლობს აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთ ნაწილს კომპეტენციათა დანაწილებაში, რომელიც ამჟამად ძალიან ფრაგმენტულია.<sup>2</sup>

ბელგიელი მეცნიერის, პოლ მაგნეტის მიერ შემოთავაზებული დეფინიციის თანახმად, ევროპარლამენტსა და კომისიას შორის ურთიერთობების პარლამენტარიზაცია, მაქსიმუმ, საკმარისია იმისათვის, რომ ევროპუ-

1 Giovanni, Adriano, Semi-presidentialism-an emerging pan-european model, [www.sussex.ac.uk/sei/dokuments/wp58.pdf](http://www.sussex.ac.uk/sei/dokuments/wp58.pdf), 2002, p. 6.

2 იქვე, p. 6.



ლი მმართველობის სისტემა დავახასიათოთ, როგორც ნახევრად საპარლამენტო.<sup>1</sup>

შემთხვევითი არაა, რომ ისინი, რომლებიც ევროპულ დონეზე მმართველობის პრობლემებს აყენებენ ეჭვქვეშ, თითქმის ყოველთვის ამჯობინებენ ორი საპარლამენტო გამოცდილებიდან ერთ-ერთი ინსტიტუციური ფილოსოფიის მიღებას, რომლებიც თანამედროვე კონტინენტური კონსტიტუციონალიზმის ყველაზე ნათელი მაგალითებია: გერმანული გამოცდილება, რომელსაც ამჯობინებენ ფედერალური ევროპის მოსურნენი ან საპარლამენტო სისტემის ფრანგული მოდელი, რომელიც განსაზღვრულია, როგორც ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა.

ეს უკანასკნელი განსაკუთრებით შესაფერისი ჩანს, რათა უფრო ფრთხილად გადაიხედოს ინსტიტუციური სამკუთხედის წონასწორობა, რომლებიც, ხანგრძლივი პერიოდია, “ერთად მოდიან”. მათ უნდა განაგრძონ რთული წონასწორობის დაცვა ორ თანაარსებად ლეგიტიმაციას შორის: პირველი, დაფუძნებული ხალხზე, წარმოდგენილი ევროპარლამენტის მიერ და მეორე, დაფუძნებული სახელმწიფოებზე, წარმოდგენილი ევროკავშირის საბჭოს მიერ.<sup>2</sup>

კავშირის დონეზე ინსტიტუციურ დებატებში აღმოვაჩინეთ მონისტური პარლამენტარიზმის რაციონალურ ვერსიასა და დუალისტურ მიდგომას შორის ალტერნატივას, რომელიც დღესდღეობით თავის გამოხატულებას ჰპოვებს ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაში. თუმცა, არის ტენდენცია, რომ აქცენტი გაკეთდეს ამ უკანასკნელი მოდელის ინსტიტუციურ წონასწორობაზე, ვიდრე ევროპული პარლამენტის პირდაპირ არჩევნებზე. აღნიშნულ იდეას დიდი ხნის წინ მხარს უჭერდა საფრანგეთის ყოფილი პრეზიდენტი ჟისკარ დესტენი (დღესდღეობით იგივე პოზიცია უჭირავს საფრანგეთის ყოფილ საგარეო საქმეთა მინისტრს, ალენ იუპეს).

თუ გერმანული გზა უკეთესია მათთვის, ვისაც სუვერენიტეტის პრობლემის გადაწყვეტა “დიდი ფედერალური აფეთქებით” წარმოუდგენია, დუალისტურ მოდელს არჩევენ ისინი, რომლებიც, თუმცა აღიარებენ კავშირში შორსგამიზნული რეფორმების აუცილებლობას, რეალისტურად სურთ კომისიის შენარჩუნება დიალექტიკის ცენტრში ზეეროვნულ და სახელმწიფოთაშორის ელემენტებს შორის.

ამგვარი ხედვა, სხვა საკითხებთან ერთად, შესაძლოა, გულისხმობდეს გადაწყვეტილებას, რომ ევროპული საბჭო ჩამოყალიბდეს კოლექტიურ სახელმწიფო მეთაურად. ეს ცვლილება გაზრდიდა მოლოდინს, რომ მას-

1 Giovanni, Adriano, Semi-presidentialism-an emerging pan-european model, [www.sussex.ac.uk/sei/dokuments/wp58.pdf](http://www.sussex.ac.uk/sei/dokuments/wp58.pdf), 2002, p. 6.

2 იქვე, p. 6.

ში გაერთიანდებოდნენ პრეზიდენტები. ასევე გადაიხედებოდა მისი ურთიერთობები კომისიასთან, ელისესა და მატინიონს<sup>1</sup> შორის ურთიერთობების მსგავსად.

ცნობილი ფრანგი მეცნიერი, ჟან ლუი ქერმონი 1999 წლის მოხსენებაში დაუბრუნდა საფრანგეთის მეხუთე რესპუბლიკის “თანაარსებობის პერიოდების” მოდელს. ამით მან სცადა გზის გამოძებნა კავშირის ინსტიტუციური არქიტექტურის მოდიფიცირებისათვის, კომისიასა და ევროპულ საბჭოს შორის ინტერაქციის გაძლიერებით.<sup>2</sup>

ევროკომისიაში კავშირის საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის უმაღლესი წარმომადგენლის ინტეგრირება წააგავს იმ ურთიერთობებს, რომლებიც საგარეო საქმეთა და თავდაცვის მინისტრებს ტრადიციულად ჩამოუყალიბდათ ელისესთან.<sup>3</sup> მას თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს ევროპული საბჭო და მასვე შეუძლია მისი უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა. კავშირის საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის უმაღლესი წარმომადგენელი წარმართავს კავშირის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკას, და შესაბამის საქმიანობას ახორციელებს “საბჭოს მიერ მინიჭებული მანდატის საფუძველზე.”

არ არის შემთხვევითი, რომ საფრანგეთში საგარეო საქმეთა მინისტრი ხშირად ყოფილა პრეზიდენტის მარჯვენა ხელი და ელისეს გენერალური მდივანი, მაშინ, როდესაც კავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი ევროკავშირის საგარეო საქმეთა საბჭოს თავმჯდომარეა.

ფრანგული ლოგიკის რეინტერპრეტაციით შესაძლებელია ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემისგან შთაგონება, რომ საბჭოს მიენიჭოს სახელმწიფოს მეთაურობა. როდესაც საგარეო ურთიერთობები ან უსაფრთხოების საკითხები განიხილება<sup>4</sup>, მაგალითად, კომისიის თავმჯდომარეობა მიენიჭოს უფრო სტაბილური ევროპული საბჭოს პრეზიდენტს.

დღესდღეობით მიზანშეწონილია ევროპული საბჭოსა და ევროკომისიის თავმჯდომარეთა თანამდებობების ცალ-ცალკე შენარჩუნება. თუ აუცილებელი იქნება ინსტიტუციური ფასის გადახდა კომისიაში კავშირის საგარეო საქმეთა წარმომადგენლის ინტეგრაციისათვის, ეს ფასი უნდა იყოს მთლიანად კომისიის თავმჯდომარეობის ხელშეწყობა ევროპული საბჭოს თავმჯდომარეობის მიმართ. მაგრამ ესეც მხოლოდ ძალზე შეზღუდულ ფარგლებში, რაც უკავშირდება საგარეო ურთიერთობებს და უსაფრთხოებას, როცა საფრანგეთში სახელმწიფოს მეთაური ყოველთვის

1 საფრანგეთის პრეზიდენტისა და მთავრობის ადგილსამყოფელი.

2 Giovannelli, Adriano, Semi-presidentialism-an emerging pan-european model, [www.sussex.ac.uk/sei/dokuments/wp58.pdf](http://www.sussex.ac.uk/sei/dokuments/wp58.pdf), 2002, p. 6.

3 იქვე, p. 8.

4 იქვე, p. 8.

თავმჯდომარეობს საბჭოს, რომელშიც ასევე შედის პრემიერ-მინისტრი.

ეს ჰიპოთეზა მოგვაგონებს ფინურ ნახევრად საპრეზიდენტო გამოცდილებას, სადაც საბჭო იკრიბება ორ განსხვავებულ სესიაზე: პირველს თავმჯდომარეობს პრემიერ-მინისტრი, ხოლო მეორეს – სახელმწიფოს მეთაური და მონაწილეობს პრემიერი. ეს სესიები, რომლებსაც საპრეზიდენტო სესიებსაც უწოდებენ, ძირითადად იკრიბება მაშინ, როდესაც განიხილება საგარეო პოლიტიკური და თავდაცვის საკითხები.

ამგვარი წინადადება ასევე მოგვაგონებს რუმინეთის ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელს, სადაც სახელმწიფოს მეთაური, პრემიერ-მინისტრთან ერთად, შეიძლება მონაწილეობდეს მთავრობის სხდომებში, როდესაც მთავრობამ უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება საგარეო პოლიტიკურ, თავდაცვისა და შიდა უსაფრთხოების საკითხებზე.

იტალიელი მეცნიერის, ადრიანო ჯოვანელის წინადადება, ცდილობს რა ინსტიტუტებს შორის მაქსიმალური ინტეგრაციის მიღწევას, რეალისტურ მიზნად ისახავს საერთაშორისო ურთიერთობებისა და საგარეო უსაფრთხოების სფეროში პოლიტიკური ორიენტაციისა და საოპერაციო დონის როლებს შორის გარკვეული განსხვავების შენარჩუნებას. პირველი როლი უნდა მიეკუთვნოს ევროპული საბჭოს თავმჯდომარეს – თავად ევროპულ საბჭოსთან მისი ურთიერთობების ფარგლებში, რამდენადაც ის სახელმწიფოთაშორისი ინსტიტუტია, რომელშიც კომისიის თავმჯდომარეცაა ინტეგრირებული. ლისაბონის ხელშეკრულება სწორედ აღნიშნულ მიდგომას ითვალისწინებს.

