

ანა ფირცხალაშვილი, გიორგი მირიანაშვილი

**ადამიანის უფლებათა დაცვის პოლიტიკა ევროპული
კავშირის სამართალში**

**თბილისი
2018**

ანა ფირცხალაშვილი, გიორგი მირიანაშვილი

**ადამიანის უფლებათა დაცვის პოლიტიკა ევროპული
კავშირის სამართალში**

**თბილისი
2018**

წინამდებარე ნაშრომი მომზადებულია გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტის საჯარო მმართველობის სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტის ფარგლებში

ავტორები:

სამართლის დოქტორი, გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტის სამართლის სკოლის პროფესორი, საჯარო მმართველობისა და პოლიტიკის სკოლის დეკანი, საჯარო მმართველობის სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტის დირექტორი
ანა ფირცხალაშვილი

გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტის სამართლის სკოლის ასისტენტი, საჯარო მმართველობის სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტის კოორდინატორი
გიორგი მირიანაშვილი

რედაქტორი:

გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტის სამართლის სკოლის პროფესორი, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე
ზაზა თავაძე

ტექნიკური რედაქტორი:

ლალა ორმოცაძე

ყველა უფლება დაცულია. ამ წიგნის არცერთი ნაწილი (ეს იქნება ტექსტი, ფოტო-ილუსტრაცია თუ სხვა) არანაირი ფორმით და საშუალებით (იქნება ეს ელექტრონული თუ მექანიკური), არ შეიძლება გამოყენებული იქნეს საავტორო უფლების მქონე სუბიექტის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

სავტორო უფლებების დარღვევა ისჯება საქართველოს კანონმდებლობით.

Anna Phirtskhalashvili, George Mirianashvili

Human Rights Policy in the European Union Law

Tbilisi
2018

The present paper is prepared within the framework of Scientific-research Institute of Public Administration

Co-authors:

PhD in Law, Professor of Law School, Dean of School of Public Administration and Politics at Grigol Robakidze University, Director of Scientific-research Institute of Public Administration
Anna Phirtskhalashvili

Assistant of Law School at Grigol Ribakidze University, Coordinator of Scientific-research Institute of Public Administration
George Mirianashvili

Editor in Chief:

Professor of Law School at Grigol Robakidze University, President of the Constitutional Court of Georgia
Zaza Tavadze

Technical editor:

Lali Ormocadze

სარჩევი

ავტორებისგან	16
გამოყენებული აკრონიმები	18
I. შესავალი	19
II. ეკონომიკური ინტეგრაციიდან პოლიტიკურ ინტეგრაციამდე	22
III. ევროპული კავშირის კომპეტენციები	29
IV. ევროპული კავშირის ძირითადი ინსტიტუტები და ორგანოები	33
1. ევროპული პარლამენტი	34
1.1. ევროპული პარლამენტის საკანონმდებლო ძალაუფლება	36
1.2. ევროპული კავშირის ორგანოებისა და ინსტიტუტების საქმიანობის კონტროლის უფლება	37
1.3. ევროპული კავშირის ბიუჯეტის მიღებაში მონაწილეობისა და ხარჯვაზე კონტროლის განხორციელების უფლება	38
1.4. ევროპული პარლამენტის პრეზიდენტი	39
2. ევროპული საბჭო	39
3. ევროპული კავშირის საბჭო	41
3.1. საკანონმდებლო ორგანო	43
3.2. წევრ სახელმწიფოებს შორის სხვადასხვა სფეროში პოლიტიკის განხორციელების კოორდინაცია	43
3.3. საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროს განსაზღვრა	43
3.4. ევროპული კავშირის ბიუჯეტის მიღებაში მონაწილეობის უფლება	44
3.5. გადაწყვეტილების მიღება	45
4. ევროპული კომისია	48
4.1. ევროპული კომისიის შემადგენლობა	49
4.2. ევროპული კომისიის დამტკიცება	49
4.3. ევროპული კომისიისთვის უნდობლობის გამოცხადება	50
4.4. ევროპული კომისიის პრეზიდენტი	51
4.5. საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში კავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი	52

4.6. ევროპული კომისიის ფუნქციები	53
4.6.1. საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება	53
4.6.2. ევროპული კავშირის საშინაო პოლიტიკის წარმართვისა და ბიუჯეტის ხარჯვაზე კონტროლის უფლება	54
4.6.3. ევროპული კავშირის სამართლის აღსრულება	54
4.6.4. საგარეო ურთიერთობებში ევროპული კავშირის წარდგენა	55
5. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო	55
5.1. კომპეტენცია	56
5.2. მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო	58
5.3. საერთო სასამართლო	59
5.4. ევროპული კავშირის საჯარო სამსახურის ტრიბუნალი	61
V. ევროპული კავშირის სამართლის წყაროები	60
1. პირველადი სამართალი	64
2. ევროპული კავშირის საერთაშორისო შეთანხმება	67
3. მეორადი სამართლის აქტები	70
3.1. საკანონმდებლო აქტები	70
3.1.1. რეგულაცია	70
3.1.2. დირექტივა	71
3.2. გადაწყვეტილება	72
3.3. არასაკანონმდებლო აქტები	72
3.3.1. დელეგირებული აქტები	73
3.3.2. საიმპლემენტაციო აქტები	73
3.4. სხვა აქტები	74
3.4.1. რეკომენდაცია	74
3.4.2. შეხედულება	74
3.4.3. რეზოლუცია	75
3.4.4. დეკლარაცია	75
3.4.5. სამოქმედო პროგრამები	75
4. ჩარჩო გადაწყვეტილება	76
5. დაუწერელი სამართლის წყაროები	76
5.1. სამართლის ზოგადი პრინციპები	77
5.2. საერთაშორისო საჯარო სამართლის პრინციპები	78
6. წევრ სახელმწიფოთა შეთანხმებები	78

VI. ეროვნული სამართლის ევროპეიზაციიდან	
ევროპული სამართლის კონსტიტუციონალიზაციამდე	80
1. საერთაშორისო სამართლის პოლიტიკის	
სტრუქტურული ცვლებადობა	80
2. ეროვნულიდან გლობალურისკენ -	
კონსტიტუციონალიზაცია	82
3. გლობალურიდან ეროვნულამდე - კონსტიტუციის	
ეროვნული იდენტობა	90
შეჯამება	96
VII. ევროპული კავშირი და ადამიანის უფლებები	98
1. ადამიანის ძირითადი უფლებები და	
თავისუფლებები - ევროპული გაერთიანებების	
სამართლის ინტეგრირებული ნაწილი	98
2. ევროპული კავშირის ძირითად უფლებათა	
ქარტია - ადამიანის უფლებათა ზეეროვნული კატალოგი ..	102
VIII. ექვივალენტური დაცვის დოქტრინა - ევროპული	
კავშირისა და მისი წევრი სახელმწიფოს პრივილეგია?	106
1. ექვივალენტური დაცვის დოქტრინის წარმოშობა	107
2. ექვივალენტური დაცვის თანამედროვე დოქტრინის	
არსი - Bosphorus-ის საქმის მიხედვით	109
3. ექვივალენტური დაცვის დოქტრინის კრიტიკა	113
4. ექვივალენტური დაცვის დოქტრინის საჭიროება	
ევროპულ კონვენციაზე კავშირის მიერთების შემდეგ	117
შეჯამება	119
IX. ევროპული კავშირის ადამიანის ძირითად	
უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის	
ევროპულ კონვენციაზე მიერთება	120
1. ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა	
დაცვის ევროპულ კონვენციაზე მიერთების პირველი	
მცდელობა	122
1.1. ევროპული გაერთიანებებისა და ევროპული	
კავშირის ადამიანის ძირითად უფლებათა და	
თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციაზე	
მიერთების პროცესის გენეზისი	123
1.2. ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა	
დაცვის ევროპულ კონვენციაზე მიერთების	
პირველი წარუმატებელი მცდელობა	125

2. ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციაზე ევროპული კავშირის მიერთების პროცესის გაგრძელება	129
2.1. ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის მე-14 დამატებითი პროტოკოლი	130
2.2. ლისაბონის ხელშეკრულება	130
2.3. მოლაპარაკებები მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტის თაობაზე	133
3. მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტის მიმოხილვა	135
3.1. მიერთების მასშტაბი	138
3.2. თანამოქალაქის მექანიზმი - ინოვაცია ევროპული კონვენციის სისტემაში	140
3.3. წინასწარი მონაწილეობის პროცედურა	144
3.4. მხარეთაშორისი დავები	146
3.5. კავშირის მონაწილეობა ადამიანის ევროპული სასამართლოს მოსამართლეობის კანდიდატების არჩევაში	
3.6. კავშირის მონაწილეობა მინისტრთა კომიტეტის საქმიანობაში	149
3.7. ევროპული კონვენციისა და მიერთების შესახებ შეთანხმების სტატუსი კავშირის სამართლებრივ წესრიგში	153
4. მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს 2/13 გადაწყვეტილება - მიერთების მეორე წარუმატებელი მცდელობა	154
4.1. ევროპული კონვენციისა და ევროპული კავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიის კოორდინაცია - შეთანხმების პროექტის კრიტიკა	155
4.2. ორმხრივი ნდობის ვალდებულების პრინციპი VS ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკა	157
4.3. ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის მე-16 დამატებითი პროტოკოლი - წინასწარი გადაწყვეტილების პროცედურის ჩანაცვლების საფრთხე?	159

4.4. წინასწარი მონაწილეობის პროცედურა	160
4.5. თანამოქალაქის მექანიზმისა და ევროპული კავშირის სამართლებრივი წესრიგის ავტონომიურობის ურთიერთმიმართება	164
4.6. მხარეთაშორისი დავები – შეთანხმების შესახებ პროექტის მე-5 მუხლი V კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 344-ე მუხლი	166
4.7. საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფერო – მიერთების გამომრიცხავი გარემოება	168
შეჯამება	172
ბიბლიოგრაფია	174
დანართები	183
დანართი N1 - ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციაზე ევროპული კავშირის მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტი	184
დანართი N2 - ევროპული კავშირის მიერ მიერთების შესახებ შეთანხმების ხელმოწერისას გასაკეთებელი დეკლარაციის პროექტი	197
დანართი N3 - გადაწყვეტილებების აღსრულებასა და დავების მშვიდობიან მოგვარებაზე ზედამხედველობის თაობაზე მინისტრთა კომიტეტის პროცედურაში ცვლილების შეტანის შესახებ პროექტი	198
დანართი N4 - ევროპულ კავშირსა და X-ს [სახელმწიფო, რომელც არ არის ევროპული კავშირის წევრი] შორის დასადები ურთიერთგაგების მემორანდუმის პროექტი	199
დანართი N5 - ევროპული კავშირის ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციაზე მიერთების შესახებ შეთანხმების განმარტებითი ბარათის პროექტი	200
From Europeanisation of the National Law to the Constitutionalisation of the European Law	243
Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms - the Second Unsuccessful Attempt	259

Table of Contents

From the authors

Table of abbreviations

I. Introduction

II. From the Economic Integration to the Political Integration

III. Competences of the European Union

IV. Main bodies of the European Union

1. European Parliament

1.1. Legislative powers

1.2. supervision of EU institutions;

1.3. Participation in the adoption of the European union's budget and supervision on its spending

1.4. The president of the European Parliament

2. European Council

3. the Council of the European Union (the Council)

3.1. Legislative power

3.2. Coordination between the member states on the implementation of the policy in various spheres

3.3. Determination of the Common foreign and Security Policy

3.4. Participation in the process of adoption of European Union's budget

3.5. Decision making rules

4. European Commission

4.1. Composition of the European Commission

4.2. Approval of the European Commission

4.3. Motion of censure

4.4. The president of the European Commission

4.5. High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy

4.6. Functions of the European Commission

4.6.1. The European Commission as the initiator of legislative measures

4.6.2. Right to implement internal policy of the European Union and supervision on the spending of the European Union's budget

4.6.3. Execution of European Union Law

4.6.4. International functions of the European Commission

5. Court of Justice of the European Union

5.1. Competences

5.2. European Court of Justice

5.3. General Court

- 5.4. European Union Civil Service Tribunal
6. Committee of Regions
7. European Economic and Social Committee

V. Sources and hierarchy of the European Union Law

1. Primary sources of the European Union Law
 - 1.1. Founding treaties of the European Union
 - 1.2. Charter of Fundamental Rights of the European Union
2. International agreement of the European Union
3. Secondary sources of the European Union Law
 - 3.1. Legislative acts
 - 3.1.1. Regulations
 - 3.1.2. Directive
 - 3.2. Decision
 - 3.3. Non-legislative acts
 - 3.3.1. Delegated acts
 - 3.3.2. Implementing acts
 - 3.4. Other acts
 - 3.4.1. Recommendation
 - 3.4.2. Opinion
 - 3.4.3. Resolution
 - 3.4.4. Declaration
 - 3.4.5. Action programs
4. Framework-decision
5. Unwritten sources
 - 5.1. General principles of law
 - 5.2. Principle of Public International law
6. Agreements between the member states

VI. From Europeanisation of the National Law to the Constitutionalisation of the European Law

1. Structural Variation of the Policy of International Law
 2. From National to Global – Constitutionalisation
 3. From Global to National – National Identity of the Constitution
- Summary

VII. European Union and Human Rights

1. Basic human rights and fundamental freedoms – an integrated part of the European Community Law
2. Charter of Fundamental Rights of the European Union – Supranational catalogue of Human Rights

VIII. Doctrine of Equivalent Protection – the Privilege of the European Union and its Member States?

1. Origin of the doctrine of equivalent protection
2. Essence of the modern doctrine of equivalent protection – According to the Bosporus case
3. Criticism of doctrine of equivalent protection
4. The necessity of the doctrine of equivalent protection after the accession

IX. Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

1. The First Attempt of accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms
 - 1.1. Genesis of the Accession process of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms
 - 1.2. The First Unsuccessful Attempt of accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms
2. Continue the process of accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms
 - 2.1. Additional Protocol No.14 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms
 - 2.2. The Lisbon treaty
 - 2.3. Negotiation on the draft accession agreement
3. Introduction of the draft accession agreement
 - 3.1. Scope of accession
 - 3.2. Co-respondent mechanism – innovation in the system of European Convention
 - 3.3. The prior involvement procedure
 - 3.4. Inter-party disputes
 - 3.5. Participation of the European Union in the election of judges
 - 3.6. Participation of the European Union in the Committee of Ministers
 - 3.7. The status of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in European Union legal order
4. The Second Unsuccessful Attempt of accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human

Rights and Fundamental Freedoms

- 4.1. Coordination of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the Charter of Fundamental Rights of the European Union - criticism of the draft agreement
- 4.2. Principle of duty of mutual trust VS practice of the European Court of Human Rights
- 4.3. Additional Protocol No.16 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms - the threat of replacement of the preliminary ruling procedure?
- 4.4. The procedure for the prior involvement of the European Court of Justice
- 4.5. Interaction of co-respondent mechanism and autonomy of the legal order of the European Union
- 4.6. Inter-party disputes- the article 5 of the draft agreement VS the article 344 of the Treaty on the Functioning of the European Union
- 4.7. Area of common foreign and security policy - accession excluding provision

Summary

Bibliography

Appendixes

Appendix N1: Draft revised agreement on the accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

Appendix N2: Explanatory report on draft accession agreement

Appendix N3: Draft rule to be added to the Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements in cases to which the European Union is a party

Appendix N4: Draft model of memorandum of understanding between the European Union and X [State which is not a member of the European Union]

Appendix N5: Draft explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms - - the Sec-

ond Unsuccessful Attempt
From Europeanization of the National Law to the Constitutionalisation
of the European Law

ავტორებისგან

ევროპული კავშირის მსგავსი პოლიტიკური ინტეგრაცია და გეოპოლიტიკური ერთიანობა დღეს მსოფლიოში უპრეცედენტო მოვლენად განიხილება. მასში დამკვიდრებული ადამიანის უფლებათა დაცვის სტანდარტები უნიკალური ღირებულებით სისტემად განიხილება.

მონოგრაფია „ადამიანის უფლებათა დაცვის სტანდარტები ევროპული კავშირის სამართალში“ ეძღვნება სამართლებრივ სიკეთეთა შორის ყველაზე მნიშვნელოვანის - ადამიანის უფლებების დაცვას. სწორედ ეს უკანასკნელი არის ევროპული კავშირის, როგორც სუპრანაციონალური ორგანიზაციის შექმნის ერთ-ერთი ძირითადი მიზანი და იმავდროულად მისი საფუძველი. ადამიანის უფლებათა მაღალი და ერთიანი სტანდარტის დამკვიდრება და შენარჩუნება არის ევროპული კავშირის იდეის არსი და მისი მომოდრავებელი ძალა. ერთი შეხედვით უდავო ჭეშმარიტება შესაძლოა ურთიერთ-წინააღმდეგობრივ ეფექტსაც კი იწვევდეს. საინტერესოა, ხომ არ შექმნის უფლებათა დაცვის ევროპული კავშირის სტანდარტი ზოგიერთ შემთხვევაში ადამიანის უფლებებს საფრთხეს? ევროპული კავშირის სტანდარტის შენარჩუნების მიზნებისათვის ხომ არ არის ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოთა თანასწორობა ადამიანის უფლებათა დაცვისათვის საფრთხის შემცველი?

უფრო კონკრეტულად კი - პასუხი უნდა გაცეს კითხვას - უნდა გაუთანაბრდეს თუ არა ადამიანის უფლებათა დაცვის ევროპული კავშირის სტანდარტს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით გათვალისწინებული სტანდარტები ან/და იმ წევრ სახელმწიფოთა ადამიანის უფლებათა დაცვის სტანდარტები, რომელთა სამართლებრივი სისტემა ძირითადი უფლებების დაცულობით აღემატება ევროპული კავშირის სტანდარტებს? აქ ერთმანეთის საპირწონედ სხვადასხვა ღირებულებითი სისტემები დგანან: პირველი - ევროპული კავშირის, მეორე, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის და მესამე - ეროვნული იდენტობა.

თუ ევროპული კავშირის სამართლის ნორმებით დაცუ-

ლი ადამიანის უფლებათა სტანდარტები, ევროპული კონვენციისა და ეროვნულ სისტემებზე მაღალია, სახელმწიფოები იღებენ ვალდებულებას, დაუახლოვდნენ ევროპულ სტანდარტს. ამ შემთხვევაში გამოსავალი ცალსახაა. თუმცა საკამათოა შემთხვევა, როდესაც ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული ან/და ევროპული კონვენციის სტანდარტი აღემატება ევროპული კავშირის სტანდარტებს. აღნიშნულზე დავა სამართლის ყველა სფეროში, მეცნიერებაში, სასამართლო პრაქტიკაში, ევროპული კავშირის პოლიტიკის დონეზე აქტუალურია. სწორედ ამ პრობლემის კვლევას ეძღვნება წარმოდგენილი მონოგრაფია. იგი ადამიანის უფლებათა დაცვის სამართლის და ევროპული კავშირის სამართლის შესწავლით დაინტერესებულ პირებს სთავაზობს მეცნიერულ დისკურსს ამ საკითხებთან დაკავშირებით.

აღნიშნული მონოგრაფია გამოიცა გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტის საჯარო მმართველობის სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტის პროექტის „ადამიანის უფლებათა დაცვის ევროპული პოლიტიკის განვითარების ტენდენციები“ ფარგლებში. მასში ჩართული იყო უნივერსიტეტის აკადემიური პერსონალი და სამართლის სკოლისა და საჯარო მმართველობისა და პოლიტიკის სკოლის დოქტორანტები.

წარმოდგენილი კვლევა საინტერესოა სამართლის, საჯარო მმართველობის, საერთაშორისო ურთიერთობების საბაკალავრო, სამაგისტრო და სადოქტორო პროგრამების სტუდენტებისთვის, ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში მოღვაწე მკვლევარებისთვის, იურისტებისთვის და არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვის, ევროპული სამართლით, ადამიანის უფლებათა დაცვის სამართლით დაინტერესებული პირებისათვის.

ანა ფირცხალაშვილი
გიორგი მირიანაშვილი

გამოყენებული აკრონიმები

ქართულ ენაზე:

გაერო - გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია.
გვ. - გვერდი.

დამფუძნებელი/ძირითადი ხელშეკრულებები - ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულება და ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება.

ე.ი. - ესე იგი.
ე.წ. - ევრეთ-წოდებული.
იხ. - იხილეთ.
მაგ. - მაგალითად.
შეად. - შეადარეთ.

სხვა ენებზე:

AA - Draft revised agreement on the accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

BVerfGE - Bundesverfassungsgerichtsentscheidung.

CFR - Charter of Fundamental Rights of the European Union.

CoE - Council of Europe.

CJEU - Court of Justice of the European Union.

EC - European Community.

EEC - European Economic Community.

GC - General Court.

ECHR - European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

ECtHR - European Court of Human Rights.

ECJ - European Court of Justice.

EU - European Union.

EU treaties - the Treaty on European Union and Treaty on the Functioning of the European Union.

EU Law - European Union Law.

Res - Resolution.

TEU - Treaty on the European Union.

TFEU - Treaty on the Functioning of the European Union.

I. შესავალი

ევროპული კავშირი ერთადერთი სუპრანაციონალური ორგანიზაციაა. მისი ჩამოყალიბება და განვითარება სხვადასხვა სფეროში მისი წევრი სახელმწიფოების სუვერენიტეტის შემცირების, დათმობის ხარჯზე განხორციელდა. კავშირს გააჩნია საკუთარი, ექსკლუზიური კომპეტენციები და დამოუკიდებელი, ავტონომიური სამართლებრივი სისტემა, რომელიც წევრი სახელმწიფოების სამართლებრივი აქტების მიმართ უპირატესობით სარგებლობს. ევროპული კავშირი არ არის ერთი კონკრეტული ამოცანისთვის შექმნილი. მისი მიზანი გლობალური და ფართოა - ევროპული საზოგადოების კეთილდღეობის, უსაფრთხოების, ევროპაში მშვიდობის უზრუნველყოფა. ამ მიზნების მისაღწევად, კავშირის ყველაზე ქმედითი ინსტრუმენტი მისი სამართლებრივი სისტემაა. ევროპული კავშირის სამართალი ევროპული ორგანოების მიერ იქმნება და ვითარდება. მას გავლენა გააჩნია ეროვნულ იდენტობაზე, შიდასახელმწიფოებრივი სამართლის თითქმის ყველა განზომილებაზე, მათ შორის ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებზე. თუმცა, ასეთი გემოქმედება ყოველთვის არ არის პოზიტიური. კავშირის სამართალი ხშირად განაპირობებს ერთი მხრივ, წევრი სახელმწიფოების კონსტიტუციური იდენტობის მოდიფიკაციას, მეორე მხრივ, უფლებებისა და თავისუფლებების წევრი სახელმწიფოების კონსტიტუციებისგან და ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციისგან შედარებით უფრო დაბალი სტანდარტებით დაცვას, რაც ხელს უშლის ადამიანის უფლებათა უნიფიცირებული ევროპული სისტემის ჩამოყალიბებას. ამ გამოწვევებზე კავშირის წევრი სახელმწიფოები სხვადასხვაგვარად რეაგირებენ. ზოგიერთი ქვეყანა პოზიციებს უაპელაციოდ თმობს და ეგუება სუპრანაციონალურ დანაწესს, ცალკეული სახელმწიფოების საკონსტიტუციო სასამართლოები წინააღმდეგობას უწევენ კონსტიტუციური იდენტობის, ადამიანის ძირითადი უფლებების სუპრანაციონალური სამართლით შეზღუდვის პროცესს, ხოლო ქვეყნების გარკვეულ რაოდენობას სურს ევროპული კავშირი დაუქვემდებაროს საგარეო კონტროლს ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში და კავშირი მიუერთდეს ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციას. სამართლის მეცნიერებისთვის ამ უკანასკნელი ორი მიდგომის კვლევას განსაკუთრებული მნიშვნელობა გააჩნია.

წინამდებარე ნაშრომის ძირითადი მიზანია შეაფასოს ევროპული კავშირის სამართლის განვითარების ტენდენციები, რომლებიც უკავშირდება ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში წევრ სახელმწიფოთა კონსტიტუციური იდენტობის კონსერვაციას და ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციაზე ევროპული კავშირის მიერთებას. ამ საკითხების სინთეზური კვლევით გამოვლინდება ადამიანის უფლებათა დაცვის ევროპულ სისტემაში არსებული ხარვეზები და დასახული იქნება მათი აღმოფხვრის გზები.

ნაშრომი ცხრა თავისგან შედგება. მეორე თავში მიმოხილულია ევროპული კავშირის ეკონომიკური ინტეგრაციიდან პოლიტიკურ ინტეგრაციად გარდასახვის პროცესი. მომდევნო თავში ხორციელდება კავშირის კომპეტენციას მიკუთვნებული სფეროების, მისი განხორციელების ფარგლებისა და პროცედურების განხილვა. ნაშრომის მეოთხე თავი ეხება კავშირის იმ ძირითად ინსტიტუტებს, რომლებიც მონაწილეობენ ევროპულ კონვენციაზე მიერთების პროცესში, ან მასზე ზეგავლენა გააჩნიათ. ნაშრომის ამ ნაწილში საუბარია მათ უფლებამოსილებებზე, დანიშვნისა და არჩევის პროცედურებზე. მეხუთე თავში განხილულია ევროპული კავშირის სამართლის წყაროები, შემოთავაზებულია მათი როგორც კატეგორიზაცია, იერარქია, აგრეთვე, მიღების წესი. ამ თავში საუბარია კავშირს პირველად და მეორად სამართლებრივ აქტებზე, მათ იმანენტურ ნიშან-მახასიათებლებზე. მეექვსე თავი ეძღვნება შიდასახელმწიფოებრივი სამართლისა და ევროპული კავშირის სამართლის ურთიერთობის უწყვეტ ციკლს - ეროვნული სამართლის ევროპეიზაციასა და ევროპული სამართლის კონსტიტუციონალიზაციას. ნაშრომის შემდეგ თავში მოკლედ არის მიმოხილული ევროპულ კავშირში ადამიანის უფლებათა დაცვის დოქტრინის განვითარების დინამიკა. ილუსტრირებულია მიზეზები, რომლებმაც ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში კავშირის მონაწილეობა განაპირობა. ნაშრომის მერვე თავი ეხება ექვივალენტური დაცვის თანამედროვე დოქტრინის წარმოშობას, არსს, მოქმედების ფარგლებთან დაკავშირებულ საკითხებს. მეცხრე თავში განხილულია ევროპულ კონვენციაზე კავშირის მიერთების პროცესის გენეზისი, საუბარია მიერთების ორ წარუმატებელ მცდელობაზე. ამ თავში მსჯელობა ეფუძნება მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს პრაქტიკას. იგივე თავის ფარგლებში წარმოჩენილია მიერთების პროცესის შემაფერხებელი ფაქტორები და შემოთავაზებულია მიერთების

შესახებ პროექტისა და მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილების კრიტიკა. ამავე თავში საუბარია ევროპულ კონვენციაზე კავშირის მიერთების მიზნით გასატარებელ სამართლებრივ ღონისძიებებზე.

II. ეკონომიკური ინტეგრაციიდან პოლიტიკურ ინტეგრაციამდე

ევროპული ინტეგრაცია წარმოადგენს სახელმწიფოთა ფართო კონსენსუსის საფუძველზე დაფუძნებული და განვითარებული თანამშრომლობის ზეეროვნულ ფორმას, რომელსაც საფუძველი მეორე მსოფლიო ომის დასრულების შემდეგ ჩაეყარა. მისი საწყისი ეტაპი იყო 1951 წელს ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების ფორმირება. გაერთიანების მიზანს ქვანახშირისა და ფოლადის საერთო ბაზრის დაფუძნება, დასაქმების ზრდა, მონაწილე სახელმწიფოთა მოქალაქეების ცხოვრებისეული პირობების გაუმჯობესება წარმოადგენდა.¹ სუპრანაციონალურ დონეზე დასახული მიზნების ეფექტიანად რეალიზაციამ განაპირობა 1957 წელს დამატებით ორი ორგანიზაციის - ევროპული ეკონომიკური გაერთიანებისა და ატომური ენერჯის ევროპული გაერთიანების დაფუძნება. ევროპული ეკონომიკური გაერთიანების დაფუძნების იდეას წევრი სახელმწიფოების მოქალაქეების სოციალურ-ეკონომიკური კეთილდღეობის მიღწევა წარმოადგენდა. იგი მიზნად ისახავდა ეკონომიკური საქმიანობის ჰარმონიული განვითარების, განგრძობადი და დაბალანსებული გაფართოების ხელშეწყობას, ეკონომიკური პოლიტიკის კონვერგენციას, სამუშაო ადგილების შექმნას, კონკურენტუნარიანი გარემოს ჩამოყალიბებას და სხვა.² აღსანიშნავია, რომ ევროპული ეკონომიკური გაერთიანების ფარგლებში შეიქმნა ერთი მხრივ, საერთო ბაზარი, რომელიც დაეფუძნა მუშახელისა და კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილების, დაფუძნებისა და მომსახურების მიწოდების თავისუფლებებს, მეორე მხრივ, საბაჟო კავშირი, რომელმაც წევრ სახელმწიფოებს შორის გააუქმა ქვოტები და საბაჟო გადასახადები, ხოლო მესამე - სახელმწიფოებისთვის დააწესა საერთო ტარიფები.³ ატომური ენერჯის ევროპული გაერთიანების დაფუძნებით სახელმწიფოებმა მიზნად დაისახეს ატომური ინდუსტრიების დროული დაფუძნება და გაფართოებისთვის აუცილებელი პირობების შექმნა.⁴

1 ვრცლად იხ.: მირიანაშვილი, გ. (2015) ევროპული კავშირის სამართლის ცნობარი, გვ. 163-164.

2 იხ.: ევროპული ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების მე-2 მუხლი.

3 Kaczorowska, A. (2011) European Union Law, გვ. 9-10.

4 იხ.: ატომური ენერჯის ევროპული გაერთიანების დაფუძნების შესახებ ხელშეკრულების პირველი მუხლი.

ევროპული გაერთიანებების დონეზე თანამშრომლობის გაღრმავება, კომპეტენციების ზრდა, კოოპერაციის საერთო ევროპული ჩარჩოს შექმნა ეტაპობრივად ხორციელდებოდა, თუმცა ევროპული ინტეგრაციის ორიენტაციის ვექტორს მხოლოდ ეკონომიკის, ვაჭრობის, ინდუსტრიული სფეროების განვითარება წარმოადგენდა. იგი არ იყო წევრ სახელმწიფოთა შორის პოლიტიკური თანამშრომლობის ფორმატი. 1990-იან წლებში ევროპული ინტეგრაცია განვითარების ახალ ეტაპზე გადავიდა. 1992 წელს მასტრიხტში ხელი მოეწერა ევროპული კავშირის დაფუძნების შესახებ ხელშეკრულებას, რომელმაც ინტეგრაციას პოლიტიკური იმპულსები შესძინა. ევროპული კავშირის ჩამოყალიბებით წევრ სახელმწიფოებს შორის გაჩნდა პოლიტიკურ საკითხებზე კოოპერაციის მყიფე ჩარჩო, თუმცა განვითარების დიდი პერსპექტივით. თავდაპირველად, ევროპული კავშირის ფარგლებში ხორციელდებოდა მთავრობათაშორისი თანამშრომლობა, იგი არ წარმოადგენდა ზეეროვნულ ორგანიზაციას, მას არ გააჩნდა სამართალსუბიექტობა. ნიშანდობლივია, რომ ინტეგრაციის განვითარების ამ ეტაპზე ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანება, ევროპული გაერთიანება⁵ და ატომური ენერჯის ევროპული გაერთიანება ორგანიზაციული თვალსაზრისით დამოუკიდებლად არსებობდნენ, თუმცა ფუნქციონალური კუთხით წევრ სახელმწიფოებს შორის 1965 წელს დადებული ე.წ. შერწყმის ხელშეკრულების⁶ საფუძველზე საერთო ორგანოების მიერ მოქმედებდნენ. იურიდიულ ლიტერატურაში ევროპული ინტეგრაციის ამგვარი ორგანიზაციულ-ფუნქციონალური ფორმა ე.წ. ტაძრის სტრუქტურის სახელწოდებით არის ცნობილი⁷, რომლის თანახმად ევროპული ინტეგრაცია შედგებოდა ტაძრის სახურავისა და სამი სვეტისგან:

- 5 ევროპული ეკონომიკური გაერთიანების სახელწოდება შეიცვალა ევროპული გაერთიანებით.
- 6 შერწყმის შესახებ ხელშეკრულებას (ე.წ. ბრიუსელის ხელშეკრულება) ხელი მოეწერა 1965 წლის 8 აპრილს და ძალაში შევიდა 1967 წლის პირველ ივლისს. ბრიუსელის ხელშეკრულებით განხორციელდა ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების, ევროპული ეკონომიკური გაერთიანებისა და ატომური ენერჯის ევროპული გაერთიანების ორგანოთა შერწყმა, რაც გულისხმობდა სამივე გაერთიანებისათვის საერთო კომისიისა და საბჭოს არსებობას. თუმცა გაერთიანებები დამოუკიდებლად განაგრძობდნენ ფუნქციონირებას.
- 7 მაგალითად იხ.: Kaczorowska, A. (2011) იქვე, გვ. 22; Schütze, R. (2015) European Union Law. გვ. 23; Schütze, R. (2012) European Constitutional Law. გვ. 29; Cannizaro, E. (ed.) (2002) The European Union as an Actor in International Relations, გვ. 64; Wessel, R.A. (2000) The Inside Looking Out: Consistency and Determination in EU External Relations, Common Market Law Review 37, გვ. 1135.

ტადრის სახურავი - ევროპული კავშირი;

პირველი სვეტი - ევროპული გაერთიანებები (მოქმედებდა თანამშრომლობის გაერთიანების მეთოდი⁸);

მეორე სვეტი - საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფერო (გამოიყენებოდა მთავრობათაშორისი თანამშრომლობის მეთოდი);

მესამე სვეტი - მართლმსაჯულება და შიდა საქმეები (მოქმედებდა თანამშრომლობის მთავრობათაშორისი მეთოდი⁹).

ევროპული ინტეგრაციის განვითარების დინამიკა 1997-2007 წლებში კიდევ უფრო აქტიურად გრძელდება. 1997 წლის 2 ოქტომბერს ხელი მოეწერა ამსტერდამის ხელშეკრულებას, რომელიც ძალაში შევიდა 1999 წლის პირველ მაისს. ამსტერდამის ხელშეკრულებით ევროპული კავშირისა და ევროპული გაერთიანების მიზნებისა და ამოცანების გაფართოება განხორციელდა. ხელშეკრულებით კიდევ უფრო განვითარდა კავშირის მოქალაქეობის კონცეფცია, ევროპულ პარლამენტს საკანონმდებლო პროცესში მიენიჭა დამატებითი კომპეტენციები, დაინერგა ე.წ. „გაძლიერებული თანამშრომლობის პრინციპი“, ინკორპორირებულ იქნა ერთი მხრივ, ევროპული სოციალური ქარტია ევროპული გაერთიანების დაფუძნების შესახებ ხელშეკრულებაში, მეორე მხრივ, ე.წ. „შენგენის სამართალი“ ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულებაში და ა.შ. 2001 წლის 26 თებერვალს ხელი მოეწერა ნიცას ხელშეკრულებას, იგი ძალაში შევიდა 2003 წლის 26 თებერვალს. ამ ხელშეკრულებამ გაამართივა ევროპული კავშირის ინსტიტუციონალური სისტემა, გადაწყვეტილებების მიღების წესები და პროცედურები. ამგვარი ცვლილებების საჭიროება მომდინარეობდა კავშირის სახელმწიფოთა რაოდენობის მოსალოდნელი გაზრდით (კერძოდ, კავშირში

8 თანამშრომლობის გაერთიანების მეთოდი გულისხმობდა: ევროპული კომისიის მონოპოლიას საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენაზე; ევროპული კავშირის საბჭოს ფარგლებში გადაწყვეტილებების ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობით მიღებას; ევროპული პარლამენტის აქტიურ როლს; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს უფლებას განეხორციელებინა გაერთიანების სამართლის ინტერპრეტაცია.

9 თანამშრომლობის მთავრობათაშორისი მეთოდი ითვალისწინებდა: წევრ სახელმწიფოებსა და ევროპულ კომისიას შორის საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენის უფლებამოსილების განაწილებასა და ზოგადად კავშირის მოქმედების ფარგლების შეზღუდვას; ევროპული კავშირის საბჭოს ფორმატში გადაწყვეტილებების ერთხმად მიღებას; ცალკეულ სფეროებში ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს კომპეტენციის არარსებობას.

2004 წლისათვის იგეგმებოდა სახელმწიფოთა ახალი ჯგუფის გაწევრიანება).

მიუხედავად ინტეგრაციის გაღრმავებისა და ინსტიტუციური გამარტივებისკენ გადადგმული ნაბიჯებისა, თანამშრომლობის ხარისხი, ევროპული კავშირისა და ევროპული გაერთიანების ინსტიტუციურ-სამართლებრივი ჩარჩო არასაკმარისი, შეუსაბამო იყო სუბრანაციონალურ დონეზე კოოპერაციის ამბიციურ მიზნებთან. აქედან გამომდინარე, წევრმა სახელმწიფოებმა მიიღეს ევროპული კონსტიტუციის მიღების შესახებ გადაწყვეტილება.¹⁰ ევროპული კონსტიტუციის პროექტით ხორციელდებოდა ევროპული კავშირის, მისი პრეკურსორების სამართალმემკვიდრედ გამოცხადება¹¹, კავშირისთვის სამართალსუბიექტობის მინიჭება¹² ევროპული კავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიით აღიარებული ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების კავშირის პრიმერული სამართლით აღიარება¹³, კავშირისთვის ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციაზე მიერთების კომპეტენციის მინიჭება¹⁴, წევრი სახელმწიფოების კანონმდებლობასთან მიმართებაში ევროპული კონსტიტუციისა და კავშირის ინსტიტუტების მიერ თავიანთი კომპეტენციების განხორციელების პროცესში მიღებული სამართლებრივი აქტების პრიმატის უზრუნველყოფა¹⁵, ევროპული კავშირის საგარეო საქმეთა მინისტრის თანამდებობის შემოღება¹⁶, რეგულაციის ევროპულ კანონად, დირექტივის ჩარჩო-კანონად გარდაქმნა¹⁷ და სხვა. ნიშანდობლივია, რომ ევროპული

10 ევროპული კონსტიტუციის შექმნის შესახებ გადაწყვეტილება ევროპული საბჭოს ლაიკენის 2001 წლის სამიტზე იქნა მიღებული. კონსტიტუციის პროექტის მომზადება დაევალა კონვენტს, რომლის თავმჯდომარედ დაინიშნა საფრანგეთის ყოფილი პრეზიდენტი ვალერი გისკარდ ესტინგი. კონვენტი შედგებოდა 105 წევრისგან. მასში წარმოდგენილი იყვნენ წევრ და კანდიდატ სახელმწიფოთა მთავრობის, პარლამენტის, ევროპული კომისიის, ევროპული პარლამენტის წარმომადგენლები. კონსტიტუციის შემუშავების პროცესში დამკვირვებლის სტატუსი მიენიჭა ეკონომიკურ და სოციალურ საკითხთა ევროპული კომიტეტის, რეგიონების კომიტეტის, ევროპული სოციალური პარტიორების 13 წარმომადგენელსა და ევროპული კავშირის ომბუდსმენს. ევროპული კონსტიტუციის პროექტი წევრ და კანდიდატ სახელმწიფოთა მიერ მოწონებულ იქნა ბრიუსელის 2004 წლის ივლისის სამიტზე. ევროპული კონსტიტუციის შესახებ ხელშეკრულება შედგებოდა 448 მუხლისგან, 36 პროტოკოლისგან, 2 დანართისა და ხელშეკრულების მონაწილე სახელმწიფოთა 50 დეკლარაციისგან, ვრცლად იხ.: Kaczorowska, A. (2011) იქვე, გვ. 28; Schütze, R. (2015) იქვე, გვ. 32-35; Schütze, R. (2012) იქვე, გვ. 38-41.

11 ევროპული კონსტიტუციის მიღების შესახებ ხელშეკრულების პირველი მუხლი.

12 იქვე, მე-7 მუხლი.

13 იქვე, მე-9 მუხლი.

14 იქვე.

15 იქვე, მე-6 მუხლი.

16 იქვე, 28-ე მუხლი.

17 იქვე, 33-ე მუხლი.

კონსტიტუცია ძალაში არ შესულა, რადგან საფრანგეთსა და ნიდერლანდების სამეფოში ჩატარებულ რეფერენდუმზე ხალხმა მის რატიფიკაციას მხარი არ დაუჭირა. მნიშვნელოვანია ითქვას, რომ ევროპული კონსტიტუციის პროექტი თავისი არსითა და ბუნებით წარმოადგენდა საერთაშორისო ხელშეკრულებას¹⁸, თუმცა მასში გაცხადებული თანამშრომლობის მიზნები და ფარგლები, გამოყენებული ტერმინები წევრ სახელმწიფოთა მოქალაქეებში იწვევდა სახელმწიფო სუვერენიტეტის დაკარგვის შიშს, რაც თავისთავად გახდა ევროპული კონსტიტუციის უარყოფის ძირითადი მიზეზი. აქედან გამომდინარე, წევრმა სახელმწიფოებმა გააცნობიერეს, რომ ევროპული კონსტიტუციის იდეის რეალიზაციას პერსპექტივა არ გააჩნდა¹⁹ და გადაწყვიტეს ევროპული ინტეგრაციის უფრო უმტკივნეულო ფორმით განვითარება. ამ მიზნით, 2007 წლის 13 დეკემბერს კავშირის წევრმა სახელმწიფოებმა ქ. ლისაბონში (პორტუგალია) ხელი მოაწერეს „ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულებასა და ევროპული გაერთიანების დაფუძნების შესახებ ხელშეკრულებაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ ხელშეკრულებას, რომელიც ძალაში შევიდა 2009 წლის პირველ დეკემბერს. იგი ცნობილია ე.წ. „რეფორმის“ ხელშეკრულებისა და „ლისაბონის“ ხელშეკრულების სახელწოდებით.

ლისაბონის ხელშეკრულებით გაუქმდა ე.წ. ტაძრის სტრუქტურა და ევროპული კავშირი გამოცხადდა ევროპული გაერთიანებისა და ევროპული კავშირის სამართალმემკვიდრედ,²⁰ კავშირს მიენიჭა სამართალსუბიექტობა, გაფართოვდა და დაზუსტდა მისი კომპეტენციები, გაიზარდა ევროპული პარლამენტის საკანონმდებლო, საბიუჯეტო, საზედამხედველო ძალაუფლება, ორდინარული საკანონმდებლო პროცედურა დამატებით 44 სფეროზე გავრცელდა (საერთო ჯამში დაახლოებით 83 სფეროს მოიცავს), ევროპული კავშირის საბჭოში დაინერგა გადაწყვეტილების მიღების ახალი მექანიზმი, ჩამოყალიბდა საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში კავშირის უმაღლესი წარმომადგენლისა და ევროპული საბჭოს პრეზიდენტის თანამდებობები, ევროპული გაერთიანების დაფუძნების შესახებ ხელშეკრულების სახელწოდება შეიცვალა ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებით, ევროპული კავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიას მიენიჭა სავალდებულო ძალის მქონე აქტის სტატუსი და აყვანილ იქნა პირველადი სამართლის რანგში,

18 შეად.: Schütze, R. (2012) იქვე, გვ. 39.

19 Schütze, R. (2015) იქვე, გვ. 35.

20 ვრცლად იხ.: გაბრიჩიძე, გ. (2012) ევროპული კავშირის სამართალი, გვ. 22-24.

ევროპულ კავშირს მიენიჭა ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა ევროპულ კონვენციაზე მიერთების უფლება, განისაზღვრა წევრი სახელმწიფოს მიერ ევროპული კავშირიდან გასვლის პროცედურები და ა.შ.

ამჟამინდელი მდგომარეობით, არსებობს ევროპული კავშირი, რომელიც ევროპული გაერთიანებების (გარდა ატომური ენერჯის ევროპული გაერთიანებისა) სამართალმემკვიდრეს წარმოადგენს. კავშირის დონეზე გადაწყვეტილებები ორდინარული საკანონმდებლო პროცედურის (ევროპული კავშირის მეთოდი) ფარგლებში მიიღება (აღსანიშნავია, რომ სპეციალური საკანონმდებლო პროცედურა ზოგიერთ შემთხვევებში გამოიყენება), თუმცა, მთავრობათაშორისი თანამშრომლობის მეთოდი მოქმედებს საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკისა და სისხლის სამართლის საქმეებზე სასამართლოებს შორის თანამშრომლობის სფეროებში.

ევროპული კავშირის ძირითადი მიზანია ევროპელ ხალხთა შორის უფრო მჭიდრო კავშირის შექმნა, სადაც გადაწყვეტილებები ღიად, მოქალაქეთა ინტერესების გათვალისწინების საფუძველზე მიიღება. აქედან გამომდინარე კავშირი ხელს უწყობს ხალხთა კეთილდღეობას; იცავს მის მთავარ ღირებულებებს (თავისუფლება, დემოკრატია, სამართლის უზენაესობა, ადამიანის ღირსების პატივისცემა, ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა და ა.შ.); მოქალაქეებს სთავაზობს მართლმსაჯულების, უსაფრთხოებისა და თავისუფლების სივრცეს; აფუძნებს შიდა ბაზარს, რომელიც უზრუნველყოფს შესაბამის პირობებს დაბალანსებული ეკონომიკური ზრდისა და ფასების სტაბილურობისთვის; ებრძვის დისკრიმინაციას; ხელს უწყობს მოქალაქეთა სრულ დასაქმებას, კონკურენტუნარიანი სოციალური საბაზრო ეკონომიკის შექმნას, გარემოს დაცვასა და მდგრად განვითარებას, წევრ სახელმწიფოებს შორის ეკონომიკური, სოციალური და ტერიტორიული ერთიანობის შექმნას; პატივს სცემს კავშირის წევრი სახელმწიფოების კულტურულ და ლინგვისტურ მრავალფეროვნებას; იცავს ევროპის კულტურულ მემკვიდრეობას; აფუძნებს ეკონომიკურ და მონეტარულ კავშირს; ხელს უწყობს საერთაშორისო მასშტაბით მისი ღირებულებების გავრცელებას. ევროპული კავშირის დამფუძნებელ ხელშეკრულებებში დეკლარირებულია ღირებულებები, რომელიც ქმნის კავშირის საქმიანობის ზოგად სახელმძღვანელო პრინციპებს, ესენია: ადამიანის ღირსების

პატივისცემა, თავისუფლება, დემოკრატია, თანასწორობა, სამართლის უზენაესობა და ადამიანის უფლებების, მათ შორის, უმცირესობათა უფლებების პატივისცემა. კავშირის ღირებულებები საერთაშორისო სახელმწიფოთა საზოგადოებაში, სადაც უზრუნველყოფილია პლურალიზმი, დისკრიმინაციის აკრძალვა, ტოლერანტობა, სამართლიანობა, სოლიდარობა და მამაკაცისა და ქალის თანასწორობა.²¹

21 ევროპული კავშირის ღირებულებებზე ვრცლად იხ.: მირიანაშვილი, გ. (2017) პროევროპული საზოგადოება ევროპული სოლიდარობისა და იდენტობის გარეშე, ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე - <http://european.ge/proevropuli-sazogadoeba-evropuli-solidarobis-gareshe/> (უკანასკნელად ნანახია: 07.01.2018).

III. ევროპული კავშირის კომპეტენციები

ევროპული კავშირის კომპეტენციები განსაზღვრულია კავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებებით²². ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების თანახმად, კავშირი ფლობს ექსკლუზიურ და შერეულ კომპეტენციებს. გარდა ამისა, მას გააჩნია წევრი სახელმწიფოების მოქმედებების, ღონისძიებების მხარდაჭერის, შევსების, კოორდინირების კომპეტენცია²³.

ექსკლუზიურ კომპეტენციას მიკუთვნებულ სფეროებში მხოლოდ ევროპული კავშირია უფლებამოსილი განახორციელოს საკანონმდებლო ხელისუფლება. ასეთ სფეროებში წევრ სახელმწიფოებს საკანონმდებლო აქტების მიღების უფლება ენიჭებათ კავშირისგან ნებართვის მოპოვების, ან კავშირის საკანონმდებლო აქტის იმპლემენტაციის შემთხვევაში.

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მე-3 მუხლის მიხედვით, ევროპული კავშირის ექსკლუზიური კომპეტენციაა:

- საბაჟო კავშირი;
- კავშირის შიდა ბაზრის ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული კონკურენციის წესების დადგენა;
- იმ წევრი სახელმწიფოს მონეტარული პოლიტიკა, რომელთა სახელმწიფო ვალუტა ევროა;
- თევზრეწვის პოლიტიკის ის ელემენტი, რომელიც ეხება წყლის ბიოლოგიური რესურსების კონსერვაციას;
- საერთო სამეწარმეო პოლიტიკა.

ევროპულ კავშირს გააჩნია საერთაშორისო შეთანხმების დადების ექსკლუზიური კომპეტენცია, თუ მისი დადება გათვალისწინებულია კავშირის საკანონმდებლო აქტით, ან აუცილებელია შიდა კომპეტენციის განსახორციელებლად.

შერეულ კომპეტენციათა სფეროებში საკანონმდებლო ხელისუფლებას ახორციელებს, როგორც ევროპული კავშირი, აგრეთვე წევრი სახელმწიფოები. თუმცა, წევრ სახელმწიფოს შერეული

²² ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულება და ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება.

²³ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მე-6 მუხლი.

კომპეტენციის კონკრეტულ სფეროში საკანონმდებლო აქტის მიღების უფლებამოსილება გააჩნია მხოლოდ მაშინ, თუ კავშირის დონეზე ამ სფეროსთან დაკავშირებით საკანონმდებლო აქტი არ მიღებულა. კავშირის დონეზე შერეულ კომპეტენციას მიკუთვნებულ სფეროში მიღებული საკანონმდებლო აქტის გაუქმების შემთხვევაში, წევრ სახელმწიფოს კვლავ მიენიჭება ასეთ სფეროში საკანონმდებლო ძალაუფლება.

ევროპულ კავშირს გააჩნია შერეული კომპეტენცია იმ სფეროებში, რომლებსაც არ შეიცავს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მე-3 (ექსკლუზიური კომპეტენციები) და მე-6 (შემავსებელი, მაკოორდინირებელი, მხარდაჭერი კომპეტენციები) მუხლები და შეიცავს ამავე ხელშეკრულების მე-4 მუხლის მე-2 პარაგრაფი. შერეული კომპეტენციის სფეროებს მიეკუთვნება:

- შიდა ბაზარი;
- სოციალური პოლიტიკის ის ასპექტი, რომლებსაც ევროპული კავშირის ფუნქციონირების ხელშეკრულება ითვალისწინებს;
- ეკონომიკური, სოციალური და ტერიტორიული ერთიანობა;
- სოფლის მეურნეობა და თევზრეწვა (გამონაკლისია წყლის ბიოლოგიური რესურსების კონსერვაცია);
- გარემოს დაცვა;
- ტრანსპორტი;
- ტრანს-ევროპული ქსელები;
- ენერჯეტიკა;
- თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცე;
- საერთო უსაფრთხოების ის ასპექტი, რომელიც ჯანმრთელობის დაცვასთან არის დაკავშირებული, თუმცა იმ ფარგლებში, როგორც გათვალისწინებულია ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებით.

სფეროები, რომლებიც არ მიეკუთვნებიან ექსკლუზიურ და შერეულ კომპეტენციებს, რჩება წევრ სახელმწიფოთა კომპეტენციაში. თუმცა, ევროპული კავშირი უფლებამოსილია შეავსოს, მხარი დაუჭიროს წევრი სახელმწიფოების მოქმედებებს და მათი კოორდინაცია განახორციელოს შემდეგ სფეროებში:

- ჯანდაცვა;

- ინდუსტრია;
- კულტურა;
- ტურიზმი;
- განათლება, პროფესიული გადამზადება, ახალგაზრდობის საქმეები და სპორტი;
- მოქალაქეთა დაცვა;
- ადმინისტრაციული თანამშრომლობა.

გარდა ამისა, ევროპულ კავშირს გააჩნია კომპეტენცია წევრ სახელმწიფოთა საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის განსაზღვრისა და იმპლემენტაციის მიმართულებით, რაც თავის მხრივ მოიცავს პროგრესული, საერთო თავდაცვის პოლიტიკის ჩამოყალიბებას²⁴.

ევროპული კავშირის კომპეტენციები შესაძლებელია გაფართოვდეს ე.წ. „მოქნილობის პუნქტის“ საფუძველზე. იმ შემთხვევებში, როდესაც კავშირის ძირითადი ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული ერთ-ერთი ამოცანის მისაღწევად აუცილებელია ევროპული კავშირის მიერ მოქმედების განხორციელება და მას ამგვარი ძალაუფლება არ გააჩნია, ევროპული კომისიის წინადადებისა და ევროპული პარლამენტის თანხმობის საფუძველზე ევროპული კავშირისთვის კომპეტენციის მინიჭების შესახებ გადაწყვეტილებას ერთხმად იღებს ევროპული კავშირის საბჭო.

ევროპულ კავშირს არ გააჩნია კომპეტენციის მინიჭების კომპეტენცია. შესაბამისად, კომპეტენციები, რომლებიც ევროპულ კავშირს არ აქვს გადაცემული, წარმოადგენს წევრი სახელმწიფოების კომპეტენციებს.

ევროპული კავშირი კომპეტენციებს (გარდა ექსკლუზიური კომპეტენციებისა) ახორციელებს სუბსიდიურობისა და პროპორციულობის პრინციპების ფარგლებში. სუბსიდიურობის პრინციპის თანახმად, ევროპული კავშირი იმ სფეროებში,

24 აღსანიშნავია, რომ ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 42-ე მუხლის მე-7 პარაგრაფის (ე.წ. „საერთო თავდაცვის პუნქტი“) თანახმად, თუ წევრი სახელმწიფოს ტერიტორიაზე განხორციელდება შეიარაღებული თავდასხმა, კავშირის სხვა წევრი ქვეყნები ვალდებული არიან თავიანთი ძალისხმევის ფარგლებში მსხვერპლ სახელმწიფოს გაუწიონ ნებისმიერი სახის (მათ შორის სამხედრო) დახმარება. თუმცა, საერთო თავდაცვის პუნქტის საფუძველზე გაწეული დახმარება უნდა შეესაბამებოდეს: გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის წესდების 51-ე მუხლს, რომელიც საერთაშორისო სამართალში ადგენს ძალის გამოყენების გამონაკლის შემთხვევას; ჩრდილოეთ-ატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციის მიმართ სახელმწიფოების მიერ ნაკისრ ვალდებულებებს; კავშირის ზოგიერთი სახელმწიფოების უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკის სპეციფიკურ ხასიათს.

რომლებშიც ექსკლუზიური კომპეტენცია არ გააჩნია, უფლებამოსილია იმოქმედოს მხოლოდ მაშინ, თუ დასახული მიზნის მიღწევა კავშირის დონეზე უფრო ეფექტიანად არის შესაძლებელი, ვიდრე ადგილობრივი, რეგიონული, ან ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე. სუბსიდიურობის პრინციპის მართებულ გამოყენებაზე ზედამხედველობას ეროვნული პარლამენტები ახორციელებენ. პროპორციულობის პრინციპის მიხედვით, კავშირის მოქმედების ფორმა, შინაარსი, ხარისხი არ უნდა იყოს იმაზე მეტი, ვიდრე ეს აუცილებელია ძირითადი ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული მიზნების მისაღწევად.

IV. ევროპული კავშირის ძირითადი ინსტიტუტები და ორგანოები

ევროპული კავშირის ფარგლებში კავშირის მიზნების, ღირებულებების, კომპეტენციების, სამართლის, მოქალაქეებისა და წევრი სახელმწიფოების ინტერესების დაცვას კავშირის ინსტიტუტები ახორციელებენ. ინსტიტუტები უზრუნველყოფენ კავშირის პოლიტიკისა და მოქმედებების კოჭერენტულობას, ეფექტიანობას, უწყვეტობას და განვრძობადობას. ევროპული კავშირის დაფუძნების შესახებ ხელშეკრულების მე-13 მუხლის თანახმად, კავშირის ინსტიტუტებია: ევროპული პარლამენტი; ევროპული საბჭო; საბჭო (ევროპული კავშირის საბჭო, კავშირის საბჭო); ევროპული კომისია; ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო; ევროპული ცენტრალური ბანკი; აუდიტორთა სასამართლო. თითოეული ინსტიტუტი მისთვის კავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებებით მინიჭებული კომპეტენციის ფარგლებში მოქმედებს. ევროპული საბჭო განსაზღვრავს ინტეგრაციის მომავალს, კავშირის საბჭო წარმოადგენს და იცავს წევრ სახელმწიფოთა ინტერესებს, ევროპული კომისია ევროპული კავშირის ინტერესებს, ხოლო ევროპული პარლამენტი წევრ სახელმწიფოთა მოქალაქეების ინტერესებს, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო უზრუნველყოფს კავშირის სამართლის განმარტებასა და აღსრულებას, აუდიტორთა ევროპულ სასამართლოს ეკისრება კავშირის ფინანსური სახსრების ხარჯვის შემოსავლებისა და ხარჯების კანონიერებისა და მიზნობრიობის, ბიუჯეტის ეკონომიურად ხარჯვის შემოწმება, ხოლო ევროპული ცენტრალური ბანკი განსაზღვრავს და ახორციელებს კავშირის მონეტარულ პოლიტიკას.

მნიშვნელოვანია ითქვას, რომ კავშირში, ორგანოთა სისტემაში არ არსებობს ხელისუფლების დანაწილების კლასიკური მოდელი, რომელიც გულისხმობს საკანონმდებლო ხელისუფლების პარლამენტის, აღმასრულებელი ხელისუფლების მთავრობის, ან სახელმწიფოს მეთაურის, ხოლო სასამართლო ხელისუფლების საერთო სასამართლოების და საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ განხორციელებას. თუმცა, კავშირის ორგანოებს შორის მოქმედებს ინსტიტუციური ბალანსის მექანიზმი, რომელიც თითოეულ ორგანოს აკისრებს მისთვის კავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებებით

გათვალისწინებული კომპეტენციის ფარგლებში მოქმედებისა და სხვა ინსტიტუტის უფლებამოსილებაში ჩარევისგან თავის შეკავების ვალდებულებას.²⁵

ევროპული კავშირის საკანონმდებლო ძალაუფლებას კავშირის საბჭო და ევროპული პარლამენტი ახორციელებენ, რომლებიც ორდინარული და სპეციალური (საკონსულტაციო და თანხმობის) საკანონმდებლო პროცედურის ფარგლებში იღებენ ევროპული კავშირის საკანონმდებლო აქტებსა და ბიუჯეტს. ევროპულ კომისიას ეკისრება კავშირის, როგორც პირველადი, აგრეთვე მეორადი სამართლის დაცვის ვალდებულება, იგი მონიტორინგს უწევს წევრი სახელმწიფოებისა და კავშირის ორგანოების მიერ კავშირის სამართლის იმპლემენტაციას. ამასთან, ევროპულ კომისიას საკანონმდებლო ინიციატივაზე მონოპოლია გააჩნია, იგი კავშირის საბჭოსა და ევროპულ პარლამენტს წარუდგენს კავშირის საკანონმდებლო აქტის პროექტებსა და ბიუჯეტის პროექტს. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ევროპულ კომისიასთან ერთად ახორციელებს კავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებების კავშირის ინსტიტუტების, ორგანოების, სააგენტოებისა და წევრი სახელმწიფოების მიერ შესრულებაზე ზედამხედველობას, ევროპული კავშირის პირველადი და მეორადი სამართლის ავტენტურ ინტერპრეტაციას და ამგვარად უზრუნველყოფს წევრ სახელმწიფოებში კავშირის სამართლის ჰომოგენურობას, თანმიმდევრულობასა და ერთიანობას. ევროპული საბჭოს ფარგლებში ევროპული საბჭოს პრეზიდენტი, ევროპული კომისიის პრეზიდენტი, საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში კავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი, სახელმწიფო და მთავრობის მეთაურები განსაზღვრავენ ევროპული კავშირის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად, სახელმძღვანელო მიმართულებებს.

1. ევროპული პარლამენტი

ევროპული პარლამენტი წარმოადგენს და იცავს ევროპული კავშირის მოქალაქეების ინტერესებს. მისი წევრები აირჩევიან პირდაპირი, თანასწორი, საყოველთაო საარჩევნო უფლების საფუძველზე კავშირის მოქალაქეების მიერ.²⁶ პარლამენტის

25 ინსტიტუციური ბალანსის პრინციპზე ვრცლად იხილეთ: Chamon, M. (2014) The Institutional Balance, an Ill-Fated Principle of EU Law?, Smulders B./Eisele K. (2012) Reflections on the Institutional Balance, the Community Method and the Interplay between Jurisdictions after Lisbon; Jacqué, J. P. (2004) Institutional balance, 41 Common Market Law Review, გვ. 383-391.

26 ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 223-ე მუხლის

არჩევნები ტარდება 5 წელიწადში ერთხელ. მასში აქტიური საარჩევნო უფლების საფუძველზე მონაწილეობენ 18 წელს მიღწეული მოქალაქეები (ავსტრიაში - 16 წელს მიღწეული).

ევროპული პარლამენტის წევრთა რაოდენობა ევროპულ პარლამენტში, წევრ სახელმწიფოებს შორის მანდატები განაწილებულია მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით. 2013 წლის 1 ივლისამდე, სანამ ხორვატია კავშირში 28-ე ქვეყნად განწევრიანდებოდა, ევროპულ პარლამენტში არსებულ მანდატთა რაოდენობა 754-ს შეადგენდა. შესაბამისად, შემდგომ დაემატა ხორვატიისათვის განკუთვნილი 12 მანდატი და წევრთა რაოდენობა 766-მდე გაიზარდა. ლისაბონის ხელშეკრულების ძალაში შესვლით ევროპული პარლამენტის წევრთა მაქსიმალური რაოდენობა 751-ით განისაზღვრა, თუმცა 2009 წლის ივნისში ჩატარებულ საპარლამენტო არჩევნებში ამ ნორმის ამოქმედება ვერ მოხერხდა, რადგან ლისაბონის ხელშეკრულება ძალაში მოგვიანებით, 2009 წლის 1 დეკემბერს შევიდა. შესაბამისად, 2014 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ ევროპულ პარლამენტში არსებული ადგილების რაოდენობა შეიცვალა და შემცირდა 751-მდე.²⁷

ევროპულ პარლამენტს გააჩნია სამი ძირითადი კომპეტენცია:

- საკანონმდებლო ძალაუფლება - პარლამენტი და კავშირის საბჭო ერთობლივად ახორციელებენ საკანონმდებლო საქმიანობას და იღებენ საკანონმდებლო აქტებს;
- ევროპული კავშირის ორგანოებისა და ინსტიტუტების საქმიანობის კონტროლის უფლება - პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულნი არიან ევროპული საბჭო, საბჭო, საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში კავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი, ევროპული კომისია, აუდიტორთა სასამართლო და ცენტრალური ბანკი.
- ევროპული კავშირის ბიუჯეტის მიღებაში მონაწილეობისა და ხარჯვაზე კონტროლის განხორციელების უფლება - პარლამენტს ევროპული კავშირის ბიუჯეტის მიღებასთან

27 პირველი პარაგრაფი.
ევროპული პარლამენტის ოფიციალური ადგილსამყოფელია ქ. სტრასბურგი (საფრანგეთი), თუმცა მას გააჩნია დამატებით ორი ადგილსამყოფელი ბრიუსელსა (ბელგია) და ლუქსემბურგში (ლუქსემბურგი). სტრასბურგში ერთი წლის განმავლობაში პარლამენტის პლენარული სესიები 12-ჯერ იმართება. დამატებითი სესიები, რომლებიც ეხება საბიუჯეტო საკითხებს და საკომიტეტო შეხვედრებს, ტარდება ბრიუსელში.

მიმართებაში მინიჭებული აქვს მნიშვნელოვანი ფუნქცია, რაც გამოიხატება საბოლოო, შემაჯამებელი საბიუჯეტო პროექტის მიღებაში, ან უარყოფაში.

1.1. ევროპული პარლამენტის საკანონმდებლო ძალაუფლება

ევროპული კავშირის საკანონმდებლო აქტების მიღების ერთ-ერთი ძირითადი მექანიზმია ორდინარული საკანონმდებლო პროცედურა, რომელიც აგრეთვე „თანაგადაწყვეტილების პროცედურის“ სახელწოდებით არის ცნობილი.²⁸ ორდინარული საკანონმდებლო პროცედურის ფარგლებში ევროპულ პარლამენტსა და საბჭოს საკანონმდებლო აქტის მიღებისათვის მინიჭებული აქვთ თანაბარი უფლებები. ისინი სრული თანასწორობის პირობებში ახორციელებენ საკანონმდებლო აქტის პროექტის განხილვასა და მიღებას. კავშირის საკანონმდებლო აქტის უმრავლესობა ორდინარული საკანონმდებლო პროცედურის ფარგლებში მიიღება. ამასთანავე, ევროპული პარლამენტის თანხმობაა საჭირო იმ საერთაშორისო ხელშეკრულებების დადების თაობაზე, რომელთა შინაარსიც ექცევა ორდინარული საკანონმდებლო პროცედურის ფარგლებში დასარეგულირებელი სფეროების ჩამონათვალში.

მიუხედავად ევროპული კავშირის საკანონმდებლო აქტების დიდი უმრავლესობის ორდინარულ საკანონმდებლო პროცედურების ფარგლებში მიღებისა, არსებობს სფეროები, გამონაკლისი შემთხვევები, სადაც საკანონმდებლო აქტები მიიღება საკონსულტაციო პროცედურის მექანიზმის გამოყენებით. საკონსულტაციო პროცედურის ფარგლებში წამოყენებული საკანონმდებლო ინიციატივის მისაღებად, რომელიც ეხება მნიშვნელოვან პოლიტიკურ, ან ინსტიტუციონალურ გადაწყვეტილებებს (მაგ.: სოციალური უსაფრთხოებისა და დაცვის სფეროსთან დაკავშირებულ აქტებს), აუცილებელია პარლამენტის თანხმობა.

პრაქტიკული თვალსაზრისიდან გამომდინარე, ევროპული პარლამენტი კავშირის საკანონმდებლო საქმიანობის მამოძრავებელ ძალას წარმოადგენს, აღნიშნული ვლინდება თუნდაც იმ ფაქტში, რომ კომისიის ყოველწლიური მოხსენების (ანგარიშის) მოსმენისას, იგი ერთი მხრივ, განიხილავს იმ

28 მირიანაშვილი, გ. (2014) როგორ ფუნქციონირებს ევროპული კავშირი, თბილისი, გვ. 36-37.

მიმართულებებს, სადაც აუცილებელია საკანონმდებლო რეგულირების არსებობა და მეორე მხრივ, კომისიას მოუწოდებს დასარეგულირებელ სფეროებში საკანონმდებლო ინიციატივის შემუშავებისკენ.²⁹

1.2. ევროპული კავშირის ორგანოებისა და ინსტიტუტების საქმიანობის კონტროლის უფლება

ევროპული პარლამენტი კავშირის ინსტიტუტების (გარდა ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს) მაკონტროლებელი ორგანოა. მისი მაკონტროლებელი ფუნქციები რამოდენიმე ასპექტში გამოიხატება. უპირველეს ყოვლისა, როდესაც მიმდინარეობს კომისიის, როგორც კოლევგიური ორგანოს დანიშვნა, პარლამენტი ისმენს კომისიის პრეზიდენტისა და წევრობის კანდიდატების მოხსენებებს (კომისიის პრეზიდენტისა და წევრობის კანდიდატები დასახელებულნი არიან წევრ სახელმწიფოთა მიერ). მისი თანხმობის გარეშე ვერ ჩამოყალიბდება კომისიის სრული შემადგენლობა. მეორე მხრივ, კომისია პოლიტიკურად ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე, რაც შესაბამის შემთხვევებში, პარლამენტის მიერ ხმათა ორმაგი უმრავლესობით უნდობლობის გამოცხადებაში გამოიხატება. ამგვარი სამართლებრივი საფუძვლის არსებობისას ხდება არა ინდივიდუალურად რომელიმე კომისიის წევრის, არამედ სრული შემადგენლობის თანამდებობიდან გადაყენება (კოლევგიური პასუხისმგებლობის პრინციპი).

უნდობლობის გამოცხადების გარდა, ევროპული პარლამენტი ახორციელებს ე.წ. „რბილ“ კონტროლს, რაც გულისხმობს ერთი მხრივ, კომისიის მიერ რეგულარულად გაგზავნილი ანგარიშების შემოწმებას და მეორე მხრივ, პარლამენტის წევრის უფლებას - ევროპულ კომისიას მიმართოს ზეპირი, ან წერილობითი შეკითხვით.

ევროპული პარლამენტი აგრეთვე მონიტორინგს უწევს ევროპული კავშირის საბჭოს საქმიანობას, კერძოდ: პარლამენტის წევრები კავშირის საბჭოს რეგულარულად მიმართავენ წერილობითი და ზეპირი შეკითხვებით; ევროპული კავშირის საბჭოს პრეზიდენტი მუდმივად ესწრება პლენარულ სესიებსა და მონაწილეობს მნიშვნელოვან საპარლამენტო დებატებში.

²⁹ იქვე.

მიუხედავად იმისა, რომ საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილება მხოლოდ საბჭოს გააჩნია, ამ მიმართულებით პარლამენტი კავშირის საბჭოსთან საკმაოდ მჭიდროდ და ინტენსიურად კოორდინირებს.

პარლამენტი უფლებამოსილია მიიღოს წევრი სახელმწიფოების ტერიტორიაზე მცხოვრები ფიზიკური პირისა და რეგისტრაციის ადგილის მქონე იურიდიული პირის საჩივარი (პეტიცია) და შესაბამისი სამართლებრივი ღონისძიებების განხორციელებით შექმნას სპეციალური საგამოძიებო კომიტეტები, რათა გამოკვეთოს, გამოიკვლიოს კავშირის სამართლის დარღვევის ფაქტები.

ევროპულ პარლამენტს საშუალება აქვს საკუთარი აზრები და შეხედულებები ევროსამიტებზე დააფიქსიროს. სამიტის გახსნაზე მუდმივად მიიწვევა ევროპული პარლამენტის პრეზიდენტი. იგი ევროსამიტის დღის წესრიგით გათვალისწინებულ საკითხებზე წარადგენს პარლამენტის მოსაზრებებსა და კონცეპტუალურ ხედვებს.

1.3. ევროპული კავშირის ბიუჯეტის მიღებაში მონაწილეობისა და ხარჯვაზე კონტროლის განხორციელების უფლება

ევროპული კავშირის წლიური ბიუჯეტი პარლამენტისა და კავშირის საბჭოს მიერ ერთობლივად მიიღება³⁰. პარლამენტი ბიუჯეტის პროექტს ორი თანმიმდევრული მოსმენით განიხილავს. იმისათვის, რომ ბიუჯეტის პროექტი შევიდეს ძალაში და გახდეს ოფიციალური ძალის მქონე დოკუმენტი, აუცილებელია ევროპული პარლამენტის პრეზიდენტის ხელმოწერა. გარდა ამისა, ევროპული პარლამენტის საბიუჯეტო კონტროლის საკითხთა კომიტეტი კონტროლს უწევს საბიუჯეტო სახსრების მიზნობრივად ხარჯვის მიმდინარეობას.

30 ევროპული კავშირის ბიუჯეტის მიღების პროცედურასთან დაკავშირებით იხ.: მირიანაშვილი, გ. (2015) ევროპული კავშირის სამართლის ცნობარი, გვ. 9-10.

1.4. ევროპული პარლამენტის პრეზიდენტი

ევროპული პარლამენტის პრეზიდენტს 2 წლითა და 6 თვის ვადით, ხელახალი არჩევის უფლებით, ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობით ირჩევს ევროპული პარლამენტი. ევროპული პარლამენტის პრეზიდენტი:

- ხელმძღვანელობს პარლამენტის პლენარულ სესიებს, პოლიტიკური ჯგუფების პრეზიდენტების კონფერენციას და პარლამენტის ბიუროს სხდომებს;
- წარმოადგენს ევროპულ პარლამენტს სამართლებრივ ურთიერთობებში;
- წარმოადგენს პარლამენტს საერთაშორისო ურთიერთობებში;
- ევროპულ საბჭოს მიმართავს თითოეული შეხვედრის გამართვამდე და წარუდგენს ევროპული პარლამენტის პოზიციას დღის წესრიგში არსებულ ცალკეულ საკითხებთან დაკავშირებით;
- ხელს აწერს ევროპული კავშირის ბიუჯეტს;
- ხელს აწერს ორდინარული პროცედურის ფარგლებში მიღებულ საკანონმდებლო აქტებს;
- მონაწილეობას იღებს კავშირის ძირითადი ხელშეკრულებების გადასინჯვის მიზნით მოწვეული კონფერენციის საქმიანობაში, თუ ამ ფორმატის შეხვედრაზე წარმოდგენილი არიან კავშირის წევრი სახელმწიფოების მინისტრები.

2. ევროპული საბჭო

ევროპული საბჭო ევროპული კავშირის ინსტიტუტად ლისაბონის ხელშეკრულებით გამოცხადდა. იგი შედგება წევრი ქვეყნების უმაღლესი რანგის თანამდებობის პირებისგან - სახელმწიფო და მთავრობის მეთაურებისგან. ევროპული საბჭოს ფარგლებში სახელმწიფო და მთავრობის მეთაურების შეხვედრები კალენდარული წლის განმავლობაში სულ მცირე 4-ჯერ იმართება, რომელსაც ასევე ესწრებიან ევროპული კომისიის პრეზიდენტი და საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში კავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი. გადაუდებელ შემთხვევებში, შესაძლებელია დამატებითი, ან რიგგარეშე სხდომების გამართვა.

ევროპული საბჭოს კომპეტენციას კავშირის ზოგადი პოლიტიკური მიმართულებებისა და პრიორიტეტების განსაზღვრა წარმოადგენს, იგი კავშირის განვითარების ძირითადი იმპულსია. ევროპული საბჭოს შეხვედრებზე კავშირის კომპეტენციის სფეროებს მიკუთვნებულ საკითხებზე ზოგადი ხასიათის მიმართულებები, პრიორიტეტები და სახელმძღვანელო პრინციპები კონსენსუსის საფუძველზე მიიღება. კონსენსუსის საფუძველზე მიღებულ გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებული მოთხოვნები განსხვავდება ერთხმად მისაღები გადაწყვეტილებისთვის დადგენილი წესისგან. თუ ერთხმად მისაღები გადაწყვეტილებისთვის საჭიროა ყველა წევრის თანხმობა, კონსენსუსისთვის მთავარია, რომ არცერთი წევრი სახელმწიფო არ იყოს გადაწყვეტილების მიღების წინააღმდეგი. ევროპული საბჭო არ იღებს საკანონმდებლო აქტებს. ევროპული საბჭოს ფორმატში მიიღება გადაწყვეტილებები, რომელშიც იდენტიფიცირებულია ევროპული კავშირის საბჭოში განსახილველი საკითხები.

ევროპული საბჭო განსაზღვრავს ევროპული კავშირის საგარეო პოლიტიკას, ხოლო მის მიერ შემუშავებული სახელმძღვანელო პრინციპების განვითარებასა და იმპლემენტაციას კავშირის საბჭო ახორციელებს.

ევროპული საბჭოს შეხვედრებს იწვევს და ხელმძღვანელობს პრეზიდენტი, რომელიც აირჩევა ევროპული საბჭოს მიერ ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობით 2 წლით და 6 თვის ვადით, ხელახალი არჩევის უფლებით. ერთი და იგივე პირი პრეზიდენტად შეიძლება ზედიზედ აირჩეს მხოლოდ ორჯერ. ევროპული საბჭოს პრეზიდენტს უფლება არ აქვს ეკავოს ეროვნული თანამდებობა. იმ შემთხვევაში, თუ ევროპული საბჭოს პრეზიდენტის მხრიდან ადგილი ექნება სერიოზულ გადაცდომას, ევროპული საბჭო უფლებამოსილია ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობით პრეზიდენტი თანამდებობიდან გადააყენოს. იგი საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებისას ვალდებულია იყოს მიუკერძოებელი და დამოუკიდებელი. ევროპული საბჭოს პრეზიდენტი:

- იწვევს და ხელმძღვანელობს ევროპული საბჭოს სხდომებს;
- ევროპული კომისიის პრეზიდენტთან თანამშრომლობით და ზოგად საქმეთა საბჭოს საქმიანობის გათვალისწინებით, უზრუნველყოფს ევროპული საბჭოს საქმიანობის

- უწყვეტობას, განგრძობადობას;
- ევროპულ საბჭოში ხელს უწყობს ერთიანობისა და კონსენსუსის მიღწევას;
- ევროპულ პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას ევროპული საბჭოს თითოეულ შეხვედრაზე განხილული საკითხების თაობაზე;

საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროსთან დაკავშირებულ საკითხებზე სახელმწიფო, ან მთავრობის მეთაურების დონეზე კავშირს ევროპული საბჭოს პრეზიდენტი წარმოადგენს, თუმცა ამ უფლებამოსილების განხორციელებისას იგი არ ხელყოფს საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში კავშირის უმაღლესი წარმომადგენლის კომპეტენციებს.

3. ევროპული კავშირის საბჭო

ევროპული კავშირის საბჭო (კავშირის საბჭო, ან საბჭო) კავშირის ესენციალური გადაწყვეტილებების მიმღები ორგანოა. მასში წარმოდგენილი არიან წევრი სახელმწიფოების მინისტრები. საბჭოს ფორმატში გამართული შეხვედრები მიზნად ისახავს: 1. საკანონმდებლო ინიციატივების განხილვას, მასში ცვლილების შეტანასა და საკანონმდებლო აქტის სახით მიღებას; 2. წევრ სახელმწიფოთა შორის დაგეგმილ რეფორმებზე, განსახორციელებელ მოქმედებებზე კოორდინაციას; 3. ევროპული კავშირის საგარეო პოლიტიკის განსაზღვრას.

კავშირის საბჭო არ წარმოადგენს კოლექტიურ ორგანოს და მის შეხვედრებში მუდმივად ერთი და იგივე სფეროს მინისტრები არ იღებენ მონაწილეობას. საბჭოში მოქმედებს ე.წ. „კონფიგურაციის პრინციპი“, რომლის მიხედვით, საბჭოს სხდომებზე ამა თუ იმ სფეროს მინისტრების დასწრება დამოკიდებულია განსახილველი საკითხების შინაარსზე. ევროპული კავშირის საბჭოში არსებობს 10 კონფიგურაცია, რომელთაგან ერთს თავმჯდომარეობს საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში კავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი, ხოლო დანარჩენს საბჭოს თავმჯდომარე ქვეყანა. ესენია:

- საგარეო საქმეთა საბჭო - თავმჯდომარეობს საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში კავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი;
- ზოგად საქმეთა საბჭო;
- ეკონომიკურ და ფინანსურ საქმეთა საბჭო;
- დასაქმების, სოციალური პოლიტიკის, ჯანმრთელობისა და სამომხმარებლო საქმეთა საბჭო;
- ტრანსპორტის, ტელეკომუნიკაციისა და ენერგეტიკული რესურსების საქმეთა საბჭო;
- სოფლის მეურნეობისა და თევზრეწვის საბჭო;
- გარემოსდაცვითი საბჭო;
- იუსტიციისა და შინაგან საქმეთა საბჭო;
- კონკურენციის საკითხთა საბჭო;
- განათლების, ახალგაზრდობის, კულტურისა და სპორტულ საქმეთა საბჭო.

ევროპული კავშირის საბჭოს თავმჯდომარე სახელმწიფო იცვლება 6 თვეში ერთხელ როტაციის საფუძველზე. ევროპული საბჭოს პრეზიდენტთან შედარებით საბჭოს თავმჯდომარის უფლებამოსილებები საკმაოდ შეზღუდულია. მისი როლი მხოლოდ საბჭოს შეხვედრების ორგანიზებითა და თავმჯდომარეობით შემოიფარგლება. მნიშვნელოვანია ითქვას, რომ საბჭოს საქმიანობის განგრძობადობის, უწყვეტობისა და თანმიმდევრულობის უზრუნველსაყოფად წინასწარ არის განსაზღვრული ორი მომავალი თავმჯდომარე ქვეყანა, რომლებიც მჭიდროდ და ინტენსიურად კოორდინირებენ მოქმედ თავმჯდომარესთან. ისინი ერთობლივად შეიმუშავენ საბჭოს 18 თვის სამოქმედო პროგრამას.

კავშირის საბჭოს გააჩნია შემდეგი ძირითადი უფლებამოსილება:

- იღებს ევროპული კავშირის სამართლებრივ აქტებს (მთავარი საკანონმდებლო ორგანო);
- კოორდინაციას უწევს წევრ სახელმწიფოებს შორის სხვადასხვა სფეროში პოლიტიკის განხორციელებას, მაგ.: ეკონომიკურ სფეროში;
- საბჭო, ევროპული საბჭოს მიერ განსაზღვრული სახელმძღვანელო პრინციპების გათვალისწინებით, აწვითარებს ევროპული კავშირის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკას;
- იღებს გადაწყვეტილებებს საერთაშორისო ორგანიზა-

- ციებთან, ან მესამე სახელმწიფოებთან საერთაშორისო შეთანხმებების დადების თაობაზე;
- საბჭო და ევროპული პარლამენტი ერთობლივად იღებენ კავშირის ბიუჯეტს.

3.1. საკანონმდებლო ორგანო

ევროპული კავშირის საკანონმდებლო აქტების დიდი ნაწილი კავშირის საბჭოსა და პარლამენტის მიერ ერთობლივად ორდინარული საკანონმდებლო პროცედურის ფარგლებში მიიღება. როგორც წესი, საბჭოს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება არ გააჩნია, თუმცა იგი უფლებამოსილია ევროპულ კომისიას მოუწოდოს საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელებისაკენ. გარდა ამისა, კავშირის საბჭო უფლებამოსილია კავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებებით გათვალისწინებულ შემთხვევებში სამართლებრივი აქტები მიიღოს სპეციალური საკანონმდებლო პროცედურის ფარგლებში, სადაც ევროპული პარლამენტის მონაწილეობის ფორმა ლიმიტირებულია.