საოპერაციო როლი კი მიენიჭა კომისიას, მის თავმჯდომარესა და კავშირის საგარეო საქმეთა უმაღლეს წარმომადგენელს, და ამ მიმართულებით ინტეგრირებულია საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკისა და უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის წარმმართველი კომპეტენტური სუბიექტი – კომისიის თავმჯდომარის მოადგილე.

კომისიასა და ევროპულ საბჭოს შორის ინტეგრაციის ალტერნატიული ჰიპოთეზა განავითარეს რიგმა მეცნიერებმა და ფრანგი მკვლევარების ჯგუფმა, საფრანგეთის მეხუთე რესპუბლიკაში კომიტეტებს, საბჭოებსა და მინისტრებს შორის ურთიერთობების გათვალისწინებით. თუმცა საინტერესოა, რომ ამ ჰიპოთეზების დამაჯერებლობა ეჭვქვეშ იქნა დაყენებული.

ასევე წამოყენებულ იქნა იდეა, რომ საბჭოს კონფიგურაციებს თავმჯდომარეობდეს შესაფერისი კომისიონერი, წინასწარი სტრუქტურული მოწესრიგების შემდეგ. მაგრამ, აღნიშნული, ფაქტობრივად კომისიის თავმჯდომარის საკოორდინაციო უფლებამოსილების შემცირების რისკს წარმოშობს.

გამოთქმული მოსაზრებებითა და ვარაუდებით უნდა დავასკვნათ, რომ ევროპარლამენტის როლის ამაღლება, მისი გაძლიერება და დემოკ-

რატიული ლეგიტიმაციის გაუმჯობესება თავისთავად გამოიწვევს საპარლამენტო სისტემის შექმნას, და მას მოჰყვება ყველა ზემოთ განხილული კომპლექსური სისტემური ცვლილება: ევროპარტიების პოლიტიკური პლატფორმები, კომისიისა და საბჭოს პოლიტიკური ანგარიშვალდებულება, კომისიის თავმჯდომარის უფლებამოსილებათა ლეგიტიმაცია და სხვ.

კავშირში გადაწყვეტილების მიღების მექანიზმს მუდამ ახასიათებდა კომისიას, ევროკავშირის საბჭოსა და ევროპარლამენტს შორის ინსტიტუციური წონასწორობა. ეს წონასწორობა დინამიკურია და დროთა განმავლობაში იცვლება.

ზოგიერთი მეცნიერი მიიჩნევს, რომ აშკარა შეცდომაა ევროკავშირის ინსტიტუციური სისტემის მარტივი მიმსგავსება გარკვეული ტიპის ემბრიონულ საპარლამენტო დემოკრატიათან. როგორც “ზეეროვნული არასახელმწიფოებრივი სოციალური წარმონაქმნი”, ის ვერასოდეს იქნება სრულად შესადარი მოდელი. ევროკავშირის დემოკრატია არ შეიძლება შემოიფარგლოს ევროპარლამენტის, როგორც კანონმდებლის შეფასებით ან დაყვანილ იქნეს საბჭოს, პარლამენტსა და კომისიას შორის“ ანგარიშვალდებულების სისტემამდე”. ეს საკითხები მნიშვნელოვანია, მაგრამ ისინი საჭიროებს დეტალურ შეფასებას, განსაკუთრებით სამართლისა და პოლიტიკის შექმნის ევროკავშირის კომპლექსური მრავალდონიანი სისტემის, ასევე, მისი მზარდი და ჯერ კიდევ მაინც არასრულყოფილი კონსტიტუციური ჩარჩოების პერსპექტივიდან.<sup>1</sup>

ირლანდიელი მეცნიერის, დესმონდ დინანის დასკვნით, დემოკრატიის დეფიციტის აღმოფხვრა არ არის შესაძლებელი მხოლოდ პარლამენტისათვის მეტი უფლებამოსილების მინიჭებით. იგი მიიჩნევს, რომ კავშირის ინსტიტუციური ჩარჩო და პოლიტიკური სისტემა არასოდეს იქნება კლასიკური ლიბერალური დემოკრატიის ანალოგი. კომისია ვერასოდეს მოიპოვებს ეროვნული აღმასრულებლის თვისებებს. გაერთიანება არის უნიკალური სისტემა უნიკალური ინსტიტუტებით. შესაბამისად, დემოკრატიული დეფიციტის გადაწყვეტა იქნება ნოველა და არატრადიციული.

ეჭვგარეშეა, ევროპარლამენტი დარჩება გაერთიანებაში პოლიტიკური ანგარიშვალდებულების არსებით ელემენტად. მაგრამ გაერთიანების ტრადიციულ ან ტრანსფორმირებულ სახელმწიფოდ განვითარებაში, დემოკრატიული დეფიციტი უნდა გადაწყდეს რეგიონულ, ეროვნულ და კავშირის დონეზე საზოგადოებრივი წარმომადგენლობისა და მონაწილეობის ხატოვანი ნაზავით.<sup>2</sup>

1 Shaw, Jo, Law of the European Union, third edition, Palgrave law masters, 2000, p. 161.

2 Dinan, Desmond, Ever closer Union?, MacMillan, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1994, p. 290.

კავშირისადმი უფლებამოსილების უჩვეულო გადაცემის შედეგია საკანონმდებლო ხელისუფლების უზურპაცია სახელმწიფოთა აღმასრულებელი შტოების მიერ. მაგრამ სახელმწიფოთა “აღმასრულებლები” უფლებამოსილი არიან, ეს ძალაუფლება გამოიყენონ კოლექტიურად, და არცთუ იშვიათად, მხოლოდ ერთსულოვნად. კანონშემოქმედებითი უფლებამოსილების ეფექტიანი გადაცემა სახელმწიფოს აღმასრულებლები-სადმი ხელშეკრულებების საშუალებით არსს უკარგავს ხელისუფლების დანაწილებას როგორც ეროვნულ, ისე ევროპულ დონეზე. სახელმწიფოს აღმასრულებელთა უნარს, თავის თავზე აიღონ დისკრეციის პასუხისმგებლობა, იმოქმედონ კავშირის სამართლებრივი ჩარჩოების გარეთ, მაგალითად, საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში, ანალოგიური შედეგი აქვს.<sup>1</sup>

რაც შეეხება ევროკავშირის საბჭოს, დემოკრატიული ლეგიტიმაციის საფუძვლების გამო მისი როლი ინსტიტუციურ წონასწორობაში შეიძლება იყოს ყველაზე ფუნდამენტური. მას აქვს ირიბი დემოკრატიული მანდატი, ვინაიდან ისინი, ვინც საბჭოში სხედან, თავიანთი ეროვნული აღმასრულებლის წევრები არიან, რომელთა ლეგიტიმაციას ეროვნული საპარლამენტო საწყისები აქვს. საბჭოს ძალაუფლება ასევე შეიძლება დაცულ იქნეს იმით, რომ კავშირი ეფუძნება საერთაშორისო შეთანხმებას. თუ შესაძლებელია იმის აღიარება, რომ იგი უკვე აღარ თავსდება სტანდარტული საერთაშორისო შეთანხმების პარადიგმის ფარგლებში, შეუსაბამოა იმის მტკიცება, რომ სახელმწიფო კონტროლის ელემენტები ნორმატიულად გაუმართლებელია ამგვარ სისტემაში.<sup>2</sup>

ბრიტანელმა მეცნიერმა, დევიდ კუმზმა ევროკავშირის ინსტიტუციურ სისტემას უწოდა კონსტიტუციური მმართველობის გაუმართავი სუროგატი,<sup>3</sup> რომელიც, ვფიქრობთ, ყველაზე უკეთ გამოხატავს კავშირის ინსტიტუციურ ჩარჩოს. ამ ჩარჩოში კავშირი ცენტრისკენული პოლიარქიაა.

კლასიკურ სახელმწიფო მოდელთან ევროკავშირის სისტემის კომპარატივისტული ანალიზის შედეგად, მეცნიერთა დიდი ნაწილი ხშირად ასკვნის, რომ მსგავსებებისა და მისწრაფებების მიუხედავად, არასწორი იქნებოდა ახალი ეტაპების (დამფუძნებელი ხელშეკრულების გადასინჯვა და ა.შ.) გადაჭარბებით შეფასება, ვინაიდან ორგანოების სისტემის საერთო კონსტრუქცია არ იცვლება.

ევროსტრუქტურების განვითარების ანალოგია უფრო ნაკლებად უნდა

1 Duff, Andrew, Pinder, John and Pryce, Roy for the federal trust, Maastricht and beyond-building the European Union, Routledge, London and New York, 1994, p. 173.

2 Craig, Paul, De Burca, Grainne, Eu Law, text, cases and materials, fourth edition, Oxford University Press, 2008, p. 137.

3 Duff, Andrew, Pinder, John and Pryce, Roy for the federal trust, Maastricht and beyond-building the European Union, Routledge, London and New York, 1994, p. 173.