3.2. წევრ სახელმწიფოებს შორის სხვადასხვა სფეროში პოლიტიკის განხორციელების კოორდინაცია

ევროპულ კავშირში შემაგალი თითოეული სახელმწიფო, მიუხედავად იმისა არის, თუ არა ევროსივრცეში, ეკონომიკური და მონეტარული კავშირის წევრია. ეკონომიკური და მონეტარული კავშირი განსაზღვრავს ევროპული კავშირის ეკონომიკური პოლიტიკის იმპულსებს, რომლის კავშირის მასშტაბით წარმატებით განხორციელება თავისთავად დამოკიდებულია სახელმწიფოებს შორის ეროვნული ეკონომიკური პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში მჭიდრო ურთიერთთანამშრომლობაზე. ამ მიმართულებით კოორდინაცია ხორციელდება ეკონომიკური და ფინანსთა საქმეთა საბჭოში (ეკოფინი).

3.3. საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროს განსაზღვრა

ევროპული კავშირის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროს განსაზღვრა და იმპლემენტაცია ევროპული საბჭოსა და საბჭოს ექსკლუზიური კომპეტენციაა, რომელსაც ისინი ერთობლივად ახორციელებენ. ხსენებულ

სფეროსთან დაკავშირებული საკითხები საგარეო საქმეთა საბჭოს ფორმატში განიხილება, რომელსაც საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში კავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი ხელმძღვანელობს.

ევროპულ კავშირსა და მესამე ქვეყნებს, ან საერთაშორისო ორგანიზაციებს შორის საერთაშორისო ხელშეკრულების დადების თაობაზე გადაწყვეტილებას იღებს კავშირის საბჭო. საერთაშორისო შეთანხმებები შესაძლებელია უკავშირდებოდეს როგორც კომპლექსურ და ფართო (მაგ. ვაჭრობა), ასევე სპეციფიკურ (მეცნიერების, ტექნოლოგიების, ტრანსპორტის, თევზრეწვის და ა.შ) სფეროებს, თუმცა აუცილებელია, რომ ასეთ სფეროში ევროპულ კავშირს გააჩნდეს საერთაშორისო შეთანხმების დადების კომპეტენცია. აღსანიშნავია, რომ საერთაშორისო შეთანხმება, რომლებიც ეხება ორდინარული საკანონმდებლო პროცედურით დასარეგულირებელ საკითხებს საბჭოს თანხმობასთან ერთად, აგრეთვე საჭიროებს ევროპული პარლამენტის თანხმობას.

3.4. ევროპული კავშირის ბიუჯეტის მიღებაში მონაწილეობის უფლება

ლისაბონის ხელშეკრულებით ევროპული პარლამენტი და ევროპული კავშირის საბჭო თანაბრად მონაწილეობენ კავშირის ბიუჯეტის მიღების პროცესში. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 310-ე მუხლის თანახმად, კავშირის ბიუჯეტის მიღების პროცედურა შემდეგ ეტაპებს მოიცავს:

- ევროპული კომისია შეიმუშავებს მომავალი წლის ბიუჯეტის შესახებ პროექტს და განსახილველად წარუდგენს ევროპული კავშირის საბჭოსა და ევროპულ პარლამენტს, არა უმეტეს ყოველი კალენდარული წლის 1 სექტემბრისა;
- ევროპული კავშირის საბჭო, არა უმეტეს 1 ოქტომბრისა ევროპულ პარლამენტს წარუდგენს ბიუჯეტის შესახებ პროექტის თავდაპირველ, ან ცვლილება შეტანილ ვარიანტს;
- ევროპულ პარლამენტს ენიჭება 42 დღიანი ვადა, რათა დაეთანხმოს, ან უარყოს კავშირის საბჭოს მიერ გადაგზავნილი პროექტი. ევროპული პარლამენტის უმოქმედობის შემთხვევაში ბიუჯეტის პროექტი დამტკიცებულად ჩაითვლება იმ სახით, როგორც

საბჭოს მიერ იქნა წარდგენილი. თუ პარლამენტი დაეთანხმება კავშირის საბჭოს მიერ გადაგზავნილ პროექტს, იგი მიღებულად ჩაითვლება. იმ შემთხვევაში, თუკი ევროპული პარლამენტი ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობით ცვლილებას შეიტანს ბიუჯეტის შესახებ პროექტში, იგი ცვლილება შეტანილ ვარიანტს საბჭოსა და კომისიას გადაუგზავნის. საბჭო 10 დღიან ვადაში ეთანხმება, ან უარყოფს ევროპული პარლამენტის მიერ წარმოდგენილ ცვლილებას. უარყოფის შემთხვევაში, ევროპული პარლამენტის პრეზიდენტი და ევროპული კავშირის საბჭოს თავმჯდომარე დაუყოვნებლივ შექმნიან მორიგების კომიტეტს;

- მორიგების კომიტეტში კავშირის საბჭოს წევრები, ან მათი წარმომადგენლები და ევროპული პარლამენტის წევრები თანაბარი რაოდენობით არიან წარმოდგენილნი. კომიტეტს ენიჭება 21 დღიანი ვადა შეთანხმებული, საერთო რედაქციის მისაღებად. თუ კომიტეტი ვერ შეთანხმდება საერთო ტექსტზე, ევროპულმა კომისიამ ბიუჯეტის შესახებ ახალი პროექტი უნდა წარმოადგინოს. მორიგების კომიტეტის ფორმატში შეთანხმების მიღწევის შემთხვევაში, საბჭოსა და პარლამენტს გააჩნიათ 14 დღე, რათა მიიღონ, ან უარყონ პროექტი. თუ ევროპული პარლამენტი მორიგების კომიტეტის მიერ წარმოდგენილ პროექტს დაამტკიცებს, ბიუჯეტი მიღებულად ჩაითვლება, მიუხედავად იმისა, საბჭო დაეთანხმება თუ არა ტექსტს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, კომისია ხელახლა წარადგენს ბიუჯეტის შესახებ პროექტს.

ბიუჯეტის მიღების პროცესის სტაბილიზაციის მიზნით, ევროპული პარლამენტი, ევროპული კავშირის საბჭო და ევროპული კომისია დებენ „მრავალწლიან ინტერინსტიტუციურ შეთანხმებას ბიუჯეტის მიღების თაობაზე“, რომელიც წინმსწრებად განსაზღვრავს, აყალიბებს საბიუჯეტო ხარჯების განაწილების სამოქმედო გეგმასა და ზღვრულ დონეს. ამ ტიპის შეთანხმებები საბჭოს მიერ ერთხმად მიიღება მას შემდეგ, რაც ევროპული პარლამენტი განაცხადებს თანხმობას.

3.5. გადაწყვეტილების მიღება

ლისაბონის ხელშეკრულებით 2014 წლის 1 ნოემბრამდე ძალაში დარჩა ევროპული კავშირის საბჭოში გადაწყვეტილების

მიღების ერთ-ერთი მექანიზმი - კვალიფიციური უმრავლესობის პრინციპი, რომელიც ნიცას ხელშეკრულებით დაინერგა. კვალიფიციური უმრავლესობის პრინციპის მიხედვით, ევროპული კავშირის საბჭოში ხმები მოსახლეობის რაოდენობიდან გამომდინარე იყო გადანაწილებული:

- გერმანია, საფრანგეთი, იტალია, გაერთიანებული სამეფო - 29 ხმა;
- პოლონეთი, ესპანეთი - 27 ხმა;
- რუმინეთი - 14 ხმა;
- ნიდერლანდები - 13 ხმა;
- ბელგია, საბერძნეთი, უნგრეთი, პორტუგალია, ჩეხეთის რესპუბლიკა - 7 ხმა;
- ავსტრია, ბულგარეთი, შვედეთი - 10 ხმა;
- დანია, ხორვატია, ფინეთი, ირლანდია, ლიტვა, სლოვაკეთი - 7 ხმა;
- კვიპროსი, ესტონეთი, ლატვია, ლუქსემბურგი, სლოვენია - 4 ხმა;
- მალტა - 3.
- ჯამში ხმათა რაოდენობა 352-ს შეადგენდა.
- ევროპული კავშირის საბჭოში სამართლებრივი აქტის ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობით მისაღებად უნდა დაკმაყოფილებულიყო შემდეგი პირობები:
- თუ წინადადებას წამოაყენებდა ევროპული კომისია, აუცილებელი იყო სულ მცირე 260 დადებითი ხმა (352-დან; დაახლოებით 73,7%), ამასთან მომხრე ქვეყნები უნდა წარმოადგენდნენ ევროპული კავშირის წევრ სახელმწიფოთა უმრავლესობას;
- თუ წინადადება ინიცირებული იყო კავშირის სხვა ორგანოს, ან წევრი სახელმწიფოების მიერ, აუცილებელი იყო არანაკლებ 260 დადებითი ხმა, ამასთან მომხრე ქვეყანათა რაოდენობა უნდა ყოფილიყო ევროპული კავშირის წევრ სახელმწიფოთა რაოდენობის სულ მცირე ორი მესამედი;

გარდა ამისა, გემოალნიშნულ, ორივე შემთხვევაში, მომხრე ქვეყანათა მოსახლეობის რაოდენობა უნდა ყოფილიყო კავშირის მთლიანი მოსახლეობის რაოდენობის 62%-ი.

თუ კავშირის წევრი სახელმწიფო თავს შეიკავებდა კენჭისყრაში მონაწილეობისგან, აქტის მისაღებად ერთი მხრივ, საჭირო იქნებოდა კავშირის წევრი სახელმწიფოების მთლიანი რაოდენობის

დენობის 73,7%-ის ტოლფასი სახელმწიფოთა რაოდენობის თანხმობა და მეორე მხრივ, მომხრე სახელმწიფოთა მოსახლეობის რაოდენობა უნდა ყოფილიყო ევროპული კავშირის მთლიანი მოსახლეობის სულ მცირე 62%-ი.

შესაბამისად, თუკი ევროპული კომისიის მიერ წამოყენებული წინადადების საწინააღმდეგოდ მიცემულ ხმათა რაოდენობა 93-ი იყო, ან წინადადების წინააღმდეგ ხმას მისცემდა სახელმწიფოთა უმრავლესობა, იგი მიუღებლად ჩაითვლება.

კავშირის სხვა სუბიექტის მიერ წამოყენებული ინიციატივა არ ჩაითვლებოდა მიღებულად, თუ წევრ სახელმწიფოთა ერთ მესამედზე მეტი ხმას მისცემდა მის საწინააღმდეგოდ, ან იმ სახელმწიფოთა მოსახლეობის რაოდენობა, რომლებიც მას მხარს არ დაუჭერდა კავშირის მთლიანი მოსახლეობის 38%-ზე მეტი იქნებოდა.

ლისაბონის ხელშეკრულების თანახმად, 2014 წლის 1 ნოემბრიდან 2017 წლის 31 მარტამდე ევროპული კავშირის საბჭოში გადაწყვეტილებები მიიღება ხმათა ორმაგი კვალიფიციური უმრავლესობით, რაც გულისხმობს თითოეული წევრი სახელმწიფოსათვის 1 ხმის მინიჭებას. კვალიფიციური უმრავლესობის ძველი მოდელი იმოქმედებს იმ შემთხვევაში, თუ ამას რომელიმე წევრი სახელმწიფო მოითხოვს.

ორმაგი კვალიფიციური უმრავლესობის რეჟიმის მიხედვით, საბჭოში ევროპული კომისიის, ან საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში კავშირის უმაღლესი წარმომადგენლის ინიციატივის მისაღებად საჭიროა კავშირის წევრ სახელმწიფოთა 55%-ის თანხმობა, რომელთა მოსახლეობის რაოდენობა უნდა შეადგენდეს კავშირის მოსახლეობის მთლიანი რაოდენობის სულ მცირე 65%-ს. თუ კავშირის რომელიმე წევრი სახელმწიფო თავს შეიკავებს კენჭისყრაში მონაწილეობისგან, ინიციატივის მისაღებად კვლავ იქნება აუცილებელი ზემოაღნიშნული ორივე წესის დაკმაყოფილება.

ორმაგი კვალიფიციური უმრავლესობის მოდელის თანახმად, ევროპული კომისიის, ან საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში კავშირის უმაღლესი წარმომადგენლის ინიციატივის დაბლოკვის საშუალება აქვს კავშირის სულ მცირე 4 სახელმწიფოს, რომელთა მოსახლეობის რაოდენობა

უნდა იყოს კავშირის მოსახლეობის მთლიანი რაოდენობის სულ მცირე 35%-ზე მეტი (ინიციატივის დაბლოკვის მექანიზმის ამ ფორმით დანერგვა განხორციელდა იმ მიზნით, რომ საფრანგეთს, გერმანიასა და გაერთიანებულ სამეფოს, რომელთა მოსახლეობის მთლიანი რაოდენობა შეადგენს კავშირის მოსახლეობის მთლიანი რაოდენობის 35%-ზე მეტს, არ გააჩნდეთ ინიციატივის დაბლოკვის შესაძლებლობა).

იმ შემთხვევაში, თუ წინადადება ინიცირებულია არა ევროპული კომისიის, ან საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში კავშირის უმაღლესი წარმომადგენლის, არამედ ევროპული კავშირის სხვა ორგანოს, ან წევრი სახელმწიფოების მიერ, იგი მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს კავშირის წევრ სახელმწიფოთა 72%, რომელთა მოსახლეობის რაოდენობა უნდა იყოს კავშირის მოსახლეობის მთლიანი რაოდენობის სულ მცირე 65%.

2017 წლის 1 აპრილიდან საბჭოში გადაწყვეტილების ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობით მიღების მოდელი საბოლოოდ ჩანაცვლდება ორმაგი კვალიფიციური უმრავლესობის რეჟიმით.

4. ევროპული კომისია

ევროპული კომისია პოლიტიკურად დამოუკიდებელი ინსტიტუციონალური ორგანოა, რომელიც წარმოადგენს და იცავს მხოლოდ ევროპული კავშირის ინტერესებს. კომისიას ხშირად მოიხსენიებენ, როგორც ინტეგრაციის „მამოძრავებელ ძალას“. მართლაც, საკმაოდ ბევრ სფეროსა და საკითხში იგი კავშირის საციცოცხლო იმპულსია. მაგალითად, მხოლოდ კომისიას აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, იგი სხვადასხვა სფეროში შეიმუშავებს სამოქმედო პროგრამებსა და გეგმებს და რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, კომისია პასუხისმგებელია კავშირის საბჭოსა და ევროპული პარლამენტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების იმპლემენტაციაზე. ამასთანავე, კომისიის კომპეტენციას განეკუთვნება კავშირის საერთაშორისო ურთიერთობებში წარდგენა, თუმცა გამონაკლისია საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფერო, რომლის ფარგლებშიც მოქმედება მხოლოდ საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში კავშირის უმაღლესი წარმომადგენლის უფლებამოსილებაა.

4.1. ევროპული კომისიის შემადგენლობა

ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-17 მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, ევროპული კომისიის წევრთა რაოდენობა უნდა შეადგენდეს წევრ სახელმწიფოთა სრული რაოდენობის ორ მესამედს, რომელთა შორისაა კომისიის პრეზიდენტი და საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში კავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი. კომისიის კომპოზიციის ამ წესის შეცვლა შესაძლებელია ევროპული საბჭოს მიერ ერთხმად მიღებული გადაწყვეტილების საფუძველზე. ევროპული საბჭოს 2013 წლის 22 მაისის გადაწყვეტილებით ევროპულ კავშირში 30-ე სახელმწიფოს გაწევრიანებამდე კომისიის წევრთა რაოდენობა კვლავ განისაზღვრება კავშირის წევრ სახელმწიფოთა რაოდენობის შესაბამისად. ევროპული კომისიის წევრთა რაოდენობის განსაზღვრის ორივე წესი კომისიის წევრობის უფლებას მხოლოდ კავშირის წევრი სახელმწიფოების მოქალაქეებს ანიჭებს. კომისიის წევრების არჩევა კავშირში 30-ე სახელმწიფოს გაწევრიანების შემდეგ როტაციის საფუძველზე განხორციელდება. ამასთანავე, აუცილებელი იქნება გეოგრაფიული და დემოგრაფიული ასპექტების გათვალისწინება.

კომისიის წევრი ვალდებულია მხოლოდ კავშირის ინტერესების შესაბამისად იმოქმედოს, მას ეროვნული ხელისუფლებისგან ინსტრუქციების მიღება ეკრძალება.

ევროპულ კომისიას ჰყავს პრეზიდენტი და 8 ვიცე-პრეზიდენტი, რომელთაგანაც ერთ-ერთი საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში კავშირის უმაღლესი წარმომადგენელია.

4.2. ევროპული კომისიის დამტკიცება

ევროპული კომისიის დამტკიცების პროცედურა სამ ეტაპს მოიცავს:

- ევროპული კომისიის პრეზიდენტის არჩევას;
- ევროპული კომისიის წევრობის კანდიდატების შერჩევას;
- ევროპული კომისიისთვის, როგორც კოლეგიური ორგანოსთვის ნდობის გამოცხადებას.

კომისიის პრეზიდენტი აირჩევა ევროპული პარლამენტის მიერ ხმათა უმრავლესობით ევროპული საბჭოს წარდგინების საფუძველზე. ევროპული საბჭო კომისიის პრეზიდენტობის კანდიდატის შერჩევასას მხედველობაში იღებს ევროპული პარლამენტის არჩევნების შედეგებს. ევროპული კავშირის საბჭო კომისიის პრეზიდენტთან კონსულტაციის შემდეგ შეარჩევს კომისიის წევრობის კანდიდატებს.

კომისიის წევრობის კანდიდატების დასახელების უფლება გააჩნიათ წევრ სახელმწიფოებს. კომისიის შემადგენლობა (კომისიის პრეზიდენტი, საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში კავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი (კავშირის უმაღლეს წარმომადგენელს კომისიის პრეზიდენტთან შეთანხმებით 5 წლის ვადით თანამდებობაზე ნიშნავს ევროპული საბჭო ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობით) და კომისიის წევრობის კანდიდატები) ნდობის გამოცხადების მიზნით ევროპულ პარლამენტს წარედგინება. პარლამენტის მიერ ნდობის გამოცხადების შემდეგ კომისიას, როგორც კოლექტიურ ორგანოს, ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობით 5 წლის ვადით ევროპული საბჭო ამტკიცებს.

4.3. ევროპული კომისიისთვის უნდობლობის გამოცხადება

კომისია პოლიტიკურად ანგარიშვალდებულია ევროპული პარლამენტის წინაშე, რომელსაც ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 234-ე მუხლის შესაბამისად უფლება აქვს მას, როგორც კოლექტიურ ორგანოს უნდობლობა გამოუცხადოს, რაც გამოიწვევს თითოეული წევრის, მათ შორის ევროპული კომისიის პრეზიდენტისა და საგარეო საქმეთა უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში კავშირის უმაღლესი წარმომადგენლის თანამდებობიდან გადაყენებას. ევროპული პარლამენტი კომისიისთვის უნდობლობის გამოცხადების საკითხს კენჭს უყრის მისი აღძვრიდან სამი დღის შემდეგ. ევროპული კომისია გადაყენებულად ჩაითვლება, თუ კენჭისყრაში მონაწილეობას მიიღებს ევროპული პარლამენტის სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი და კომისიისთვის უნდობლობის გამოცხადებას ღია კენჭისყრაზე მხარს დაუჭერს დამსწრე პირთა ორი მესამედი.

4.4. ევროპული კომისიის პრეზიდენტი

ევროპული საბჭო ევროპული პარლამენტის არჩევნების შედეგების მხედველობაში მიღებითა და შესაბამისი კონსულტაციების საფუძველზე, ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობით ევროპულ პარლამენტს წარუდგენს ევროპული კომისიის პრეზიდენტის კანდიდატურას. კომისიის პრეზიდენტი არჩეულად ჩაითვლება, თუ კანდიდატს მხარს დაუჭერს ევროპული პარლამენტის წევრთა უმრავლესობა. იმ შემთხვევაში თუ კომისიის პრეზიდენტობის კანდიდატი ვერ მიიღებს ხმათა საჭირო რაოდენობას, ევროპული საბჭო 1 თვის ვადაში ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობით

ევროპულ პარლამენტს წარუდგენს კომისიის პრეზიდენტის ახალ კანდიდატურას, რომლის ასარჩევად დადგენილია იგივე პროცედურა. პრეზიდენტი აირჩევა 5 წლის ვადით, ხელახალი არჩევის უფლებით. ევროპული კომისიის პრეზიდენტი:

- მონაწილეობს კომისიის წევრების კანდიდატების შერჩევაში;
- განსაზღვრავს კომისიის საქმიანობის სახელმძღვანელო პრინციპებს;
- განსაზღვრავს კომისიის ორგანიზაციულ სტრუქტურას;
- უზრუნველყოფს კომისიის, როგორც კოლექტიური ორგანოს ერთიანობას,
- საქმიანობის ეფექტიანობასა და თანმიმდევრულობას;
- კომისიის შემადგენლობიდან ნიშნავს კომისიის ვიცე-პრეზიდენტებს (გარდა საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში კავშირის უმაღლესი წარმომადგენლისა, რომელიც თანამდებობრივად არის ევროპული კომისიის პირველი ვიცე-პრეზიდენტი);
- წევრებს შორის ერთპიროვნულად ანაწილებს კომპეტენციებს (სფეროებს). გარდა ამისა, საჭიროების შემთხვევაში იგი უფლებამოსილია განახორციელოს კომისიის წევრისათვის მინიჭებული კომპეტენციის სხვა წევრზე დელეგირება;
- უფლებამოსილია მოუწოდოს კომისიის წევრს თანამდებობიდან გადადგომისაკენ, რომელიც იძულებულია მის მოთხოვნას დაემორჩილოს (აღნიშნული წესი არ ვრცელდება საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში კავშირის უმაღლეს წარმომადგენელზე).

4.5. საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში კავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი

საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში კავშირის უმაღლესი წარმომადგენლის თანამდებობა ლისაბონის ხელშეკრულებით დაფუძნდა (ამ თანამდებობით ჩანაცვლდა საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში კავშირის უმაღლესი წარმომადგენლის პოსტი, რომელიც ex officio ეკავა ევროპული კავშირის საბჭოს გენერალურ მდივანს). უმაღლესი წარმომადგენელი თანამდებობრივად არის ევროპული კომისიის პირველი ვიცე-პრეზიდენტი და ევროპული კავშირის საბჭოს ერთ-ერთი კონფიგურაციის - საგარეო საქმეთა საბჭოს თავმჯდომარე.

საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში კავშირის უმაღლეს წარმომადგენელს ევროპული კომისიის პრეზიდენტთან შეთანხმებით 5 წლის ვადით ნიშნავს ევროპული საბჭო ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობით, რომელიც ევროპული კომისიის პრეზიდენტთან და კომისიის წევრობის კანდიდატებთან ერთად დასამტკიცებლად წარედგინება ევროპულ პარლამენტს. უმაღლესი წარმომადგენელი კომისიის ერთადერთი წევრია, რომელსაც კომისიის პრეზიდენტი თანამდებობის დატოვებას ვერ აიძულებს. მას უფლებამოსილება ვადამდე შეუწყდება თუ:

- ევროპული პარლამენტი კომისიის შემადგენლობას უნდობლობას გამოუცხადებს;
- ევროპული კომისიის პრეზიდენტის თანხმობის საფუძველზე ევროპული საბჭო თანამდებობიდან გაათავისუფლებს.

საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში კავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი:

- უზრუნველყოფს საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში კავშირის მოქმედების ერთიანობას, ეფექტიანობასა და თანმიმდევრულობას საბჭოსთან და ევროპულ კომისიასთან თანამშრომლობის საფუძველზე;
- საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროსთან დაკავშირებულ საკითხებზე მხარს უჭერს კავშირის საბჭოს საქმიანობას;

- საბჭოს დავალებით ახორციელებს მესამე სახელმწიფოებთან პოლიტიკურ დიალოგს;
- საბჭოსთან და კავშირის წევრ სახელმწიფოებთან ერთად უზრუნველყოფს საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში მიღებული გადაწყვეტილების აღსრულებას;
- საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროსთან დაკავშირებულ საკითხებზე წარმოადგენს კავშირს საერთაშორისო დონეზე, მათ შორის გაეროს უშიშროების საბჭოში;
- წამოაყენებს კავშირის სპეციალური წარმოადგენლების დანიშვნის შესახებ ინიციატივას და სხვა.

კავშირის უმაღლეს წარმომადგენელს საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებისას მხარს უჭერს საგარეო საქმეთა ევროპული სამსახური.

4.6. ევროპული კომისიის ფუნქციები

კომისიას მინიჭებული აქვს ოთხი ძირითადი ფუნქცია: კომისია შეიმუშავებს საკანონმდებლო ინიციატივებს და განსახილველად წარუდგენს საბჭოსა და პარლამენტს; წარმართავს ევროპული კავშირის პოლიტიკასა (გამონაკლისია საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფერო) და ახორციელებს ბიუჯეტის ხარჯვაზე კონტროლს; უზრუნველყოფს ევროპული კავშირის სამართლის აღსრულებას (მართლმსაჯულების სასამართლოსთან ერთად); ევროპულ კავშირს წარმოადგენს საგარეო ურთიერთობებში.

4.6.1. საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება

ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების თანახმად, ევროპულ კომისიას მონოპოლიზირებული აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება. მხოლოდ კომისია არის უფლებამოსილი შეიმუშავოს საკანონმდებლო ინიციატივები და პარლამენტსა და საბჭოს განსახილველად წარუდგინოს.

ევროპული კომისია იმ სფეროებთან მიმართებაში, რომლებშიც კავშირს ექსკლუზიური კომპეტენცია არ გააჩნია, საკანონმდებლო ინიციატივას წარადგენს მხოლოდ მაშინ, თუ თვლის, რომ ეროვნულ, რეგიონულ, ან ადგილობრივ

დონეზე ვერ განხორციელდება არსებული პრობლემის უფრო ეფექტიანად გადაჭრა, ვიდრე კავშირის დონეზე. აღნიშნული წარმოადგენს სუბსიდიურობის პრინციპის გამოხატულებას, რომლის თანახმადაც, დასახული მიზნის მიღწევის საშუალება ხელისუფლების ვერტიკალის ქვედა დონეს აქვს მინიჭებული. თუკი ევროპული კომისია არჩევანს შეაჩერებს და გადაწყვეტს, რომ იმ სფეროებში, სადაც კავშირსა და წევრ სახელმწიფოებს ერთობლივი კომპეტენცია გააჩნიათ და კავშირის დონეზე მიზანი საკმარისად და ეფექტიანად იქნება მიღწეული, შეიმუშავებს იმგვარ საკანონმდებლო ინიციატივას, რომელიც ფართო ჯგუფების ინტერესებს მაქსიმალურად დააკმაყოფილებს.

4.6.2. ევროპული კავშირის საშინაო პოლიტიკის წარმართვისა და ბიუჯეტის ხარჯვაზე კონტროლის უფლება

ევროპული კომისია როგორც კავშირის აღმასრულებელი ფუნქციების განმახორციელებელი ორგანო არა მხოლოდ უფლებამოსილი, არამედ ვალდებულიცაა ერთი მხრივ, წარმართოს ევროპული კავშირის საშინაო პოლიტიკა (გამონაკლისია საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფერო), უზრუნველყოს პარლამენტისა და საბჭოს მიერ მიღებული სამოქმედო გეგმების, პროგრამების განხორციელება და მეორე მხრივ, ზედამხედველობა გაუწიოს ბიუჯეტის ხარჯვის მიზნობრიობას. ევროპული კავშირის ბიუჯეტში აკუმულირებული თანხის ნაწილი იხარჯება ეროვნული და რეგიონული ხელისუფლების მიერ, რაც თავისთავად საჭიროებს შესაბამისი მაკონტროლებელი სუბიექტისა და მექანიზმის არსებობას.

4.6.3. ევროპული კავშირის სამართლის აღსრულება

კომისიისა და ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ტანდემი პასუხისმგებელი არიან წევრ სახელმწიფოთა მიერ ევროპული კავშირის სამართლის შესაბამის, სათანადო შესრულებასა და გამოყენებაზე. თუ ევროპული კომისია აღმოაჩენს, რომ ევროპული კავშირის რომელიმე წევრი ქვეყანა არ, ან არასწორად იყენებს კავშირის სამართლებრივ აქტებს და აქედან გამომდინარე არ ასრულებს დაკისრებულ ვალდებულებებს, იგი ვითარების გამოსწორებას ეცდება შემდგენიარად: იწყებს სამართლებრივ პროცედურას, რომელიც ცნობილია „დარღვევის პროცედურის“ სახელწოდებით. „დარღვევის პროცედურის“ შესაბამისად,

კომისია ევროპული კავშირის სამართლის დამრღვევ სახელმწიფოს უგზავნის ოფიციალურ წერილს, სადაც ახსნილი, მოტივირებული და განმარტებულია, თუ რატომ განიხილავს იგი, ადრესატი სახელმწიფოს მიერ კავშირის სამართლის დარღვევას და ამავდროულად, მისგანაც მოითხოვს ამომწურავი, დასაბუთებული პასუხის გაცემას. ამის შემდეგ, თუკი სახელმწიფო თავს არ შეიკავებს და გააგრძელებს კავშირის სამართლიდან მომდინარე ვალდებულებების შეუსრულებლობას, კომისია სათანადო პროცედურის დაცვით მიმართავს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს, რომელსაც დამრღვევი სახელმწიფოსათვის სანქციის დაკისრების უფლება გააჩნია.

4.6.4. საგარეო ურთიერთობებში ევროპული კავშირის წარდგენა

როგორც აღინიშნა საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში კავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი იმავდროულად ევროპული კომისიის ვიცე-პრეზიდენტია. იგი უფლებამოსილია საგარეო ურთიერთობებში წარადგინოს და დაიცვას კავშირის ინტერესები. თუმცა, საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში კავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი უფლებამოსილებებს ახორციელებს კავშირის საბჭოს ფორმატში, რადგანაც ამ სფეროში გადაწყვეტილების მიღება ევროპული საბჭოსა და კავშირის საბჭოს კომპეტენციაა. შესაბამისად, გამონაკლისია მხოლოდ საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფერო, საგარეო ურთიერთობების დანარჩენ სფეროებში კომისიას აქვს მინიჭებული პოლიტიკის ძირითადი, მთავარი წარმმართველის როლი, მაგალითად: სავაჭრო პოლიტიკასა და ჰუმანიტარული დახმარების სფეროში. ამ მიმართულებებში ევროპული კომისია მოქმედებს, როგორც კავშირის „სპიკერი“, იგი 28 წევრ სახელმწიფოს საშუალებას აძლევს საკუთარი ინტერესები დაიცვან საერთო სუბიექტის მეშვეობით, მაგ. ისეთ საერთაშორისო ორგანიზაციაში, როგორცაა მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაცია.

5. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო

სამართლებრივი წესრიგის დაცვის, განვითარებისა და სტაბილურობის შესანარჩუნებლად არ არის საკმარისი მხოლოდ სამართლებრივი აქტების მიღება/გამოცემა და აღსრულება. სამართლებრივი სისტემა, როგორც მუდმივად განვითარებაში,

დინამიკაში მყოფი სუბსტანცია საჭიროებს დამოუკიდებელი, აპოლიტიკური ინსტიტუციონალური ორგანოს მიერ ზედამხედველობას, რომელიც უზრუნველყოფს მის მართებულ, სწორ განვითარებას. შესაბამისად, ევროპული კავშირის მართლწესრიგისთვისაც აუცილებელია ამგვარი ინსტიტუტის არსებობა, მით უფრო, რომ კავშირის სამართლის მოქმედების არეალი არის არა რომელიმე კონკრეტული სახელმწიფოს, არამედ 28 ქვეყნის სამართლებრივი სისტემა. გარდა ამისა, ევროპული კავშირის სამართალი არ გამოირჩევა ამა თუ იმ საკითხების ამომწურავი, სრული რეგულირებით, თუმცა მისი „პრეტენზია“ ამ კუთხით საკმაოდ დიდია. აქედან გამომდინარე, კავშირში შექმნილია მართლმსაჯულების ორგანო, რომელმაც დაფუძნებიდან დღემდე ევროპული კავშირის სამართლებრივ სისტემას ფუნდამენტური საფუძელი ჩაუყარა.

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ამოცანაა უზრუნველყოს კავშირის სამართლის დაცვა. მას გააჩნია კომპეტენცია მიიღოს გადაწყვეტილებები წევრი სახელმწიფოების, ორგანოების, ფიზიკური და იურიდიული პირების მიერ შეტანილ სარჩელებზე ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ შემთხვევებში. კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს წინაშე არსებული ათასობით განსახილველი საქმიდან გამომდინარე იგი დაყოფილია ორ ძირითად ორგანოდ: 1. მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო; 2. საერთო სასამართლო. კავშირში დროებით შექმნილია სპეციალური სასამართლო - „საჯარო სამსახურის ტრიბუნალი“, რომელიც განიხილავს ევროპულ კავშირსა და კავშირის საჯარო მოხელეთა შორის წარმოშობილ დავებს.

5.1. კომპეტენცია

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს კომპეტენცია საკმაოდ ფართო და მოცულობითია, თუმცა, სამართალწარმოებაში ძირითადად განიხილება 4 სახის საკითხი:

წინასწარი გადაწყვეტილების პროცედურა - ეროვნული სასამართლოები ვალდებულნი არიან წევრ სახელმწიფოთა მართლწესრიგში უზრუნველყონ კავშირის სამართლის სათანადო, შესაბამისი გამოყენება. თუ ეროვნულ სასამართლოს საქმის განხილვის პროცესში ეჭვი შეეპარება კავშირის სამართლის მოქმედებასა, ან მიზნობრივ ინტერპრეტაციაში,

უფლებამოსილია და ზოგიერთ შემთხვევაში ვალდებულებაცაა შეკითხვით მიმართოს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს³¹. კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ წინასწარი გადაწყვეტილების პროცედურის ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილება განსახილველ საქმესთან მიმართებაში მავალბელი ხასიათისაა. ამასთანავე უნდა აღინიშნოს, რომ მისი მხედველობაში მიღება და გათვალისწინება სავალდებულოა სხვა საქმეების განხილვის პროცესშიც. ხსენებული პროცედურა ფუძემდებლურ როლს ასრულებს ევროპული კავშირის სამართლის განვითარებაში. ხელშეკრულების დარღვევის შესახებ სარჩელების განხილვა - ევროპული კომისია, ან წევრი სახელმწიფო (იშვიათ შემთხვევაში) უფლებამოსილია განახორციელოს ხელშეკრულების დარღვევის შესახებ სარჩელის ინიცირება, თუ მას გააჩნია გონივრული, დასაბუთებული ვარაუდი იმისა, რომ რომელიმე წევრი სახელმწიფო არ ასრულებს კავშირის სამართლის მიერ მასზე დაკისრებულ ვალდებულებას. თუკი სასამართლო წარდგენილი მტკიცებულებების საფუძველზე მიიღებს გადაწყვეტილებას სარჩელის წარმომდგენი სუბიექტის სასარგებლოდ, ევროპული კავშირის სამართლის დამრღვევი სახელმწიფო ვალდებულია აღმოფხვრას კავშირის სამართლის დარღვევა, სხვა შემთხვევაში მას ფინანსური ჯარიმა დაეკისრება. ბათილობის შესახებ სარჩელები - თუ ევროპული კავშირის წევრ სახელმწიფოებს, საბჭოს, კომისიას, ან განსაზღვრული პირობების არსებობისას ევროპულ პარლამენტს მიაჩნიათ, რომ ევროპული კავშირის სამართლებრივი აქტი ფორმალური, ან მატერიალური თვალსაზრისით არის არაკანონიერი ხასიათის, უფლება აქვთ მიმართონ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მისი ბათილად ცნობის თაობაზე. ბათილობის შესახებ სარჩელის შეტანა ასევე შეუძლიათ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს, იმ შემთხვევებში, როდესაც სადავო სამართლებრივი აქტი პირდაპირ, უშალოდ და უარყოფითად გემოქმედებს მათ კანონიერ ინტერესზე. უმოქმედობის შესახებ სარჩელები - ევროპული კავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებების მიხედვით, ევროპული პარლამენტი, კავშირის საბჭო და ევროპული კომისია ვალდებულნი არიან მიიღონ ზუსტი, მკაფიო გადაწყვეტილებები ყოველი კონკრეტული გარემოებიდან გამომდინარე, რათა მათი უმოქმედობით ზიანი არ მიაღვეს კავშირის სხვა სუბიექტებს. თუ ისინი ამგვარად არ იმოქმედებენ, წევრ

31 აღსანიშნავია, რომ წინასწარი გადაწყვეტილების პროცედურის ფარგლებში ძირითად შემთხვევაში საქმეს განხილავს მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო.

სახელმწიფოებს, ევროპული კავშირის სხვა ინსტიტუტებს და ზოგიერთ შემთხვევაში ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს უფლება აქვთ კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიმართონ უმოქმედობის შესახებ სარჩელით. სასამართლოს მიერ სასარჩელო მოთხოვნის დაკმაყოფილების შემთხვევაში კავშირის ზემოხსენებულ ორგანოებს ეკისრებათ ვალდებულება აღმოფხვრან უმოქმედობით გამოწვეული ზიანი და განახორციელონ შესაბამისი მოქმედებები.

5.2. მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო

მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო შეიქმნა 1952 წელს ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულებით. სასამართლოში კავშირის თითოეული წევრი სახელმწიფოდან ერთი მოსამართლეა წარმოდგენილი. მოსამართლეებს საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებისას მხარს უჭერს 8 გენერალური ადვოკატი (გენერალურ ადვოკატთა რაოდენობა მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მოთხოვნით შესაძლებელია 11-მდე გაიზარდოს), რომლებიც განსახილველ საქმეებზე დასაბუთებულ მოსაზრებებს წარმოადგენენ. მათი მოსაზრებები საჯაროა, რაც გამორიცხავს გენერალური ადვოკატების მიუკერძოებლობასა და დამოუკიდებლობაში ეჭვის შეტანას.

მოსამართლეობისა და გენერალური ადვოკატობის კანდიდატების შერჩევასა წევრმა სახელმწიფომ უნდა გაითვალისწინოს შემდეგი კრიტერიუმები:

- კანდიდატს უნდა გააჩნდეს უმაღლეს ეროვნულ სასამართლოში მუშაობის გამოცდილება, ან უნდა აკმაყოფილებდეს უმაღლეს ეროვნულ სასამართლოში მოსამართლედ გამწესებისათვის დადგენილ მოთხოვნებს; ან
- კანდიდატი უნდა იყოს წარმდგენი სახელმწიფოს სამართლის ექსპერტი და თავისუფლად ფლობდეს წარმდგენი ქვეყნის სახელმწიფო ენას.

მოსამართლეები ინიშნებიან წევრ სახელმწიფოთა ერთობლივი გადაწყვეტილების საფუძველზე 6 წლის ვადით, ხელახალი დანიშვნის უფლებით მას შემდეგ, რაც მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოსა და საერთო სასამართლოს ყოფილი მოსამართლეებისგან, უმაღლესი ეროვნული სასამართლოების

მოსამართლეებისგან დასამართლის ექსპერტებისგან შემდგარი პანელი (7 წევრი) წარადგენს კანდიდატის მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მოსამართლეობისათვის დადგენილ კრიტერიუმებთან შესაბამისობის შესახებ მოსაზრებებს. მოსამართლეები საკუთარი რიგებიდან 3 წლის ვადით ირჩევენ პრეზიდენტს და ვიცე-პრეზიდენტს, ხელახალი არჩევის უფლებით.

საქმის მნიშვნელობის, სირთულისა და განსაკუთრებული ხასიათის გათვალისწინებით, სასამართლოში შექმნილია 3 ან 5 მოსამართლისგან შემდგარი პალატები, დიდი პალატა 13 მოსამართლის შემადგენლობით და მოსამართლეთა სრული შემადგენლობის პალატა.

5.3. საერთო სასამართლო

საერთო სასამართლო 1988 წელს ერთიანი ევროპული აქტის საფუძველზე ჩამოყალიბდა. თავდაპირველად მას ეწოდებოდა პირველი ინსტანციის სასამართლო. მისი დაფუძნების მიზანს კავშირის სამართლის დაცვა, სწორად ინტერპრეტაციისა და გამოყენების უზრუნველყოფა, საქმეებით გადატვირთული მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს საქმიანობის შემსუბუქება წარმოადგენდა.

ლისაბონის ხელშეკრულებით პირველი ინსტანციის სასამართლოს სახელწოდება შეეცვალა და ეწოდა საერთო სასამართლო, თუმცა მის სტატუსსა და კომპეტენციებს ცვლილება არ შეხებია. იგი კვლავ პირველი ინსტანციის სასამართლოა, რომლის გადაწყვეტილებები კავშირის სამართლით დადგენილ შემთხვევებში ექვემდებარება მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოში აპელაციას.

საერთო სასამართლოში კავშირის თითოეული წევრი სახელმწიფოდან ერთი მოსამართლეა წარმოდგენილი. მოსამართლეობის კანდიდატების შერჩევისას წევრმა სახელმწიფომ უნდა გაითვალისწინოს ორი ძირითადი კრიტერიუმი:

- კანდიდატს უნდა გააჩნდეს უმაღლეს ეროვნულ სასამართლოში მუშაობის გამოცდილება; ან
- უნდა აკმაყოფილებდეს უმაღლეს ეროვნულ სასამართლოში მოსამართლედ გამწესებისათვის დადგენილ მოთხოვნებს;

- გამორიცხული უნდა იყოს კანდიდატის მიუკერძოებლობასა და დამოუკიდებლობაში ეჭვის შეტანა.

საერთო სასამართლოს მოსამართლეები ინიშნებიან წევრ სახელმწიფოთა ერთობლივი გადაწყვეტილების საფუძველზე 6 წლის ვადით, ხელახალი დანიშვნის უფლებით მას შემდეგ, რაც მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს, საერთო სასამართლოს ყოფილი მოსამართლეებისგან, უმაღლესი ეროვნული სასამართლოების მოსამართლეებისგან და სამართლის ექსპერტებისგან შემდგარი პანელი (7 წევრი) წარადგენს კანდიდატის საერთო სასამართლოს მოსამართლეობისათვის დადგენილ კრიტერიუმებთან შესაბამისობის შესახებ მოსაზრებებს.

საერთო სასამართლოს მოსამართლეები საკუთარი რიგებიდან ირჩევენ პრეზიდენტს 3 წლის ვადით, ხელახალი არჩევის უფლებით. სასამართლო ნიშნავს რეგისტრატორს, რომელიც ადმინისტრაციულ ფუნქციებს ახორციელებს. სასამართლო მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოსთან შეთანხმებით იღებს პროცედურის წესებს, რომელსაც ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობით ამტკიცებს კავშირის საბჭო.

სასამართლოში შექმნილია 3 ან 5 მოსამართლისგან შემდგარი პალატები, 13 მოსამართლისგან შემდგარი პალატა და მოსამართლეთა სრული შემადგენლობის პალატა. საერთო სასამართლოში გენერალური ადვოკატის თანამდებობა არ არსებობს, თუმცა შესაძლებელია მოსამართლეს დაევალოს გენერალური ადვოკატის ფუნქციის შესრულება.

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 256-ე მუხლის თანახმად, საერთო სასამართლო უფლებამოსილია განიხილოს:

- სარჩელები ან განცხადებები, რომელთა წარდგენის საფუძველია ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 263-ე, 265-ე, 268-ე, 270-ე და 272-ე მუხლები (გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც სარჩელი ან განცხადება სპეციალიზებული სასამართლოს ქვემდებარეა, ან კავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებები შესაბამისი სარჩელის, ან განცხადების განხილვის უფლებამოსილებას მხოლოდ მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოს ანიჭებს);

- სპეციალიზებული სასამართლოს გადაწყვეტილებების გასაჩივრების შესახებ სარჩელები;
- შუალედური ღონისძიებების გამოყენების შესახებ განცხადებები;
- ევროპული კავშირის კონკურენციის სამართლის ნორმების გამოყენებასთან დაკავშირებული დავები;
- არბიტრაჟის გადაწყვეტილებების გასაჩივრების შესახებ სარჩელები, თუ ხელშეკრულება დადებულია ევროპული კავშირის სახელით, ან ხელშეკრულების ერთ-ერთი მხარეა ევროპული კავშირი.

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს სტატუსით განსაზღვრულ შემთხვევებში, საერთო სასამართლო უფლებამოსილია წინასწარი გადაწყვეტილების პროცედურის ფარგლებში განიხილოს ეროვნული სასამართლოების შეკითხვები. თუ საერთო სასამართლო მიიჩნევს, რომ ეროვნული სასამართლოს მიერ დასმულ შეკითხვაზე პასუხი ზემოქმედებას იქონიებს კავშირის სამართლის ერთიანობაზე, ან თანამიმდევრულობაზე, იგი შეკითხვას განსახილველად მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოს გადაუგზავნის.

5.4. ევროპული კავშირის საჯარო სამსახურის ტრიბუნალი

ევროპული კავშირის საბჭოს 2004 წლის 2 ნოემბრის გადაწყვეტილებით³² კავშირში დროებით შექმნილია სპეციალიზებული სასამართლო - ევროპული კავშირის საჯარო სამსახურის ტრიბუნალი, რომელიც განიხილავს:

- ევროპულ კავშირსა და კავშირის საჯარო მოხელეთა შორის წარმოშობილ დავებს;
- ევროპული კავშირის სააგენტოებსა ან/და ორგანოებს შორის წარმოშობილ იმ დავებს, რომლებზეც ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გააჩნია იურისდიქცია.

ტრიბუნალის გადაწყვეტილება მისი გამოტანიდან 2 თვის განმავლობაში შეიძლება გასაჩივრდეს საერთო სასამართლოში. საერთო სასამართლო განიხილავს მხოლოდ გასაჩივრებული გადაწყვეტილების კანონიერებას.

32 Council Decision of 2 November 2004 establishing the European Union Civil Service Tribunal (2004/752/EC, Euratom).

ტრიბუნალი შედგება შვიდი მოსამართლისგან, რომელთაც მართლმსაჯულების სასამართლოსა და საერთო სასამართლოს ყოფილი მოსამართლეებისგან შემდგარ პანელთან კონსულტაციის საფუძველზე 6 წლის ვადით, ხელახალი დანიშვნის უფლებით, ნიშნავს კავშირის საბჭო. ტრიბუნალის მოსამართლეები საკუთარი შემადგენლობიდან 3 წლის ვადით, ხელახალი არჩევის უფლებით, ირჩევენ ევროპული კავშირის საჯარო სამსახურის ტრიბუნალის პრეზიდენტს.

V. ევროპული კავშირის სამართლის წყაროები

ევროპული კავშირის სამართალი წარმოადგენს დამოუკიდებელ, ავტონომიურ სამართლებრივ სისტემას,³³ თუმცა მჭიდროდ არის დაკავშირებული წევრი სახელმწიფოების სამართლებრივ წესრიგთან გამომდინარე იქიდან, რომ მისი ეფექტიანობა, განგრძობადობა, ერთგვაროვნება დამოკიდებულია კავშირის სამართლებრივი აქტების ეროვნულ დონეზე მართებულად იმპლემენტაციაზე. ევროპული კავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებებით განსაზღვრული არ არის კავშირის სამართლის აქტების არა მხოლოდ წყაროები, არამედ იერარქიაც. მათი ურთიერთმიმართება დადგენილია მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის საფუძველზე.³⁴

ევროპული კავშირის სამართლის წყაროები პირობითად შესაძლებელია დაიყოს რამდენიმე კატეგორიად: 1. დაწერილი და დაუწერილი წყაროები; 2. შიდა და საგარეო წყაროები; 3. პირველადი და მეორადი წყაროები; 4. დამფუძნებელ ხელშეკრულებებში მითითებული და კავშირის ორგანოების პრაქტიკის საფუძველზე განვითარებული წყაროები.³⁵

წინამდებარე ნაშრომში შემოთავაზებულია კავშირის სამართლის წყაროების შემდგენაირად კლასიფიკაცია:

- პირველადი (პრიმერული) სამართალი - ევროპული კავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებები, ევროპული კავშირის ძირითად უფლებათა ქარტია და ა.შ.;
- ევროპული კავშირის საერთაშორისო შეთანხმება;
- მეორადი (სეკუნდარული) სამართლის აქტები:

33 ევროპული კავშირის სამართლის ავტონომიურობასთან დაკავშირებით ვრცლად იხილეთ მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე: *Costa v ENEL*, 6/64 [1964], Molnar, T. (2015) *The Concept of Autonomy of EU Law from the Comparative Perspective of International Law and the Lega Systems of Member States*, *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, გვ. 433-459, Kaczorowska, A. (2011) იქვე, გვ. 200-201.

34 მაგალითად იხ: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე: *Costa v ENEL*, 6/64 [1964]; მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მოსაზრება: 2/13 pursuant to Article 218(11) TFEU — Draft international agreement — Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms — Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties, [2014]; Kaczorowska, A. (2011) იქვე, გვ. 200.

35 Kaczorowska, A. (2011) იქვე, გვ. 200.

- ✓ საკანონმდებლო აქტები - რეგულაცია, დირექტივა, გადაწყვეტილება;
 - ✓ არა საკანონმდებლო აქტები - დელეგირებული აქტები, საიმპლემენტაციო აქტები;
 - ✓ სხვა აქტები - რეკომენდაციები, მოსაზრებები, ინტერ-ინსტიტუციონალური შეთანხმებები, რეზოლუციები, დეკლარაციები და სამოქმედო გეგმები;
- დაუწერელი სამართალი - სამართლის ზოგადი პრინციპები, საერთაშორისო საჯარო სამართლის პრინციპები;
 - წევრ სახელმწიფოთა შეთანხმებები.

1. პირველადი სამართალი

მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, პირველადი სამართლის აქტები წარმოადგენენ უმაღლესი რანგის, იურიდიული ძალის მქონე აქტებს, რომელთაც გააჩნიათ უპირატესობა კავშირის სხვა სამართლებრივ აქტებთან მიმართ.³⁶ ნიშანდობლივია, რომ პირველადი სამართლის აქტები მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მიერ გამოიყენება კავშირის საერთაშორისო შეთანხმების, მეორადი სამართლის აქტების კანონიერების შეფასებისთვის³⁷, მას არ გააჩნია პრიმერული სამართლის წყაროების ლეგალურობის განხილვის კომპეტენცია.³⁸ კავშირის პირველადი სამართლის წყაროებია: კავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებები - ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულება და ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება, ევროპული კავშირის ძირითად უფლებათა ქარტია³⁹, დანართები, პროტოკოლები, დამატებები, წევრ სახელმწიფოთა ევროპულ კავშირში განწვერიანების შესახებ ხელშეკრულებები და ცვლილებები, რომლებიც სხვადასხვა ხელშეკრულებით

36 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მოსაზრება: 2/13 pursuant to Article 218(11) TFEU — Draft international agreement — Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms — Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties, [2014].

37 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მოსაზრებები: Opinion 1/91 of the Court of justice [1991]; Opinion 2/94 Re European Convention on Human Rights [1996]; 2/13 pursuant to Article 218(11) TFEU — Draft international agreement — Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms — Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties, [2014].

38 Kaczorowska, A. (2011) იქვე, გვ. 200.

39 ვრცლად ევროპული კავშირის ძირითად უფლებათა ქარტია იხილეთ მე-7 თავი.

დაფუძნებიდან დღემდე განხორციელდა.

ევროპული კავშირის დაფუძნებასა და ფუნქციონირებას საფუძვლად უდევს სამართლის უზენაესობის პრინციპი. აღნიშნული გამოიხატება იმაში, რომ კავშირის დამფუძნებელი, საბაზისო ხელშეკრულებები სახელმწიფოთა მიერ ხელმოწერილია ნებაყოფლობით. ევროპული კავშირის ძირითადი ხელშეკრულებები შედგენილია სახელმწიფოთა მოლაპარაკების, ურთიერთინტერესების მხედველობაში მიღების საფუძველზე და რატიფიცირებულია პარლამენტების მიერ ან რეფერენდუმის მეშვეობით.

ევროპული კავშირის პირველადი სამართლის წყაროებია მისი ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულება და ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება, ევროპული კავშირის ძირითად უფლებათა ქარტია, დანართები, პროტოკოლები, დამატებები, წევრ სახელმწიფოთა ევროპულ კავშირში გაწევრიანების შესახებ ხელშეკრულებები, ცვლილებები, რომლებიც სხვადასხვა ხელშეკრულებით ევროპული კავშირის პრეკურსორების დაფუძნებიდან დღემდე განხორციელდა. კავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებები, მისი ცვლილებებისა და დამატებების შესახებ ხელშეკრულებები (ძირითადად, ერთიანი ევროპული აქტი, მასტრიხტის, ამსტერდამის, ნიცის, ლისაბონის ხელშეკრულებები) შეიცავენ ევროპული კავშირის მიზნების, ღირებულებების, პრინციპების, კავშირის მოქალაქეობის, მოქალაქეების უფლებების, ორგანიზაციის, სამოქმედო არეალის, ფუნქციონირების მეთოდებისა და ეკონომიკური სამართლის შესახებ დებულებებს. ამგვარად, აღნიშნული ფუძემდებლური სამართლებრივი აქტები კავშირის არსებობისათვის ქმნიან კონსტიტუციური სამართლის წესრიგს, რომელიც შემდგომში ერთი მხრივ, უფრო დეტალურად, ფართოდ, სრულყოფილად არის გადმოცემული მეორადი სამართლის აქტებში და მეორე მხრივ, გამოხატულია ადმინისტრაციულ მოქმედებებში.

ევროპული კავშირის ძირითად ხელშეკრულებებში ცვლილებების შეტანა გადასინჯვის ორდინარული პროცედურის, ან გადასინჯვის გამარტივებული პროცედურის ფარგლებში ხორციელდება.

გადასინჯვის ორდინარული პროცედურის ორი მექანიზმი არსებობს. გადასინჯვის პროცედურის ორივე მექანიზმის

დაწყების საფუძველია კავშირის წევრი სახელმწიფოს, ევროპული პარლამენტის, ან ევროპული კომისიის მიერ ევროპული კავშირის საბჭოსათვის კავშირის ძირითადი ხელშეკრულებების გადასინჯვის თაობაზე წინადადების წარდგენა. საბჭო წინადადებას უგზავნის ევროპულ საბჭოსა და ეროვნულ პარლამენტებს. თუ ევროპული საბჭო მიიჩნევს, რომ წინადადება განხილვის ღირსია, იგი მიიღებს გადაწყვეტილებას კონვენტის მოწვევის თაობაზე, ან წევრ სახელმწიფოთა ხელისუფლების წარმომადგენლების მოწვევის შესახებ (ამ შემთხვევაში, ევროპული საბჭო თვლის, რომ ცვლილებების განსახორციელებლად კონვენტის მოწვევა არ არის აუცილებელი).

გადასინჯვის ორდინარული პროცედურის პირველი მექანიზმის მიხედვით, კონვენტის მოწვევის თაობაზე გადაწყვეტილება ევროპულმა საბჭომ ევროპულ პარლამენტთან და ევროპულ კომისიასთან კონსულტაციის საფუძველზე, ხმათა უმრავლესობით უნდა მიიღოს. კონვენტი ევროპული საბჭოს პრეზიდენტის მიერ მოიწვევა. იგი შედგება ეროვნული პარლამენტების, წევრ სახელმწიფოთა სახელმწიფო, ან მთავრობის მეთაურების, ევროპული პარლამენტისა და კომისიის წარმომადგენლებისგან. მისი მოწვევის მიზანია კავშირის ძირითად ხელშეკრულებებში ცვლილების შეტანის თაობაზე პროექტის შემუშავება. კონვენტი შემუშავებული პროექტის თაობაზე რეკომენდაციას იღებს კონსენსუსის საფუძველზე, რომელსაც პროექტთან ერთად უგზავნის წევრ სახელმწიფოთა ხელისუფლების წარმომადგენლებს, რომლებიც ევროპული კავშირის ძირითად ხელშეკრულებებში ცვლილების შეტანის შესახებ პროექტის საბოლოო რედაქციას შეიმუშავებენ.

გადასინჯვის ორდინარული პროცედურის მეორე მექანიზმი - თუ ევროპული საბჭო მიიჩნევს, რომ წინადადების განხილვა არ საჭიროებს კონვენტის მოწვევას, იგი ხმათა უმრავლესობით ევროპული პარლამენტის თანხმობის საფუძველზე მოიწვევს წევრ სახელმწიფოთა ხელისუფლების წარმომადგენელთა კონფერენციას და მისცემს შესაბამის ინსტრუქციებს ევროპული კავშირის ძირითად ხელშეკრულებებში ცვლილების შეტანის შესახებ პროექტის შემუშავებასთან დაკავშირებით. გადასინჯვის ორდინარული პროცედურის ორივე მექანიზმის ფარგლებში შემუშავებული ცვლილების პროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ წევრი სახელმწიფოები მათი კონსტიტუციური მოთხოვნების

შესაბამისად განახორციელებენ პროექტის რატიფიკაციას.

გადასინჯვის გამარტივებული პროცედურა - წევრი სახელმწიფო, ევროპული პარლამენტი, ან ევროპული კომისია უფლებამოსილია ევროპულ საბჭოს წარუდგინოს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების III კარში (კავშირის პოლიტიკა და შიდა მოქმედებები) არსებულ ზოგიერთ, ან ყველა მუხლში ცვლილების შეტანის თაობაზე პროექტი. ევროპული საბჭო შესაბამისი ცვლილების განხორციელების თაობაზე გადაწყვეტილებას იღებს ერთხმად, ევროპულ პარლამენტთან, კომისიასთან (ევროპულ ცენტრალურ ბანკთან, თუ პროექტი მონეტარულ სივრცეში ინსტიტუციური ხასიათის ცვლილებას ეხება) კონსულტაციის საფუძველზე. გადაწყვეტილება ძალაში შედის იმ შემთხვევაში, თუ წევრი სახელმწიფოები მათი კონსტიტუციური მოთხოვნების შესაბამისად მას მოიწონებენ.

2. ევროპული კავშირის საერთაშორისო შეთანხმება

ევროპული კავშირის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სამართლის წყაროა კავშირის საერთაშორისო ხელშეკრულებები. ევროპულ კავშირს დასახული მიზნებისა და ამოცანების ქმედითად განსახორციელებლად ესაჭიროება საერთაშორისო სამართლის სუბიექტებთან მჭიდრო თანამშრომლობა. შესაბამისად, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 216-ე მუხლის მიხედვით, იგი უფლებამოსილია დადოს საერთაშორისო შეთანხმებები მესამე ქვეყნებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან იმ შემთხვევებში, თუ საერთაშორისო შეთანხმების დადება:

- პირდაპირ არის გათვალისწინებული კავშირის ძირითადი ხელშეკრულებებით ან;
- აუცილებელია ძირითადი ხელშეკრულებების ერთ-ერთი მიზნის მისაღწევად ან;
- გათვალისწინებულია კავშირის სავალდებულო ძალის მქონე აქტით.

კავშირის მიერ დადებული საერთაშორისო შეთანხმება შესასრულებლად სავალდებულოა როგორც კავშირის ინსტიტუტებისათვის, აგრეთვე წევრი სახელმწიფოებისთვის. იგი წარმოადგენს კავშირის სამართლის ინტეგრირებულ,

განუყოფელ ნაწილს.⁴⁰

ევროპული კავშირის ექსკლუზიურ კომპეტენციას მიკუთვნებულ სფეროებში საერთაშორისო შეთანხმების დადების თაობაზე მოლაპარაკებების პროცესში მონაწილეობს მხოლოდ ევროპული კავშირი. შესაბამისად, ასეთი შეთანხმებების მონაწილე ევროპული კავშირია. საერთაშორისო შეთანხმებები, რომლებიც ეხება კავშირისა და წევრი სახელმწიფოების საერთო კომპეტენციებს იდება ევროპულ კავშირს, წევრ სახელმწიფოებს და მესამე ქვეყნებს, ან საერთაშორისო ორგანიზაციებს შორის.

ევროპულ კავშირსა და მესამე სახელმწიფოებს, ან საერთაშორისო ორგანიზაციებს შორის საერთაშორისო შეთანხმების დადების თაობაზე ინიციატივის წარდგენის უფლებამოსილება გააჩნია ევროპულ კომისიას, ან საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში კავშირის უმაღლეს წარმომადგენელს. კომისია საერთაშორისო შეთანხმების დადების თაობაზე რეკომენდაციით მიმართავს ევროპული კავშირის საბჭოს. თუ საერთაშორისო შეთანხმება ეხება საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროს, საბჭოს ამგვარ რეკომენდაციას წარუდგენს საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში კავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი.

მოლაპარაკებების დაწყების თაობაზე გადაწყვეტილებას იღებს კავშირის საბჭო. იგი საერთაშორისო შეთანხმების შინაარსიდან გამომდინარე ასახელებს კავშირის მხრიდან მომლაპარაკებელ ორგანოს, ან ასეთი ორგანოს თავმჯდომარეს (კავშირის საერთაშორისო შეთანხმების დადების შესახებ მოლაპარაკებებს ძირითადად კომისია ახორციელებს, თუმცა თუ შეთანხმება ეხება საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროს, მოლაპარაკებებს წარმართავს საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში კავშირის უმაღლესი წარმომადგენელი). საერთაშორისო შეთანხმების დადების თაობაზე მოლაპარაკებები საბჭოს მიერ შექმნილ სპეციალურ კომიტეტში ხორციელდება.

40 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებები საქმეებზე: Haegeman v Belgium, 181/73 [1974]; Bresciani v Amministrazione Italiana delle Finanze, 87/75 [1976]; Sevince v Staatssecretaris van Justitie, C-192/89 [1990]; Nakajima v Council of the European Union, C-69/89 [1991].

საერთაშორისო შეთანხმების ხელმოწერის თაობაზე მომლაპარაკებელი სუბიექტის ინიციატივის საფუძველზე გადაწყვეტილებას იღებს კავშირის საბჭო. საერთაშორისო შეთანხმების დადების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს საბჭო. თუ საერთაშორისო შეთანხმება ეხება საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროს, საბჭოს მიერ საერთაშორისო შეთანხმების დადების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებამდე უნდა არსებობდეს ევროპული პარლამენტის თანხმობა. ევროპული პარლამენტის თანხმობა აუცილებელია:

- ასოცირების შესახებ შეთანხმებაზე;
- ევროპული კავშირის მიერ ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა ევროპულ კონვენციაზე მიერთების შესახებ შეთანხმებაზე; ორგანიზებული თანამშრომლობის პროცედურის საფუძველზე სპეციალური ინსტიტუციური ჩარჩოს დაფუძნების შესახებ შეთანხმებაზე;
- შეთანხმებებზე, რომლებსაც მნიშვნელოვანი გავლენა ექნება კავშირის ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე;
- შეთანხმებები, რომლებიც ეხება იმ სფეროებს, სადაც გამოიყენება აქტის მიღების ორდინარული საკანონმდებლო პროცედურა, ან სპეციალური საკანონმდებლო პროცედურის ერთ-ერთი მექანიზმი - თანხმობის პროცედურა. სხვა შემთხვევებში, აუცილებელია ევროპულ პარლამენტთან კონსულტაცია.

საბჭო საერთაშორისო შეთანხმების დადების თაობაზე გადაწყვეტილებას იღებს ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობით, თუმცა, გამონაკლისია ცალკეული შეთანხმებები (მაგ.: ასოცირების შეთანხმება, ევროპულ კავშირში სახელმწიფოს გაწევრიანების შესახებ ხელშეკრულება), რომელთა მიმართებაში გამოიყენება გადაწყვეტილების ერთხმად მიღების მექანიზმი.

საერთაშორისო შეთანხმების დადებამდე წევრ სახელმწიფოს, ევროპულ პარლამენტს, საბჭოს, ან კომისიას უფლება აქვთ მიმართონ მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოს და მოითხოვონ სასამართლოს მიერ დასკვნის წარმოდგენა საერთაშორისო შეთანხმების პროექტის ევროპული კავშირის ძირითად ხელშეკრულებებთან შესაბამისობის შესახებ. თუ სასამართლო განაცხადებს, რომ შეთანხმების პროექტი

ენინააღმდეგება კავშირის ძირითად ხელშეკრულებებს, იგი უნდა შეიცვალოს⁴¹.

3. მეორადი სამართლის აქტები

ევროპული კავშირის დამფუძნებელ ხელშეკრულებებში დასახული მიზნებისა და ამოცანების მიღწევა, გეგროვნულ დონეზე თანამშრომლობის განვითარება კავშირის მეორადი სამართლის აქტების საფუძველზე ხორციელდება. სეკუნდარული სამართლის აქტებს განსხვავებით კავშირის პირველად სამართლისგან, იღებენ კავშირის ორგანოები და ინსტიტუტები, რომლებიც შემდგომ წევრი სახელმწიფოების მიერ იმპლემენტირდება. მეორადი სამართლის აქტი უნდა შეესაბამებოდეს კავშირის პირველად სამართალსა და საერთაშორისო შეთანხმებას, თუმცა მას უპირატესი იურიდიული ძალა გააჩნია კავშირის სხვა აქტებთან მიმართებაში. მეორადი სამართლის აქტები იყოფა საკანონმდებლო და არასაკანონმდებლო აქტებად.

3.1. საკანონმდებლო აქტები

კავშირის მეორად სამართლებრივ აქტებთან მიმართებაში კავშირის დამფუძნებელ ხელშეკრულებებში ტერმინი „საკანონმდებლო აქტები“ პირველად ლისაბონის ხელშეკრულებაში იქნა გამოყენებული⁴². კავშირის სამართლებრივ აქტს ენიჭება საკანონმდებლო აქტის სტატუსი, თუ იგი მიღებულია ორდინარული საკანონმდებლო პროცედურის, ან სპეციალური საკანონმდებლო პროცედურის ფარგლებში. კავშირის საკანონმდებლო აქტები მიიღება რეგულაციისა და დირექტივის სახით.

3.1.1. რეგულაცია

რეგულაცია არის მავალდებულებელი ხასიათის საკანონმდებლო აქტი, რომელიც მიმართულია პირთა განუსაზღვრელი წრისკენ. მასში არსებული რეგულირება არ საჭიროებს წევრი სახელმწიფოების მიერ რაიმე სახის სამართლებრივი აქტის

41 ვრცლად იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მოსაზრებები: Opinion 1/91 of the Court of justice [1991]; Opinion 2/94 Re European Convention on Human Rights [1996]; 2/13 pursuant to Article 218(11) TFEU — Draft international agreement — Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms — Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties, [2014].

42 Kaczorowska, A. (2011) იქვე, გვ. 213.

მიღებას, უფრო მეტიც, სახელმწიფოს მიერ ამგვარი ქმედების განხორციელება დაუშვებელია.⁴³

გარდა ამისა, წევრი სახელმწიფოები ვალდებული არიან შეცვალონ შიდასახელმწიფოებრივი სამართლებრივი აქტები იმ შემთხვევაში, თუ ისინი რეგულაციას ეწინააღმდეგებიან.⁴⁴ მათ აგრეთვე, მომავალში თავი უნდა შეიკავონ ისეთი აქტის მიღებისგან, რომელიც რეგულაციასთან კოლიზიას გამოიწვევს.⁴⁵ განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ის გარემოება, რომ კავშირის თითოეულ წევრ სახელმწიფოში რეგულაცია უშუალოდ მოქმედებს და პირდაპირ გამოიყენება სამართლებრივ ურთიერთობებში.

3.1.2. დირექტივა

დირექტივა საკანონმდებლო აქტია, რომლის ადრესატსაც წარმოადგენს წევრი სახელმწიფოები, ან სახელმწიფოთა ჯგუფი.⁴⁶ იგი სავალდებულოა მასში განსაზღვრული მიზნის მიღწევასთან მიმართებაში. რეგულაციისგან განსხვავებით დირექტივა საჭიროებს იმპლემენტაციას, ანუ ეროვნული საკანონმდებლო აქტით მასში არსებული რეგულირების შიდასახელმწიფოებრივ მართლწესრიგში გადატანას. დირექტივით განსაზღვრული მიზნის მისაღწევად ფორმისა და საშუალებების არჩევა სახელმწიფოთა პრეროგატივაა (თუმცა, კავშირის საბჭოს, ევროპული კომისიისა და ევროპული პარლამენტის მიერ დადგენილ ფარგლებში).⁴⁷ რელევანტურია ის ფაქტი, რომ შიდასახელმწიფოებრივი სამართლებრივი აქტი, რომლითაც ხორციელდება განსაზღვრული მიზნის მიღწევა აუცილებლად უნდა იყოს მავალდებულებელი ხასიათის საკანონმდებლო ძალის მქონე აქტი, რათა ადრესატებისათვის ერთი მხრივ, იგი არ იყოს ბუნდოვანი და განუჭვრეტადი⁴⁸ და მეორე მხრივ, დირექტივით გათვალისწინებული

43 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებები: Commission v Italy, C-39/72 [1973]; NV Granaria Graaninkoopmaatschappij v Produktschap voor Veevoeder, C-18/72 [1972].

44 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე: Hauptzollamt Hamburg-Oberelbe v Firma Paul G. Bollmann, C-40/69 [1970].

45 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე: Johannes Peter v Hauptzollamt Regensburg, C-290/91 [1993].

46 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე: Gerda Kloppenburg v Finanzamt Leer, C-70/83 [1984].

47 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე: Enka BV v Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen Arnhem, C-38/77 [1977].

48 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე: Commission v Germany, C-58/89 [1991].

უფლებები და ვალდებულებები არ გახდეს ილუზიორული. როგორც წესი, დირექტივა უშუალოდ არ გამოიყენება სამართლებრივ ურთიერთობებში, თუმცა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ შეიმუშავა დოქტრინა, რომელიც განსაზღვრულ შემთხვევებში ითვალისწინებს დირექტივის უშუალოდ გამოყენების შესაძლებლობას, კერძოდ: 1. დირექტივის შესაბამისი ნორმები უნდა აკმაყოფილებდნენ ნორმის უშუალო გამოყენების კრიტერიუმებს; 2. დირექტივის იმპლემენტაციისათვის დადგენილი ვადა გასული უნდა იყოს (იმპლემენტაციის ვადა დეკლარირებულია დირექტივაში, იგი ძირითადად 2 წელია) და 3. მისი იმპლემენტირება სახელმწიფოს მიერ, ან საერთოდ არ უნდა იყოს განხორციელებული, ან შეიძლება იყოს განხორციელებული, თუმცა, არასრულად, შინაარსის არა ზუსტი ფორმულირებით.⁴⁹

3.2. გადაწყვეტილება

გადაწყვეტილების ადრესატი შეიძლება იყოს როგორც წევრი სახელმწიფო, აგრეთვე პირთა განუსაზღვრელი წრე, ან საერთოდაც ფიზიკური პირები. იგი წარმოადგენს მავალდებულებელი ხასიათის უშუალოდ მოქმედ და გამოყენებად აქტს მასში განსაზღვრული ადრესატებისათვის. გადაწყვეტილება რეგულაციისგან დიფერენცირდება შინაარსობრივ-სამართლებრივი ბუნებით, იგი არის ინდივიდუალური ხასიათის სამართლებრივი აქტი, მაშინ, როდესაც რეგულაცია ზოგადი, პირთა განუსაზღვრელი წრისადმი მიმართული აქტია (ნორმატიული). რაც შეეხება, დირექტივისა და გადაწყვეტილების განსხვავებას, მათ შორის სახესხვაობა მდგომარეობს იმაში, რომ გადაწყვეტილებით გათვალისწინებული რეგულირება უშუალოდ, პირდაპირ სავალდებულოა მასში მოხსენიებული, ან იდენტიფიცირებადი პირებისათვის, ხოლო დირექტივაში, როგორც აღინიშნა გადმოცემულია მიზანი, რომლის მიღწევა სახელმწიფოთა მხრიდან სავალდებულოა.

3.3. არასაკანონმდებლო აქტები

არასაკანონმდებლო აქტის საფუძველზე ხორციელდება საკანონმდებლო აქტში ცვლილებისა და დამატებების განხორციელება, მათი იმპლემენტაციის ხელშეწყობა. არასაკანონმდებლო აქტების მიღების უფლებამოსილება, როგორც წესი

⁴⁹ გაბრიჩიძე, გ. (2012) იქვე, გვ. 90-91;

ევროპულ კომისიას გააჩნია, თუმცა იმ ფარგლებში, რომლებსაც ცვლილებას დაქვემდებარებული აქტი ითვალისწინებს. არასაკანონმდებლო აქტებია დელეგირებული აქტები და საიმპლემენტაციო აქტები.

3.3.1. დელეგირებული აქტები

დელეგირებული აქტი წარმოადგენს არასაკანონმდებლო აქტს, როელსაც საკანონმდებლო აქტში შეაქვს ცვლილება, ან დამატება. იგი ევროპული კომისიის მიერ მიიღება, აღსანიშნავია, რომ აქტი, რომელშიც ცვლილება, ან დამატება შეაქვს დელეგირებულ აქტს, აუცილებლად უნდა ანიჭებდეს კომისიას ამგვარი ქმედების განხორციელების უფლებამოსილებას. ევროპული კომისიისათვის დელეგირებული უფლებამოსილების გაუქმება ნებისმიერ დროს შეუძლიათ ევროპული კავშირის საბჭოსა და ევროპულ პარლამენტს. ამასთანავე, დელეგირებული აქტი ძალაში შედის იმ შემთხვევაში, თუ საკანონმდებლო აქტში ცვლილების, ან დამატების შეტანის პერიოდში საბჭო, ან ევროპული კომისია არ გამოთქვამს პრეტენზიას (ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 290-ე მუხლი).

3.3.2. საიმპლემენტაციო აქტები

საიმპლემენტაციო აქტი გამონაკლისია იმ პრინციპისა, რომლის თანახმად, ევროპული კავშირის მავალდებულებელი ხასიათის სამართლებრივი აქტების იმპლემენტაციისათვის ყველა აუცილებელი ღონისძიება ხორციელდება წევრი სახელმწიფოს მიერ შიდასახელმწიფოებრივი სამართლის შესაბამისად. საიმპლემენტაციო აქტი მიიღება იმ შემთხვევებში, როდესაც კავშირის მავალდებულებელი ხასიათის სამართლებრივი აქტების იმპლემენტაციისათვის საჭიროა ერთგვაროვანი პირობების არსებობა. როგორც წესი, ისინი მიიღება კომისიისა და გამონაკლისს შემთხვევებში საბჭოს მიერ. იმისათვის, რომ მიღებულ იქნეს საიმპლემენტაციო აქტი, ევროპულმა პარლამენტმა და ევროპული კავშირის საბჭომ შესაბამის აქტში წინასწარ უნდა დაადგინოს ზოგადი მექანიზმი, რომლის საფუძველზეც კომისია საიმპლემენტაციო უფლებამოსილებას განახორციელებს (ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 291-ე მუხლი).

3.4. სხვა აქტები

ევროპული კავშირის სამართლებრივი სისტემა პირველადი და მეორადი სამართლის გარდა ითვალისწინებს კავშირის ორგანოების მიერ იმ აქტების მიღების შესაძლებლობა, რომლებიც აუცილებელია მათთვის მინიჭებული კომპეტენციების, უფლებამოსილებების ეფექტიანად განხორციელებისთვის.

3.4.1. რეკომენდაცია

რეკომენდაცია არის არასავალდებულო ძალის მქონე არასაკანონმდებლო აქტი, რომელიც მიმართულია ყველა წევრი სახელმწიფოს, ან სახელმწიფოთა ჯგუფის, ევროპული კავშირის ორგანოებისა, ან ფიზიკური და იურიდიული პირებისაკენ. რეკომენდაციის საშუალებით ადრესატისათვის ხორციელდება განსაზღვრული ქცევის წესისაკენ მოწოდება. მაგალითად, თუ წევრი სახელმწიფოს საკანონმდებლო, ან კანონქვემდებარე აქტში ხორციელდება ცვლილება, რომელიც საფრთხეს უქმნის, რისკის ქვეშ აყენებს ევროპული კავშირის შიდა ბაზარში არსებულ თანაბარი კონკურენციის პრინციპს, კომისია უფლებამოსილია რეკომენდაციით მიმართოს სახელმწიფოს და მოუწოდოს ამგვარი ღონისძიებისგან თავის შეკავებისკენ (ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 117-ე მუხლის პირველი პუნქტის პირველი წინადადება).

3.4.2. შეხედულება

კავშირის ინსტიტუტების მიერ შეხედულება გამოიყვება წევრი სახელმწიფოების, ან ევროპული კავშირის გარკვეული ქმედებების შეფასების მიზნით. იგი არ წარმოადგენს მავალდებულებელი ბუნების აქტს, თუმცა ზოგიერთ შემთხვევაში, მაგალითად, წევრი სახელმწიფოს წინააღმდეგ ხელშეკრულების დარღვევის თაობაზე სარჩელის შეტანა შესაძლებელია თუ დაცულია წინასწარი პროცედურების წესები, რომლის შემადგენელი ელემენტია წევრი სახელმწიფოსათვის ევროპული კომისიის მიერ არგუმენტირებული შეხედულების წარდგენა (ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 258-ე და 259-ე მუხლები).

3.4.3. რეზოლუცია

რეზოლუციის მიღების უფლებამოსილება ევროპულ საბჭოს, ევროპული კავშირის საბჭოსა და ევროპულ პარლამენტს გააჩნიათ. მასში ჩამოყალიბებულია აღნიშნული ორგანოების საერთო, კონცეპტუალური ხედვა ინტეგრაციაში არსებულ შიდა და საგარეო პოლიტიკურ პროცესებზე. ძირითადად, რეზოლუციების დანიშნულებაა ევროპული კავშირის საბჭოსათვის განსაზღვროს პოლიტიკური მიმართულების ვექტორი.

3.4.4. დეკლარაცია

ევროპული კავშირის სამართლებრივ წესრიგში არსებობს ორი სახის დეკლარაცია: 1. დეკლარაციები, რომლებიც დაკავშირებულია კავშირის მომავალი განვითარების სტრატეგიებთან (თითქმის რეზოლუციის იდენტურია), მაგალითად: ევროპული კავშირის დეკლარაცია, ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების შესახებ დეკლარაცია, დემოკრატიულობის შესახებ დეკლარაცია და ა.შ. ამ ტიპის დეკლარაციები განკუთვნილია და მიზნად ისახავენ ფართო აუდიენციას, ან ადრესატთა განსაზღვრულ ჯგუფს გააცნოს ევროპული კავშირის სტრატეგიები, სამოქმედო გეგმები. 2. ევროპული კავშირის მიზნებისათვის, მეორე ტიპს მიეკუთვნება დეკლარაციები, რომელიც მიიღება და გამოიცემა კავშირის საბჭოს გადაწყვეტილებასთან ერთად. მასში გადმოცემულია საბჭოს ყველა, ან ინდივიდუალურად რომელიმე წევრის ხედვა, მოსაზრება მიღებული გადაწყვეტილების ინტერპრეტაციასთან დაკავშირებით.

3.4.5. სამოქმედო პროგრამები

სამოქმედო პროგრამების შემუშავების უფლებამოსილება გააჩნიათ საბჭოსა და ევროპულ კომისიას, როგორც საკუთარი ინიციატივით ასევე ევროპული საბჭოს მითითებით. სამოქმედო პროგრამები ხელშეკრულებებსა და საკანონმდებლო აქტებში არსებული მიზნების პრაქტიკაში განხორციელების ხელშეწყობას ემსახურებიან. თუ გარკვეული პროგრამა პირდაპირ გათვალისწინებულია საბაზისო ხელშეკრულებში ევროპული კავშირის ინსტიტუტები ვალდებული არიან იგი გაითვალისწინონ სამოქმედო პროგრამის შედგენის პროცესში. ევროპული კავშირში ამ სახის პროგრამები გამოიცემა

„თეთრი ქალაქის“ სახით. მეორე მხრივ, სხვა პროგრამებს, რომლებიც პრაქტიკაში გამოიყენება, როგორც გაიდლაინები არ გააჩნიათ მავალდებულებელი ეფექტი, თუმცა ისინი წარმოადგენენ კავშირის ინსტიტუტების მიერ განსაზღვრული მიზნების, გეგმების ინდიკატორს, რომლებიც გამოიცემა „მწვანე ქალაქის“ ფორმით.

4. ჩარჩო გადაწყვეტილება

რეგულაციისგან, დირექტივისა და გადაწყვეტილებისგან განსხვავებით ჩარჩო-გადაწყვეტილება არ წარმოადგენს კავშირის საკანონმდებლო აქტს. იგი არის სამართლებრივი ინსტრუმენტი, რომელიც ევროპული კავშირის საბჭოს მიერ სისხლის სამართლის საქმეებზე თანამშრომლობის სფეროში მიიღებოდა. ლისაბონის ხელშეკრულების ამოქმედების შემდეგ კავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებები ჩარჩო-გადაწყვეტილების მიღებას არ ითვალისწინებს. მისი მიზანი იყო უზრუნველყო კავშირის წევრ სახელმწიფოთა სისხლის სამართლის კანონმდებლობის აპროქსიმაცია და ჰარმონიზაცია. იგი შესასრულებლად სავალდებულო იყო მასში განსაზღვრული მიზნის მიღწევასთან მიმართებაში. ჩარჩო-გადაწყვეტილებას უშუალოდ მოქმედი და გამოყენებადი ბუნება არ გააჩნდა, დირექტივის მსგავსად, იგი საჭიროებდა მისი მიზნის ეროვნულ სამართალში ტრანსპოზიციას. თუმცა, მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მიერ Pupino-ს საქმეზე მიღებული გადაწყვეტილების მიხედვით, ეროვნული ინსტიტუტი ან/და ორგანო ვალდებული იყო ეროვნულ სამართალში მაიმპლემენტირებელი აქტის ინტერპრეტაცია განეხორციელა ჩარჩო-გადაწყვეტილების შესაბამისად.⁵⁰

5. დაუწერელი სამართლის წყაროები

ევროპული კავშირის ზემოთხსენებული სამართლის წყაროების მთავარი მახასიათებელი, იმანენტური მხარე არის ის, რომ ისინი არსებობენ მატერიალური, პოზიტიური ფორმით. ევროპული კავშირის სამართლებრივი წესრიგი მსგავსად სხვა სამართლებრივი სისტემებისა ვერ იფუნქციონირებს მხოლოდ დაწერილი სამართლით. წინააღმდეგ შემთხვევაში მუდამ იარსებებდა სამართლებრივი ვაკუუმისა და ხარვეზის საფრთხეები, რომლებიც რისკის ქვეშ დააყენებდნენ კავშირის

50 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე: Pupino v Italy, C-105/03 [2005], 47-ე პარაგრაფი.

შექმნის იდეის ცხოვრებისეულ რეალიზაციას. შესაბამისად, ხსენებული სამართლებრივი „დაბრკოლებების“ აღმოფხვრა შესაძლებელია დაუწერელი სამართლის მეშვეობით.