ვეძიოთ საერთაშორისო ორგანიზაციის და უფრო მეტად, კლასიკურ სახელმწიფო სახელისუფლებო მოდელში.<sup>1</sup>

ევროკავშირი შეფასებულია, როგორც შეზღუდული წარმონაქმნი, რადგან მისი ხელისუფლება გამომდინარეობს ხელშეკრულებებიდან და არა უშუალოდ მოქალაქეებიდან, რაც ერთ-ერთი კლასიკური საშუალებაა სახელმწიფოებრიობის არსებობის განსასაზღვრად.<sup>2</sup>

კავშირის ინსტიტუციური სისტემის ეროვნულ ინსტიტუციურ სისტემებთან დაახლოება ვლინდება გადაწყვეტილების მიღების პროცესის დეცენტრალიზაციაში, ამ პროცესში ახალი მონაწილეების ჩართვასა და ინტერესების ურთიერთშეთანხმების გაძლიერებაში. ეს განპირობებულია როგორც მასშტაბების გაზრდით, ასევე ამოცანების გართულებით, რომლებიც წყდება ინტეგრაციის პროცესში.

თავის მხრივ, დეცენტრალიზაცია ითვალისწინებს თითოეული ინსტიტუტის როლისა და პასუხისმგებლობის ამღლებას. მეორე მხრივ, მათ მიმართ მოთხოვნები იზრდება და ყურადღება ექცევა იმას, რომ ინსტიტუტები და ორგანოები მოქმედებდნენ მწყობრში და ერთმანეთთან ურთიერთკავშირში. აღნიშნული აუცილებელია შეუკავებელი ავტონომიზაციის, მმართველობის ამოცანების გადაწყვეტისადმი ვიწრო მიდგომის პრევენციისათვის.<sup>3</sup>

## 8.5 რეზიუმე

კავშირის მმართველობის ფორმა, რომელიც განვითარების მნიშვნელოვან ეტაპზე იმყოფება, ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის არსებითი ნიშნებითაა გაჯერებული და სწორებას ამ სისტემაზე აკეთებს. ევროპული ინსტიტუციური დიალექტიკა გადამუშავებულია ფრანგული ბიციფალიზმის მიხედვით. კავშირის ინსტიტუციურ სისტემაში წარმოდგენილია მმართველობის შერეული ფორმისათვის დამახასიათებელი დაყოფილი აღმასრულებელი, აღმასრულებლის ნაწილების ურთიერთობის ფორმები კანონმდებელთან და სახელმწიფოს მეთაურთან, და სხვა მნიშვნელოვანი ელემენტები.

ევროკავშირი არ არის მხოლოდ ტრანსნაციონალური, არამედ ასევე წარმოადგენს ტრანსნაციონალური ხელისუფლების ახალ და ცვალებად

1 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 93.

2 Shaw, Jo, Law of the European Union, third edition, Palgrave law masters, 2000, p. 178.

3 Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998, с. 94.

ფორმას. იგი ექსპერიმენტებს ატარებს პოლიტიკური ხელისუფლების ახალ სახეობასა და ეკონომიკისა და საზოგადოების რეგულირების ახალ საშუალებებზე.

შერეული ფორმა და დაყოფილი აღმასრულებლის ამჟამინდელი მოდელი განაგრძობს არსებობას და უფრო განვითარდება. ევროკავშირის საბჭო შეინარჩუნებს მის ამჟამინდელ პოზიციას. კვლავ იქნება კოლექტიური აღმასრულებელი. ყველაზე მნიშვნელოვანია შიდა ინსტიტუციური ურთიერთობების ჯანსაღი მუშაობა. კომისიას უნდა შესწევდეს უნარი, უზრუნველყოს სტაბილურობის, კოორდინაციისა და თანმიმდევრულობის ელემენტები.<sup>1</sup>

სახელმწიფო მმართველობის ფორმა ხშირად მკაფიოდ ვლინდება სახელმწიფოს კონსტიტუციის არქიტექტონიკაში. უმაღლესი პოლიტიკური ინსტიტუტები წარმოდგენილია მათი კონსტიტუციური ძალაუფლების მიხედვით, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანიდან – მნიშვნელოვანისაკენ. საკანონმდებლო ტექნიკის ამ მეთოდის საშუალებით, კონსტიტუციური ურთიერთობების გარდა, კანონმდებელი მმართველობის ფორმის ნიშნებს უზენაესი კანონის სტრუქტურაში გადმოსცემს. მაგალითად, საფრანგეთის მე-5 რესპუბლიკის კონსტიტუციის მე-2 თავი პრეზიდენტის ინსტიტუტს ეხება, მე-3 თავი – მთავრობას, ხოლო მე-4 – პარლამენტს. აღნიშნული აგებულებით იმთავითვე ხაზი გაესმის სახელმწიფო მეთაურისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მნიშვნელოვან როლს.

ასევე მაგალითად, პორტუგალიის კონსტიტუციის მე-2, მე-4 და მე-5 ნაწილები, რომლებიც, შესაბამისად, ეხება პრეზიდენტს, რესპუბლიკის ასამბლეასა და მთავრობას.

ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულებაში ინსტიტუციურ სისტემას სათავეში ევროპარლამენტი უდგას, რომელსაც მოსდევს ევროპული საბჭო, ევროკავშირის საბჭო, ევროკომისია, ევროკავშირის სასამართლო, ევროპული ცენტრალური ბანკი და აუდიტორული სასამართლო. ევროკავშირში პარლამენტარიზმის გაძლიერების პროცესი ინტეგრაციის პროცესის თანამდევია.

ევროკავშირის ინსტიტუციონალიზაცია მრავალდონიანი კონსტიტუციონალიზმის მოდელს წარმოადგენს. მისი უპირატესობაა კონსტიტუციური იდეების, პრაქტიკის აქტუალობისა და პოტენციალის გამოყენება ევროკავშირის ერთიანი სუბიექტის შესანარჩუნებლად.

ევროკავშირის შეფასებაში ამოსავალია პერსპექტივა, რომელიც წევრი ქვეყნების კონსტიტუციებსა და ევროკავშირის დამფუძნებელ ხელშეკრუ-

<sup>1</sup> Duff, Andrew, Pinder, John and Pryce, Roy for the federal trust, Maastricht and beyond-building the European Union, Routledge, London and New York, 1994, p. 182.

ლებებს, მათი ფორმალური განსხვავების მიუხედავად, განიხილავს როგორც არსობრივ ერთიანობას და შეწყობილ ინსტიტუციურ სისტემას. მის ფარგლებში საჯარო ხელისუფლების ან სუვერენული უფლებების განხორციელების უფლებამოსილებას ინაწილებს ორი ან მეტი დონე.<sup>1</sup>

რიგმა ავტორებმა მიმართეს არაერთ ტერმინს ევროკავშირის დასახასიათებლად, მაგალითად, ზეეროვნული ფედერაცია, ეროვნული სახელმწიფოების ფედერაცია, ფენებიანი საერთაშორისო ორგანიზაცია, ევროპული თანამეგობრობა და მრავალდონიანი კონსტიტუციონალიზმის მოდელი.

ამ ტერმინების ერთობლიობა გამოხატავს ევროკავშირის უნიკალურ Sui Generis. მსგავსი წარმონაქმნი მსოფლიოში არ არსებობს. საკითხავია, ეს ცნებები რამდენად ეფექტიანად ემსახურება მიზანს და რამდენად ზუსტად გამოხატავს მის ჰიბრიდულ არსს, პარადოქსულ ურთიერთობებს სახელმწიფოსთან და მის “შუალედურობას”, რომ იგი სრულად ვერ იქნება გაანალიზებული საერთაშორისო ან ეროვნული სამართლის ინსტრუმენტების, არამედ ორივე მათგანის ერთობლივად გამოყენებით. ყველაზე სწორი იქნება აღვნიშნოთ, რომ ევროკავშირი არის ჩამოყალიბების, ქცევის და არა ყოფნის პროცესში და მისი არსის სტატიკური განმარტებები ნაკლებად სასარგებლოა მის ასახსნელად.<sup>2</sup>

საზოგადოების ფრთხილი, ზოგიერთ შემთხვევაში, სკეპტიკური დამოკიდებულებიდან გამომდინარე, ამ ეტაპზე ევროპული კონფედერაციის იდეის ნებისმიერი ინსტიტუციონალიზაციის მოფიქრება სასარგებლო იქნება მხოლოდ მაშინ, თუ ნათელია, რომ ინსტიტუციური ემბრიონი მოისურვებს არა არსებული ან ტესტირებული ინსტიტუტებისა და ორგანიზაციების ფუნქციების ჩანაცვლებას, არამედ მათი საქმიანობის შევსებას.<sup>3</sup>

ისტორიული გამოცდილება ადასტურებს, რომ მნიშვნელოვანი ზოგადსაკაცობრიო ცვლილებები საზოგადოებაში საუკუნეებს ან სულ მცირე, რამდენიმე თაობას ითხოვს. ანალოგიურად, პოლიტიკურად დანაწევრებული და ურთიერთდაპირისპირებული მსოფლიო სისტემის უნიფიკაცია მშვიდობის დამყარების ჰუმანიტარული მიზნით, არც ისე უმნიშვნელო ეკონომიკურ ტრანსფორმაციასთან შედარებით, უფრო მნიშვნელოვანი თუ არა. ამდენად, მასაც საკმაო დრო დასჭირდება სრულყოფილი ფორმის მისაღებად.

ევროპელებს აქვთ ევროპული ცნობიერება, მაგრამ არ აქვთ საერთო ევ-

1 Craig, Paul, De Burca, Grainne, *Eu Law, text, cases and materials*, fourth edition, Oxford University Press, 2008, p.179.

2 იქვე, p.179.