5.1. სამართლის ზოგადი პრინციპები

ევროპული კავშირის დაუწერელი სამართლის წყაროა სამართლის ზოგადი პრინციპები, რომლებიც აგრეთვე აღიარებული, პატივცემულია ნებისმიერი სამართლებრივი სისტემის მიერ. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ამ პრინციპებს იყენებს იმ შემთხვევაში, როდესაც პრიმერული და მეორადი სამართლებრივი ნორმები ვერ აწესრიგებენ სადავო სამართლებრივ ურთიერთობებს. მათი წარმოშობისა და ფუნქციის გათვალისწინებით შესაძლებელია ისინი დაიყოს სამ კატეგორიად:

წვერი სახელმწიფოების შიდა სამართლის საერთო პრინციპები: ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ განახორციელა ხელშემკვრელი სახელმწიფოების იმ პრინციპების საერთო მაქსიმებად იდენტიფიცირება, რომლებიც შეესაბამებიან კავშირის მიზნებს. მაგ.: სამართლებრივი აქტების მკაფიოდ, უპირობოდ ფორმულირების ლეგიტიმური მოლოდინის პრინციპი, რომელიც ადრესატს იცავს განუჭვრეტადი, ბუნდოვანი სამართლებრივი აქტების მიღებისა და მასში ამგვარი ცვლილების შეტანისგან.

მეორე ჯგუფს მიეკუთვნებიან პრინციპები, რომლებიც კონკრეტული წვერი სახელმწიფოს სამართლებრივი წესრიგიდან გამომდინარეობენ. ისინი კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს შთაგონების წყაროა. მაგალითად, როდესაც ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ უნდა დაასახელოს კავშირის ორგანო, რომლის მოქმედებამ, ან უმოქმედობამ გამოიწვია ზიანი, მან აუცილებლად უნდა განმარტოს, განსაზღვროს მისი პასუხისმგებლობის ფარგლები. მესამე კატეგორიას განეკუთვნებიან პრინციპები, რომლებიც შესაძლებელია მომდინარეობდნენ წვერ სახელმწიფოთა სამართლებრივი სისტემებისგან, თუმცა, მათი სპეციფიკური ხასიათიდან, ნიშან-თვისებებიდან გამომდინარე წარმოადგენდნენ კავშირის განსაკუთრებულ პრინციპებს. მაგალითად, წვერ სახელმწიფოთა სოლიდარობის პრინციპი, ინსტიტუციური ბალანსის პრინციპი, კავშირის სამართლის ეროვნულ სამართალზე უპირატესობის პრინციპი და ა.შ.

5.2. საერთაშორისო საჯარო სამართლის პრინციპები

საერთაშორისო საჯარო სამართლის პრინციპები ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსათვის საქმის განხილვის პროცესში ინსპირაციის წყაროს წარმოადგენენ (კეთილსინდისიერების პრინციპი, Pacta Sunt Servanda და ა.შ.). მართლმსაჯულების სასამართლო თვლის, რომ ევროპული კავშირი წარმოადგენს საერთაშორისო სამართლის სუბიექტს (ლისაბონის ხელშეკრულებამ ეს პრინციპი პირველადი სამართლის რანგში აიყვანა და პოზიტიურ ნორმად ჩამოაყალიბა), რომელსაც შესაძლებელია დაეკისროს პასუხისმგებლობა იმ შემთხვევაში, თუ მისი ქმედება გარკვეულ ზიანს მიაყენებს სხვა საერთაშორისო სამართლის სუბიექტებს და პირიქით. ევროპულ კავშირში საერთაშორისო საჯარო სამართლის პრინციპები გარდა აღნიშნულისა ასრულებენ მნიშვნელოვან როლს კავშირის სამართლის ზოგადი პრინციპების ჩამოყალიბებაში. თუმცა, უნდა ითქვას, რომ მართლმსაჯულების სასამართლომ ევროპული კავშირის სამართლებრივ წესრიგში გამოიყენა საერთაშორისო საჯარო სამართლის იმ პრინციპების მოქმედება, რომლებსაც იგი კავშირის სტრუქტურასთან მიმართებაში შეუსაბამოდ, შეუთავსებლად მიიჩნევს. მაგ. სახელმწიფოთა მიერ საერთაშორისო ვალდებულების ორმხრივად შესრულების პრინციპი, უფრო კონკრეტულად მისი ერთ-ერთი ქვეპრინციპი - *exceptio non adimpleti contactus* (ამ პრინციპის თანახმად, თუ ხელშეკრულების ერთი მხარე არ ასრულებს ხელშეკრულებით დაკისრებულ ვალდებულებას, მეორე მხარეს ენიჭება უფლება არ შეასრულოს ამ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული იგივე, ან დაკავშირებული ვალდებულება). შესაბამისად, კავშირის წევრი სახელმწიფო ვალდებულია შეასრულოს ევროპული კავშირის ხელშეკრულებებიდან მომდინარე ვალდებულება იმ შემთხვევაშიც, თუ ამას სხვა წევრი სახელმწიფო არ ასრულებს.

6. წევრ სახელმწიფოთა შეთანხმებები

ევროპული კავშირის სამართლის წყაროა წევრ სახელმწიფოებს შორის დადებული შეთანხმებები. წევრ სახელმწიფოთა ხელშეკრულებები შეიძლება დაიყოს ორ კატეგორიად:

შეთანხმებები, რომლებიც არეგულირებენ იმ საკითხებს, რომლებსაც გააჩნიათ მჭიდრო კავშირი კავშირის მიზნებთან, ამოცანებთან, მოქმედებებთან, თუმცა, წევრ ქვეყნებს ამ სფეროებში გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება

ევროპული გაერთიანებისათვის არ გადაუციათ.

ფართომასშტაბიანი, მულტილატელარული ხელშეკრულებები, რომლებიც მიზნად ისახავენ წევრ სახელმწიფოებს შორის დაძლიონ ტერიტორიული, სამართლებრივი დაბრკოლებები და ევროპული კავშირის სივრცეში შექმნან მათში გათვალისწინებული ურთიერთობების ცალსახა, ჰარმონიზებული, იდენტური სამართლებრივი რეგულაციები. მაგალითად, ხსენებული ძალზედ მნიშვნელოვანია საერთაშორისო კერძო სამართლის სფეროსათვის. ამ ტიპის საერთაშორისო ხელშეკრულებებს მიეკუთვნებიან: სამოქალაქო და სამეწარმეო საქმეებზე სასამართლო გადაწყვეტილებათა აღსრულების კონვენცია (2001 წელს იგი ჩანაცვლებულ იქნა საბჭოს რეგულაციით), იურიდიული პირების ორმხრივი აღიარების შესახებ კონვენცია (1988) და ა.შ.

VI. ეროვნული სამართლის ევროპეიზაციიდან ევროპული სამართლის კონსტიტუციონალიზაციამდე⁵¹

სამართალი საზოგადოებაში განვითარებული პროცესების კვალდაკვალ უნდა ვითარდებოდეს. ცოცხალი ორგანიზმის მსგავსად, იგი არ უნდა იყოს სინამდვილეს, სოციუმს მოწყვეტილი, დროულად და გონივრულად უნდა რეაგირებდეს საზოგადოებაში მიმდინარე ყველა პროცესზე. სამართლის ფუნქციაა, რომ, ერთის მხრივ, მოერგოს საზოგადოების განვითარებას, ხოლო, მეორეს მხრივ ჰქონდეს შემაკავებელი ფუნქცია ევოლუციის უარყოფითი ტენდენციებისადმი.

თანამედროვე სამართლის განვითარებაში სწორედ ისე, როგორც საერთაშორისო საზოგადოების ევოლუციაში, ორი ტენდენცია შეინიშნება: ეროვნული სამართლის გლობალიზაცია და საერთაშორისო სამართლის კონსტიტუციონალიზაცია. აღნიშნული ორი პროცესი ერთმანეთის პარალელურად, ხშირად ჰარმონიულად, თუმცა, ზოგჯერ კონფლიქტურად ვითარდება. სტატია არის მოკრძალებული მცდელობა ამ ურთიერთგაცვლისა და განვითარების პროცესის დაკვირვების, ანალიზის და შეფასებისა.

1. საერთაშორისო სამართლის პოლიტიკის სტრუქტურული ცვალებადობა

საერთაშორისო სამართალი გლობალური წესრიგის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი შემადგენელი ელემენტია. როცა მსოფლიოში საზოგადოების ფუნდამენტური ღირებულებები და წესრიგი იცვლება, საერთაშორისო სამართალიც უნდა გადაიხედოს და მისი პოლიტიკის პრიორიტეტებზეც ახალი, განსხვავებული აქცენტები უნდა გამოიკვეთოს.⁵² თუ ასე არ მოხდა, სამართალი ვერ გაუმკლავდება იმ საზოგადოებრივ გამოწვევებსა და მოთხოვნებს, რომლებიც ისტორიულად მუდმივად თან ახლავს კაცობრიობის ევოლუციას. ამ სფეროს

51 ნაშრომის ეს ნაწილი ქართულ და ინგლისურ ენებზე გამოქვეყნებულია საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალის 2018 წლის პირველ გამოცემაში, ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <http://www.constcourt.ge/en/publications/jcl> (უკანასკნელად ნანახია: 30.09.2018).

52 G. Nolte, Strukturwandel der internationalen Beziehungen und Völkerrechtspolitik, in: Polis und Kosmopolis – Festschrift für Daniel Thürer (Giovanni Biaggini/Oliver Diggelmann/Christine Kaufmann Hg.), Baden-Baden (Nomos) 2015, 557-563, S. 557.

მკვლევართა ნაწილის აზრით, მსოფლიოში მომდინარე პროცესების სწორედ „დაჩქარებული წესი“ განაპირობებს საერთაშორისო სამართლის კონსტიტუციონალიზაციას.⁵³ აღნიშნულთან დაკავშირებით საინტერესოა ის ფაქტი, რომ 2004 წელს გაეროს მე-7 გენერალურმა მდივანმა, კოფი ანანმა შექმნა სპეციალური კომისია, რომელიც მიზნად ისახავდა გაეროს ქარტიის ინოვაციურ ცვლილებებს და ზოგადად გაეროს რეფორმას, ეს რეფორმა, თავის მხრივ, საერთაშორისო სამართლის კონსტიტუციონალიზაციის ელემენტების გამყარებას ემსახურებოდა.⁵⁴

ფაქტია, რომ თანამედროვე ეპოქა განსაკუთრებული გლობალურობით გამოირჩევა. დღეს სახელმწიფოებმა ომები შესაძლოა ტერიტორიის დატოვების გარეშე, კიბერსაშუალებებით აწარმოონ. დიდია ტერორიზმის საფრთხე, რასაც ემატება სახელმწიფოებს შორის ტოტალური უთანასწორობის პრობლემა. საერთაშორისო სამართლის ისტორიული განვითარებისათვის უაღრესად მნიშვნელოვანია ის მიმდინარე ტენდენცია, რომ საერთაშორისო სამართალში არამხოლოდ ადამიანის უფლებები - კოლექტიურად, როგორც სახელმწიფოს „ნაწილის“, არამედ ცალკეული ადამიანის, სუბიექტის უფლებაც საერთაშორისო დონეზე დაცვის ღირსი გახდა. ამას ადასტურებს ის, რომ ინდივიდს აქვს სახელმწიფოს ფარგლებს გარეთ მისი დარღვეული უფლებების ინდივიდუალურად, სახელმწიფოს შუამდგომლობის გარეშე დაცვის მექანიზმი. ასეთი კარგი მაგალითია საერთაშორისო სასამართლოებისადმი ადამიანის მიერ ინდივიდუალური საჩივრით მიმართვის ინსტიტუტი. იგი ამყარებს ადამიანის, როგორც ცალკეული სუბიექტის უფლებას საერთაშორისო ასპარეზზე.⁵⁵ პირი აღარ აღიქმება მხოლოდ სახელმწიფოს ნაწილად, მოქალაქედ. იგი ადამიანის უფლების მატარებელია იმიტომ, რომ ის ადამიანია და არა იმიტომ, რომ ის კონკრეტული სახელმწიფოს მოქალაქეა.

იმისათვის, რომ საერთაშორისო სამართალმა შეასრულოს

53 J. Habermas, Eine politische Verfassung für die pluralistische Weltgesellschaft, KJ 2005, S. 222-247, S. 237; C. Tomuschat, International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century, General Course on Public International Law, Recueil des cours 281 (1999), The Hague 2001, 163 f; A.v. Bogdandy, Constitutionalism in International Law: Comment on a Proposal from Germany, in: Harvard International Law Review, Volume 47, Number 1, Winter 2006.

54 B. Fassbender, UN-Reform und kollektive Sicherheit, Heinrich Böll Stiftung, Global Issue Papers No. 17, April 2005. 2005 წლის 31 მაისს კოფი ანანმა თავის გამოსვლაში Larger Freedom: – Towards Development, Security and Freedom for All (LF) სწორედ ამ რეფორმის საჭიროებაზე ისაუბრა.

55 ა. ფირცხალაშვილი, ადამიანის უფლებათა უნივერსალურობის თეორია, #2(41) საშენიერო ურუნალი მართლმსაჯულება და კანონი. 2014. გვ. 72.

მისი როლი თანამედროვე მსოფლიოში და წარმატებით გადაჭრას ყველა ის პრობლემა, რომელიც საერთაშორისო ურთიერთობებში დგას, საჭიროა საერთაშორისო სამართლის ახლებური გააზრება. სწორედ ამიტომ, ჩვენს საუკუნეში უფრო და უფრო ინტენსიური ხდება დისკუსია საერთაშორისო სამართლის კონსტიტუციონალიზაციის შესახებ.

დასავლეთის დემოკრატიებში შეიმჩნევა განსაკუთრებით საინტერესო ტენდენციები. ერთი მხრივ - კავშირი სახელმწიფოებს შორის სუპრანაციონალური ხდება, მეორეს მხრივ - მსოფლიოში მიმდინარე გლობალიზაციის ტალღის შემდეგ შესამჩნევია, რომ ერებს გაუჩნდათ თვითგადარჩენის ინსტიტუტები. დიდი ბრიტანეთის ევროკავშირიდან გამოსვლა, აშშ-ის საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგი, ისევე, როგორც საფრანგეთის საპრეზიდენტო არჩევნებში ძლიერი მემარჯვენე კონსერვატორი ძალის გამარჯვება, გერმანიის საპარლამენტო არჩევნებში საკმაოდ სოლიდური ხმებით შესული მემარჯვენე პარტია, რომელიც გერმანიის პარლამენტში ყველაზე დიდ ოპოზიციას წარმოადგენს, პოლიტიკის ექსპერტებისთვის მოულოდნელი აღმოჩნდა. მიმდინარე მოვლენებზე დაკვირვება ქმნის იმის თქმის საფუძველს, რომ განვითარებული დემოკრატიების პოლიტიკური ელიტები მართალია, მზად არიან კულტურული გლობალიზაციისა და ნაციონალური სამართლის ტრანსფორმაციისათვის, მაგრამ ისინი არ არიან მზად მიიღონ იმპორტირებული კულტურა, დათმონ ეროვნული იდენტობა. როგორც კი ეს უკანასკნელი საფრთხის ქვეშ დგება, თავისთავად ძლიერდება „ნაციონალიზმის იმუნიტეტი“. თავდაცვის ინსტიტუტი და გლობალიზაციისადმი მისწრაფება უკუეფექტს იძლევა.

2. ეროვნულიდან გლობალურისკენ - კონსტიტუციონალიზაცია

სახელმწიფოს შექმნამდე მსოფლიო ქაოტური იყო. პირველყოფილი ადამიანები, ერთმანეთის უფლებებს არ იცნობდნენ. საარსებოს მოპოვებისათვის ისინი მუდმივად ებრძოდნენ ერთმანეთს. ჩვენი წინაპრები მალევე მიხვდნენ, რომ საზოგადოება განსაზღვრულ წესრიგს საჭიროებდა, იმგვარ წესრიგს, რომელსაც ყველა - ძლიერიც და სუსტიც - დაემორჩილებოდა. წესრიგს, რომელიც, ერთის მხრივ, დაიცავდა მათ, მაგრამ, მეორეს მხრივ, აიძულებდათ პატივი ეცათ ერთმანეთისათვის. სახელმწიფოს ჩამოყალიბების იდეას უსაფრთხოებისა და მშვიდობის დამკვიდრებისთვის

სწრაფვა უდევს საფუძვლად. სახელმწიფოში განსაზღვრული წესრიგის შექმნა სავალდებულო წესებისა და პრინციპების - სამართლის ნორმების, - დადგენის გარეშე შეუძლებელია. საკუთარი სამართლისა და სახელმწიფო ხელისუფლების მოქმედების ფარგლების დადგენა და შენარჩუნება კი, კონსტიტუციონალიზმის არსებობით არის განპირობებული.

კლასიკური გაგებით, კონსტიტუციონალიზმის შინაარსში მოიაზრება ხელისუფლების ძალაუფლების განხორციელების ჩარჩო, რომელიც განსაზღვრავს, ერთი მხრივ სამთავრობო ინსტიტუტების ვალდებულებებს, ძალაუფლების ფარგლებსა და ფუნქციებს და მეორე მხრივ პიროვნების უფლებებს.⁵⁶ კონსტიტუციონალიზმის შინაარსი ფორმალური გაგებით არის კონსტიტუციის შექმნით ან მისი რეფორმით განმტკიცებული. თანამედროვე გაგებით კი, კონსტიტუციონალიზმი აღწევს საერთაშორისო და სუპრანაციონალურ კანონმდებლობაში. ამის დასტურია, მაგალითად, მოსამართლეების მიერ კანონის უზენაესობის დაუწერელი ფუნდამენტური უფლებებისა და საფუძვლების შექმნა ევროპული თანამეგობრობისა და ევროკავშირის მართლწესრიგში და სხვა სახელმწიფოებრივი ღირებულებების შესახელმწიფოებრივ რანგში აყვანა.⁵⁷

ისტორიულმა განვითარებამ აჩვენა, რომ მხოლოდ შიდასახელმწიფოებრივი წესრიგი ვერ იქნებოდა ადამიანისათვის უსაფრთხოების გარანტი. ამისათვის მსოფლიოში მშვიდობა არის აუცილებელი. მსოფლიო მშვიდობის პოსტულატები კანტის 1795 წელს შექმნილ „მარადიულ მშვიდობაში“ იკითხება.⁵⁸ კანტის „დემოკრატიული მშვიდობის“ თეორიის მიხედვით, დემოკრატიები ერთმანეთს არ ეომებიან. დემოკრატიული რეჟიმი, მისი აზრით, ქვეყნის მშვიდობიან საგარეო პოლიტიკას განაპირობებდა. სახელმწიფოებს შორის მშვიდობის დამყარებისა და შენარჩუნებისათვის კანტი ერებს 3 წინაპირობას უყენებდა: 1. ყველა სახელმწიფო უნდა იყოს დემოკრატიული

56 ე. ჰეივუდი, პოლიტიკური იდეოლოგიები: შესავალი კურსი, მე-3 გამოცემა, ლოგოს პრესი, 2004, გვ 432.

57 რ. არნოლდი, კანონის უზენაესობის როლი საკონსტიტუციო სამართლის განვითარებაში, VIII საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, 2015, გვ. 18.

58 I. Kant, Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf, Königsberg, 1795; აქვე უნდა ითქვას, რომ კანტი არ ყოფილა პირველი, ვინც მშვიდობის პრობლემას შეეხო. მარადიული მშვიდობის შესახებ ჯერ კიდევ რეფორმაციის ეპოქაში ფიქრობდნენ. საინტერესოა ერაზმ როტერდამელის ნაშრომი ვედრება მშვიდობისათვის (1517), სებასტიან ფრანკის მშვიდობისათვის მეგრძოლი წიგნი (1539), ამერიკელი პენის ესე ანწყო და მომავალი მშვიდობისათვის ევროპაში (1693), სენ პიერის წერილი ევროპაში მარადიული მშვიდობის შენარჩუნებისათვის (1712) და ევროპაში მარადიული მშვიდობის პროექტი და რუსოს ევროპაში მარადიული მშვიდობის პროექტი (1782).

რესპუბლიკა. კანტის მიხედვით, აბსოლუტური ფეოდალური მონარქიებისაგან განსხვავებით, დასავლური, დემოკრატიული ტიპის მმართველობას დიდი უპირატესობა აქვს. მისი აზრით, რესპუბლიკური წყობის მმართველობის დროს, ხალხი ხდება გადაწყვეტილების მიმღები და შესაბამისად, ხელისუფლება მოქმედებს ხალხის მიერ მინიჭებული მანდატით, ომები კი, ხალხთა კეთილდღეობისათვის უბედურებად განიხილება, რაც, შესაბამისად, ამცირებს მათი დაწყების სურვილს; 2. საერთაშორისო სამართალი თავისუფალი სახელმწიფოების ფედერალურ კავშირს უნდა ეფუძნებოდეს; 3. საერთაშორისო სამართალი უნდა გახდეს მსოფლიო მოქალაქეობის სამართალი და მის მიმართ ყველა ლოიალურად უნდა იყოს განწყობილი. კანტი აცალიბებს მსოფლიო სახელმწიფოს თეორიას და ხაზს უსვამს იმ ფაქტს, რომ მსოფლიო სახელმწიფო იქნება მომავალი მარადიული მშვიდობის გარანტი და იქნება ისეთი ფორმის სახელმწიფოებრივი გაერთიანება, რომელიც შეზღუდავს მის წევრ სახელმწიფოებს შორის კონფლიქტების შესაძლებლობას.⁵⁹

სწორედ, კანტის თეორიის საფუძველზე, 80-იან წლებში აქტუალური გახადეს დემოკრატიული მშვიდობის თეორია მაიკლ დოილმა და ფრენსის ფუკუიამამ, მათი აზრით ლიბერალური დემოკრატიის მქონე ქვეყნები გამოირჩევიან მშვიდობიანობით, რადგან ასეთი ტიპის ქვეყნებში, როგორც წესი, ძალზედ მძლავრია საშუალო ფენა, რომელიც დაინტერესებულია მშვიდობით, რათა ივაჭროს, აწარმოოს და დააგროვოს კაპიტალი. შესაბამისად, თუ მოხდება მთელი მსოფლიოს დემოკრატიზაცია და ლიბერალიზაცია ამის შედეგად მივიღებთ მშვიდობიან მსოფლიოს.⁶⁰

ამ თეორიას ბევრი კრიტიკოსი ჰყავს, რადგან იგი ძირითადად ნეორეალისტების მიერ უტოპიურად არის მიჩნეული რამდენიმე მიზეზის გამო.⁶¹ ნეორეალისტები მარადიული მშვიდობის თეორიას აკრიტიკებენ, რადგან, ერთი მხრივ, ისინი ეჭვქვეშ აყენებდნენ დემოკრატიის კანტისეულ განსაზღვრებას, მეორე

59 Kant, supra, სქოლიო 7. გვ. 43.

60 მ. დოილი, კანტი - ლიბერალური მემკვიდრეობა და საგარეო საქმეები, წიგნში რ. არტი და რ. ჯერვისი (რედ.) საერთაშორისო პოლიტიკა, მუდმივი ცნებები და თანამედროვე საკითხები, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2011. გვ. 115-130. F. Fukuyama, State-Building: Governance and World Order in the 21st Century, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004.

61 J. Habermas, Supra სქოლიო 2, გვ. 246; კანტის ყველაზე მძლავრი კრიტიკა კი აისახა ქრისტოფერ ლეინის სტატიაში: C. Layne, Kant or Can't: The Myth of the Democratic Peace in Debating the Democratic Peace. Cambridge & London: The MIT Press, 1994.

მხრივ, კი ნეორეალისტებს დემოკრატიულ სახელმწიფოებს შორის მშვიდობის მიზეზთა საკუთარი ახსნა აქვთ. რეალიზმი და ნეორეალიზმი აყალიბებს მშვიდობის გაგების სხვაგვარ ვერსიებს.⁶² ეს მოსაზრებები ეჭვქვეშ აყენებს დემოკრატიის, როგორც მშვიდობის განმსაზღვრელის ფუნქციას და აქცენტს აკეთებს სხვა ღირებულებებზე, მაგალითად დასავლურ სახელმწიფოებს შორის კულტურული ერთგვაროვნებაზე.⁶³ კრიტიკა ძირითადად ეყრდნობა მსოფლიოში სუპერსახელმწიფოების არსებობას, რადგან სინამდვილეში საერთაშორისო ურთიერთობებს უმეტესწილად ისინი განსაზღვრავენ, მათ ქმედებებს, განსაკუთრებით მათ ომებს ძლიერი გავლენა აქვთ საერთაშორისო სისტემაზე, განსხვავებით სხვა შედარებით სუსტი სახელმწიფოებისაგან. კანტის დემოკრატიული მშვიდობის თეორია აერთიანებს როგორც დიდ, ასევე პატარა სახელმწიფოებს. რეალისტების კრიტიკული პოზიცია კი, ამ საკითხზე ასეთია: დიდი და პატარა სახელმწიფოების ქმედებას ერთნაირი საზომით ვერ განვსაზღვრავთ, რადგან პატარა სახელმწიფოებს არჩევანი გაცილებით შეზღუდული აქვთ.⁶⁴ ნეორეალისტების თეორიის კონტრარგუმენტად უნდა დასახელდეს დემოკრატიული მშვიდობის თეორიის ემპირიული საფუძველი, კონკრეტულად კი ის, რომ დემოკრატიულ სახელმწიფოებს შორის (კანტისეული რესპუბლიკის გაგებით) ბოლო ორი საუკუნის განმავლობაში, შეიარაღებული კონფლიქტი არ მომხდარა. თუ გავითვალისწინებთ, რომ გასულ საუკუნეში მიმდინარე დემოკრატიზაციის ტენდენციის შედეგად მსოფლიოში ავტოკრატიულ სახელმწიფოთარიცხვი შემცირდა და კანტისეული „დემოკრატიული მშვიდობა“, კრიტიკის მიუხედავად, დღეს დასავლეთში საგარეო პოლიტიკური აზროვნების ერთ-ერთი საფუძველია, ეს გვაფიქრებინებს, რომ განსაზღვრულ პერიოდში მსოფლიო მშვიდობა მიღწევადია.

62 იხ. რეალიზმის და ნეორეალიზმის წარმომადგენლების ჯონ მირშაიმერის, ქენეთ უოლცის მშვიდობის თეორიების ანალიზი - ა. რონდელი, საერთაშორისო ურთიერთობები, მესამე გადამუშავებული გამოცემა, თბილისი 2006; ასევე დასახელებულ ავტორთა ნაშრომებში: J.J. Mearsheimer, *The False Promise of International Institutions*, *International Security*, Vol. 19, No. 3 (Winter 1994/1995), pp. 5-49, K. Waltz. *Structural Realism After the End of the Cold War*, *International Security*, 25(1), 2000, pp. 5-41; J.J. Mearsheimer, *Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War*, *International Security*, Vol. 15, No. 4 (Summer 1990), pp. 5-56.

63 რედ. ე. კოდუა და სხვ., *სოციალურ და პოლიტიკურ ტერმინთა ლექსიკონი-ცნობარი*, გამომცემლობა ლოგოს პრესი, 2004, გვ. 351.

64 იხ. ანალიზი, C. Layne, *supra* სქოლიო 11.

ზოგიერთი მეცნიერი ფიქრობს, რომ კანტის მარადიული მშვიდობის თეორია, სრულიადაც არ არის განუხორციელებელი უტოპია, არამედ ეს სწორედ ის იდეალია, რომელსაც განათლებული კაცობრიობა მუდმივად უნდა ესწრაფვოდეს.⁶⁵ კანტის რეალიზმი მარადიულ მშვიდობასთან მიმართებით, იმაშიც ვლინდება, რომ იგი არ მიიჩნევს, რომ ამ იდეალის მყისიერი რეალიზაცია არის შესაძლებელი. იგი განიხილავს იმ ნაბიჯებს, რომლის გავლის შემთხვევაშიც, კაცობრიობა შეიძლება მყარად დაადგეს ამ იდეალის მიღწევის გზას.

განსაკუთრებით აქტუალურად მსოფლიო მშვიდობის საკითხი დადგა მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ, რადგან აღმოჩნდა, რომ მხოლოდ ეროვნულ დონეზე, სახელმწიფოს შიგნით სამართლიანობისა და ადამიანის უფლებათა დაცვა არ არის საკმარისი მსოფლიო უსაფრთხოებისათვის. დღეს სწორედ საერთაშორისო ტერორიზმის, ადამიანის უფლებათა მასობრივი დარღვევის და გლობალური უთანასწორობის ფონზე, კულტურული და ეკონომიკური გლობალიზაციის გათვალისწინებით განსაკუთრებით აქტუალური გახდა მსჯელობა „საერთაშორისო სამართლის კონსტიტუციონალიზაციაზე“.

მეოცე საუკუნის ორმა მსოფლიო ომმა სახელმწიფოები თანამეგობრობის შექმნის იდეამდე მიიყვანა. სახელმწიფოთა თანამეგობრობა – საერთაშორისო ორგანიზაციების რანგში – არის საყოველთაო მშვიდობისა და უსაფრთხოების მიღწევის მცდელობა. საერთაშორისო საზოგადოებაში დადგა საკითხი საერთაშორისო სამართლის „კონსტიტუციონალიზაციის“ შესახებ. სხვაგვარად რომ ითქვას, კონსტიტუციური სამართლის ის პრინციპები, რომლებზეც კლასიკური გაგებით სახელმწიფო უნდა ემყარებოდეს, თვით სახელმწიფოთაშორის, ან უფრო ზუსტად, ხალხთაშორის ურთიერთობათა წესრიგსაც უნდა ამყარებდეს. სწორედ ამგვარი დისკურსი გახდა დასავლეთ ევროპის მეცნიერებაში უკვე ათეული წელია, სამეცნიერო განხილვის საგანი.⁶⁶

65 გ.თავაძე, მარადიული მშვიდობა: განუხორციელებელი უტოპია თუ პოლიტიკური იდეალი? განაზრებანი იმანუელ კანტის ნაშრომზე „მარადიული მშვიდობისაკენ“, გვ. 3 ხელმისაწვდომია აქ: www.academia.edu [უკანასკნელად გადამოწმდა 2018 წლის 30 მაისს].

66 იხ. სტატიები წიგნში G. Biagini O. Diggelmann და C. Kaufmann (რედ), Festschrift für Daniel Thürer, Polis und Kosmopolis., Nomos Verlag, Baden-Baden 2015, J. Habermas, Hat die Konstitutionalisierung des Völkerrechts noch eine Chance?, in: ders., Der gesplittene Westen, Frankfurt/M. 2004, S. 113 ff.

კონსტიტუციონალიზაციის პროცესები ასევე ნათლად ჩანს ტრადიციულ საერთაშორისო სამართალში. სწორედ, ასეთ პროცესს შეგვიძლია მივაკუთვნოთ *jus cogens* -ის ევოლუცია, როგორც იმპერატიული ნორმების პრინციპებისა, რომელთაც ვერანაირად ვერ აუვლის გვერდს სახელმწიფოს ძალაუფლება. ადამიანის უფლებები, სამხედრო ძალის გამოყენების აკრძალვა და საერთაშორისო საზოგადოებისთვის სხვა არსებითი მნიშვნელობის მქონე პრინციპები გვიჩვენებს საერთაშორისო სამართლის ეტაპობრივ ტრანსფორმაციას - ვერტიკალურ პრინციპებზე დაფუძნებულ სამართლებრივ ნორმებზე.⁶⁷ სწორედ, მისი ამგვარი გარდაქმნა იწვევს კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპების საერთაშორისო სამართალში გარდასახვას და მის გამყარებას. ამის კარგი მაგალითია მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაცია (**World Trade Organisation**) ან ევროპული კავშირი (**European Union**), როგორც სუპრანაციონალური ორგანიზაციები. მართალია, ევროპული კავშირის კონსტიტუციის შექმნა ფორმალური თვალსაზრისით, 2005 წელს საფრანგეთსა და ნიდერლანდში ჩატარებული რეფერენდუმის საფუძველზე კრახით დასრულდა, თუმცა, მატერიალურ-სამართლებრივი თვალსაზრისით ევროპული სამართალი არის სწორედ, საერთაშორისო სამართლის კონსტიტუციონალიზაციის ნათელი მაგალითი. თუ სად გადის ზღვარი ეროვნულსა და ზე-ეროვნულს შორის, ევროპაში განვითარებული პოლიტიკურ-სამართლებრივი პროცესების ფონზე, ძალიან კარგად იკითხება.

საერთაშორისო სამართლის განვითარების პირველ ეტაპზე საერთაშორისო თანამეგობრობათა მიზანი, სწორედ სამართლიანობისა და დემოკრატიისათვის ბრძოლით შემოიფარგლებოდა. შეიქმნა საერთაშორისო სასამართლოები, რომლებიც მეთ-ნაკლებად წარმატებით ართმევენ თავს ამ ღირებულებათა დაცვას სახელმწიფოს შიდა საქმიანობაში, მაგრამ ასევე სახელმწიფოთაშორის დავებში. აღნიშნული მექანიზმების ეფექტიანობა, მათი აღსრულება მართალია ხშირად სადავოა, თუმცა უდავოა, რომ ის ღირებულებები, რომლებზეც სახელმწიფოები შეთანხმდნენ - დემოკრატიისა და სამართლიანობის პრინციპები - საერთაშორისო საზოგადოების ზრუნვის საგანია. განსაკუთრებული ფუნქცია კი, საერთაშორისო სამართალში კონსტიტუციურ-სამართლებრივმა პრინციპმა, პროპორციულობის დებულებამ (*Verhältnismäßigkeitsgrundsatz*-

67 არნოლდი, *supra*, სქოლიო 6, გვ. 18.

es) იტვირთა. იგი გერმანულ ლიტერატურაში საერთაშორისო სამართლის კონსტიტუციონალიზმის კონტექსტში ფართო განხილვის საგანია.⁶⁸

აღნიშნული პრინციპების განხორციელება მსოფლიოს უსაფრთხოებასა და მშვიდობას ემსახურება. უკვე რამდენიმე ათეული წელია, კაცობრიობის განვითარების მესამე ეტაპზე, სახელმწიფომ სოციალური ფუნქცია იტვირთა. უდავოა, რომ ადამიანს შრომისუნარობის, ავადმყოფობის, ან მოხუცებულობის დროს მხარდაჭერა სჭირდება. სახელმწიფოს სოციალური მოწყობა ყველა განვითარებული სახელმწიფოს პრიორიტეტია. მიუხედავად იმისა, რომ ზოგიერთი მათგანი ნაკლებად, ზოგიერთი კი, უფრო მეტად ზრუნავს სოციალური სისტემის მოწყობაზე, მნიშვნელოვანია იმის აღიარება, რომ ადამიანი სოციალურ ნაწილია და იგი, უმწეო მდგომარეობაში მყოფი, ხელისუფლების მხარდაჭერას საჭიროებს.

საინტერესოა, რომ იგივე ტენდენცია შეიმჩნევა სოციალური სახელმწიფოს იდეის ევოლუციაში, რაც დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების განვითარებაში იკვეთება. სიკეთების სამართლიანი გადანაწილება გულისხმობს არამხოლოდ გადანაწილებას კონკრეტულ პირებს, ან მოქალაქეებს შორის, არამედ სახელმწიფოთა შორის. საგულისხმოა, რომ იგი გასცდა სახელმწიფოებრიობის ფარგლებს და უკვე საერთაშორისო მნიშვნელობა მოიპოვა. ამას ადასტურებს არამხოლოდ რეგიონალური საერთაშორისო ორგანიზაციების (მაგ. ევროპული კავშირის), არამედ მსოფლიო თანამეგობრობის (გაეროს) რეგულაციები. დღითიდღე ნათელი ხდება, რომ ევროპული კავშირის წევრი სახელმწიფოების თანაბარი განვითარებისა და კეთილდღეობის მიღწევა ევროკავშირის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი მიზანია. სახელმწიფოთა სოციალური სოლიდარობის ჭრილში, ძალიან მნიშვნელოვანია გაეროს მდგრადი განვითარების გეგმა – 2030. სწორედ მასშია დასახული მსოფლიოში არსებული სოციალური პრობლემების აღმოფხვრის მიზანი. ამ გეგმის 17 პრინციპიდან ყველაზე პრიორიტეტული სოციალური პრობლემატიკაა. პირველ სამ მიზნად დასახულია გაეროს წევრ ქვეყნებში (192 ქვეყანა) სიღარიბისა და შიმშილის აღმოფხვრა

68 J. Rauber, *Verhältnismäßigkeit und völkerrechtliche Systembildung, Überlegungen zur einheitsbildenden Funktion des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Völkerrecht der Konstitutionalisierung*, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, ZaöRV 75 (2015), 259-298, 2015.

და ეფექტიანი ჯანდაცვის სისტემის შექმნა.⁶⁹ გეგმაში ასევე ხაზგასმით არის აღნიშნული, რომ პარტნიორობის ფარგლებში უზრუნველყოფილი უნდა იყოს თანასწორი განათლება, ღირსეული სამუშაო პირობები, ეკონომიკური ზრდა და უთანასწორობის შემცირება ქვეყნებში და ქვეყნებს შორის. ამ დოკუმენტს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი სოციალური დატვირთვა აქვს, რადგან განვითარებული სახელმწიფოები აღიარებენ, რომ მათ აქვთ „სოციალური პასუხისმგებლობა“ სხვა, უფრო „ღარიბ“ სახელმწიფოთა მიმართ. ისტორიული განვითარება ნათელს ხდის, რომ კაცობრიობა თავისი განვითარების იმ ეტაპზე მივიდა, როცა არამხოლოდ სახელმწიფოთა, არამედ საერთაშორისო თანამეგობრობის მიერ გარკვეულ სოციალურ ვალდებულებათა აღიარება და უზრუნველყოფის მცდელობა აშკარა და შეუქცევადი გახდა.

ყველაზე უტილიტარისტული გაგებით, ადამიანს, რომელსაც ბევრი მატერიალური სიკეთე აქვს, ურჩევნია იცხოვროს ისეთი ადამიანების გარემოცვაში, რომლებიც არ არიან ძალიან ღარიბები, რადგან საცხოვრებელი მინიმუმის არ არსებობის შემთხვევაში, შესაძლოა მის საკუთრებას და უსაფრთხოებას საფრთხე დაემუქროს. ეს საფრთხე ხშირად სიღარიბისა და შიმშილის პირას მყოფი ადამიანი ხდება, უკიდურესი აუსილებლობის პირობებში, რადგან მას არ აქვს შესაძლებლობა იშრომოს და პატიოსანი გზით მოიპოვოს საცხოვრებლად საკმარისი სარჩო. გლობალიზაციის პირობებში, დიდია ე.წ. ეკონომიკურ მიგრანტების რიცხვი, რომელიც თავის გადასარჩენად მსოფლიოს მდიდარ სახელმწიფოებს აფარებენ თავს. ამიტომ მდიდარ, განვითარებულ სახელმწიფოებს, პრაგმატული თვალსაზრისით, რა თქმა უნდა, ურჩევნიათ წინასწარ „იზრუნონ“ სხვა სახელმწიფოების განვითარებაზე.

შესაბამისად, XXI საუკუნის მსოფლიო მივიდა განვითარების იმ ეტაპზე, როდესაც დემოკრატიულ, სამართლებრივ პრინციპებთან ერთად, სოციალური სოლიდარობაც აღიარებულია. ამ ღირებულებათა დამკვიდრებას, გლობალიზაციასთან ერთად, ნოყიერ ნიადაგს უქმნის ჩვენს საუკუნეში დამკვიდრებული უკიდურესი უთანასწორობა.⁷⁰

69 A/RES/70/1 Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development ხელმისაწვდომია აქ: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2018 წლის 30 მაისს].

70 იხ. დეტალურად, ა. ფირცხალაშვილი, სოციალური სამართლიანობა, ახალი წესრიგი 21-ე საუკუნის მსოფლიოსათვის, ხელმისაწვდომია აქ: <http://european.ge/socialu->

3. გლობალურიდან ეროვნულამდე - კონსტიტუციის ეროვნული იდენტობა

თანამედროვე მსოფლიოში მიმდინარე გლობალიზაციის პროცესებს ერთგვარი „შეკავების“ მექანიზმი გააჩნიათ. აღნიშნული ემსახურება იმას, რომ მსოფლიოს კულტურული გლობალიზაცია არ გახდეს ერებისათვის ნაციონალური თვითმყოფადობის განადგურების საფრხე. ამ კუთხით ძალზე მნიშვნელოვანია ერების „კულტურულ და სახელმწიფო ნაციებად“ დაყოფის თეორია.

გერმანელი ისტორიკოსი, ფრიდრიხ მანეკე XIX საუკუნის მიწურულის, ერებისორკატეგორიას განასხვავებდა: კულტურულ ნაციებს და სახელმწიფო ნაციებს.⁷¹ თუ სახელმწიფო ნაციების თვითშეგნება მათ სახელმწიფოებრიობაზე იყო მიბმული, კულტურული ნაციები სახელმწიფოსგან დამოუკიდებლად არსებობდნენ და მათი ეროვნული ინტეგრაციის განმსაზღვრელი არამხოლოდ საერთაშორისო სამართლის სუბიექტობა, ან ფორმალური გაგებით, კონსტიტუცია იყო, არამედ ეროვნული კულტურა, თავისი ენობრივი, რელიგიური, სულიერი და მატერიალური კულტურის ტრადიციებით. შესაბამისად კულტურულ ნაციებს გააჩნიათ თავისი სამართლებრივი იდენტობაც.⁷²

ეს პროცესი არ არის ჰომოგენური, რომელიმე ერთ ეთნიკურ ჯგუფამდე და მის ტრადიციულ ყოფასა თუ რწმენა-წარმოდგენებამდე არ დაიყვანება. პირიქით, კულტურული ნაცია არა წარმომავლობით, თუ სისხლით ნათესაობის პრინციპს, არამედ კულტურულ ელემენტთა ერთობას ემყარება. ეს ელემენტები კი, სხვა კულტურებთან გაცვლითა და სინთეზით მიიღება. ასეთ დროს ხშირია სხვა კულტურებიდან კულტურული შინაარსის ინვესტიციები, ანუ ის, რაც ქმნადობის პროცესში მყოფ კულტურაში არ არის მოცემული, ან მის წიაღში წარმოშობილი, მისი უცხოეთიდან შემოტანა და გათავისება ხდება. მსგავსი მოდელის საქართველოში შემოტანა სცადეს ილია ჭავჭავაძემ და თერგდალეულებმა, რომელთა პროექტიც საქართველოსგან, სწორედ კულტურული ნაციის შექმნა იყო.⁷³

ri-samartlianoba-axali-tserigi-xxi-saukunis-msopliosatvis/ [უკანასკნელად გადამოწმდა 2018 წლის 30 მაისს].