3 Weigall, David, Stirk, Peter, *The origins and development of the European Community*, Leicester University Press, 1992, p. 192.



როპული ეროვნული შეგნება. ეს უკეთესი პირობაა, რადგან წინააღმდეგ შემთხვევაში ევროპა დაკარგავდა ამ ექსტრაორდინარულ მრავალფეროვნებას, რომლის გარეშე იგი თავად აღარ იქნებოდა.

## 8.6 ევროკავშირის სისტემის განვითარების პერსპექტივები

“ჩვენ არ ვაერთიანებთ სახელმწიფოებს, ჩვენ ვაერთიანებთ ხალხს,” – აღნიშნა ევროპული გაერთიანების ერთ-ერთმა სულისჩამდგმელმა, ფრანგმა პოლიტიკოსმა, ჟან მონემ 1952 წელს. ევროპული ინტეგრაციისათვის საზოგადოებრივი მხარდაჭერის კონცენტრირება ჯერ კიდევ დიდ გამოწვევად რჩება, რომლის წინაშე დგას ევროკავშირის ინსტიტუციური სისტემა.

ევროკავშირის ინსტიტუციური დახასიათება ხშირად ეფუძნება ნეოლოგიზმს. მაგალითად, “არც სახელმწიფო და არც საერთაშორისო ორგანიზაცია”, “ფედერაციაზე ნაკლები და რეჟიმზე მეტი”, “ხიდი სუვერენიტეტსა და ინტეგრაციას შორის”, “ინსტიტუციონალიზებული სახელმწიფოთაშორისი ელემენტები ზეეროვნულ ორგანიზაციაში”, “შუალედური საძირკველი ერებს შორის არსებულ კოოპერაციასა და ახლის აღმოცენებას შორის.”

ზოგიერთი მეცნიერი უპირატესობას ანიჭებდა თეორიული საფუძვლების ნაკლებობას. მაგალითად, ამერიკელი მეცნიერი სბრაგია, რომელიც ემყარება კრისლოვის, ელერმანისა და ვეილერის მტკიცებებს, მიუთითებს, რომ “ნათელი მოდელის არარსებობით, სპეციალური ანალოგიები უფრო რელევანტური და გამართლებადია. თუ არავინ განსაზღვრავს აშკარა ანალოგიებს, შესაფერისია ნაკლებად ნათელი ანალოგიები”.<sup>1</sup>

როგორც არ უნდა დავახასიათოთ ევროკავშირი, უდავოა, რომ იგი მმართველობის მრავალ ტრადიციულ ფუნქციას აღასრულებს. და მაინც, შეზღუდულ ფარგლებში, მას გადაცემული აქვს სუვერენული უფლებამოსილებები.

ევროკავშირის განვითარების მომავალზე, ინსტიტუციური მოწყობისა თუ მმართველობის ფორმის გარდა, ასევე მსჯელობენ ინტეგრაციის პროცესის თვალსაზრისით.

1 European constitutional law review, 2005, volume I, Issue 3, T.M.C. Asser press, p. 431.

კავშირის განვითარების ერთ-ერთი სტრატეგია მიზნად ისახავს მის გაფართოებას გაღრმავების გარეშე. მაგალითად, წევრი ქვეყნების რაოდენობა უნდა გაიზარდოს. თუმცა, სტატუს-კვო უნდა შენარჩუნდეს, ვინაიდან ჯერ კიდევ კრიტიკულია პოლიტიკური და ინსტიტუციური ასპექტები.

შედარებისათვის, არჩევანი – “გაღრმავება გაფართოებამდე” მოითხოვს, რომ კავშირმა ინტეგრაციისაკენ შემდგომი ნაბიჯები გადადგას მხოლოდ ახალი წევრების მიღებამდე, რომლებიც შემდგომ შეუერთდებიან რეფორმირებულ კავშირს.

“უფრო ფართო და უფრო ღრმა” კავშირის სტრატეგია უპირატესობას ანიჭებს ორივე პროცესის პარალელურ მიმდინარეობას და ურთიერთხელშეწყობას.<sup>1</sup>

სტრატეგია “ინტეგრაციის პროცესის გაფართოება მის შესასუსტებლად” ნიშნავს, რომ რამდენადაც გაიზრდება წევრთა რაოდენობა, პროპორციულად შემცირდება *Acquis Communautaire Et Politique* და კავშირს ნაკლები უნარი ექნება, წარმოშვას იმპულსი ინტეგრაციისათვის.

ფაქტიური ინტეგრაციის არჩევანი გულისხმობს შეზღუდულ და სტადიებად დაყოფილ ეტაპებს ინტეგრაციისაკენ, რომელსაც მხოლოდ ზოგიერთი წევრი ქვეყანა ახორციელებს, რომელთა დახმარებით ახალ წევრებს მიეცემა შესაძლებლობა, მათ ნაბიჯ-ნაბიჯ წამოეწიონ. თუმცა, საერთო მიზნების მისაღწევად მიზნები ერთობლივად მიიღწევა და დარჩება სავალდებულო ყველა წევრი ქვეყნისათვის.<sup>2</sup>

*A La Carte* ევროპის მიმართულება უპირატესობას ანიჭებს ცალკეულ სფეროებში სპეციფიკური პრობლემების გადაწყვეტას იმ ქვეყნების მიერ, სადაც თითოეული მათგანი კონკრეტულ შემთხვევაში ჩართული. ეს ალტერნატივა შეუძლებლად აქცევს ზოგადი განვითარებისადმი ერთგვარი მიმართულების შენარჩუნებას.<sup>3</sup>

“როტული არსის” სტრატეგია ეფუძნება სახელმწიფოთა შედარებით მცირე ჯგუფის მიერ ინტეგრაციის შედარებით მაღალი ხარისხის მიღწევის იდეას. თუმცა, ამგვარად მოქმედებისას ისინი ავტომატურად უკან ჩამოიტოვებენ სხვა ქვეყნებს.

1 Weidenfeld, Warner, Wessels, Wolfgang, *Europe from A to Z-guide to European integration*, Institute für Europäische Politik, Belgium, 1997, p. 141.

2 იქვე, p. 142.

3 იქვე, p. 142.

## ინტეგრაციის პერსპექტივა

ევროკავშირის როგორც ბუნება, ასევე ფორმა თანდათანობით უფრო საკამათო ხდება.<sup>1</sup> ინტეგრაციის არსებული მიმართულება პროცესის საგრძნობ სხვადასხვაგვარობას წარმოაჩენს, რაც მომავალში გამოიწვევს მზარდ დამაბულობას მონაწილეთა განსხვავებული ჯგუფების თანხმობასა და სურვილს შორის – შენარჩუნდეს ერთგვაროვანი ინსტიტუციური ჩარჩოები და მოდელი.

გაერთიანების გაფართოება და ზოგიერთი ნეიტრალური ქვეყნის წინააღმდეგობა, საერთო საგარეო პოლიტიკაში მონაწილეობისადმი ზრდის ეჭვებს – მიიღებს თუ არა ევროკავშირი ერთიან მოქმედ სუბიექტად ტრანსფორმაციისათვის შემდგომ იმპულსს.<sup>2</sup>

მნიშვნელოვანი ნაბიჯი გადადგმულია ლისაბონის ხელშეკრულებით: ევროკავშირი ერთიანი სისტემაა, რომელიც არ ეფუძნება გაერთიანების ადრინდელ სვეტებს. მან იურიდიული პირის სტატუსი შეიძინა.

3. მორგენთი ამტკიცებდა, რომ რადგან ყველა პოლიტიკა ძალაუფლებით სავსეა ბრძოლა, დაცული და უზრუნველყოფილი ეროვნული ინტერესი უნდა ჩავთვალოთ წარუვალ ინტერესად, ფუნდამენტურ ღირებულებად, რომელიც აყალიბებს თითოეული წევრი ქვეყნის ძირითად საგარეო პოლიტიკურ მიზნებს.

მაგრამ მის შემოქმედებაში ძირითადი ვარაუდების გარდა, რომ ეროვნული სუვერენიტეტი კვლავ იქნება ცენტრალური მამოძრავებელი ძალა საერთაშორისო სისტემაში, იგი არ გამორიცხავს სახელმწიფოების მზაობას, გადასცენ თავიანთი სუვერენიტეტი ზეეროვნულ ორგანიზაციებს. თუმცა, იგი ამ მზადყოფნას პირობითად ხდის დამოკიდებულს ქვეყნების ეროვნული ინტერესების საერთო აღიარებასა და სარგებლის მოლოდინზე, რომელიც გადაწონის ქვეყნების მიერ მოქმედების თავისუფლების დაკარგვას.

ავსტრალიელი ჰედლი ბული, რეალიზმის აქტიური მიმდევარი, უარყოფდა ჰიპოთეზას, რომ სახელმწიფო სისტემა უკვე “დაღმავალია”. ევროპული ინტეგრაციის ფენომენის განხილვისას, ჰ. ბული აკეთებს დაკვირვებას, რომ თუმცა, ევროგაერთიანების წევრ ქვეყნებს არ შეუწყვეტიათ ტერიტორიული სუვერენიტეტის მტკიცება, მათ ინტეგრაციის პროცესის საკმაო დისტანცია განვვლეს, რამაც, შესაძლოა, გამოიწვიოს მათი ეროვნული სუვერენიტეტის დაკარგვა. მაგრამ ევროპული ინტეგრაციის ამ-

1 Weidenfeld, Warner, Wessels, Wolfgang, Europe from A to Z-guide to European integration, Institute fur Europäische Politik, Belgium, 1997, p. 142.