71 F. Meinecke, Werke: Weltbürgertum und Nationalstaat Gebundene Ausgabe – 1. Januar 1962 რედაქტორი H. Herzfeld.

72 F. Meinecke, supra, სქოლიო 20.

73 გ. მაისურაძე, „კულტურული ნაციიდან“ კულტურულ ნარცისიზმამდე, ინტერნეტ

აქედან გამომდინარე, კულტურული იდენტობის დაკარგვის საფრთხე არ დგას, თუ ერთი კულტურულ ნაციად არის ჩამოყალიბებული. მას გააჩნია შესაბამისი იმუნიტეტი, რომელიც იღებს მხოლოდ იმას, რაც მისი ეროვნული იდენტობისათვის მისაღებია. იგივე პრინციპი ვრცელდება, ეროვნულ სამართალზეც, რომელიც ჯერ კიდევ ისტორიულად, დიდი მზაობით შეინიშნება ევროპული სამართლის რეცეპციისადმი.⁷⁴ ბესარიონ ზოიძის აზრით, საქართველო არასდროს ყოფილა თავის ნაციონალ ღირებულებებში ჩაკეტილი ქვეყანა, იგი მუდამ დიდი ინტერესს იჩენდა პროგრესული კულტურების მიმართ. მისი აზრით რეცეპციის ხელოვნება არ ნიშნავს უცხო ქვეყნების სამართლის სარკისებურ თარგმნას. მეცნიერთა დაკვირვებით, უცხო სამართლის თარგმნისას, მთელი ძალისხმევა იქითკენ იყო მიპყრობილი, რომ ქართულში არ შემოპარულიყო ისეთი რამ, რაც საფრთხეს შეუქმნიდა ეროვნულ სამართალს და დაამახინჯებდა ქართულ ცნობიერებას.⁷⁵

ძალიან საინტერესო მაგალითს და იმავდროულად მნიშვნელოვან საქმეს, სამართლებრივი იდენტობის კონტროლის მხრივ წარმოადგენს გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს ორი გადაწყვეტილება.⁷⁶ აღნიშნული საქმე ცნობილია, როგორც „იდენტობის კონტროლი“ (Identitätskontrolle ან ე.წ. Solange III)⁷⁷ და ეხება ევროპული დაპატიმრების ბრძანებას. გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ 2015 წლის 15 დეკემბერს მიიღო 2 BvR 2735/14 გადაწყვეტილება. სასამართლოს ეს გადაწყვეტილება აზუსტებდა კავშირის ფორმას, რომელიც უნდა იყოს გერმანიის კონსტიტუციურ სამართალსა და ევროპული კავშირის სამართალს შორის. ეს ურთიერთკავშირი კი დანახულია გერმანიის ეროვნული სამართლის გადმოსახედიდან. გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ კონსტიტუციური სარჩელი განსახილველად მიიღო, რათა მეტად გამოეკვეთა მატერია-

პლატფორმა, რადიო თავისუფლება, ხელმისაწვდომია აქ: <https://www.radiotavisupleba.ge/a/blog-giorgi-maisuradze-cultural-nation/25245883.html> [უკანასკნელად გადამოწმდა 2018 წლის 30 მაისს].

74 ბ. ზოიძე, ევროპული კერძო სამართლის რეცეფცია საქართველოში. თბილისი 2005, გვ. 19-23.

75 იქვე, გვერდი 23.

76 BVerfG, 7.2.2014 - 2 BvR 2728-2731/13, 2 BvE 13/13 ე.წ. „OMT-Beschlusses“ და BVerfG 2 BvR 2735/14 vom 15.12.2015 ე.წ. „Identitätskontrolle“.

77 Beschlusses 2 BvR 2735/14 des BVerfG vom 15.12.2015 („Solange III“/„Europäischer Haftbefehl II“), გადაწყვეტილების ანალიზი იხ. D. Burchardt, ZaöRV 76 (2016), გვ. 527-551 Die Ausübung der Identitätskontrolle durch das Bundesverfassungsgericht – Zugleich Besprechung des Beschlusses 2 BvR 2735/14 des BVerfG vom 15.12.2015 („Solange III“/„Europäischer Haftbefehl II“).

ლურ-სამართლებრივი და პროცესუალური კონტურები, რომელიც ევროპული კავშირის სამართლის ნორმებთან, გერმანიის კონსტიტუციასთან შეთავსებადობას ამოწმებს.

გერმანიის ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმართა აშშ-ს მოქალაქემ, რომელიც დიუსელდორფის მიწის უზენაესი სასამართლოს (OLG Düsseldorf) 2014 წლის 7 ნოემბრის გადაწყვეტილების კონსტიტუციურობაზე დავობდა. მიწის უზენაესი სასამართლო კი, თავის გადაწყვეტილებში ევროპული დაპატიმრების ბრძანებას ეყრდნობოდა. მოსარჩელეს, აშშ-ს მოქალაქეს, იტალიის, ფლორენციის სასამართლოს გადაწყვეტილებით 1992 წელს კრიმინალური დაჯგუფების წევრობისათვის, რომელსაც ქვეყანაში კოკაინი შეჭქონდა და ასაღებდა მას, 30 წლიანი თავისუფლების აღკვეთა მიესაჯა იმის შემდეგ, რაც იგი 2014 წელს ევროპის დაპატიმრების ბრძანების საფუძველზე გერმანიაში დააკავეს, მოსარჩელე ითხოვდა იტალიაში მისი ექსტრადიციის შეჩერებას. ევროპული დაპატიმრების ბრძანება, რომელიც იტალიაში იქნა მიღებული, მაგრამ გერმანიაში უნდა აღსრულებულიყო, მოსარჩელის მოსაზრებით, ეწინააღმდეგებოდა გერმანიის კონსტიტუციით გარანტირებულ ბრალეული პასუხისმგებლობის პრინციპს (*nulla poena sine culpa*). ამ უკანასკნელში კი, გერმანიის ძირითადი კანონითა და ეროვნული კანონმდებლობით მოიაზრება, რომ დაუსწრებელი დაპატიმრების ბრძანება, ეწინააღმდეგება ბრალეული პასუხისმგებლობის პრინციპს (გარდა რამდენიმე გამონაკლისისა, რომლითაც განსახილველი შემთხვევა არ ხასიათდებოდა). გერმანიის ძირითადი კანონის 79 მუხლის მე-3 პუნქტი ადგენს თვით ძირითადი კანონის „მუდმივობის დებულებას“, რომლის მიხედვითაც: „დაუშვებელია ამ ძირითადი კანონის შეცვლა იმ საკითხთან მიმართებით, რომელიც ეხება ფედერაციის მიწებად დაყოფას, კანონმდებლობაში მიწების მონაწილეობის პრინციპებს ან პრინციპებს, რომლებიც დადგენილია პირველ და მე-20 მუხლებში“. აღნიშნული ნორმა ადგენს გერმანიის ძირითადი კანონისათვის დამახასიათებელ პრინციპებს, რომლის გარეშეც ინსტიტუცია დაკარგავდა საკუთარ იდენტობას. ამიტომაც იგი ამ დებულებებს უცვლელად აცხადებს მანამ, სანამ არსებობს ძირითადი კანონი. გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ დიუსელდორფის მიწის უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება კონსტიტუციასთან შეუსაბამოდ მიიჩნია. მან მიიჩნია, რომ ეს კონკრეტულ შემთხვევაში იმდენად ზღუდავდა ბრალის პრინციპს, რომ ადამიანის ღირსება, რომელიც

კონსტიტუციის პირველი მუხლით არის გარანტირებული და 79-ე მუხლის მე-3 პუნქტით უცვლელად გამოცხადებული, არ იყო სახელმწიფოს ხელისუფლების მიერ საკმარისად დაცული. ადამიანის ღირსება წარმოადგენს გერმანიის კონსტიტუციის ყველაზე მაღალ, უცვლელ ღირებულებას, რომელიც თავის მხრივ არის გერმანიის ძირითადი კანონისათვის დამახასიათებელი.

საინტერსოა ამ გადაწვეტილების დასაბუთება საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ.⁷⁸ უპირველესად, სასამართლოს არგუმენტი იდენტობის კონტროლის შესახებ ეყრდნობა იმას, რომ, აღნიშნული ქმედება არ ეწინააღმდეგება ევროპული კავშირის ხელშეკრულების მე-4 მუხლის მე-3 აბზაცს, რომელიც ქვეყნებს შორის ლოიალურ თანამშრომლობას გულისხმობს. იგი აქცენტს აკეთებს იმაზე, რომ სახელმწიფოს მიერ იდენტობის კონტროლი არ წარმოადგენს არსობრივ საფრთხეს ევროპული კავშირის ერთიანი სამართლის სისტემისათვის ორი მიზეზის გამო. პირველი - რადგან იდენტობის კონტროლი მხოლოდ იშვიათია, და მეორე - კონტროლი ყოველთვის თავშეკავებული და ევროპული კავშირის სისტემისადმი კეთილგანწყობილი უნდა იყოს.

ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო არგუმენტაციისას ეყრდნობა ძირითადი კანონის 23-ე მუხლის პირველ პუნქტს, რომლის მიხედვითაც: „გაერთიანებული ევროპის იდეის განსახორციელებლად, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა მონაწილეობს ევროპული კავშირის განვითარებაში, რომლის ვალდებულებებშიც შედის დემოკრატიული, სამართლებრივი, სოციალური და ფედერაციული სახელმწიფოს პრინციპების დაცვის გარანტირება, ასევე, სუბსიდიარობის პრინციპის დაცვა, რომელიც უზრუნველყოფს ძირითადი უფლებების დაცვას, რომლებიც არსებითად ემთხვევა ძირითად კანონში ასახულ ძირითად უფლებებს. აღნიშნული მიზნების განსახორციელებლად ფედერაციას შეუძლია, ბუნდესრატის თანხმობით, კანონის მეშვეობით, საკუთარი სუვერენული უფლებების გადაცემა. ევროპული კავშირის დაარსებისათვის, ასევე, მისი სახელშეკრულებო საფუძვლების შეცვლისათვის და ანალოგიური რეგულირებებისათვის, რომლებიც ცვლიან, ან ავსებენ ამ ძირითად კანონს, ან შესაძლებელს ხდიან ასეთ ცვლილებებს, ან დამატებებს, გამოიყენება 79-ე მუხლის მე-2 და მე-3 აბზაცები“.

78 BVerfG, Beschluss 2 BvR 2735/14 vom 15.12.2015, Rn. 36.

Nulla poena sine culpa პრინციპის მიხედვით არ არსებობს სასჯელი ბრალის გარეშე. იგი სისხლის სამართლის არამხოლოდ ფუნდამენტურ პრინციპს წარმოადგენს, არამედ ამ პრინციპიდან გამომდინარე, ბრალის დადასტურება სამართლიანობის კონსტიტუციური პრინციპის ელემენტარული მოთხოვნაა. მისი დარღვევა კი, გერმანიის ძირითადი კანონით გარანტირებული ფუნდამენტური ღირებულების, ადამიანის ღირსების გარანტიის მინიმალური სტანდარტების დარღვევას იწვევს.⁷⁹ სწორედ, ადამიანის ღირსების გარანტიის მინიმალური სტანდარტის შემოწმება არის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი კრიტერიუმი იდენტობის კონტროლის ტესტისა.

ასევე მნიშვნელოვანია, რომ გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო თავის გადაწყვეტილებაში საუბრობს ევროპული კავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიამე. იგი მიუთითებს ქარტიის 47-ე მუხლის მე-2 პუნქტისა და 48-ე მუხლებზე და ასკვნის, რომ გერმანული ეროვნული სამართლის თვალთახედვით, გერმანიის (OLG დიუსელდორფის მიწის უმაღლესი) სასამართლოს გადაწყვეტილება, არ პასუხობს თვით ქარტიის 47-ე მუხლის მე-2 პუნქტისა და 48-ე მუხლის მოთხოვნებს.

საყურადღებოა, რომ გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, თავის გადაწყვეტილებაში იდენტობის კონტროლის განსაკუთრებულ მოთხოვნად აყალიბებს მოთხოვნას, თავისივე სამომავლო პრაქტიკისათვის - იდენტობის კონტროლი უნდა იყოს ევროპული კავშირის სამართლისადმი პოზიტიურად განწყობილი (Europarechtsfreundlichkeit).⁸⁰ სასამართლოს აზრით, კონსტიტუციური ნორმები უშუალოდ მოქმედი სამართალია ხელისუფლებისათვის, რომელიც ვალდებულია, ევროპული კანონმდებლობით და მის გარეშეც დაიცვას ადამიანის ღირსება.⁸¹

79 BVerfG, Beschluss 2 BvR 2735/14 vom 15.12.2015, Rn. 39.

80 აღნიშნული მიდგომა გაკრიტიკებულია გერმანელი მკვლევარების მიერ იმ არგუმენტით, რომ ევროპული კავშირის სამართლისადმი პოზიტიურად განწყობა მხოლოდ მოჩვენებითია და სასამართლო ამ მიდგომას მხოლოდ დეკლარაციულად აცხადებს: იხ. Burchardt, supra სქოლიო 25, გვერდები 527-551.

81 BVerfG, Beschluss 2 BvR 2735/14 vom 15.12.2015, Rn. 41 ff, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ, გერმანიის ფედერაციული საკონსტიტუციო სასამართლოს მითითებული გადაწყვეტილებიდან მიღებიდან მალევე, 2016 წლის 5 აპრილის C 404/15 გადაწყვეტილებაში განმარტა, რომ ევროპული კავშირის ქარტიით დაცული ადამიანის ღირსების გარანტია, უდევს ზოგადად ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვას მასშტაბად/საზომად. თუმცა სასამართლოს არ გაუკეთებია პირდაპირი მინიშნება, რომ აღნიშნული ტესტი შეიძლება გამოყენებული იქნეს ეროვნული სასამართლოს მიერ იდენტობის კონტროლის შემოწმების ინსტრუმენტად.

სასამართლოს მიერ იდენტობის კონტროლის ტექსტის წინარე პირობებს წარმოადგენდა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს „მანგოლდის გადაწყვეტილება“.⁸² მასზე პასუხი გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლომ თავის 2010 წლის 6 ივლისის, ე.წ. Honeywell გადაწყვეტილებაში გასცა.⁸³ სასამართლომ ამ გადაწყვეტილებაში ჩამოაყალიბა ე.წ. ultra-vires-Kontrolle შემოწმების კრიტერიუმები. რაც გულისხმობს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ევროპული კავშირის სამართლის შემოწმებას იმ კუთხით, თუ რამდენად ჰქონდა უფლებამოსილება ევროპული კავშირის შესაბამის ორგანოებს მიეღოთ შესაბამისი სამართლებრივი აქტი, ხომ არ იჭრებოდა იგი ფორმალურ-სამართლებრივად გერმანიის ხელისუფლების უფლებამოსილებაში სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების კუთხით.

გერმანიის ფედერალურმა სასამართლომ მის ე.წ. Honeywell-ის გადაწყვეტილებაში აღნიშნა, რომ გერმანიაში საკმაოდ სადავო Mangold-ის გადაწყვეტილება ევროპული კავშირის სამართლის ფარგლებში, ფორმალურ-სამართლებრივი კუთხით სწორად იყო მიღებული და იგი გადიოდა ultra-vires-Kontrolle. განსხვავებით Identitätskontrolle-ის, ე.წ. Solange III გადაწყვეტილებისა,⁸⁴ ამ შემთხვევაში ფედერალურმა სასამართლომ სადავო საქმის, კონკრეტულ შემთხვევაში, ევროპული დაპატიმრების ბრძანების მატერიალური შესაბამისობა შეამოწმა იმ ნორმებთან მიმართებით, რომელიც გერმანიის ძირითადი კანონის უცვლელ და მუდმივ საფუძველს წარმოადგენდნენ.

82 ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს 2005 წლის 22 ნოემბრის C-144/04 Mangold-Urteil ე.წ. „მანგოლდის გადაწყვეტილება“.

83 Honeywell-Entscheidung 2 BvR 2661/06, 6. 07.2010.

84 BVerfGG supra, სქოლიო 25.

შეჯამება

დღეს, მსოფლიოში მიმდინარე გლობალიზაციის პროცესი აუსცილებელია მსოფლიო უსაფრთხოებისა და მუდმივი მშვიდობიანი თანაცხოვრებისათვის. მიუხედავად იმისა, რომ ტენდენცია ჩვენი საუკუნის დასაწყისში სამართლებრივი, კულტურული და ღირებულებითი გლობალიზაციის განვითარებას აჩვენებს, იგი სრულიად არ არის შეუქცევადი პროცესი. ასევე გვაქვს ცალსახა გლობალური და ეროვნული კენ მიმავალი გზები. სწორედ ეს პროცესია სამართლის მეცნიერების გამონჭვევა, ერთი მხრივ - საერთაშორისო სამართლებრივი პრინციპების და დასავლეთისთვის შეთანხმებული ღირებულებების რეცეპცია, ხოლო მეორეს მხრივ - მათი დიდი სიფრთხილით შემოწმება, ეროვნულთან შედარება და შეფასება.

გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს ზემოთგაანალიზებული პრაქტიკის შეფასება იძლევა იმის თქმის საფუძველს, რომ ეროვნულმა საკონსტიტუციო სასამართლომ დაიტოვა ორი „უკან გასასვლელი კარი“. ერთი, რომლითაც იგი სუპრანაციონალური კავშირის სამართლიდან გადის იმის გამო, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების კომპეტენციების მიკუთვნება ვერ მოახდინოს, თუნდაც, შესახელმწიფოებრივმა ევროპულმა კავშირის სამართალმა, ხოლო მეორე კარი კი ემსახურება ეროვნული კონსტიტუციის და სამართლებრივი სისტემის შინაარსის ფუნდამენტური და მუდმივი დებულებების დაცვას.

აღნიშნულ შემთხვევაში საინტერესოა ის საკითხი, თუ რა ჰარმონიულად არის შესაძლებელი ეროვნულის და გლობალურის თანაარსებობა. სწორედ, ეროვნული ფუნდამენტის შენარჩუნებით არის შესაძლებელი გლობალური სამართლის სისტემაში დარჩენა. საფიქრებელია ისიც, რომ თუ სასამართლო ამ შემთხვევაში არ შეითავსებს გამაწონასწორებელი რგოლის როლს, საფრთხე დაემუქრება სამართლის გლობალიზაციას. ამის კარგი მაგალითი შეიძლება იყოს ბრიტანეთის სამეფოს გამოსვლა ევროპული კავშირიდან. კანონზომიერია, რომ ყველაფერ „უცხოს“, რაც არ უნდა დადებითი და მიმზიდველი იყოს იგი, ზედმეტი დობებით მიწოდება ყოველთვის იწვევს უკან, „საკუთარისკენ“ შებრუნებას. სწორედ დობირება უნდა შეარჩიოს ამ შემთხვევაში სახელმწიფომ, მიუხედავად იმისა, რომელი ხელისუფლების

შტოს მიერ იქნება იგი წარმოდგენილი - შესაბამისი ოდენობით უნდა მიიღოს საერთო ღირებულებები, კულტურა, რომელიც სამართალში აისახება. წინააღმდეგ შემთხვევაში გლობალიზაცია, რომელსაც თავის მხრივ, მუდმივი მშვიდობის მიღწევის პერსპექტივა აქვს და, რომელსაც დღეს მსოფლიოში ალტერნატივა არ გააჩნია, იქნება წარუმატებელი პროექტი მსოფლიოსათვის.

VII. ევროპული კავშირი და ადამიანის უფლებები

ევროპული კავშირი მრავალფუნქციური, სუპრანაციონალური ორგანიზაციაა. იგი მუდმივად დინამიკური განვითარების პროცესშია და აქტიურად ცდილობს მრავალგანშტოებიანი საქმიანობის ეფექტიანად განხორციელებას. კავშირში რამოდენიმე ათეული წელია განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ადამიანის უფლებების დაცვასთან დაკავშირებულ საკითხებს. ევროპული ინტეგრაციის განვითარების ადრეულ ეტაპზე ადამიანის უფლებათა დაცვის პოლიტიკა ბევროვნული სამართლის შემადგენელ ნაწილს არ წარმოადგენდა. კავშირის სამართალში მისი ინტეგრაცია ევროპული ინსტიტუტების ძალისხმევით შედეგია.

წინამდებარე თავში საუბარია ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებზე, როგორც კავშირის სამართლის ინტეგრირებულ ნაწილზე და ძირითად უფლებათა ქარტიამზე, რომელიც წარმოადგენს ადამიანის უფლებათა დაცვის ბევროვნულ კატალოგს.

1. ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები – ევროპული გაერთიანების სამართლის ინტეგრირებული ნაწილი

1950-იან წლებში ევროპული გაერთიანების დაფუძნების იდეას წევრი სახელმწიფოების მოქალაქეების სოციალურ-ეკონომიკური კეთილდღეობის მიღწევა წარმოადგენდა. ევროპული გაერთიანებები მიზნად ისახავდნენ ეკონომიკური საქმიანობის ჰარმონიული განვითარების, განგრძობადი და დაბალანსებული გაფართოების ხელშეწყობას, ეკონომიკური პოლიტიკის კონვერგენციას, სამუშაო ადგილების შექმნას, კონკურენტუნარიანი გარემოს ჩამოყალიბებას და ა.შ.⁸⁵ მართლმსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ ინტეგრაციის საწყის ეტაპზე *Stork*-ის⁸⁶, *Geitling*-ის⁸⁷ და *Sgarlata*-ს⁸⁸ საქმეებში უარი განაცხადა ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და

85 Kaczorowska, A. (2011) იქვე, გვ. 8.

86 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე: *Stork v. ECSC High Authority*, C-1/58, [1959].

87 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე: *Geitling v. ECSC High Authority*, C-2/56, [1957].

88 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე: *Sgarlata and Others v. Commission of the EEC*, C-40/64, [1965].

თავისუფლებების დაცვის სტანდარტების გამოყენებაზე გამომდინარე იქიდან, რომ გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულებები ექსპლიციტურად არ შეიცავდა ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების შესახებ დებულებებს.⁸⁹ ევროპული გაერთიანების წევრ სახელმწიფოებს მიაჩნდათ, რომ ადამიანის უფლებების დაცვის ევროპული სისტემის განვითარება ეროვნული სამართლებრივი წესრიგისა და ევროპის საბჭოს ფარგლებში ფორმირებული ინსტიტუციური, სამართლებრივი მექანიზმებით განხორციელდებოდა.⁹⁰

1960-იან წლებში მართლმსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ *Costa v. ENEL*-ის საქმეში განავითარა გაერთიანების სამართლის პრეფერენციის დოქტრინა, რომლითაც შიდა-სახელმწიფოებრივ სამართალთან მიმართებაში გაერთიანების სამართლის პრეფერენცია დადგინდა⁹¹. გაერთიანების სამართლის პრიმატის კონცეფცია გააკრიტიკეს გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკისა და იტალიის რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლოებმა. გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს 1974 წელს *Solange I*-ის საქმეზე მიღებული გადაწყვეტილების მიხედვით, გამომდინარე იქიდან, რომ სუპრანაციონალურ დონეზე არ არსებობდა პირდაპირი, თანასწორი, საყოველთაო არჩევნების საფუძველზე არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანო და გაერთიანების სამართალი არ შეიცავდა ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის კატალოგს, იგი არათუ უფლებამოსილი, არამედ ვალდებული იყო განეხილა გაერთიანების სამართლებრივი აქტის გერმანიის ძირითად კანონთან შესაბამისობა იმ შემთხვევაშიც, თუ მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო სადავო აქტს არ გააუქმებდა.⁹²

იტალიის საკონსტიტუციო სასამართლომ *Frontini*-ს საქმეში ცალსახად განაცხადა, რომ იგი ფლობდა ევროპული გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულებების იტალიის

89 Kuijer, M. (2011) Accession of the European Union to the ECHR: A Gift for the ECHR's 60th Anniversary or an Unwelcome Intruder at the Party, *Amsterdam Law Forum*, გვ. 17-18

90 Defeis, E. (2007) Dual System of Human Rights: The European Union [article] *ILSA Journal of International & Comparative Law*, გვ. 2.

91 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო გადაწყვეტილება საქმეზე: *Costa v. ENEL*, C-6/64, [1964].

92 იხ.: Brown, L. N., McBride, J. (1981) Observations on the Proposed Accession by the European Community to the European Convention on Human Rights, *American Journal of Comparative Law*, გვ. 692.; Drzemczewski, A. (1981) Domestic Application of the European Human Rights Convention as European Community Law, *The International and Comparative Law Quarterly*, გვ. 123.

რესპუბლიკის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის განხილვის კომპეტენციას.⁹³

მართლმსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ გააცნობიერა წევრ სახელმწიფოთა სასამართლოების მიერ გაერთიანების სამართლის (მათ შორის პირველადი სამართლის) პრიმატის, ავტონომიურობის შეზღუდვისა და განსხვავებული ინტერპრეტაციის საფრთხე⁹⁴, ეტაპობრივად განახორციელა ადამიანის უფლებების დაცვის სასამართლო პრაქტიკა⁹⁵. სასამართლომ პირველად Stauder-ის საქმეში განაცხადა, რომ ადამიანის უფლებები წარმოადგენდა გაერთიანების სამართლის ზოგად პრინციპს და იგი უზრუნველყოფდა მათ დაცვას⁹⁶. მიუხედავად იმისა, რომ სუბრანაციონალურ დონეზე ადამიანის უფლებებს მიენიჭა გაერთიანების სამართლის ზოგადი პრინციპის სტატუსი, სასამართლო პრაქტიკის განვითარებისთვის აუცილებელი იყო ინსპირაციის წყარო. მართლმსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ Internationale Handelsgesellschaft-ის საქმეზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში იხელმძღვანელა წევრ სახელმწიფოთა კონსტიტუციების საერთო ტრადიციებით და კიდევ ერთხელ მიუთითა გაერთიანების სამართლებრივ წესრიგში ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების მნიშვნელობაზე⁹⁷. თუმცა, „წევრ სახელმწიფოთა კონსტიტუციების საერთო ტრადიციების“ საფუძველზე ადამიანის უფლებების დაცვის სტანდარტების პატივისცემა ამ ცნების ზოგადი შინაარსიდან გამომდინარე არ იყო საკმარისი. გაერთიანების დონეზე ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების პოლიტიკის განვითარებისთვის საჭირო იყო წევრი სახელმწიფოებისთვის საერთო, უფრო მკაფიო შთავონების წყაროს მოძიება. ამ მიზნით, Nold-ის საქმეში მართლმსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ პირველად განაცხადა, რომ ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო ხელშეკრულებები, რომლებსაც წევრმა სახელმწიფოებმა ხელი მოაწერეს ან რომლის ფარგლებშიც ისინი თანამშრომლობენ,

93 Quintin, Y. (1983) Analysis of the Proposition of Accession of the European Communities to the European Convention on Human Rights, Vanderbilt Journal of Transnational Law, გვ. 891.

94 Coppe J., O'Neill, A. (1992) 'The European Court of Justice: Taking rights seriously?', Common Market Law Review, გვ. 669.

95 Defeis, E.: Treaty of Lisbon and Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, ILSA Journal of International and Comparative Law, (Vol. 18), 2012, გვ. 390.

96 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე: Stauder v. Ulm, C-29/69, [1969].

97 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე: Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhrund Vorratsstelle Getreide, C-11/70, [1970].

გაერთიანების სამართლისათვის ადგენენ სახელმძღვანელო პრინციპებს⁹⁸. მოგვიანებით, Rutili-ს საქმეში სასამართლომ გამოსაყენებელი სამართლის ნაწილში პირდაპირ მიუთითა ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის ევროპულ კონვენციაზე⁹⁹, რომლითაც მომდევნო საქმეებში საფუძველი ჩაუყარა გაერთიანების ფარგლებში ადამიანის უფლებების დაცვის გეგმაზომიერ, ეფექტიან პოლიტიკას.¹⁰⁰ წინასწარი გადაწყვეტილების პროცედურისა და გაერთიანების სამართლებრივი აქტების დამფუძნებელ ხელშეკრულებებთან შესაბამისობის შემოწმებისას სასამართლო არა მხოლოდ მიუთითებდა ევროპულ კონვენციაზე და ცალკეულ უფლებებს აღიარებდა გაერთიანების სამართლებრივი სივრცის ინტეგრირებულ ნაწილად, არამედ საქმეებს განიხილავდა ევროპული კონვენციით გათვალისწინებული სტანდარტების შესაბამისად¹⁰¹, რაც ერთი მხრივ, ხელს უწყობდა მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოსა და ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს შორის არაფორმალურ თანამშრომლობას და მეორე მხრივ, უზრუნველყოფდა ადამიანის უფლებათა დაცვის ევროპული სისტემის უნიფიცირებული მიმართულებით განვითარებას.

მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს აქტივიზმის პარალელურად, გაერთიანების ძირითადი ინსტიტუტები სუპრანაციონალურ დონეზე ახორციელებდნენ ადამიანის უფლებების დაცვასთან დაკავშირებული საკითხების ადვოკატირებას. ამ მიზნით, 1977 წელს ევროპული პარლამენტის, ევროპული კომისიისა და კავშირის საბჭოს მიერ მიღებულ იქნა საერთო დეკლარაცია. აღნიშნული ორგანოები აცხადებდნენ, რომ გაერთიანებების კომპეტენციას მიკუთვნებულ სფეროებში, მიზნებისა და ამოცანების განხორციელების პროცესში, ისინი პატივს სცემენ წევრი სახელმწიფოების კონსტიტუციებითა და ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციით დაცულ უფლებებს.¹⁰² ამრიგად, ადამიანის უფლებები გაერთიანების

98 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე: Nold v. Commission, C-4/73, [1974].

99 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე Rutili v. Minister for the Interior, C-36/75, [1975].

100 მაგალითად იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეებზე: Defrenne v Société anonyme belge de navigation a rienne Sabena, C-149/77, [1978]; A.M. & S. v. Commission, C-155/79, [1982].

101 იხ.: Lock, T. (2009) ECJ and the ECtHR: The Future Relationship between the Two European Courts, Law and Practice of International Courts and Tribunals, გვ. 376-377.

102 იხ.: Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission (Luxembourg, 5 April 1977).

პოლიტიკის სუბსტანციურ ელემენტად იქნა მიჩნეული. ევროპული გაერთიანებების პოლიტიკურ დღის წესრიგში ადამიანის უფლებების გათვალისწინებით, კავშირის პრიმერულ სამართალში ეტაპობრივად ხორციელდებოდა ადამიანის უფლებებზე, როგორც წევრ სახელმწიფოთა საერთო ღირებულებებზე მითითება.¹⁰³ ამ მხრივ, განსაკუთრებული აღნიშვნის ღირსია ევროპული კავშირის ძირითად უფლებათა ქარტია და ლისაბონის ხელშეკრულება, რომლებიც ქვემოთ იქნება განხილული.

კავშირის ფარგლებში ადამიანის უფლებათა დაცვის სისტემის განვითარება მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს დამსახურებაა, თუმცა ამ პროცესში სასამართლოს მიზანს ხშირ შემთხვევაში კავშირის სამართლის პრიმატის უზრუნველყოფა წარმოადგენდა.¹⁰⁴

2. ევროპული კავშირის ძირითად უფლებათა ქარტია - ადამიანის უფლებათა ზეეროვნული კატალოგი

ევროპული კავშირის დონეზე ადამიანის უფლებების დაცვის კატალოგის არსებობის აუცილებლობაზე მსჯელობა ინტეგრაციის განვითარების თითოეულ ეტაპზე მიმდინარეობდა¹⁰⁵. ადამიანის უფლებების დაცვის უნიფიცირებული ინსტრუმენტის მიღების საკითხმა განსაკუთრებული აქტუალობა ევროპული კავშირის დაფუძნების შემდეგ შეიძინა. მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს 1996 წლის გადაწყვეტილების საფუძველზე ევროპული კავშირისა და ევროპული გაერთიანებების ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციაზე მიერთების მცდელობის წარუმატებლად დასრულებით¹⁰⁶ ადამიანის უფლებების დაცვის სისტემატიზირებული დოკუმენტის შემუშავებისა და მიღების პროცესი კიდევ უფრო დაჩქარდა.

ევროპული საბჭოს 1999 წლის კოლოგნეს სამიტზე მიღებულ იქნა პოლიტიკური გადაწყვეტილება ევროპული კავშირის ძირითად

103 იხ.: ერთიანი ევროპული აქტის პრეამბულა, ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების „F“ მუხლი, ამსტერდამის ხელშეკრულების პირველი მუხლის მე-8 პარაგრაფი.

104 იხ.: Tawhida A., Butler J. (2006) The European Union and Human Rights: An International Law Perspective, The European Journal of International Law, გვ. 775.

105 Kruger, H. C. (2002) Reflections Concerning Accession of the European Communities to the European Convention on Human Rights, Penn State International Law Review, გვ. 89.

106 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მოსაზრება: 2/94 Re the Accession of the Community to the European Human Rights Convention [1996].

უფლებათა ქარტიის პროექტის შემუშავების თაობაზე.¹⁰⁷ ამავე წლის ტამპერეს სამიტზე განისაზღვრა ორგანო, რომელსაც დაევა ქარტიის პროექტის შემუშავება, ორგანოს შემადგენლობა, მისი საქმიანობის პრინციპები და ა.შ.¹⁰⁸ ევროპული კავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიის პროექტის მომზადების მიზნით შექმნილ ფორმატში წარმოდგენილი იყვნენ კავშირის წევრი ქვეყნების სახელმწიფო და მთავრობის მეთაურები, ეროვნული პარლამენტების, ევროპის საბჭოს, ევროპული პარლამენტის, ევროპული კომისიის, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს, ეკონომიკურ და სოციალურ საკითხთა ევროპული კომიტეტისა და რეგიონების კომიტეტის წარმომადგენლები.

ქარტიის პროექტის მომზადება 2000 წლის 20 ოქტომბერს დასრულდა და განსახილველად ევროპულ საბჭოს გადაეგზავნა. ევროპული საბჭოს 2000 წლის ნიცას სამიტზე კავშირის საბჭოს, ევროპული კომისიისა და ევროპული პარლამენტის მიერ საზეიმო ვითარებაში მიღებულ იქნა საერთო დეკლარაცია ევროპული კავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიის პატივისცემის თაობაზე. მიუხედავად ამისა, ქარტიას არ გააჩნდა სავალდებულო ძალის მქონე სამართლებრივი აქტის სტატუსი, რაც მისი „რეპუტაციისთვის“ რეალურ საფრთხეს წარმოადგენდა.¹⁰⁹

ქარტიის მიღებით ევროპული კავშირის ფარგლებში არსებული ფუნდამენტური უფლებების, თავისუფლებების, პრინციპების ერთ, კოდიფიცირებულ აქტში კონსოლიდაცია განხორციელდა.¹¹⁰ იგი შედგება 54 მუხლისგან. ქარტია შეიცავს ძირითად უფლებებსა და ეთიკურ პრინციპებს, რომლებიც დაკავშირებულია ადამიანის ღირსებასთან, სხვადასხვა თავისუფლებებთან, თანასწორობასთან, სოლიდარობასთან, კავშირის მოქალაქეთა უფლებებთან და მართლმსაჯულებასთან. ნიშანდობლივია, რომ ძირითად უფლებათა ქარტიაში დეკლარირებული უფლებები, თავისუფლებები და პრინციპები

107 იხ.: ევროპული საბჭოს კოლოგნეს 1999 წლის 3-4 ივნისის სამიტის ოქმი, ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_en.htm#an6 (უკანასკნელად ნანახია: 07.01.2018).

108 იხ.: ევროპული საბჭოს ტამპერეს 1999 წლის 15-16 ოქტომბრის სამიტის ოქმი, ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (უკანასკნელად ნანახია: 07.01.2018).

109 Bergeron, J. H., Page, K. A., Schmidt-Radefeldt, R., Silberstein, R. (2003) *European Law, International Lawyer* (ABA), გვ. 957.

110 Burlacu, F. (2012) *European Union and Human Rights* [article] *Cogito: Multidisciplinary Research Journal*, გვ. 61.

ადებულია ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციიდან, ევროპის სოციალური ქარტიიდან, მუშათა ძირითადი სოციალური უფლებების შესახებ გაერთიანების ქარტიიდან, წევრი სახელმწიფოების საერთო კონსტიტუციური ტრადიციებიდან, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსა და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებებიდან, ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში გაეროსა და ევროპის საბჭოს ეგიდით მიღებული სხვადასხვა ინსტრუმენტებიდან.¹¹¹

ქარტიის ადრესატებს წარმოადგენენ ევროპული კავშირის ინსტიტუტები, ორგანოები და წევრი სახელმწიფოები.¹¹² მასში განმტკიცებული დებულებები მოქმედებს და გამოიყენება იმ შემთხვევაში, როდესაც ადრესატი ახორციელებს კავშირის სამართლის იმპლემენტაციას.¹¹³ ქარტია არ ავრცობს ან აფართოებს ძირითადი ხელშეკრულებებით კავშირისთვის მინიჭებულ კომპეტენციებს.¹¹⁴ აღსანიშნავია, რომ ლისაბონის ხელშეკრულების ძალაში შესვლის შედეგად, ქარტია აყვანილ იქნა კავშირის პრიმერული სამართლის რანგში.¹¹⁵ აქტუალური მდგომარეობით, ქარტიის სამართლებრივი სტატუსი კავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებების ექვივალენტურია.

კავშირის ამჟამინდელი სამართლებრივი ბაზა და ინსტიტუტების საქმიანობა ცხადყოფს, რომ ინტეგრაციის გასულ ეტაპებთან შედარებით ორგანიზაცია უფრო ინტენსიურად უჭერს მხარს ზეეროვნულ დონეზე ადამიანის უფლებების დაცვის ინსტიტუციურ-სამართლებრივი მექანიზმების განვითარებას.¹¹⁶

111 Kaczorowska, A. (2011) იქვე, გვ. 242.

112 ევროპული კავშირის ძირითად უფლება ქარტიის 51-ე მუხლის პირველი პარაგრაფი.

113 ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულებას თან ერთვის 30-ე პროტოკოლი, რომელიც დაკავშირებულია გაერთიანებულ სამეფოსა და პოლონეთის მიმართ ძირითად უფლებათა ქარტიის მოქმედებასთან. აღნიშნული პროტოკოლის მიხედვით, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ან გაერთიანებული სამეფოსა და პოლონეთის ნებისმიერი ინსტანციის სასამართლოს ან ტრიბუნალს არ გააჩნიათ გაერთიანებულ სამეფოსა და პოლონეთში არსებული სამართლებრივი აქტებისა და ადმინისტრაციული პრაქტიკის ძირითად უფლებათა ქარტიასთან შესაბამისობის საკითხის განხილვის უფლებამოსილება. ამასთანავე, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს უფლება არ აქვს გაერთიანებულ სამეფოსთან და პოლონეთთან მიმართებაში განახორციელოს ძირითად უფლებათა ქარტიის ნორმების იმგვარი ინტერპრეტაცია, რომ შექმნას ახალი, ქარტიაში პირდაპირ გაუთვალისწინებელი უფლებები და თავისუფლებები. 2009 წელს ევროპული საბჭოს მიერ მსვავსი წესები ჩეხეთის რესპუბლიკაზეც გავრცელდა.

114 იქვე, მე-2 პარაგრაფი.

115 ლისაბონის ხელშეკრულების პირველი მუხლის მე-2 პარაგრაფი.

116 Stubberfield, C. (2012) Lifting the Organisational Veil: Positive Obligations of the European Union Following Accession to the European Convention on Human Rights, Australian International Law Journal, გვ. 118.

კავშირის ფარგლებში ადამიანის უფლებათა დაცვის პოლიტიკის აქტუალიზაცია მისასაღმებელია და იგი ინტეგრაციის აშკარა წარმატებაა. თუმცა ამ სფეროში ევროპული კავშირის კომპეტენციების გაფართოებით, ადამიანის უფლებები კავშირის ავტონომიური სამართლებრივი წესრიგის ნაწილად განიხილება, რაც თავის მხრივ გულისხმობს ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებულ კავშირის სამართლებრივ აქტებზე მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს ექსკლუზიურ იურისდიქციასა და ადამიანის უფლებათა სტანდარტების კავშირის მიზნების შესაბამისად განვითარებას.¹¹⁷

117 Murray, John L. (2010) Influence of the European Convention on Fundamental Rights on Community Law, *Fordham International Law Journal*, გვ. 1390.

VIII. ექვივალენტური დაცვის დოქტრინა – ევროპული კავშირისა და მისი წევრი სახელმწიფოს პრივილეგია?

ექვივალენტური დაცვის თანამედროვე დოქტრინა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ ევროპული კავშირის სამართალთან მიმართებაში განვითარებული კონცეფციაა, რომელიც მიზნად ისახავს მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოსა და ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს შორის კონსტრუქციული ურთიერთობის ჩამოყალიბებას კავშირის სამართლისთვის პრივილეგიის მინიჭების გზით. იურიდიულ ლიტერატურაში ხშირია დოქტრინის კრიტიკა. ზოგიერთი მეცნიერის მიერ იგი განიხილება, როგორც ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს კომპრომისი, რომელიც ადამიანის უფლებების დაცვის ეფექტიანობის შემცირების ხარჯზე, თუმცა საკუთარი რეპუტაციის შენარჩუნების მიზნით იქნა მიღწეული¹¹⁸. დოქტრინა ხშირად მოიაზრება ევროპული კონვენციით დაცული სისტემის ფარგლებში ევროპული კავშირის პრივილეგიად¹¹⁹. ცალკეულ მეცნიერებს მიაჩნიათ, რომ დოქტრინა კავშირის, მისი წევრი სახელმწიფოებისა და ევროპის საბჭოს სამართლებრივ სისტემებს შორის არსებული პრობლემების რაციონალურად გადაწყვეტის მექანიზმია¹²⁰. მათი მოსაზრებით, იგი არ წარმოადგენს სასამართლოებს შორის არსებული კონფრონტაციის აღმოფხვრის ინტრუმენტს¹²¹. ექვივალენტური დაცვის დოქტრინის ფორმირებით მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოსა და ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს შორის ურთიერთობა არაფორმალური თანამშრომლობის განახლებულ ეტაპზე გადავიდა¹²², რაც კავშირისთვის ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში ნდობის ფართო და არა აბსოლუტური მანდატის მინიჭებაში გამოიხატა. თუმცა, დოქტრინის აბსტრაქტული და ბუნდოვანი საზრისიდან გამომდინარე, შეუძლებელია მანდატის ფარგლების მკაფიოდ განსაზღვრა, რაც პოზიტიურად აისახება კავშირის სამართლის ავტონომიურობაზე, მაგრამ ნეგატიურად ზემოქმედებს

118 Hert, P., Korenica, F. (2012) იქვე, გვ. 875.

119 O'Meara, N. (2011) More Secure Europe of Rights - The European Court of Human Rights, the Court of Justice of the European Union and EU Accession to the ECHR, German Law Journal, გვ. 1817.

120 Hert, P., Korenica, F. (2012) იქვე, გვ. 894.

121 იქვე.

122 Chronowski, N. (2013) იქვე, გვ. 269.

ევროპული კონვენციის ეფექტიანობაზე.

წინამდებარე თავის მიზანია მიმოიხილოს ექვივალენტური დაცვის დოქტრინის სამართლებრივი მნიშვნელობა, ბუნება, შემადგენელი ელემენტები და მოქმედების ფარგლები. გარდა ამისა, მასში საუბარია ევროპულ კონვენციაზე კავშირის მიერთების შემდეგ, დოქტრინის მოქმედების პერსპექტივაზე. ნაშრომის მოცემულ ნაწილში განხორციელდება დოქტრინის ელემენტების კრიტიკულ ჭრილში განხილვა.

1. ექვივალენტური დაცვის დოქტრინის წარმოშობა

ექვივალენტური დაცვის დოქტრინა 1986 წელს გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ Solange II-ის საქმეზე იქნა შემუშავებული. საკონსტიტუციო სასამართლოს თქმით, ევროპული გაერთიანებების დონეზე, კერძოდ, მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს პრაქტიკით ზოგადად უზრუნველყოფილია ადამიანის უფლებების ეფექტიანი დაცვა, შესაბამისად იგი მიჩნეული უნდა იქნეს გერმანიის ძირითადი კანონით გათვალისწინებული ადამიანის უფლებების დაცვის მოდელის სუბსტანციურად მსგავს სისტემად. აქედან გამომდინარე, სასამართლომ უარი განაცხადა იურისდიქციის განხორციელებაზე. გარდა ამისა, საკონსტიტუციო სასამართლომ განაცხადა, რომ მომავალში იგი არ განიხილავდა ევროპული გაერთიანებების მეორადი სამართლის წყაროების გერმანიის ძირითადი კანონით დადგენილი ადამიანის უფლებათა დაცვის სტანდარტებთან შესაბამისობის შესახებ წარდგინებებს, სარჩილებს და მათ სცნობდა დაუშვებლად¹²³. ამგვარად, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლომ ინტეგრაციის სამართალთან მიმართებაში გამოხატა პატივისცემა და აღიარა ერთი მხრივ, გერმანიის უზენაეს კანონთან მიმართებაში კავშირის სამართლის პრიმატი და მეორე მხრივ, მისი უშუალოდ მოქმედების ძალა. თუმცა, სასამართლომ აღნიშნული საკითხის განხილვის სუვერენული უფლება შეინარჩუნა. იმ შემთხვევაში თუ იგი მიიჩნევდა, რომ გაერთიანების დონეზე ადამიანის უფლებების დაცვის მოდელი არ წარმოადგენს გერმანიის ძირითადი კანონის სუბსტანციურად მსგავს სისტემას,

123 იხ.: გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე: Solange II, 197/83, "F" პარაგრაფი, ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: http://www.utexas.edu/law/academics/centers/transnational/work_new/german/case.php?id=572 (უკანასკნელად ნანახია: 07.01.2018).

სასამართლო პრეფერენციას მიანიჭებდა ძირითად კანონს¹²⁴.

გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს მიდგომა გაიზიარა ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ M.&Co-ს საქმეზე. სასამართლომ მიუთითა, რომ სახელმწიფოების მიერ საერთაშორისო ორგანიზაციებისთვის კომპეტენციების გადაცემა არ გულისხმობს ევროპული კონვენციის დარღვევას, თუ ასეთი ორგანიზაციის ფარგლებში ადამიანის უფლებების დაცვა ევროპული კონვენციის ექვივალენტურად ხორციელდება¹²⁵. აღნიშნული გადაწყვეტილებით კავშირის სამართალს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს იურისდიქციასთან მიმართებაში მიენიჭა იმუნიტეტი¹²⁶. ამ გადაწყვეტილებაში ექვივალენტური დაცვის დოქტრინის თაობაზე მსჯელობა სასამართლომ განავითარა ორი მიმართულებით. იგი მიიჩნევდა, რომ კავშირში ხორციელდებოდა ადამიანის უფლებების ეფექტიანი დაცვა, რადგან მას გააჩნდა ერთი მხრივ, შესაბამისი ნორმატიული ბაზა და მეორე მხრივ, ადამიანის უფლებათა დაცვის ინსტიტუციური მექანიზმი - მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო, რომელიც კავშირის ფარგლებში ადამიანის უფლებათა დაცვაზე ზედამხედველობის განხორციელებას უზრუნველყოფდა. სასამართლომ Waite & Kennedy-ის და Beer & Regan-ის¹²⁷ საქმეებში გადაწყვეტილება ექვივალენტური დაცვის დოქტრინის საფუძველზე მიიღო, თუმცა მიდგომა არ შეუცვლია დოქტრინის შინაარსთან დაკავშირებით. ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ ექვივალენტური დაცვის დოქტრინის თანამედროვე კონცეფცია განავითარა Bosphorus-ის საქმეში, რომელიც ქვემოთ იქნება განხილული.

ჭერტისა და კორენიცას აზრით, კონვენციის სისტემაში ექვივალენტური დაცვის დოქტრინის ინტეგრაციით ევროპულმა სასამართლომ კავშირის სამართლის სასარგებლოდ დათმო იურისდიქცია¹²⁸, თუმცა ისინი არ ეთანხმებიან იმ მოსაზრებას, რომ კონვენციის სისტემაში ექვივალენტური დაცვის დოქტრინა დაინერგა Hauer-ის საქმეზე¹²⁹ მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების გათვალისწინებით. აღნიშნულ გადაწყვეტილებაში მართლ-

124 Hert, P., Korenica, F. (2012) იქვე, გვ. 879.

125 იხ.: ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე: M. & Co. v. Federal Republic of Germany, No. 13258/87, [1990].

126 Hert, P., Korenica, F. (2012) იქვე, გვ. 880.

127 იხ.: ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს საქმეებზე: Waite & Kennedy v. Germany, No. 26083/94, [1999]; Beer & Regan v. Germany, No. 28934/95, [1999].

128 Hert, P., Korenica, F. (2012) იქვე, გვ. 880.

129 იქვე.

მსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ ცალსახად მიუთითა, რომ ევროპული გაერთიანების ინსტიტუტების მიერ ადამიანის უფლებების სავარაუდოდ დარღვევის საკითხი განხილულ უნდა იქნეს მხოლოდ გაერთიანების სამართლის შესაბამისად¹³⁰.

2. ექვივალენტური დაცვის თანამედროვე დოქტრინის არსი - Bosphorus-ის საქმის მიხედვით

ექვივალენტური დაცვის თანამედროვე დოქტრინა Bosphorus-ის საქმეზე მიღებული გადაწყვეტილებით განვითარდა. ხსენებული გადაწყვეტილება მნიშვნელოვანია ექვივალენტური დაცვის დოქტრინის ტრანსფორმაციის თვალსაზრისით. მიუხედავად იმისა, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო ადამიანის უფლებების დაცვის სფეროში კავშირის სამართალს კონვენციის ექვივალენტურად განიხილავდა, სასამართლომ ინდივიდუალური საჩივარი პირველად სცნო დასაშვებად. ამ საქმეში აპლიკანტს წარმოადგენდა თურქული ჩარტერული ავიაკომპანია, რომელსაც იუგოსლავიის ავიახაზების განიჯარით გადაეცა ორი ბონგი. ყოფილი იუგოსლავიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში განვითარებული ცნობილი მოვლენების შემდეგ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის (შემდგომში - გაერო) მიერ იუგოსლავიას არაერთი სანქცია დაეკისრა, რომლის იპლემენტაციას ევროპული გაერთიანება ახორციელებდა. 1993 წლის 17 აპრილს გაეროს უშიშროების საბჭოს რეზოლუციით¹³¹ წევრ სახელმწიფოებს დაეკისრათ მათ ტერიტორიაზე არსებული ყველა იმ თვითმფრინავის ჩამორთმევის ვალდებულება, რომელიც იმყოფებოდა ყოფილი იუგოსლავიის რესპუბლიკაში მცხოვრები ან/და დაფუძნებული იურიდიული პირის საკუთრებაში, ან ასეთ პირს გააჩნდა მისი კონტროლის ინტერესი. რეზოლუცია ინტეგრაციის ფარგლებში გაერთიანების რეგულაციებით იმპლემენტირდა¹³², რომელთა საფუძველზე ირლანდიამ აპლიკანტს თვითმფრინავები ჩამოართვა. თურქული ავიაკომპანიის მიერ აღნიშნული გადაწყვეტილება ორჯერ გასაჩივრდა ირლანდიის უმაღლეს სასამართლოში. გარდა ამისა, საქმე წინასწარი გადაწყვეტილების პროცედურის ფარგლებში გადაეგზავნა მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოს. გამომდინარე იქიდან, რომ ნაშრომის

130 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე: Hauer v. Land Rheinland-Pfalz, C-44/79, [1979].

131 იხ.: გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის უშიშროების საბჭოს რეზოლუცია 820 (1993).

132 იხ.: ევროპული გაერთიანების რეგულაციები: 1432/92, 3534/92, 990/93, 2472/94, 2815/95, 462/96, 2382/96.

მიზნებისთვის რელევანტურია ევროპული სასამართლოს მიერ ექვივალენტური დაცვის დოქტრინის განვითარების საკითხი, ირლანდიის უმაღლესი სასამართლოსა და მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მიერ გაერთიანების რეგულაციის ინტერპრეტაციაზე მსჯელობა არ წარმართება.

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს წინაშე წარდგენილ საჩივარში აპლიკანტი მიიჩნევდა, რომ ევროპული გაერთიანების რეგულაციის იმპლემენტაციით ირლანდიამ დაარღვია კონვენციის პირველი მუხლი და პირველი პროტოკოლის პირველი მუხლი. შესაბამისად, სასამართლოს უნდა განეხილა კავშირის მეორადი სამართლებრივი აქტის ევროპულ კონვენციასთან შესაბამისობის საკითხი. მიუხედავად იმისა, რომ საჩივარი დასაშვებად იქნა ცნობილი, სასამართლომ საქმე აბსტრაქტულად განიხილა. ევროპულმა სასამართლომ ხელახლა მიუთითა, რომ ცალკეულ სფეროებში კონვენციის ხელშემკვრელი მხარის მიერ საერთაშორისო ორგანიზაციისთვის სუვერენული კომპეტენციების გადაცემა არ ეწინააღმდეგება კონვენციას, თუმცა ასეთ სფეროებში კონვენციის ხელშემკვრელი სუბიექტის კომპეტენციის არარსებობა მას კონვენციის წინაშე არსებული ვალდებულებებისგან არ ათავისუფლებს¹³³. ამ შემთხვევებში ვალდებულებისგან გათავისუფლება პირდაპირ ეწინააღმდეგება კონვენციის მიზნებსა და ამოცანებს¹³⁴. გარდა ამისა, სასამართლომ განაცხადა, რომ ევროპულ გაერთიანებაში არსებობს ადამიანის უფლებების დაცვის კონვენციით გათვალისწინებული სისტემის ექვივალენტური მოდელი¹³⁵. ექვივალენტური მოდელის ცნებაში სასამართლო გულისხმობს ადამიანის უფლებათა დაცვის შედარებით მსგავს და არა იდენტურ სისტემას¹³⁶. მისი თქმით, ადამიანის უფლებათა დაცვის კონვენციით დადგენილი რეჟიმის იდენტური მოდელის ფორმირების მიზნით ევროპული გაერთიანებისთვის მოთხოვნის წაყენება საერთაშორისო თანამშრომლობის ინტერესებს ეწინააღმდეგება¹³⁷. სასამართლომ ცალსახად მიუთითა, რომ თურქული კომპანიისთვის თვითმფრინავების ჩამორთმევა უკავშირდებოდა გაერთიანების წევრობიდან მომდინარე ვალდებულების შესრულებას და გამომდინარე

133 იხ.: ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე: *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, No. 45036/98, [2005], 154-ე პარაგრაფი.

134 იქვე.

135 იქვე, 155-ე პარაგრაფი.

136 იქვე.

137 იქვე.

იქიდან, რომ ერთი მხრივ, ვალდებულების შესრულების პროცესში ირლანდიას არ გააჩნდა დისკრეციული უფლებამოსილება და მეორე მხრივ, ევროპული გაერთიანება კონვენციის ექვივალენტურად იცავს ადამიანის უფლებებს, არსებობს პრეზუმფცია, რომ ირლანდიის მოქმედებით კონვენცია არ დაირღვა¹³⁸.

ევროპული სასამართლოს თქმით, იგი თითოეულ საქმეში შეაფასებდა გაერთიანების ადამიანის უფლებათა დაცვის ინსტიტუციურ-სამართლებრივი სისტემის კონვენციის მოდელთან შესაბამისობას, რაც გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს ზოგადი მიდგომისგან ფუნდამენტურად განსხვავდება¹³⁹. Bosphorus-ის საქმეზე მიღებული გადაწყვეტილება მნიშვნელოვანია იმ თვალსაზრისით, რომ ევროპულმა სასამართლომ კავშირის მეორად სამართლებრივ აქტთან დაკავშირებით წარდგენილი საჩივარი ცნო დასაშვებად და ირიბად განიხილა მისი კონვენციასთან შესაბამისობის საკითხი. გარდა ამისა, დაზუსტდა ექვივალენტური დაცვის დოქტრინის მოქმედების ფარგლები, კერძოდ, კონვენციასთან მიმართებაში იმუნიტეტით სარგებლობს არა მხოლოდ კავშირი, აგრეთვე კავშირის წევრი სახელმწიფოც იმ შემთხვევაში, როდესაც კავშირის მეორადი სამართლის იმპლემენტაციის პროცესში არ გააჩნია დისკრეცია. აღსანიშნავია, რომ დოქტრინა ვრცელდება კავშირის სეკუნდარულ სამართლებრივ წყაროებზე და იმ სფეროებზე, რომლებიც ე.წ. „ტაძრის სტრუქტურის პირველ სვეტში“ მოიაზრებოდა¹⁴⁰. კავშირის პირველადი სამართლის აქტის კონვენციასთან შესაბამისობაზე ევროპულმა სამართლომ Matthews vs the United Kingdom-ის საქმეში¹⁴¹ იმსჯელა და კონვენციის დარღვევა

138 იქვე, 156-ე პარაგრაფი.

139 ob.: Flaherty, John P., Lally-Green E. (1998) Fundamental Rights in the European Union, *Duquesne Law Review*, 1998, გვ. 313.

140 Hert, P., Korenica, F. (2012) იქვე, გვ. 883.

141 წინამდებარე საქმეში აპლიკანტი იყო გიბრალტარის მოქალაქე, რომელსაც გაერთიანებული სამეფოს ევროპულ გაერთიანებაში განწევრების შესახებ ხელშეკრულებიდან გამომდინარე არ გააჩნდა ევროპული პარლამენტის არჩევნებში მონაწილეობის აქტიური უფლება. აპლიკანტი გაერთიანებული სამეფოს ევროპულ გაერთიანებაში განწევრების შესახებ ხელშეკრულებას ასაჩივრებდა როგორც მხოლოდ ევროპული კონვენციის მე-14 მუხლთან, აგრეთვე, ერთდროულად ამავე მუხლთან და ევროპული კონვენციის პირველი დამატებითი პროტოკოლის მე-3 მუხლთან მიმართებაში. აპლიკანტის აზრით, გამომდინარე იქიდან, რომ ევროპული პარლამენტი ევროპული კონვენციით გათვალისწინებული აქტიური საარჩევნო უფლების მიზნებისთვის წარმოადგენდა საკანონმდებლო ორგანოს და ევროპული ინტეგრაციის დამფუძნებელი ხელშეკრულებები, კავშირის მეორადი სამართლის აქტები ვრცელდებოდა გიბრალტარის ტერიტორიაზე, გიბრალტარის მოქალაქისთვის ევროპული პარლამენტის არჩევნებში ხმის მიცემის აბსოლუტური აკრძალვა ერთი მხრივ, არღვევდა ევროპული კონვენციის პირველი დამატებითი პროტოკოლით

დაადგინა. კავშირის პრიმერულ სამართალზე დოქტრინა არ ვრცელდება იქიდან გამომდინარე, რომ ერთი მხრივ, წევრმა სახელმწიფოებმა საკუთარი ნებით დადეს კავშირის დამფუძნებელი საერთაშორისო ხელშეკრულებები¹⁴² და მეორე მხრივ, მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოს არ გააჩნია კავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებებისა და იდენტური სამართლებრივი რანგის მქონე აქტების ნორმების გაუქმების კომპეტენცია¹⁴³.

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს ზემოხსენებული საქმეების გათვალისწინებით შესაძლებელია ითქვას, რომ კავშირის სამართლებრივი სისტემა კონვენციის რეჟიმის ექვივალენტურად მიიჩნევა, რადგან კავშირის ფარგლებში არსებობს ადამიანის უფლებათა დაცვის სამართლებრივი და ინსტიტუციური მექანიზმები, რომლებიც კავშირის ფარგლებში უზრუნველყოფენ ადამიანის უფლებათა კონვენციის მსგავსი სტანდარტების ჩამოყალიბებასა და დაცვას. სამართლებრივ ინსტრუმენტში სასამართლო გულისხმობს კავშირის წევრ სახელმწიფოთა საერთო კონსტიტუციურ ტრადიციებსა და კავშირის სამართლის აქტებს, ხოლო ინსტიტუციურ მექანიზმად მიიჩნევა კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს, რომელიც განიხილავს ადამიანის უფლებათა სადავო დარღვევის შესახებ საქმეებს, მათ შორის წინასწარი გადაწყვეტილების პროცედურის ფარგლებში.

თეორიული თვალსაზრისით, ევროპული სასამართლო უფლებამოსილია კონკრეტულ საქმეზე განაცხადოს, რომ კავშირის სამართლის ცალკეულ სფეროებში არ არსებობს ადამიანის უფლებათა დაცვის კონვენციით გათვალისწინებული მოდელი, ან სახელმწიფოს მიერ კავშირის წევრობიდან მომდინარე ვალდებულების შესრულების პროცესში დაადგინოს კონვენციის დარღვევა, თუმცა ბუნდოვანი და აბსტრაქტულია ევროპული სამართლოს მიერ ასეთი გადაწყვეტილების

აღიარებულ აქტიურ საარჩევნო უფლებას, მეორე მხრივ, საცხოვრებელი ადგილიდან გამომდინარე არათანაბარ მდგომარეობაში აყენებდა მას გიბრალტარის იმ მოქალაქესთან მიმართებაში, რომელიც გაერთიანებულ სამეფოში ცხოვრობდა. ვრცლად იხ.: ადამიანის უფლებათა ევროპული კომისიის გადაწყვეტილება საქმეზე: *Matthews v. The United Kingdom*, no. 24833/94, [1997]; ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე: *Matthews v. The United Kingdom*, no. 24833/94, [1999], 33-ე პარაგრაფი. აგრეთვე იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე: *Kingdom of Spain v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, C-145/04, [2006].

142 იხ.: ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე: *Matthews v. The United Kingdom*, no. 24833/94, [1999], 33-ე პარაგრაფი.

143 იქვე.

მიღების პრაქტიკული მექანიზმი. სასამართლოს თქმით, ექვივალენტური დაცვის დოქტრინა უარყოფილ იქნება იმ შემთხვევაში, თუ იგი მიიჩნევს, რომ კავშირის ფარგლებში კონვენციით გათვალისწინებული უფლებების დაცვა იქნება „აშკარად არასაკმარისი“¹⁴⁴. ამ შემთხვევაში, საერთაშორისო თანამშრომლობის ინტერესს გადაწონის კონვენციის, როგორც ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში „ევროპული საჯარო წესრიგის კონსტიტუციური ინსტრუმენტის“ როლი და მიზნები¹⁴⁵. ნაშრომის მიზნებისთვის რელევანტურია ექვივალენტური დაცვის დოქტრინის, მათ შორის ადამიანის უფლებების „აშკარად არასაკმარისად“ დაცვის ცნების განხილვა, შესაბამისად აღნიშნული საკითხები ნაშრომის მომდევნო ნაწილში იქნება განხილული.

3. ექვივალენტური დაცვის დოქტრინის კრიტიკა

ადამიანის უფლებათა დაცვის კავშირის სისტემის კონვენციის ექვივალენტურ მოდელად განხილვა არ შეესაბამება წლების განმავლობაში ევროპული სასამართლოს მიერ კონვენციასთან დაკავშირებით ჩამოყალიბებულ პრაქტიკას. სადავო არ არის ის ფაქტი, რომ ევროპულ კონვენციაში დეკლარირებულია ადამიანის უფლებათა დაცვის მინიმალური სტანდარტები¹⁴⁶. Bosphorus-ის საქმეში აღინიშნა, რომ „ექვივალენტის“ ცნება გულისხმობს ადამიანის უფლებათა დაცვის „შედარებით მსგავს“ და არა იდენტურ სისტემას. თუ კავშირის სამართალი კონვენციის იდენტურად არ იცავს ადამიანის უფლებებს, ლოგიკურია, რომ იგი ამ მიმართულებით უნდა ადგენდეს უფრო მაღალ სტანდარტებს ვიდრე კონვენცია. წინააღმდეგ შემთხვევაში, კავშირის სამართალი კონვენციასთან შეუსაბამოდ ჩაითვლება. Bosphorus-ის საქმის განხილვის პერიოდში ევროპულ ინტეგრაციას იმპლიციტური და ექსპლიციტური კომპეტენციები არ გააჩნდა ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში. გარდა ამისა, სუპრანაციონალურ დონეზე არ არსებობდა ადამიანის უფლებათა საერთო კატალოგი. მნიშვნელოვანია, რომ ამ მიმართულებით შეზღუდული იყო მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს უფლებამოსილებები. აქედან გამომდინარე, სასამართლო კავშირის სამართალს, როგორც

144 იხ.: ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე: Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland, No. 45036/98, [2005], 156-ე პარაგრაფი.

145 იქვე.

146 ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის 53-ე მუხლი.

ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში კონვენციაზე მაღალი სტანდარტების მქონე სისტემად ვერ განიხილავდა. ამრიგად, ბუნდოვანია კავშირის დონეზე არსებული ადამიანის უფლებათა სტანდარტების მიმართება ევროპულ კონვენციასთან.

განსაკუთრებით პრობლემური საკითხია კავშირის მეორადი სამართლებრივი აქტის, ან სახელმწიფოს მიერ კავშირის წევრობიდან მომდინარე ვალდებულების შესრულების მიზნით განხორციელებული მოქმედების კონვენციასთან შეუსაბამოდ გამოცხადება. ევროპული სასამართლოს მიერ განვითარებული „აშკარად არასაკმარისობის“ კონცეფცია მისი აბსტრაქტული და გაუგებარი შინაარსიდან გამომდინარე, კონვენციის დარღვევის ფაქტის დადგენის საფუძველი ვერ იქნება. ჰოფმეისტერი მიიჩნევს, რომ ამ კონცეფციის განვითარებით ევროპულმა სასამართლომ კავშირის სამართალში ინტერვენციის ძალაუფლება შეიძინა, რომელსაც მხოლოდ საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელების უკანასკნელ საშუალებად გამოიყენებს¹⁴⁷. კუნჰერტი არ ეთანხმება ამ შეხედულებას. მისი მოსაზრებით, Bosphorus-ის საქმეზე მიღებული გადაწყვეტილება არ მიანიშნებს, რომ ევროპულ სასამართლოს გააჩნია „საბოლოო სიტყვა“ კავშირის ადამიანის უფლებათა სამართალთან და მექანიზმებთან მიმართებაში¹⁴⁸. ჰერტისა და კორენიცას აზრით, „აშკარად არასაკმარისობის“ კონცეფცია წარმოადგენს კავშირის სამართლებრივი აქტის განხილვის უფრო ზედაპირულ, ბუნდოვან ინსტრუმენტს, ვიდრე პრაქტიკულ მექანიზმს¹⁴⁹. მათი მოსაზრებით, იმ შემთხვევაში თუ დადგინდება, რომ კავშირის ფარგლებში ადამიანის უფლებათა დაცვა არ ხორციელდება კონვენციის ექვივალენტურად და ინტეგრაციის ინსტიტუციურ-სამართლებრივი მექანიზმები აშკარად არასაკმარისად ჩაითვლება, გაურკვეველია კონვენციის დარღვევისთვის პასუხისმგებლობა დაეკისრება კავშირს თუ წევრ სახელმწიფოს¹⁵⁰. ცალსახაა, რომ „აშკარად არასაკმარისობის“ კონცეფცია არასრულყოფილია. იგი ვერ ჩაითვლება ადამიანის უფლებების დაცვის კავშირის სისტემის კონვენციის მოდელთან ექვივალენტურობის უარყოფის რეალურ მექანიზმად. თუმცა, თუ სასამართლო კონვენციის დარღვევას დაადგენს, სადავო არ უნდა იყოს ის გარემოება,

147 Hoffmeister, F. (2006) Bosphorus Hava Yollari Turizm v. Ireland, App. No.45036/98, The American Journal of International Law, გვ. 447.

148 Kuhnert, K. (2006) Bosphorus - Double standards in European human rights protection?, Utrecht Law Review, გვ. 188.

149 Hert, P., Korenica, F. (2012) იქვე, გვ. 886.

150 იქვე, გვ. 886-887.

რომ პასუხისმგებლობა დაეკისრება მხოლოდ კონვენციის ხელშემკვრელ მხარეებს - კავშირის წევრ სახელმწიფოებს. მიუხედავად ამისა, სასამართლოს გადაწყვეტილების აღსრულებასთან დაკავშირებით შესაძლებელია შეიქმნას პრობლემები¹⁵¹. თუ კონვენციის დარღვევა განაპირობა სახელმწიფოს მიერ დირექტივის, ან რეგულაციის იმპლემენტაციის მიზნით განხორციელებულმა მოქმედებამ და მას ამ პროცესში გააჩნდა დისკრეცია, შესაძლებელია კავშირის საკანონმდებლო აქტები ისე განიმარტოს, რომ ერთი მხრივ, კონვენციასთან არ მოვიდეს წინააღმდეგობაში და მეორე მხრივ, მიღწეულ იქნეს აქტებით გათვალისწინებული მიზანი. თუმცა, მათი კონვენციასთან შესაბამისი ინტერპრეტაცია საკმაოდ რთულია.

თუ კონვენციის დარღვევა გამოიწვია კავშირის საკანონმდებლო აქტმა, წევრი სახელმწიფოების ძალისხმევა არ იქნება საკმარისი, რადგან ასეთი აქტის მიღების, ან მასში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის უფლებამოსილება გააჩნიათ მხოლოდ ევროპულ პარლამენტსა და კავშირის საბჭოს. წევრი სახელმწიფოები მონაწილეობენ მხოლოდ საბჭოს საქმიანობის პროცესში. საკანონმდებლო ინიციატივას წარდგენის კომპეტენციას ექსკლუზიურად ფლობს ევროპული კომისია. გარდა ამისა, კავშირის სამართლებრივი აქტის გაუქმების უფლებამოსილება მხოლოდ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გააჩნია. აქედან გამომდინარე, ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილების აღსრულების პერსპექტივა საკმაოდ მცირეა და იგი მხოლოდ კავშირის ორგანოების ნებაზეა დამოკიდებული. მნიშვნელოვანია ითქვას, რომ თუ სახელმწიფო აღასრულებს სასამართლოს გადაწყვეტილებას და არ შეასრულებს კავშირის სამართლით ნაკისრ ვალდებულებას, ევროპული კომისია, ან კავშირის სხვა წევრი ქვეყანა უფლებამოსილი იქნება ასეთი სახელმწიფოს წინააღმდეგ სარჩელი წარადგინოს მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოში და მოითხოვოს კავშირის სამართლით ნაკისრი ვალდებულების შესრულება¹⁵². ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო დააკმაყოფილებს სარჩელს და სახელმწიფოს დააკისრებს სანქციასა და მოთხოვს ვალდებულების შესრულებას. სახელმწიფო აღმოჩნდება სამართლებრივი დილემის წინაშე,

151 მავალითად, Matthews-ის საქმეზე მიღებული გადაწყვეტილება 7 წლის შემდეგ აღსრულდა.

152 ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 258-ე და 259-ე მუხლები.

შეასრულოს კონვენციით გათვალისწინებული, თუ კავშირის სამართლის შესაბამისად დადგენილი ვალდებულება. ამგვარი შემთხვევები შეაფერხებს კავშირის დონეზე სახელმწიფოთა თანამშრომლობას, საფრთხეს შეუქმნის კავშირის სამართლის ერთიანობას, პრიმატს და ავტონომიურობას, ან ნეგატიურად აისახება კონვენციის სისტემის ეფექტიანობაზე.

„აშკარად არასაკმარისობის“ კონცეფციის ერთ-ერთ ნეგატიურ ასპექტად მიჩნეულ უნდა იქნეს ის ფაქტი, რომ იგი არ იძლევა საქმის *in concreto* განხილვის საშუალებას.

მიუხედავად იმისა, რომ ექვივალენტური დაცვის დოქტრინის არსი ფუნდამენტურად განსხვავდება კონვენციის იდეისა და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო პრაქტიკისგან, სასამართლომ მიიღო ოპტიმალური, რაციონალური გადაწყვეტილება. იგი ვერ მიუთითებს, რომ ადამიანის უფლებების დაცვის სფეროში კავშირის სამართალი კონვენციით დადგენილი სტანდარტების იდენტურია, რადგან გამოირიცხება კავშირის მეორადი სამართლებრივი აქტისა და სახელმწიფოს მიერ კავშირის წევრობიდან მომდინარე ვალდებულების შესრულების მიზნით განხორციელებული მოქმედებების კონვენციასთან შესაბამისობის საკითხის განხილვის პერსპექტივა. კავშირის სამართლისთვის აბსოლუტური იმუნიტეტის მინიჭება ადამიანის უფლებათა სფეროში დაარღვევს ევროპის საბჭოსა და კავშირს შორის არსებულ ბალანსს. ამასთან, ევროპულ სასამართლოს არ გააჩნია კონვენციის დარღვევისთვის პასუხისმგებლობის კავშირისთვის დაკისრების კომპეტენცია, რადგან იგი კავშირთან მიმართებაში არ ფლობს *rationae personae* იურისდიქციას. თუ იგი კონვენციის დამრღვევ სუბიექტად მიიჩნევს კავშირის წევრ სახელმწიფოს, გადაწყვეტილების აღსრულება სერიოზულ სირთულეებთან იქნება დაკავშირებული, გამომდინარე იქიდან, რომ აუცილებელი იქნება კავშირის ინსტიტუტების მონაწილეობა. გადაწყვეტილების აღსრულებლობის შემთხვევაში, სერიოზული ზიანი მიადგება როგორც კონვენციის ეფექტიანობას, აგრეთვე ევროპული სასამართლოს რეპუტაციას.

4. ექვივალენტური დაცვის დოქტრინის საჭიროება ევროპულ კონვენციაზე კავშირის მიერთების შემდეგ

კონვენციაზე კავშირის მიერთების შემდეგ აქტუალური იქნება კონვენციის სისტემაში ექვივალენტური დაცვის დოქტრინის პერსპექტივის საკითხი. მიერთების შემდეგ უდავოა, რომ ევროპული სასამართლო კავშირთან მიმართებაში შეიძენს *rationae personae* იურისდიქციას. შესაბამისად, იგი ვალდებული იქნება წარმოებაში მიიღოს ევროპული კავშირის წინააღმდეგ წარდგენილი საჩივრები¹⁵³. იურიდიულ ლიტერატურაში გამოთქმულია მოსაზრება, რომ ექვივალენტური დაცვის დოქტრინა ევროპულ კავშირთან მიმართებაში მოქმედებს, როგორც საქმის განხილვის *rationae personae* და *rationae materiae* სტანდარტი¹⁵⁴. აუცილებლად უნდა ითქვას, რომ დოქტრინას ზეეროვნული ორგანიზაციის წინააღმდეგ წარდგენილი საჩივრის დაუშვებლად ცნობასთან კავშირი არ გააჩნია. ევროპული სასამართლო ასეთ საჩივრებს არ განიხილავს იქიდან გამომდინარე, რომ კავშირი არ არის კონვენციის ხელშემკვრელი მხარე¹⁵⁵. ექვივალენტური დაცვის დოქტრინა რელევანტურია იმ შემთხვევაში, როდესაც საჩივარი კონვენციასთან შეუსაბამოდ მიიჩნევს კავშირის მეორად სამართლებრივ აქტს, ან სახელმწიფოს კავშირის წევრობიდან მომდინარე ვალდებულების შესრულების მიზნით განხორციელებულ მოქმედებას და იგი შეტანილია კავშირის წევრი სახელმწიფოს წინააღმდეგ. სასამართლო ექვივალენტური დაცვის დოქტრინას იყენებს საქმის განხილვის *rationae personae* და *rationae materiae* სტანდარტს მხოლოდ კავშირის წევრი სახელმწიფოს წინააღმდეგ წარდგენილ საჩივრებში. ამ საკითხის მიმოხილვა აუცილებელი იყო იქიდან გამომდინარე, რომ შესაძლებელია კონვენციაზე კავშირის მიერთების შემდეგ დოქტრინა შენარჩუნდეს და გამოყენებულ იქნეს არა მხოლოდ სახელმწიფოებთან, არამედ კავშირთან მიმართებაშიც. თუ დოქტრინა ძალაში დარჩება, იგი კავშირისა და მისი წევრი სახელმწიფოების მიმართ იმოქმედებს როგორც საქმის განხილვის *rationae materiae* სტანდარტი.

კონვენციაზე კავშირის მიერთების შემდეგ ექვივალენტური დაცვის დოქტრინის ფუნქციონირება ეწინააღმდეგება მიერთე-

153 Hert, P., Korenica, F. (2012) იქვე, გვ. 891.

154 იქვე.

155 იხ.: ადამიანის უფლებათა ევროპული კომისიის გადაწყვეტილება საქმეზე: Confédération Française Démocratique du Travail v. the European Communities, alternatively: their Member States a) jointly and b) severally case, No. 8030/77, [1978].

ბის იდეას. დოქტრინის არსებობის პირობებში, ევროპული სასამართლო ფორმალურად განახორციელებს ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს საგარეო კონტროლს. კავშირის სამართლის, ან კავშირის წევრობიდან მომდინარე ვალდებულებების შესრულების მიზნით სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული მოქმედებების a priori კონვენციასთან შესაბამისობა მნიშვნელოვან ზიანს მიაყენებს ადამიანის უფლებების ევროპული სისტემის ეფექტიანობას. მოვლენების ამგვარი განვითარებით მართებული აღმოჩნდება მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს ყოფილი გენერალური ადვოკატის ჯაკობის მოსაზრება. მისი განცხადებით, კონვენციაზე კავშირის მიერთებას გააჩნია ლიმიტირებული ეფექტი ადამიანის უფლებათა სტანდარტების განვითარებაზე და იგი უფრო ღირებულია პოლიტიკური მიზნებისთვის¹⁵⁶. გარდა ამისა, ევროპული კავშირისა და მისი წევრი სახელმწიფოების მიერ ასეთი პრივილეგიებით სარგებლობა პირდაპირ ეწინააღმდეგება კონვენციის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს პრინციპს - ხელშემკვრელ მხარეთა თანასწორუფლებიანობას, რომელიც აგრეთვე მიერთების შესახებ ხელშეკრულების პროექტის ძირითად მაქსიმას წარმოადგენს.

156 Jacobs, F. (2007) Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Hearing organized by the Committee on Legal Affairs and Human Right, ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201003/20100324ATT71249/20102010ATT71249EN.pdf> (უკანასკნელად ნანახია: 07.01.2018).

შეჯამება

ექვივალენტური დაცვის დოქტრინა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ ევროპული კავშირის სამართალთან მიმართებაში განვითარებული კონცეფციაა, რომელიც მიზნად ისახავს მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოსა და ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს შორის კონსტრუქციული ურთიერთობის ჩამოყალიბებას კავშირის სამართლისთვის პრივილეგიის მინიჭების გზით. ექვივალენტური დაცვის დოქტრინის მიხედვით, ევროპული კავშირი ევროპული კონვენციის მსგავსად იცავს ევროპული კონვენციით გათვალისწინებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, რადგან კავშირის ფარგლებში არსებობს ადამიანის უფლებათა დაცვის სამართლებრივი და ინსტიტუციური მექანიზმები, რომლებიც კავშირის ფარგლებში უზრუნველყოფენ ადამიანის უფლებათა კონვენციის მსგავსი სტანდარტების ჩამოყალიბებასა და დაცვას. სამართლებრივ ინსტრუმენტში ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო გულისხმობს კავშირის წევრ სახელმწიფოთა საერთო კონსტიტუციურ ტრადიციებსა და კავშირის სამართლის აქტებს, ხოლო ინსტიტუციურ მექანიზმად მიიჩნევა ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს, რომელიც განიხილავს ადამიანის უფლებათა სადავო დარღვევის შესახებ საქმეებს, მათ შორის წინასწარი გადაწყვეტილების პროცედურის ფარგლებში. აქედან გამომდინარე, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო კავშირის სამართალთან დაკავშირებულ საჩივრებს დაუშვებლად აცხადებს.

IX. ევროპული კავშირის ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციაზე მიერთება

ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციაზე ევროპული კავშირის მიერთების შესახებ პოლიტიკური და მეცნიერული დისკუსიები 40 წელზე მეტია მიმდინარეობს. 2013 წლის 5 აპრილს ევროპის საბჭოსა და კავშირის ორმხრივი თანამშრომლობის ფორმატში მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტის შემუშავება დასრულდა. ევროპული კომისიის ინიციატივით შეთანხმების პროექტი კავშირის პირველად სამართალთან შესაბამისობის შეფასების მიზნით მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოს გადაეგზავნა. საერთაშორისო სამართლის მეცნიერებს მიაჩნდათ, რომ მიერთების ხანგრძლივმა პროცესმა დასკვნით ეტაპს მიაღწია¹⁵⁷, თუმცა კავშირის უზენაესი სასამართლოს 2014 წლის 18 დეკემბრის 2/13 გადაწყვეტილებით ევროპულ კონვენციაზე კავშირის მიერთების მეორე მცდელობაც წარუმატებელი აღმოჩნდა. მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებით მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტი კავშირის დამფუძნებელ ხელშეკრულებებთან შეუსაბამოდ გამოცხადდა და მიერთების პროცესი გაურკვეველი ვადით გადაიდო. ზოგიერთი მეცნიერის აზრით, მიერთების შემაფერხებელი გარემოება ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოსადმი მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს ნეგატიური დამოკიდებულებაა.¹⁵⁸ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს წინააღმდეგ „შეთქმულების“ არსებობის შესახებ მოსაზრება არ არის უსაფუძვლო, რადგან იგი მნიშვნელოვნად აფერხებს ევროპულ კონვენციაზე კავშირის მიერთებას. ნიშანდობლივია, რომ შეთანხმების პროექტის მომზადების პროცესში შესაძლებელი იყო სასამართლოს გადაწყვეტილებით იდენტიფიცირებული ცალკეული პრობლემური საკითხების განჭვრეტა და მათი განსხვავებული ფორმით მოწესრიგება. შესაბამისად, მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტი აუცილებლად იმსახურებს კრიტიკას.

157 მაგალითად იხ.: Gragl, P. (2014), A Giant leap for European Union Human Rights? The Final Agreement on the European Union's Accession to the European Convention on Human Rights, Common Market Law Review, გვ. 56-58; Conforti, B. (2010) Comments on the Accession of the European Union to the ECHR, Italian Yearbook of International Law, გვ. 90.