2 Carlsnaes Walter, Smith Steve, Foreign policy-the EC and changing perspectives in Europe, Sage, London, 1994, p. 104.

გვარი პროცესი, ჰ. ბულის მტკიცებით, განაპირობებს ახალი ევროპული სუპერსახელმწიფოს შექმნას, რომელიც, მისივე თვალსაზრისით, უბრალოდ ეროვნული სახელმწიფოა. თუმცა, მან გამოთქვა ეჭვი, ევროკავშირის მიერ ევროპული სახელმწიფოს საფეხურამდე მიღწევის შესახებ. მას შეიძლება შედეგად მოჰყვეს ჰიბრიდული ერთეული, ეროვნული ხელისუფლებისა და კავშირის ორგანოებს შორის სუვერენიტეტის გარკვეული განაწილებით.<sup>1</sup>

უნდა ვაღიაროთ, რომ ჰ. ბულის მეცნიერულმა დასკვნებმა დაადასტურეს ღირებულებითი სამეცნიერო ბუნება, ვინაიდან მისი ჰიპოთეზები უკვე განვითარდა.

გამოჩენილმა გერმანელმა მეცნიერმა, ერნესტ ბ. ჰასმა ინტეგრაციის თეორიაში შემოიტანა სამი იდეალური ტიპი, რომელიც შესაძლოა, გამოყენებულ იქნეს, როგორც დროებითი ცვლადი სიდიდე.

რეგიონული ინტეგრაციის პირველი პოტენციური რეზულტატი არის რეგიონული სახელმწიფო, რომელიც ეროვნული სახელმწიფოს ანალოგია; მეორე შედეგი რეგიონული კომუნაა, რომელიც ცენტრალური ხელისუფლების ნაკლებობით ხასიათდება. მესამე – ასიმეტრიული რეგიონული კავშირი პირველი ორი ტიპის სინთეზია. მას აქვს ცენტრი გარკვეული ხელისუფლებით, მაგრამ ერთეულები ინარჩუნებენ ხელისუფლებას. ისინი ერთმანეთთან და ცენტრთან ასიმეტრიულად არიან დაკავშირებული.<sup>2</sup>

ერთიანი ბაზრის დასრულების შემდეგ, ევროპული ინტეგრაციის პროცესის ანალიზისას ამერიკელი მეცნიერი, ფილიპ შმიტერი ამტკიცებდა, რომ ევროგაერთიანება ჯერ კიდევ არ არის საერთაშორისო ორგანიზაცია, ან კონტინენტური ერი, ან სუპერსახელმწიფო ემბრიონში. იგი ევროგაერთიანებას მიმართავდა, როგორც პოლიტიკური დომინაციის ახალ ფორმას.

ფ. შმიტერი განიხილავს საბოლოო სტადიის სამ ვესრიას, რომელშიც, შესაძლოა, ინტეგრაცია გადაიზარდოს და რომელსაც იგი კონფედერაციას, კონდომინიონსა და ფედერაციას უწოდებს.

ერთიანი ბაზრის შექმნის ვალდებულების ჯეროვანი შესრულება, რაც გულისხმობს საქონლის, მომსახურების, კაპიტალისა და პირთა გადაადგილების ბარიერების გაუქმებას, გამოიწვევს კონფედერაციის შექმნას.

კონდომინიონი შეიქმნება, როდესაც ეროვნული სახელმწიფოები ზემოაღნიშნული ოთხი ძირითადი თავისუფლების მტკიცედ უზრუნველყოფის გარდა, შეთანხმდებიან სექტორული წარმომადგენლობითი ორგა-

1 Carlsnaes Walter, Smith Steve, Foreign policy-the EC and changing perspectives in Europe, Sage, London, 1994, p. 107.

2 იქვე, p. 109.

ნობის შექმნაზე.

მესამე პოტენციური ფედერაციაა, რომელიც ხაზს უსვამს ერთიანი ცენტრის შექმნას იერარქიული ხელისუფლებებით.<sup>1</sup>

ფ. შმიტერის მოსაზრებით, კონდომინიონი ყველაზე მოსალოდნელი შედეგია. პერსპექტიული წევრების მრავალფეროვნების გათვალისწინებით, მას უპირატესობები ექნება ახალი სახელმწიფოების შედარებით უპრობლემოდ გაწევრიანებაში, მაგრამ იგი გამოიწვევს ფუნქციური ინსტიტუტების მომრავლებას, რაც ზრდის სირთულეს პოლიტიკური პროდუქტის კოორდინირებაში და ევროგაერთიანების, როგორც ერთი მთლიანი სუბიექტის საგარეო ძალებთან ურთიერთობაში.

უოლტერ კარლსნესმა და სტივ სმიტმა წარმოადგინეს სახელმწიფოთა ქცევის 5 შესაძლო ფორმის კლასიფიკაცია, რომლებიც რანგირებულია დამოუკიდებელი ეროვნული სახელმწიფოდან ზეეროვნულ და ფედერალურ წარმონაქმნამდე:

1. ეროვნული დამოუკიდებელი მოქმედი სუბიექტის ტრადიციული ქცევა;

2. მხარდამჭერი ქცევა, ე.ი. ერთიანი მოქმედი სუბიექტი იცავს ეროვნულ პოლიტიკას ტრადიციული გზით, მაგრამ წევრი ქვეყნების მხარდაჭერით ან თანხმობით;

3. ზოგიერთი შერჩეული წევრის ერთობლივი მოქმედება გარკვეულ სპეციფიკურ სიტუაციებში, ე.წ. სელექციური თანამშრომლობა;

4. სხვა წევრებთან პოლიტიკის კოორდინაცია და ჰარმონიზაცია, ე.წ. საყოველთაო აღიარება;

5. ერთგვაროვანი ქცევა, რომელსაც ახორციელებს კანონით განსაზღვრული ზეეროვნული ან ფედერალური ორგანიზმი, ე.წ. სტანდარტული ქცევა.<sup>2</sup>

საჯარო ხელისუფლების აღსასრულებლად, კავშირის ინსტიტუციონალიზაციის განვითარების თვალსაზრისით, ჰოლანდიელმა მეცნიერმა, ტონი ვერჰეიენმა წარმოადგინა უმრავლესობით კენჭისყრის გონივრული კომბინაცია, რომელიც ინტეგრაციის გეოგრაფიის დარაიონებას ეფუძნება.

აღნიშნული მოდელი შეიცავს კავშირის დაყოფას 5 მუდმივ რეგიონად, რომელთაგან თითოეული შედგება გარკვეული რაოდენობის წევრი სახელმწიფოებისაგან: ხმელთაშუა ზღვის რეგიონი, ჩრდილო-დასავლეთ ევროპული რეგიონი, ცენტრალური ევროპის რეგიონი, ბალკანეთის რე-

1 Schmitter P.C., The European community as an emergent and novel form of political domination, Working paper 1991/26, Center for advanced study in the social sciences of Juan March Institute, Madrid, 1991- p. 7-10.

2 Carlsnaes Walter, Smith Steve, Foreign policy-the EC and changing perspectives in Europe, Sage, London, 1994, p. 123.

გიონი და სკანდინავიის რეგიონი. კავშირს უნდა ჰყავდეს “ადმასრულებელი საბჭო”, რომელიც შედგება თითო წარმომადგენლისაგან, თითოეული რეგიონიდან. გადაწყვეტილების მიღების შემოთავაზებული პროცედურის თანახმად, თითოეულ რეგიონში გადაწყვეტილებები მიიღება კვალიფიციური უმრავლესობით, ხოლო ადმასრულებელ საბჭოში კონსენსუსია აუცილებელი.

იდეა საკმაოდ საინტერესოა, ვინაიდან არის მცდელობა, შემუშავდეს ისეთი პროცედურები, რომლებმაც ანგარიში უნდა გაუწიოს კონტინენტური კავშირის რეგიონულ სხვადასხვაგვარობას.

ამ მოდელის მთავარი სისუსტე იქნება შეთანხმების მიღწევის მეტის-მეტი სირთულე, თუ სად გადის ხაზი მაკრორეგიონებს შორის. პრაქტიკაში ამ მოდელმა შეიძლება გამოიწვიოს ერთი დიდი სახელმწიფოს დომინაცია რამდენიმე რეგიონზე.<sup>1</sup>

ზოგიერთი მკვლევარი არჩევანს აკეთებს მიდგომაზე, რომელსაც შეიძლება ვუწოდოთ “წევრობის ხმის მიცემის ალტერნატივა”. აღნიშნული მეთოდი გულისხმობს იმას, რომ კავშირი დაყოფილია ჯგუფებად, პოპულაციის სიდიდის მიხედვით. მაგალითის სახით, ცნობილ ევროპელი მეცნიერი, რიჩარდ ბოლდვინი გვიჩვენებს გაფართოებულ კავშირს, რომელიც შეიძლება დაიყოს რამდენიმე ჯგუფად.

პირველ ჯგუფში გაერთიანდება რამდენიმე დიდი ქვეყანა, როგორც მუდმივი ცენტრალური ორგანოს ხმის მიმცემი წევრები. მეორე ჯგუფი რამდენიმე ადგილით უნდა შედგებოდეს გათვალისწინებულ კვოტაზე 2-ჯერ მეტი საშუალო სიდიდის ქვეყნებისაგან, რომელთაგან თითოეულს ხმის უფლება ექნება მხოლოდ ყოველ ორ წელიწადში ერთხელ. მესამე ჯგუფში რამდენიმე ქვეყანამ უნდა გაინაწილოს ერთი ადგილი და თითოეულს ხმის მიცემის უფლება მიენიჭება ჯგუფში მოცემული წევრების რაოდენობის წლებით (მაგალითად, თუ 3 წევრია, 3 წელიწადში – ერთხელ, თუ 5 წევრია, 5 წელიწადში – ერთხელ და ა.შ.). და მეოთხე ჯგუფი, რომელიც უნდა შედგებოდეს რამდენიმე ყველაზე პატარა ქვეყნისაგან, რომელთაც ხმის მიცემის უფლება მიენიჭებათ მესამე ჯგუფის პრინციპით. ამ უკანასკნელ შემთხვევაში წევრთა და შესაბამისად, ხმის მიცემის წლების რაოდენობა უფრო მეტი უნდა იყოს, ვიდრე მესამე ჯგუფში, მაგალითად, 7, 9 და ა.შ.<sup>2</sup>

გადაწყვეტილების მიღების ინტეგრაციული მოდელის ალტერნატიულ მეთოდად ასევე მიიჩნევა უფრო რადიკალური “ღრმა” მიდგომა,

1 Hardy, Sally, Hart, Mark, Albrechts, Louis and Katos, Anastasios, An enlarged Europe-regions in competition?, Regional Studies Association, Jessica Kingsley Publishers, London, 1995, p. 170.

2 იქვე, p. 170.

კავშირის ინსტიტუტების მარტივი “დენაციონალიზაციით”.

დენაციონალიზაცია გულისხმობს იმას, რომ პირი აირჩევა უფრო პროფესიულ, ვიდრე ეროვნულ საფუძველზე. კომისიის შემთხვევაში ეს გადაწყვეტილება სრულიად ლოგიკურია, ვინაიდან კომისიონერები არცერთ შემთხვევაში არ უნდა გამოხატავდნენ ეროვნულ ინტერესებს. უეჭველია, ზოგიერთი ინსტიტუტი უნდა ითვლებოდეს მიუკერძოებლად ეროვნული გრძნობის მიზეზების გამო.

ზემოთ აღნიშნული სხვადასხვა მეთოდის რადიკალური რეფორმის მთავარ ადრესატებს კავშირის აღმასრულებელი და “ტექნიკური” ორგანოები წარმოადგენს.<sup>1</sup>

სამეცნიერო წრეებში სამომავლოდ კავშირის განვითარების სამი მოდელი განიხილება:

- ევროპის შეერთებული შტატების მსგავსი ფედერალური ევროპა;
- სახელმწიფოთა ევროპა, სადაც წევრი ქვეყნები განაგრძობენ მთავარი როლის შესრულებას;
- განსხვავებული გეომეტრიის ევროპა, ე.წ. “მრავალსიჩქარიანი” მოდელი.

უახლოეს მომავალში პირველი მოდელის რეალიზება შედარებით უტოპიური ჩანს. ეროვნული ინტერესები საკმაოდ ძლიერია, კულტურული განსხვავებები – ღრმა. განსხვავებები საგრძნობია, სულ მცირე, ეკონომიკური თვალსაზრისითაც.

მეორე მოდელი, პრაქტიკული თვალსაზრისით, ნიშნავს იმ პროცესის კოლაფსს, რომელსაც ევროპული ინტეგრაციისკენ მივყავართ. ინტეგრაციის პროცესის კოლაფსი კი არარეალური ჩანს, ვინაიდან საკმაოდ ძლიერია ინტეგრაციის ძალები. ეს სიძლიერე კარგად ჩანს იქ, სადაც ევროპული კონკურენციის საჭიროებაა, როდესაც საუბარია აღმოსავლეთ ევროპის ეკონომიკურ და დემოკრატიულ განვითარებასთან დაკავშირებულ გამოწვევებზე.

სოციალური მეცნიერების ლიტერატურისა და პოლიტიკური დებატების უმრავლესობა ხაზს უსვამს პირველი ორი მოდელის ექსტრემალურ პოზიციას. შესაბამისად, მესამე მოდელი ყველაზე რეალისტურადაა მიჩნეული. მრავალფეროვანი გეომეტრიული ევროპა ნიშნავს ინტეგრაციის რამდენიმე დონეს ევროკავშირის ფარგლებში, სხვადასხვა ორგანიზაციულ გამოხატულებაში.

მესამე მოდელი ყველაზე პრაქტიკულია პოლიტიკური პერსპექტივიდან გამომდინარე, მაშინაც, კი თუ იგი ვერ იქნება დახასიათებული,

1 Hardy, Sally, Hart, Mark, Albrechts, Louis and Katos, Anastasios, An enlarged Europe-regions in competition?, Regional Studies Association, Jessica Kingsley Publishers, London, 1995, p. 170.

როგორც თანმიმდევრული ალტერნატივა თეორიული და ინტელექტუალური თვალსაზრისით. იგი წარმოადგენს სხვადასხვა პრინციპებისა და ღირებულების სქემების კომბინაციებს. პოლიტიკური თვალსაზრისით, მესამე მოდელი უფრო სასურველი იქნებოდა, ვინაიდან იგი იძლევა ევროპოლიტიკურ არენაზე ინტერესების გაწონასწორების შესაძლებლობას.<sup>1</sup>

ევროკავშირის ფართომასშტაბიანი გაფართოების კონსტიტუციური შედეგებიდან გამოყოფენ სამ შესაძლო სცენარს:

პირველი, გაფართოებამ, როდესაც ის ზღურბლს მიაღწევს, შესაძლოა გამოიწვიოს კავშირის ინსტიტუციური სისტემის მნიშვნელოვანი ცენტრალიზაცია, როგორც იმ საშუალებებისა, რომლებიც აუცილებელია კავშირის მიერ გადაწყვეტილების მიღებისა და დანარჩენ მსოფლიოსთან შეკავშირებულად მოქმედების უნარის შენარჩუნების უზრუნველსაყოფად.

მეორე, გაფართოებამ შეიძლება გამოიწვიოს მზარდი მრავალფეროვნება და ევროპის ცვლადი გეომეტრიის შემდგომი განვითარება კავშირის შიგნით სხვადასხვა სიჩქარის ინტეგრაციული პროცესით და ზოგიერთი აპლიკანტისათვის ნაწილობრივი წევრობის ახალი ფორმებით. ამ შემთხვევაში “გეომეტრიულად განსხვავებული ევროპის” ცნება ფ. შმიტერის Condominio ცნების მსგავსია, რომელიც გამოიხატება ცვლად ევროპულ ინტეგრაციაზე დამოკიდებულ წამახალისებელ მხარდაჭერაში.

მესამე, გაფართოებამ, თუ მას თან არ ერთვის ინსტიტუციური რეფორმა ან სხვა მექანიზმების ამოქმედება მეტი მოქნილობისათვის, შესაძლოა, გარკვეული თვალსაზრისით, წარმოშვას ეფექტიანობისა და ლეგიტიმაციის პრობლემები იმ მასშტაბით, რამაც შეიძლება აიძულოს ევროპის პოლიტიკური ლიდერები, დაშალონ ინტეგრაციის სისტემა და არჩევანი შეაჩერონ ინტეგრაციის კონფედერალურ მოდელზე.

## ფედერალიზმი

ევროკავშირში ფედერალიზმი განიხილება, როგორც ერთ-ერთი იმ მრავალრიცხოვან მეთოდებს შორის, რომლებიც აუცილებელია ინტეგრირებული ევროპის მიზნების მისაღწევად. ზოგადად, ფედერალისტები რადიკალურად უჭერენ მხარს ევროპის სუვერენული შეერთებული შტატების სწრაფად ჩამოყალიბებას, წევრი ქვეყნების მიერ სუვერენიტეტის დათმობის ხარჯზე. ფედერალისტებს რეალურად წარმოუდგენიათ თანამედრო-

1 Andersen, Sveis, Eliassen, Kjella, Making policy in Europe, the europeification of national policy-making, Sage, 1994, p. 7.



ვე დემოკრატიული ფედერალური სახელმწიფოს ჩამოყალიბება ევროპაში ყველა ფედერალური ნიშან-თვისებით.<sup>1</sup>

როგორც ევროპული ინტეგრაციის აკადემიური მიდგომის საფუძველი, ფედერალიზმი ყველაზე მეტად ცდილობს, ახსნას ევროკავშირის სამართლებრივი წესრიგის ბუნება, სადაც სასამართლოს მიერ ევროკავშირის ხელშეკრულებების კონსტიტუციონალიზაციამ შექმნა გარკვეული ნათესაური კავშირი ფედერალურ სამართლებრივ წესრიგთან, რომელშიც ევროკავშირი კანონის უზენაესი წყაროა.

ევროკავშირის დღევანდელ მდგომარეობაზე აკადემიური განცხადებები ხშირად იხმობს კონფედერაციის ან კოოპერაციული ფედერალიზმის ენას, რათა აღნიშნოს კავშირის ორივე ფედერალური ელემენტი: მისი სამართლებრივი წესრიგისა და ეროვნული ხელისუფლებებისა და კავშირის ინსტიტუტების არსებითი ურთიერთშეღწევადობა. მაშინ, როდესაც იგი ამავე დროს აძლიერებს ცენტრალური ხელისუფლებისადმი ძალაუფლების გადაცემის შეზღუდულ ფუნქციონალურ ბუნებას.<sup>2</sup>

შესაბამისად, ფუნქციონალური ლოგიკიდან გამომდინარე დასკვნით, ზეეროვნული ხელისუფლება გარდაიქმნება ფედერალურ ან კონფედერალურ ხელისუფლებად, რამდენადაც მას უფრო მეტი უფლებამოსილებები გადაეცემა, რაც უფრო მეტად დაშორდება ეროვნული სახელმწიფოს დონეს ამ უფლებამოსილებათა აღსრულების უფლებამოსილებას.

ამ სცენარის მიხედვით, ეროვნული სახელმწიფოების სუვერენული უფლებამოსილებები დანაწილებულია ცენტრსა და მის კომპონენტებს შორის, ხოლო უფლებამოსილებები ფედერალურ დონეზე ხორციელდება არა წევრი ქვეყნების, არამედ ფედერაციის ავტონომიური ორგანოების მიერ, კონსტიტუციის ჩარჩოებში.

თუ დასავლური ლიბერალური დემოკრატიის ტრადიციები უნდა შენარჩუნდეს, ეს ნიშნავს, პრაქტიკულად, დემოკრატიულად არჩეული კანონმდებლისა და ისეთი მთავრობის მმართველობას, რომელიც ლეგიტიმაციას საარჩევნო პროცესში იღებს.

ფუნქციონალური პერსპექტივიდან ლოგიკურია დემოკრატიული დეფიციტის პრობლემის აღმოფხვრაც. მეორე მხრივ, რადგან ევროკავშირი არ არის სახელმწიფო და იგი ალბათ ასეთი არასოდეს გახდება საყოველთაოდ აღიარებული კლასიკური გაგებით, არამედ ეს იქნება უფრო რეფორმირებული დეფინიციით განსაზღვრული სახელმწიფოებრივი წარმონაქმნი; დემოკრატიული დეფიციტის აღმოფხვრა კავშირის დონეზე არ გულისმობს მარტივად წევრი ქვეყნების საპარლამენტო და ხელისუფლე-

1 Shaw, Jo, Law of the European Union, third edition, Palgrave law masters, 2000, p. 21.

2 იქვე, p. 21.

ბის დანაწილების სისტემების რეპლიკაციას კავშირის კონტექსტში. ევროკავშირის დემოკრატიის ეროვნული მხარე მუდმივად დარჩება მნიშვნელოვანი.<sup>1</sup>

## რეზიუმე

ზეეროვნული უმრავლესობის მმართველობა სიცოცხლისუნარიანია, თუ ეროვნული სახელმწიფოები და მისი მოქალაქეები დათანხმდებიან მნიშვნელოვანი საკითხების ჩავარდნას. მაგრამ ეროვნული ქვეყნები და მისი მოქალაქეები ჩაშლას მხოლოდ იმ ქვეყნების მიერ დათანხმდებიან, რომლებთანაც ისინი ძლიერ კულტურულ და იდეოლოგიურ მსგავსებას გრძნობენ.

საინტერესოა, რამდენად სრულყოფილად გაივლის ამ ტესტს გაფართოებული კავშირი, რაც განსაკუთრებით საეჭვო იყო მასტრიხტის, ამსტერდამისა თუ ნიცის ხელშეკრულებების განხილვისას. ეს არ ნიშნავს იმას, რომ ზეეროვნული ინტეგრაცია კონტინენტური მასშტაბით შეუძლებელია. მაგრამ ეს ნიშნავს, რომ დროის ხანგრძლივი პერიოდი საჭირო “ჩვენ” შეგრძნების ჩამოსაყალიბებლად და განსავითარებლად, რომლებიც, თავის მხრივ, აუცილებელია იმისათვის, რომ ზესახელმწიფოებრივმა დემოკრატიამ იმუშაოს.

ზესახელმწიფოებრივი დემოკრატია იმ სფეროებში, რომლებიც მოხაზა მასტრიხტის, ამსტერდამის, ნიცისა და, ახლახან, ლისაბონის ხელშეკრულებამ, რთული დასამკვიდრებელია კონტინენტური მასშტაბის კავშირში დიდი კულტურული მრავალფეროვნებით, რომ მან არ გამოიწვიოს საშიში ტენდენციები, რომელმაც, უარეს შემთხვევაში, შეიძლება ხელი შეუწყოს ნეონაციონალიზმის ძლიერ დინებას (კონფედერალიზაცია).<sup>2</sup>

შესაძლებელია, რომ ეროვნული საელმწიფო წარმოადგენს გარდამავალ ფენომენს, რომელიც დროთა განმავლობაში ადგილს დაუთმობს დაქვემდებარების სხვა ფორმებს. ევროპას არასდროს ჰქონია მსგავსი ტრანსფორმაციის გამოცდილება. როდესაც ბარბაროსული ტომები განლაგდნენ ყოფილი რომის იმპერიის ტერიტორიაზე, ისინი ემორჩილებოდნენ არა ამ მიწების კანონებს, არამედ საკუთარს. თანდათანობით ისინი შეერწყნენ ადგილობრივ მოსახლეობას და შედეგად ტერიტორიულმა პრინციპმა გაიმარჯვა ეთნიკურ პრინციპზე.

1 Hardy, Sally, Hart, Mark, Albrechts, Louis and Katos, Anastasios, An enlarged Europe-regions in competition?, Regional Studies Association, Jessica Kingsley Publishers, London, 1995, p. 23

2 იქვე, p. 163.

ასეთი განვითარება თანამედროვე ევროპული სახელმწიფოს საფუძველი გახდა. გარკვეული ფორმით, აღნიშნული პროგრესი მეორდება თანამედროვე დასავლეთ ევროპაში ტრანსეგოვნიული კავშირის შექმნით, რომელიც იძლევა ადამიანების, საქონლის, კაპიტალისა და მომსახურების თავისუფალი გადაადგილების საშუალებას. აქ ტერიტორიული დაქვემდებარება, ისევე, როგორც ათასი წლის წინ, ადგილს არ უთმობს ეთნიკურ დაქვემდებარებულობას.<sup>1</sup>

ცნობილი ფრანგი ფილოსოფოსი, დენი დე რუჟმონი პერსონალიზმიდან მივიდა “რეგიონების ევროპის” იდეამდე, რომლის მიხედვით ყურადღების ცენტრშია “ადამიანის გადარჩენა” დიდ ქალაქებში ადამიანური ურთიერთობების დეგრადაციისა და “ზუნების წინააღმდეგ ტექნიკური აგრესიის” პირობებში. ამ ყველაფრის მიზეზად, მსოფლიო ომების გამოცდილების შემდეგ, ის ასახელებს ეროვნულ სახელმწიფოს.

დ. რუჟმონის მითითებით, ეროვნული სახელმწიფო არსებობს ომისათვის, როგორც თავისი წარმომავლობით, ასევე თავისი განვითარების ყოველ ეტაპზე. გამოსავლად დენი დე რუჟმონს მიაჩნია ევროპის რეგიონალიზაცია. აქ ავტორი გულისხმობს უპირველესად ადამიანთა ურთიერთობების ახალ მოდელს, საზოგადოების ტრანსფორმაციას პირადი, კომუნიტარული და რეგიონული ურთიერთობების საფუძველზე.<sup>2</sup>

ისევე, როგორც პიროვნება საჭიროებს კომუნას, კომუნა საჭიროებს რეგიონს, ხოლო რეგიონი - კონტინენტურ ფედერაციას. “სახელმწიფოთა ევროპა” ტერმინოლოგიურად წინააღმდეგობრივია. ევროპელი ხალხების ფედერაცია – ასეთია ეროვნული სახელმწიფოს ალტერნატივა.

1 Фадеева, Т.М., Федерализм, региональное управление и местное самоуправление-Европейский федерализм, современные тенденции, М., 2000, с. 55.

2 იქვე, с. 23.

ვფიქრობთ, ევროკავშირის მმართველობის ფორმის შესწავლასა და განსაზღვრას, ნაშრომში მოცემული მიზნების გარდა, საქართველოსათვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს. საერთო ევროპული კონსტიტუციური პრაქტიკისა და ტრადიციების გაზიარება საქართველოს ახალგაზრდა დემოკრატიის განვითარების შესაძლებლობებს შორის ერთ-ერთი ნიშანდობლივია.

ქვეყნის 20-წლიან “კონსტიტუციურ” ისტორიაში, ფორმალურად უკვე მესამედ იცვლება სახელმწიფო მმართველობის ფორმა. ამჯერად, ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემას ცვლის საპარლამენტო სისტემა. თუმცა, რეალურად, მმართველობის ფორმის გარდაქმნის შედეგად, 2004 წლისა და შემდგომი პერიოდის კონსტიტუციური ცვლილებებით, როდესაც საპრეზიდენტო სისტემა შეიცვალა ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემით, არსებითად არ იცვლებოდა საქართველოს პრეზიდენტის, როგორც უმთავრესი კონსტიტუციური სუბიექტის, აღმასრულებელი ხელისუფლების ფარგლები მმართველობის სისტემაში.

საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქცია, 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდგომ, ითვალისწინებს სახელმწიფო მეთაურის გავლენის შემცირებას აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე და სანაცვლოდ, პრემიერ-მინისტრის ფუნქციების გაძლიერებას. შესაბამისად, იცვლება ინსტიტუციური წონასწორობა პრეზიდენტს, აღმასრულებელ და საკანონმდებლო შტოებს შორის.

ამდენად, განსაკუთრებით მიზანშეწონილია, რომ სახელმწიფო მმართველობის ფუნდამენტური ცვლილებების განხორციელებისა და ახალი მმართველობითი პრაქტიკის დანერგვის პროცესში, სათანადო ყურადღება დაეთმოს იმ საერთო ევროპულ ღირებულებებსა და კონსტიტუციურ ტრადიციას, რომელიც დიდი ხანია, დამკვიდრდა, ერთი მხრივ, დასავლურ ევროპულ დემოკრატიებში, როგორც ცალკეულ სახელმწიფოებში, და მეორე მხრივ, ევროპული ინტეგრაციის ინსტიტუციონალიზაციაში, რომელიც ასახავს თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმის მიღწევებს.

# ბიბლიოგრაფია

## ლიტერატურა

1. ალასანია, გიორგი, საქართველოს პრეზიდენტის ადმასრულებელი ხელისუფლების ფარგლები საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, მართლმსაჯულება და კანონი, №2(17)'08.
2. ბენუა-რომერი, ფლორანს, კლებესი, ჰაინრიხ, “ევროპის საბჭოს სამართალი ერთიანი პანევროპული სამართლებრივი სივრცისაკენ”, ევროპის საბჭოს გამომცემლობა, <http://book.coe.int>, 2005;
3. გაბრიჩიძე, გაგა, ინსტიტუციონალური წონასწორობა, როგორც ევროპის გაერთიანების კონსტიტუციური პრინციპი, დისერტაცია, 2004;
4. გოგოლაშვილი, კახა, კაპანაძე, სერგი, ევროკავშირის ინსტიტუტები და პოლიტიკა, სერიიდან ევროინტეგრაცია, თბ., 2006;
5. მელქაძე, ოთარ, “საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი”, გამომცემლობა “უფლება”, თბილისი, 1996;
6. ხუბუა, გიორგი, “ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი”, თბილისი, 2000;
7. Andersen, Sveis, Eliassen, Kjella, Making policy in Europe, the europeification of national policy-making, Sage, 1994;
8. Archer, Clive, Organizing Europe - the institutions of integration”, Aberdeen, UK, Edward Arnold, 1994;
9. Carlsnaes, Walter, Smith, Steve, Foreign policy - the EC and changing perspectives in Europe, Sage, London, 1994;
10. Coffey, Peter, The future of Europe, Edward Elgar Publishing Limited, 1995;
11. Corbett, Richard, Jacobs, Francis and Shackleton, Michael, The European Parliament, 6<sup>th</sup> edition, John Harper Publishing, 2005;
12. Corbett, Richard, Jacobs, Francis and Shackleton, Michael, The European Parliament, 4<sup>th</sup> edition, John Harper Publishing, 2000;

13. Craig, Paul, De Burca, Grainne, Eu Law, text, cases and materials, fourth edition, Oxford University Press, 2008;
14. Dinan, Desmond, Ever closer Union?, MacMillan, Lynne Reinner Publishers, Inc., 1994;
15. Duff, Andrew, Pinder John and Pryce Roy, for the federal trust, Maastricht and beyond-building the European Union, Routledge, London and New York, 1994;
16. European constitutional law review, volume I, Issue 3, T.M.C. Asser press, 2005;
17. Gowland, D.A., O'neill, B.C., Reid, A.L., The European Mosaic-Contemporary politics, economics and culture LONGMAN, London, 1995;
18. Grilli, Enzo R., The European Community and the Developing Countries, Cambridge University Press, 1993;
19. Hardy, Sally, Hart, Mark, Albrechts, Louis and Katos, Anastasios, An enlarged Europe-regions in competition? Regional Studies Association, Jessica Kingsley Publishers, London, 1995;
20. Horvath, Zoltan, Handbook on the European Union, Reference Press, first edition in English, 2002;
21. Kirchhof, Paul, Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Der Staatenverbund der Europäischen Union, hrsg. von Hommelhof, Peter und Kirchhof, Paul, Heidelberg 1994;
22. Leonard, Dick, Guide to the European Union, 6<sup>th</sup> edition, The Economist, 1998;
23. Martinez, Martin, Magdalena M., National sovereignty and international organizations, Kluwer Law International, 1996;
24. Norgaard, Ole, Pedersen, Thomas, Petersen, Nikolaj, The European community in world politics, Pinter Publishers, 1993;
25. Sartori, Giovanni, Comparative Constitutional engineering - an inquiry into structures, incentives and outcomes, Macmillan, 1994;
26. Schmitter, P.C., The European community as an emergent and novel form of political domination, Working paper 1991/26, Center for advanced study in the social sciences of Juan March Institute, Madrid, 1991;

27. Shaw, Jo, Law of the European Union, third edition, Palgrave law masters, 2000;
28. Shugart, Matthew Soberg, Carey, John M., Presidents and Assemblies-constitutional design and electoral dynamics, Cambridge university press, 1992;
29. Steinberger, Helmut, Anmerkungen zum Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Hommelhof, Peter/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Der Staatenbund der Europäischen Union, Heidelberg 1994;
30. Thatcher, Margaret, Tebbit, Norman, Seguire, Philippe and others, edited by Hill, Stephen, Visions of Europe - summing up the political choices, Duckworth, 1993;
31. Urwin, Derek W., The community of Europe - a history of European integration since 1945, second edition, Longman, London, 1995;
32. Van Ham, Peter, The EC, eastern Europe and European unity-discord, collaboration and integration since 1947, Pinter, London, 1995;
33. Weatherill, Stephen, Cases and Materials on Eu Law, 8<sup>th</sup> edition, Oxford University Press, 2007;
34. Weidenfeld, Warner, Wessels, Wolfgang, Europe from A to Z-guide to European integration, Institute für Europäische Politik, Belgium, 1997;
35. Weigall, David, Stirk, Peter, The origins and development of the European Community, Leicester University Press, 1992;
36. Zetterholm, Steffan, National cultures and European integration - exploratory essays on cultural diversity and common policies, Berg, Oxford/Providence, USA, 1994;
37. Топорнин, Б.Н., Европейское право, М., Юрист, 1998;
38. Фадеева, Т.М., Федерализм, региональное управление и местное самоуправление - Европейский федерализм, современные тенденции, М., 2000;
39. Энтин, Л.М., Европейское право, М., 2004.

## დამფუძნებელი ხელშეკრულებები

40. The Lisbon Treaties, Treaties on the European Union and on the Functioning of the European Union, <http://eurlex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:EN:HTML>

41. The Treaty of Nice 2003, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/hm/12001C.html>
42. The Treaty of Amsterdam 1999, <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/amsterdam.html>;
43. The Treaty on the European Union, The Maastricht Treaty 1993, <http://europa.eu.int/en/record/mt/top.html>
44. The Single European Act 1986, <http://www.unizar.es/euroconstitucion/library/historic%20documents/SEA/Single%20European%20Act.pdf>
45. The Merger Treaty 1967, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm#other>
46. The Treaties of Rome 1958, [http://www.unizar.es/euroconstitucion/library/historic%20documents/Rome/TRAITES\\_1957\\_CEE.pdf](http://www.unizar.es/euroconstitucion/library/historic%20documents/Rome/TRAITES_1957_CEE.pdf)
47. The Treaty of Paris 1952, [http://www.unizar.es/euroconstitucion/library/historic%20documents/Paris/TRAITES\\_1951\\_CECA.pdf](http://www.unizar.es/euroconstitucion/library/historic%20documents/Paris/TRAITES_1951_CECA.pdf)

## ინტერნეტ რესურსი

48. Europe in 12 lessons, by Pascal Fontaine Former assistant to Jean Monnet and Professor at the Institut d'Etudes Politiques, Paris Illustrated by Mario Ramos, [www.ue.int](http://www.ue.int)
49. Giovannelli, Adriano, Semi-presidentialism - an emerging pan-european model, 2002, [www.sussex.ac.uk/sei/dokuments/wp58.pdf](http://www.sussex.ac.uk/sei/dokuments/wp58.pdf)
50. Gerven, Walter van, Which form of accountable government for the European Union?, <http://www.ii.umich.edu/ces-euc>
51. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/ce321/ce32120061229en00010331.pdf>
52. [http://www.proyectos.cchs.csic.es/euroconstitucion/Treaties/Treaty\\_Const.htm](http://www.proyectos.cchs.csic.es/euroconstitucion/Treaties/Treaty_Const.htm)
53. [http://europa.eu/scadplus/constitution/introduction\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/constitution/introduction_en.htm)
54. [www.robert-schuman.eu/doc/divers/lisbonne/en/10fiches.pdf](http://www.robert-schuman.eu/doc/divers/lisbonne/en/10fiches.pdf)



55. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treatyai0013\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treatyai0013_en.htm)
56. <http://grahnlaw.blogspot.com/2008/02/eu-treaty-of-lisbon-treaty-revision.html>
57. [www.people.ie/contreaty/passerelle.pdf](http://www.people.ie/contreaty/passerelle.pdf)
58. [http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/C\\_2002325EN.003301.html](http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/C_2002325EN.003301.html).





## ავტორის შესახებ

---



გიორგი ალასანია დაიბადა 1982 წლის 2 სექტემბერს.

1999-2004 წლებში სწავლობდა ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიულ ფაკულტეტზე.

2005-2008 წლებში მუშაობდა საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის აპარატში.

2009-2013 წლებში ეკავა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტის დეპარტამენტის უფროსის თანამდებობა.

2013 წელს ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში მიენიჭა სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხი.

მისი ავტორობით გამოქვეყნდა რამდენიმე სტატია ქართულ სამეცნიერო ჟურნალებში, რომლებიც განთავსებულია საერთაშორისო სამეცნიერო პორტალზე - [http://works.bepress.com/giorgi\\_alasania/](http://works.bepress.com/giorgi_alasania/), არის რამდენიმე წიგნის სარედაქციო ჯგუფის წევრი.