158 მაგალითად იხ.: Editorial Comments (2015) The EU's Accession to the ECHR – a “NO” from the ECJ, Common Market Law Review; Peers, S. (2015) EU's Accession to the ECHR: The Dream Becomes a Nightmare, German Law Journal.

მიერთების პროცესის შეწყვეტით ადამიანის უფლებათა ორმაგი ევროპული სისტემა იქნა შენარჩუნებული, რომელიც უპირველეს ყოვლისა ნეგატიურად აისახება ევროპული კონვენციის ეფექტიანობაზე. ექვივალენტური დაცვის დოქტრინა კვლავ ევროპული კონვენციის ინტეგრირებული ნაწილია და წარმოადგენს განსაკუთრებულ საფრთხეს ადამიანის უფლებათა დაცვის უნიფიცირებული ევროპული სტანდარტების განვითარებისთვის. დოქტრინის საფუძველზე ევროპული სასამართლო აბსტრაქტულად განიხილავს კავშირის მეორადი სამართლებრივი აქტების, ან სახელმწიფოების მიერ კავშირის წევრობიდან მომდინარე ვალდებულებების შესრულების მიზნით განხორციელებული მოქმედებების კონვენციასთან შესაბამისობის საკითხს და ადამიანის უფლებების დაცვის კავშირის სისტემას ევროპული კონვენციის შედარებით მსგავს მოდელად მიიჩნევს. დოქტრინა თითქმის საყოველთაო კრიტიკის ობიექტია, ვინაიდან იგი კავშირსა და მის წევრ სახელმწიფოებს ევროპული კონვენციის წინაშე ანიჭებს პრივილეგიებს.¹⁵⁹

ევროპულ კონვენციაზე კავშირის მიერთების შესახებ ინიციატივის გაჟღერებისთანავე ამ საკითხმა საერთაშორისო სამართლის ლიტერატურაში განსაკუთრებული აქტუალობა შეიძინა. იგი რამდენიმე ათეული წელია მეცნიერების კვლევის ობიექტს წარმოადგენს. სამწუხაროდ, აღნიშნული საკითხის ირგვლივ მსჯელობა არ ხორციელდება ქართულ იურიდიულ ლიტერატურაში. წინამდებარე ნაშრომი ამ თემატიკის შესახებ კვლევის განხორციელების პირველი მცდელობაა. შესაბამისად, რელევანტური უცხოური ტერმინების ქართული ენის შესაბამისად გამოყენება ნაშრომისთვის წარმოადგენს გამოწვევას. გარდა ამისა, მიუხედავად იმისა, რომ ევროპულ კავშირში საქართველოს ინტეგრაცია წარმოადგენს საქართველოს საგარეო პოლიტიკის ძირითად ვექტორს, ქართულ იურისპრუდენციაში ევროპული კავშირის თაობაზე ლიტერატურა მცირე და სპორადულია. საზოგადოებაში კვლავ არსებობს ევროპულ კავშირთან დაკავშირებული ცოდნის სიმწირე. აქედან გამომდინარე, ნაშრომი მხედველობაში იღებს ამ გამოწვევას და მკითხველისთვის ევროპულ კონვენციაზე

159 იხ.: Lock, T. (2010) Beyond Bosphorus: The European Court of Human Rights' Case Law on the Responsibility of Member States of International Organisations under the European Convention on Human Rights, *Human Rights Law Review*; Hert, P., Korenica, F. (2012) Doctrine of Equivalent Protection: Its Life and Legitimacy before and after the European Union's Accession to the European Convention on Human Rights, *The German Law Journal*; Chronowski, N. (2013) Integration of European Human Rights Standards - Accession of EU to the ECHR, *Law of Ukraine: Legal Journal*.

კავშირის მიერთების შესახებ უფრო სრულყოფილად, გასაგებად გაზიარების მიზნით განიხილავს ევროპული ინტეგრაციის განვითარების დინამიკას, ევროპული კავშირის კომპეტენციებს, ძირითად ინსტიტუტებს.

წინამდებარე თავში განხილულია ევროპული კავშირის ევროპულ კონვენციაზე მიერთების პროცესი და შეფასებულია ამ მიმართულებით არსებული მიღწევები და გამოწვევები. აქედან გამომდინარე, მასში განხილულია კავშირის ევროპულ კონვენციაზე მიერთების ორივე წარუმატებელი მცდელობა.

1. ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციაზე მიერთების პირველი მცდელობა

ევროპული კავშირის ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციაზე მიერთების პროცესი თითქმის ოთხი ათეული წელია მიმდინარეობს. მიუხედავად ამ მიმართულებით გადადგმული ორმხრივი ნაბიჯებისა, მიერთების საკითხი დღემდე სერიოზულ გამოწვევად რჩება. კონვენციაზე კავშირის მიერთებასთან დაკავშირებით პოლიტიკური შეთანხმება მიღწეულია, თუმცა სამართლებრივი თვალსაზრისით, იგი შორეული პერსპექტივაა. ნაშრომის წინამდებარე ნაწილი ქრონოლოგიურად მიმოიხილავს ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა ევროპულ კონვენციაზე კავშირის მიერთების პროცესის დინამიკას. მასში საუბარია მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს 1996 წლის 11 ივნისის 2/94 გადაწყვეტილებაზე, რომლითაც ევროპულ გაერთიანებას კონვენციაზე მიერთებაზე უარი ეთქვა გამომდინარე იქიდან, რომ მას არ გააჩნდა ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში არსებულ საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა, თუ კონვენციებზე მიერთების კომპეტენცია. ამასთანავე, მასში საუბარია კონვენციაზე კავშირის მიერთების მიზნით ევროპის საბჭოსა და ევროპული კავშირის ფარგლებში განხორციელებულ რელევანტურ ნაბიჯებზე, კერძოდ, ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის მე-14 დამატებით პროტოკოლზე, ლისაბონის ხელშეკრულებასა და მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტზე.

1.1. ევროპული გაერთიანებებისა და ევროპული კავშირის ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციაზე მიერთების პროცესის გენეზისი

1970-იანი წლების დასაწყისში ევროპული ინსტიტუტები კონვენციაზე ევროპული გაერთიანებების მიერთებას ირელევანტურად განიხილავდნენ. ევროპული კომისიის 1976 წლის ანგარიშის მიხედვით, კონვენციაზე ევროპული გაერთიანებების ფორმალურად მიერთების აუცილებლობა არ არსებობდა გამომდინარე იქიდან, რომ მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის შესაბამისად გაერთიანებებს გააჩნდათ ევროპულ კონვენციაში დეკლარირებული უფლებების დაცვის ვალდებულება¹⁶⁰. ამ პერიოდში აქტუალურ საკითხს ევროპული გაერთიანებების ადამიანის უფლებათა კატალოგის შემუშავება წარმოადგენდა. კომისიამ რამდენიმე წლის შემდეგ პოზიცია შეიცვალა და განაცხადა, რომ ამგვარი სამართლებრივი ინსტრუმენტის შემუშავება სირთულეებთან იყო დაკავშირებული, რადგან ეკონომიკური და სოციალური უფლებების მიმართ წევრ სახელმწიფოებს შორის არსებობდა განსხვავებული დამოკიდებულება¹⁶¹. კომისიის აზრით, ევროპულ გაერთიანებებში არ მოქმედებდა ადამიანის უფლებათა დაცვის პრევენციული მექანიზმი, რადგან მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო ადამიანის უფლებათა დარღვევის შესაძლო შემთხვევებს post factum განიხილავდა¹⁶². გარდა ამისა, მისი შეფასებით ადამიანის უფლებათა კატალოგის შემუშავება ვერ დასრულდებოდა გონივრულ პერიოდში¹⁶³.

კონვენციაზე ევროპული გაერთიანებების მიერთების ინიციატივა 1979 წელს ევროპულმა კომისიამ წამოაყენა¹⁶⁴. კომისიის ანგარიშში განხილულ იქნა ზეეროვნულ დონეზე ადამიანის უფლებების დაცვის მდგომარეობა, კონვენციაზე მიერთების დადებითი და უარყოფითი მხარეები, ინსტიტუციურ-სამართლებრივი მექანიზმები. კომისიას მიაჩნდა, რომ კონვენციაზე მიერთება ხელს შეუწყობდა თავისუფლებისა და

160 The protection of fundamental rights as Community law is created and developed (Report of the Commission of 4 February 1976 submitted to the European Parliament and the Council) გვ. 14, ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <http://aei.pitt.edu/5377/1/5377.pdf> (უკანასკნელად ნანახია: 07.01.2018).

161 Memorandum on the accession of the European Communities to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (adopted by the Commission on 4 April 1979), გვ. 5, ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <http://aei.pitt.edu/6356/4/6356.pdf> (უკანასკნელად ნანახია: 07.01.2018).

162 იქვე, გვ. 7.

163 იქვე, გვ. 5.

164 იქვე, გვ. 8.

დემოკრატიის სივრცეში ევროპის რეპუტაციის გაუმჯობესებას, გაერთიანებების ფარგლებში ადამიანის უფლებების დაცვას, გაერთიანებების ინსტიტუტების გაძლიერებას¹⁶⁵. იგი ნეგატიურ ასპექტად განიხილავდა იმ გარემოებებს, რომ ევროპულ კონვენციაზე მიერთებით გაერთიანებების ადამიანის უფლებათა კატალოგის არარსებობის პრობლემა არ გადაწყდებოდა, რადგან ევროპული კონვენცია ძირითადად ტრადიციული თავისუფლებების ნაკრებს წარმოადგენდა და არ შეიცავდა ევროპული ინტეგრაციისთვის რელევანტურ სოციალურ-ეკონომიკურ უფლებათა სრულყოფილ კატალოგს¹⁶⁶. გარდა ამისა, კომისიის აზრით, კონვენციით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულების პროცესში გაერთიანებები სერიოზული გამოწვევების წინაშე აღმოჩნდებოდნენ¹⁶⁷.

1990-იან წლებამდე გაერთიანების ფარგლებში მიერთების პროცესის შესახებ მსჯელობა შეჩერდა. ცხადია, რომ ევროპული კავშირის დაფუძნებამდე ინტეგრაცია მნიშვნელოვანი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების ფორმატს არ წარმოადგენდა. გაერთიანებების დონეზე საკითხი პოლიტიკურ ტრილში განიხილებოდა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ იგი უკავშირდებოდა სოციალურ, ეკონომიკურ სფეროებში განსახორციელებელ მოქმედებებს. ევროპული კავშირის ფორმირებით ინტეგრაცია განვითარებისთვის ებრძოდა ახალ ეტაპზე გადავიდა და პოლიტიკური იმპულსები შეიძინა. თუმცა, ზეეროვნულ დონეზე კოოპერაციის მექანიზმი იყო განსაკუთრებით ბუნდოვანი გამოდინარე იქიდან, რომ შეიქმნა ე.წ. „ტაძრის“ სტრუქტურა¹⁶⁸, რომლის ფარგლებშიც გამოიყენებოდა თანამშრომლობის გაერთიანების და მთავრობათა შორისი მეთოდები¹⁶⁹. სამართლებრივი თვალსაზრისით, ევროპულ კონვენციაზე მიერთების პერსპექტივა კიდევ უფრო გართულდა.

165 იქვე, გვ. 11-12.

166 იქვე, გვ. 12-16.

167 იქვე.

168 Kaczorowska, A. (2011), იქვე, გვ. 22-25.

169 იქვე, გვ. 10.

1.2. ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციაზე მიერთების პირველი წარუმატებელი მცდელობა

1994 წელს ევროპული კავშირის საბჭომ ევროპული გაერთიანების დაფუძნების შესახებ ხელშეკრულების 228-ე მუხლის მე-6 პარაგრაფის შესაბამისად, მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოს სთხოვა ევროპული გაერთიანების ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციაზე მიერთების თაობაზე მოსაზრების წარმოდგენა. რელევანტურია ის გარემოება, რომ საბჭოს მიმართვის პერიოდში მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტი არ იყო შემუშავებული. სასამართლოს გადაწყვეტილების განხილვამდე, მნიშვნელოვანია შეფასდეს მიერთების შესახებ შეთანხმების არარსებობის პირობებში ერთი მხრივ, კავშირის საბჭო რამდენად ფლობდა მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოსთვის მიმართვის უფლებას და მეორე მხრივ, სასამართლოს გააჩნდა თუ არა ამ საკითხის განხილვის კომპეტენცია.

ევროპული გაერთიანების დაფუძნების შესახებ ხელშეკრულების 228-ე მუხლის მე-6 პუნქტის მიხედვით, კავშირის საბჭოს, კომისიას, ან წევრ სახელმწიფოს გათვალისწინებული საერთაშორისო შეთანხმების გაერთიანების დამფუძნებელ ხელშეკრულებებთან შესაბამისობის დადგენის მიზნით გააჩნდა მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოსთვის მიმართვის უფლებამოსილება. იმ შემთხვევაში, თუ აღნიშნული ნორმა გრამატიკული მეთოდით განიმარტება, ცხადია, რომ სასამართლოს მოსაზრების წარმოდგენამდე მატერიალური ფორმით უნდა არსებობდეს საერთაშორისო შეთანხმების პროექტი და შემდგომ უნდა განხორციელდეს გაერთიანების დამფუძნებელ ხელშეკრულებებთან მისი შესაბამისობის შეფასება. გაერთიანებულ სამეფოსა და ირლანდიას მიაჩნდათ, რომ საბჭოს მიმართვას არ გააჩნდა სამართლებრივი წინაპირობა და გაერთიანების პირველადი სამართალი ამგვარი მიმართვის წარდგენის შესაძლებლობას არ ითვალისწინებდა¹⁷⁰. მიუხედავად ამისა, სასამართლომ საბჭოს მიმართვა დასაშვებად სცნო. მისი მოსაზრებით, გამომდინარე იქიდან, რომ საბჭომ უნდა მიიღოს ევროპულ კონვენციაზე

170 Ward, A. J. (1999) Opinion of the Court of Justice Regarding Accession to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: Redirecting the Development of Fundamental Rights within the European Union, Georgia Journal of International and Comparative Law, გვ. 636.

გაერთიანების მიერთების შესახებ მოლაპარაკებების დაწყების გადაწყვეტილება, მისთვის წინასწარ უნდა იყოს ცნობილი გაერთიანება ფლობს, თუ არა ამგვარი საერთაშორისო შეთანხმების დადების კომპეტენციას¹⁷¹. მართლმსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ აღნიშნული შემთხვევა იდეალურად გამოიყენა საკუთარი კომპეტენციების გაფართოებისთვის და განაცხადა, რომ ევროპული გაერთიანების დაფუძნების შესახებ ხელშეკრულების 228-ე მუხლის მე-6 პუნქტი არ ითვალისწინებს მხოლოდ საერთაშორისო შეთანხმების პროექტის გაერთიანების დამფუძნებელ ხელშეკრულებებთან შესაბამისობის განხილვას. იგი გამოიყენება იმ შემთხვევაშიც, როდესაც საერთაშორისო შეთანხმებით მოსაწესრიგებელ სფეროში გაერთიანების კომპეტენციის შეფასება ხორციელდება¹⁷². ცალსახაა, რომ მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს უფლებამოსილება საერთაშორისო შეთანხმების გაერთიანების დამფუძნებელ ხელშეკრულებებთან შესაბამისობის განხილვის პროცესში კიდევ უფრო გაიზარდა. სასამართლოს კომპეტენცია გასცდა საერთაშორისო შეთანხმების პირველად სამართალთან შესაბამისობის წინასწარი და შემდგომი შემოწმების კლასიკურ მოდელებს. იგი უფლებამოსილია დამფუძნებელ ხელშეკრულებებთან შეუსაბამოდ გამოაცხადოს არამხოლოდ საერთაშორისო შეთანხმების პროექტი, ან საერთაშორისო შეთანხმება, არამედ საერთაშორისო შეთანხმების დადების იდეა, რაც აშკარად პარადოქსია. საერთაშორისო შეთანხმების დადების შესახებ ინიციატივის წამოყენება, ან უარყოფა, მოლაპარაკებების გამართვა ზოგადად (მათ შორის გაერთიანების ფარგლებში) წარმოადგენს პოლიტიკურ პროცესს და მიეკუთვნება პოლიტიკური ორგანოების კომპეტენციას. სასამართლოს უფლებამოსილებების ამ მიმართულებით ტრანსფორმაცია ფუნდამენტურად ეწინააღმდეგება მართლმსაჯულების განმახორციელებელი ორგანოს, როგორც კლასიკურ, აგრეთვე თანამედროვე ფუნქციებს.

მართლმსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ ევროპულ კონვენციაზე გაერთიანების მიერთების კომპეტენციის განხილვისას იხელმძღვანელა ევროპული გაერთიანების დაფუძნების შესახებ ხელშეკრულების მე-3ხ და 235-ე მუხლებით. სასამართლო აღნიშნულ საკითხს ვერ შეაფასებდა ევროპული

171 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მოსაზრება: 2/94 Re the Accession of the Community to the European Human Rights Convention [1996], მე-14 პარაგრაფი.

172 იქვე, მე-16 პარაგრაფი.

კავშირის შესახებ ხელშეკრულების ფარგლებში, რადგან მისი იურისდიქცია ამ ხელშეკრულებაზე არ ვრცელდებოდა¹⁷³.

ევროპული გაერთიანების დაფუძნების შესახებ ხელშეკრულების მე-3ხ მუხლი განსაზღვრავდა ევროპული გაერთიანების კომპეტენციების ფარგლებს, რომლის მიხედვით, გაერთიანება მოქმედებდა დამფუძნებელი ხელშეკრულებით დასახული ამოცანების, მიზნების შესაბამისად და მხოლოდ მინიჭებული კომპეტენციების ფარგლებში. სასამართლო მიუთითებდა, რომ გაერთიანებამ მინიჭებულ კომპეტენციებს პატივი უნდა სცეს, როგორც შიდა, აგრეთვე საერთაშორისო მოქმედებების განხორციელების პროცესში¹⁷⁴. მისი მოსაზრებით, გაერთიანება უფლებამოსილია დადოს საერთაშორისო შეთანხმება იმ შემთხვევაშიც, როდესაც ასეთ კომპეტენციას დამფუძნებელი ხელშეკრულება პირდაპირ არ ითვალისწინებს, თუმცა, თუ ამგვარი შეთანხმების დადების უფლება გამომდინარეობს გაერთიანების შიდა კომპეტენციიდან და აუცილებელია მისი ერთ-ერთი მიზნის, ამოცანის მისაღწევად¹⁷⁵.

იქიდან გამომდინარე, რომ ევროპული გაერთიანების დაფუძნების შესახებ ხელშეკრულების მე-3ხ მუხლი გაერთიანებას არ ანიჭებდა ადამიანის უფლებების დაცვის სფეროში ექსპლიციტურ და იმპლიციტურ შიდა ძალაუფლებას, სასამართლომ მიიჩნია, რომ გაერთიანებას არ გააჩნდა ევროპულ კონვენციაზე მიერთების შესახებ საერთაშორისო შეთანხმების დადების კომპეტენცია¹⁷⁶. მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს აზრით, კონვენციაზე მიერთება გულისხმობს ერთი მხრივ, გაერთიანების შესვლას სხვა საერთაშორისო სამართლებრივ წესრიგში და მეორე მხრივ, ევროპული კონვენციით დაცული უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების გაერთიანების სამართალში ინტეგრაციას, რაც აუცილებლად საჭიროებს გაერთიანების დამფუძნებელ ხელშეკრულებაში შესაბამისი ცვლილებების განხორციელებას¹⁷⁷.

იურიდიულ ლიტერატურაში ევროპული გაერთიანების დაფუძნების შესახებ ხელშეკრულების 235-ემუხლიცნობილია.წ.

173 Ward, A. J. (1999) იქვე, გვ. 638.

174 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მოსაზრება: 2/94 Re the Accession of the Community to the European Human Rights Convention [1996], 24-ე პარაგრაფი.

175 იქვე, 26-ე პარაგრაფი.

176 იქვე, 27-ე პარაგრაფი.

177 იქვე, 34-ე და 35-ე პარაგრაფი.

„მოქნილობის პუნქტის“ სახელწოდებით¹⁷⁸. იგი წარმოადგენდა ევროპული გაერთიანების კომპეტენციის განვრცობის მექანიზმს. ამ მუხლის თანახმად, თუ დადასტურდება, რომ გაერთიანების მიერ მოქმედების განხორციელება აუცილებელია საერთო ბაზრის ფუნქციონირებისთვის, გაერთიანების ერთ-ერთი მიზნის მიღწევისთვის და დამფუძნებელი ხელშეკრულება გაერთიანებას არ ანიჭებს ამგვარად მოქმედების უფლებამოსილებას, საბჭო, კომისიის წინადადებისა და ევროპულ პარლამენტთან კონსულტაციის საფუძველზე, ერთხმად მიიღებს ასეთი ქმედების განხორციელების შესახებ გადაწყვეტილებას. „მოქნილობის პუნქტი“ გაერთიანებას არ ანიჭებს კომპეტენციის მინიჭების კომპეტენციას. ამასთან, იგი არ წარმოადგენს ხელშეკრულებაში ცვლილების შეტანის ინსტრუმენტს. მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს შეფასებით, თუ საბჭო ევროპულ კონვენციაზე გაერთიანების მიერთების შესახებ გადაწყვეტილებას დამფუძნებელი ხელშეკრულების 235-ე მუხლის საფუძველზე მიიღებს, ასეთი გადაწყვეტილება იქნება ხელშეკრულებაში ცვლილების შეტანის ტოლფასი¹⁷⁹. სასამართლოს თქმით, ხელშეკრულებაში ცვლილება განხორციელებულ უნდა იქნეს ხელშეკრულებით დადგენილი პროცედურის შესაბამისად¹⁸⁰.

მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს 1996 წლის გადაწყვეტილებით ევროპულ კონვენციაზე გაერთიანების მიერთების პროცესი შეწყდა. კომისიისა და ევროპული პარლამენტის მცდელობა წარუმატებელი აღმოჩნდა. ევროპული ინსტიტუტები აცნობიერებდნენ, რომ ევროპული გაერთიანების დამფუძნების შესახებ ხელშეკრულებაში ამ მიზნით ცვლილების შეტანა შეუძლებელი იყო მნიშვნელოვანი პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების გარეშე. სუპრანაციონალურ დონეზე პოლიტიკური ინტეგრაცია არ არსებობდა. ევროპული კავშირის ფორმატში წევრ სახელმწიფოებს შორის კოოპერაცია მხოლოდ მთავრობათაშორისი თანამშრომლობის მეთოდის ფარგლებში ხორციელდებოდა. გარდა ამისა, ევროპულ კონვენციაზე გაერთიანების მიერთებას განსაკუთრებით ეწინააღმდეგებოდნენ გაერთიანებული სამეფო და ირლანდია, ისინი ხელშეკრულებაში ცვლილების შეტანის პროექტს მხარს არ დაუჭერდნენ.¹⁸¹

178 Kaczorowska, A. (2011) იქვე, გვ. 97.

179 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მოსაზრება: 2/94 Re the Accession of the Community to the European Human Rights Convention [1996], 35-ე პარაგრაფი.

180 იქვე.

181 Beaumont, P.: (1997) European Community Cannot Accede to the European Convention on Hu-

2. ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციაზე ევროპული კავშირის მიერთების პროცესის გაგრძელება

ევროპულ კონვენციაზე კავშირის მიერთებასთან დაკავშირებით პოლიტიკურ-სამართლებრივი დისკუსია 2000-იანი წლების დასაწყისში კვლავ აქტიურდება. მიერთების უზრუნველსაყოფად ევროპის საბჭოსა და ევროპული კავშირის ფარგლებში იწყება ევროპული კონვენციისა და კავშირის პირველადი სამართლის ადაპტაციის პროცესი, რაც გამოიხატა ერთი მხრივ, ევროპული კონვენციის ხელშემკვრელი მხარეების მიერ კავშირისთვის კონვენციაზე მიერთების უფლებამოსილების აღიარებაში, მეორე მხრივ, წევრი სახელმწიფოების მიერ დამფუძნებელ ხელშეკრულებებში კავშირისთვის ევროპულ კონვენციაზე მიერთების ექსპლიციტური კომპეტენციის მინიჭებაში. ევროპის საბჭოსა და კავშირის მიერ განხორციელებული შემხვედრი ღონისძიებები, რომლითაც შეიქმნა ევროპული კონვენციისა და კავშირის სამართლის სისტემებში მიერთების სამართლებრივი საფუძვლები. შემდგომ ეტაპზე ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოებისა და ევროპული კომისიის ორმხრივი თანამშრომლობის ფორმატში დაიწყო მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტისა და სხვა რელევანტური სამართლებრივი ინსტრუმენტების შემუშავების პროცესი, რომელიც 2013 წელს დასრულდა.

წინამდებარე თავში განხილულია ევროპულ კონვენციასა და კავშირის დამფუძნებელ ხელშეკრულებებში განხორციელებული ცვლილებები, რომელმაც კონვენციაზე კავშირის მიერთების იდეის რეალიზაციის საფუძველი შექმნა. გარდა ამისა, მიმოხილულია მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტის მომზადების პროცესი, ფორმატი, სადაც ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოებისა და კავშირის კოოპერაცია ხორციელდებოდა. ამ თავში მსჯელობა მიმდინარეობს მიერთების შესახებ შეთანხმების სტატუსზე, მიერთების მასშტაბზე, ევროპული კონვენციისთვის ინოვაციურ ინსტრუმენტებზე - თანამოქალაქის მექანიზმსა და წინადაწარი გადაწყვეტილების პროცედურაზე, ევროპული კომისიის ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის ფორმატში მონაწილეობასთან, ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში კავშირიდან წარსაგზავნი მოსამართლის შერჩევასთან დაკავშირებულ საკითხებზე და ა.შ.

2.1. ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის მე-14 დამატებითი პროტოკოლი

კონვენციაზე კავშირის მიერთების საკითხი კონვენციის სისტემისგან იზოლირებულად ვერ იქნება განხილული. გამომდინარე იქიდან, რომ იგი პირდაპირ განსაზღვრავს ხელშემკვრელი მხარის სამართლებრივ სტატუსს, მიერთება შეუძლებელი იყო ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოების პოლიტიკური ნებისა და კონვენციაში შესაბამისი ცვლილებების განხორციელების გარეშე. ამ მიზნით, 2004 წელს მიღებულ იქნა ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის მე-14 დამატებითი პროტოკოლი, რომლითაც კონვენციის 59-ე მუხლში შეტანილ იქნა ცვლილება და კავშირის მიენიჭა ევროპულ კონვენციასა და მის დამატებით პროტოკოლებზე მიერთების უფლებამოსილება.

2.2. ლისაბონის ხელშეკრულება

ევროპული კონვენციის მე-14 დამატებითი პროტოკოლის ხელმოწერის პერიოდში კავშირის წევრი სახელმწიფოების მიერ ხორციელდებოდა ევროპული კონსტიტუციის რატიფიკაცია, რომელიც კავშირს აგრეთვე ანიჭებდა ევროპულ კონვენციაზე მიერთების კომპეტენციას. მიუხედავად ორმხრივი პოლიტიკურ-სამართლებრივი ნაბიჯებისა, მიერთების სამართლებრივი საფუძვლების ამოქმედების პროცესი გადაიდო. ევროპული კონვენციის მე-14 დამატებითი პროტოკოლი ძალაში შევიდა 2010 წელს, რადგან რუსეთი შეგნებულად ატვირთებდა მის რატიფიკაციას¹⁸². ამასთანავე, წარუმატებელი აღმოჩნდა ევროპული კონსტიტუციის რატიფიცირების პროცესი¹⁸³. კავშირის წევრმა სახელმწიფოებმა გააცნობიერეს, რომ ინტეგრაციის განვითარების უზრუნველსაყოფად აუცილებელი იყო საერთო კონსტიტუციის მიღების შესახებ იდუის უარყოფა და მიიღეს საერთაშორისო ხელშეკრულების შემუშავების შესახებ გადაწყვეტილება.

როგორც ზემოთ აღინიშნა 2007 წლის 13 დეკემბერს კავშირის წევრმა სახელმწიფოებმა ხელი მოაწერეს ლისაბონის ხელშეკრულებას, რომლითაც ევროპულმა პოლიტიკურმა

182 Piris, J. C. (2010) *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, გვ. 166.

183 საფრანგეთსა და ნიდერლანდების სამეფოში ჩატარებულ რეფერენდუმებში მოქალაქეებმა მხარი არ დაუჭირეს ევროპული კონსტიტუციის შესახებ ხელშეკრულების რატიფიკაციას.

ინტეგრაციამ ახალი იმპულსები შეიძინა. იგი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ევროპულ კავშირში ადამიანის უფლებების დაცვის სისტემის განვითარებისა და კავშირის კონვენციაზე მიერთების თვალსაზრისით. ლისაბონის ხელშეკრულებამ ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა პატივისცემა კავშირის ძირითად ღირებულებად გამოაცხადა¹⁸⁴. რელევანტურია, რომ აღნიშნული ხელშეკრულებით ევროპული კავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიას მიენიჭა სავალდებულო ძალის მქონე აქტის სტატუსი და აყვანილ იქნა პრიმერული სამართლის რანგში. აქტუალური მდგომარეობით ქარტიისა და კავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებების სტატუსი იდენტურია¹⁸⁵.

ევროპულ კონვენციაზე კავშირის მიერთების საკითხი ლისაბონის ხელშეკრულებით კვლავ იქნეს აქტუალობას. კავშირის პრიმერულ სამართალში პირველად განხორციელდა კონვენციით დაცული უფლებების კავშირის სამართლის ზოგად პრინციპად აღიარება¹⁸⁶. გარდა ამისა, კავშირს მკაფიოდ მიენიჭა ევროპულ კონვენციაზე მიერთების კომპეტენცია¹⁸⁷. კავშირი არათუ უფლებამოსილია, არამედ ვალდებულია მიუერთდეს ევროპულ კონვენციას¹⁸⁸. ლისაბონის ხელშეკრულებით წევრ სახელმწიფოებს შორის ევროპულ კონვენციაზე კავშირის მიერთების საკითხი პოლიტიკურად გადაწყვეტილია, იგი მხოლოდ ვადებთან არის დაკავშირებული. მიუხედავად იმისა, რომ ძირითადი სამართლებრივი ბარიერი გამოირიცხა და მიერთების პერსპექტივა რეალურია, არსებობს პრიმერული სამართლით დადგენილი შეზღუდვები, რომელთა მხედველობაში მიღების გარეშე მიერთება შეუძლებელია.

ევროპული კავშირის ძირითადი ხელშეკრულებების მე-8 პროტოკოლში მოცემულია მიერთების შესახებ შეთანხმების შემუშავების სახელმძღვანელო პრინციპები. იგი მიზნად ისახავს ევროპული კავშირის ინსტიტუციურ-სამართლებრივი ავტონომიურობის დაცვის უზრუნველყოფას¹⁸⁹. კავშირის სამართლის ავტონომიურობის პრინციპი მართლმსაჯულების

184 ლისაბონის ხელშეკრულების პირველი მუხლის მე-3 პარაგრაფი.

185 იქვე, მე-8 პარაგრაფი.

186 იქვე.

187 იქვე.

188 Eaton, L. (2014) Protecting Fundamental Rights or Autonomy: Will the European Union's Accession to the European Convention of Human Rights Affect Its Legal, Penn Undergraduate Law Journal, გვ. 108.

189 Gragl, P. (2014), იქვე, გვ. 35.

ევროპული სასამართლოს მიერ არის განვითარებული¹⁹⁰. მას გააჩნია ორი განზომილება. იგი გულისხმობს ერთი მხრივ, წევრი სახელმწიფოებისგან, საერთაშორისო ორგანიზაციებისგან კავშირის კომპეტენციების ხელშეუხებლობას¹⁹¹ და მეორე მხრივ, კავშირის სამართლის ერთიანობის, თანმიმდევრულობის, სხვა სამართლებრივ წესრიგთან მიმართებაში პრიმატის უზრუნველყოფას¹⁹². კავშირის ძირითადი ხელშეკრულებების მე-8 პროტოკოლის პირველი მუხლის მიხედვით, ევროპულ კონვენციაზე კავშირის მიერთების თაობაზე შეთანხმება უნდა შეიცავდეს კავშირისა და კავშირის სამართლის სპეციფიკური მახასიათებლების დაცვის უზრუნველყოფის შესახებ დებულებებს, რომელიც უნდა უკავშირდებოდეს კავშირის მონაწილეობას ევროპულ კონვენციაზე ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანოების საქმიანობაში, ადგენდეს კავშირის არა წევრი სახელმწიფოებისა და ინდივიდუალური განაცხადის შესაბამისი ადრესატის - კავშირის ან/და მისი წევრი სახელმწიფოს წინააღმდეგ სწორად წარდგენის ეფექტიან მექანიზმს. მიერთების შესახებ შეთანხმებას ზეგავლენა არ უნდა გააჩნდეს:

- კავშირისა და მისი ინსტიტუტების კომპეტენციებზე¹⁹³;
- ევროპულ კონვენციასთან და მის პროტოკოლებთან დაკავშირებით წევრი სახელმწიფოების დათქმებზე¹⁹⁴;
- ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 344-ე მუხლზე - აღნიშნული ნორმის თანხმად, დამფუძნებელი ხელშეკრულებების მოქმედებასთან, ან ინტერპრეტაციასთან მიმართებაში დავა უნდა გადაწყდეს კავშირის ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული წესების შესაბამისად, მისი ნებისმიერი სხვა მეთოდით გადაწყვეტა აკრძალულია.

საერთაშორისო სამართლის ლიტერატურაში მიერთების პროცესში ევროპული კავშირის ინსტიტუციურ-სამართლებრივი

190 მაგალითად იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება გაერთიანებულ საქმეებზე: Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities, C-402/05 P and C-415/05 P, [2008].

191 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მოსაზრება 1/91, [1991]; Gragl, P. (2012) Strasbourg's External Review after the EU's Accession to the European Convention on Human Rights: A Subordination of the Luxembourg Court, *Tilburg Law Review*, გვ. 35-36.

192 ვრცლად იხ.: Witte, B. (2010) European Union law: How Autonomous is its legal order? *de Zeitschrift für Öffentliches Recht* (continuation of *Austrian Journal of Public and International Law*), გვ. 141-155.

193 კავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულების მე-8 პროტოკოლის მე-2 მუხლი.

194 იქვე.

ავტონომიურობის დაცვასთან დაკავშირებით არ გააჩნიათ საერთო პოზიცია. კონფორტის აზრით, მიერთების შესახებ შეთანხმებაში კავშირის იმანენტურ მახასიათებლებზე განსაკუთრებული ყურადღების გამახვილება ეწინააღმდეგება კონვენციის ერთ-ერთ ძირითად პრინციპს – ხელშემკვრელი მხარეების თანასწორობას¹⁹⁵. აუცილებლად უნდა ითქვას, რომ ევროპულ კონვენციაზე კავშირის მიერთება უნდა განხორციელდეს თანასწორობის პრინციპის მაქსიმალურად მხედველობაში მიღების საფუძველზე, თუმცა სახელმწიფოსთან კავშირის გათანაბრება კავშირის სამართლებრივი სისტემის ავტონომიურობის დაცვისთვის საფრთხეს არ უნდა წარმოადგენდეს. კავშირისა და კონვენციის მონაწილე სახელმწიფოების არსებითად თანასწორად განხილვა კავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებების მოქმედი რედაქციის პირობებში შეუძლებელია. კავშირი არ არის სახელმწიფო, იგი სახელმწიფოთა გაერთიანებაა, რომელსაც გააჩნია შეზღუდული კომპეტენციები, მრავალდონიანი მმართველობითი სისტემა და ავტონომიური სამართლებრივი წესრიგი. გარდა ამისა, კავშირის მიერთება კონვენციის ხელშემკვრელ სახელმწიფოებთან აბსოლუტური თანასწორობის პირობებში საფრთხეს შეუქმნის კავშირსა და წევრ სახელმწიფოებს შორის კომპეტენციების გამიჯვნას, ამ მიმართულებით მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს ექსკლუზიურ ძალაუფლებას. კავშირის განხილვა სახელმწიფოს ტოლფას სუბიექტად ფუნდამენტურად შევვლის მისი ფუნქციებისა და ამოცანების აღქმას.

ევროპის საბჭოსა და კავშირის ფარგლებში განხორციელებული რეფორმების შედეგად მიერთების საკითხი პოლიტიკური დისკურსიდან გადავიდა სამართლებრივ სივრცეში და დაიწყო მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტის შემუშავების ორმხრივი თანამშრომლობის პროცესი.

2.3. მოლაპარაკებები მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტის თაობაზე

ევროპის საბჭოსა და კავშირს შორის მიერთების თაობაზე მოლაპარაკებები ორი რაუნდის ფარგლებში განხორციელდა. 2010 წელს ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის გადაწყვეტილებით ადამიანის უფლებათა მუდმივმოქმედ კომიტეტს დაევალა ევროპულ კავშირთან კოოპერაციის საფუძველზე მიერთების შესახებ პროექტის

195 Conforti, B. (2010) იქვე, გვ. 86.

სახელმძღვანელო პრინციპების, მათ შორის მიერთების სამართლებრივი ინსტრუმენტის, კონვენციის სისტემაში კავშირის მონაწილეობასთან დაკავშირებული მექანიზმების შემუშავება¹⁹⁶. ევროპული კავშირის საბჭომ მოლაპარაკებებში მონაწილეობის უფლებამოსილება მიანიჭა ევროპულ კომისიას. ადამიანის უფლებათა მუდმივმოქმედი კომიტეტის გადაწყვეტილებით მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტის შემუშავების ვალდებულება დაეკისრა არაფორმალურ ჯგუფს, რომელიც შედგებოდა ევროპის საბჭოსა და კავშირის წარმომადგენლებისგან¹⁹⁷. ჯგუფის ფარგლებში გამართულ დისკუსიებში ცხადი იყო, რომ წევრი სახელმწიფოების დელეგაციებს არ გააჩნდათ საერთო პოზიცია ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს წინაშე წარდგენილ საქმეებში მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს წინასწარ ჩართულობასთან, კონვენციის სისტემაში კავშირის მონაწილეობასთან, კავშირის სამართლის წყაროებზე ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს იურისდიქციის გავრცელებასთან დაკავშირებით¹⁹⁸. მათი მოსაზრებით, აღნიშნული საკითხები კავშირის დონეზე პოლიტიკურ ტრილში მსჯელობას საჭიროებდა, ხოლო არაფორმალური ჯგუფი და ადამიანის უფლებათა მუდმივმოქმედი კომიტეტი არ წარმოადგენდა პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების ფორმატს¹⁹⁹. მოლაპარაკებების პირველი ეტაპი 2011 წლის 14 ოქტომბერს ადამიანის უფლებათა მუდმივმოქმედი კომიტეტის მიერ მინისტრთა კომიტეტისთვის მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტითა და განმარტებითი ბარათის წარდგენით დასრულდა.

მოლაპარაკებების მეორე რაუნდი დაიწყო 2012 წლის ივნისს. მინისტრთა კომიტეტის მიერ მუდმივმოქმედ კომიტეტს ხელახლა მიენიჭა მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტის საბოლოო რედაქციის მომზადების მანდატი²⁰⁰. მოლაპარაკებები ხორციელდებოდა არაფორმალური ჯგუფის ე.წ. „47+1“ ფარგლებში, რომელშიც მონაწილეობდნენ ევროპის საბჭოს

196 Fifth Negotiation Meeting between the CDDH ad hoc Negotiation Group and the European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Final Report to the CDDH, 47+1(2013) ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: [www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1\(2013\)008rev2_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1(2013)008rev2_EN.pdf).

197 იქვე, მე-2 პარაგრაფი.

198 Schilling T. (2014) On Equal Footing: The Participation Rights Envisaged for the European Union After Its Accession to the European Convention on Human Rights, *Human Rights Law Review*, 33, 198.

199 იქვე.

200 Eaton, L. (2014) იქვე, 83-109.

წევრი სახელმწიფოები და ევროპული კომისია²⁰¹. მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტის საბოლოო რედაქციის მომზადების პროცესი 2013 წლის 5 აპრილს დასრულდა. მინისტრთა კომიტეტს განსახილველად წარედგინა კონვენციაზე კავშირის მიერთების შესახებ რელევანტური სამართლებრივი ინსტრუმენტების პაკეტი, კერძოდ: მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტი, ევროპული კავშირის დეკლარაციის პროექტი, „გადაწყვეტილებების აღსრულებასა და დავების მშვიდობიან მოგვარებაზე ზედამხედველობის თაობაზე მინისტრთა კომიტეტის პროცედურის წესებში ცვლილების შეტანის შესახებ“ პროექტი, ურთიერთგაგების მემორანდუმის პროექტი და განმარტებითი ბარათი.

კონვენციაზე კავშირის მიერთების თაობაზე სამართლებრივი ინსტრუმენტების საბოლოო ვერსიის მომზადება თავისთავად არ გულისხმობს მიერთების შესახებ შეთანხმების ხელმოწერას. იგი საჭიროებდა კავშირის დამფუძნებელ ხელშეკრულებებთან შესაბამისობის შემოწმებასა და მიერთების შესახებ შეთანხმებაზე ხელმოწერის თაობაზე კავშირის საბჭოს მიერ ნებართვის გაცემას. ევროპული კავშირის ძირითადი ხელშეკრულებების 218-ე მუხლის მე-11 პარაგრაფის შესაბამისად პროექტი პრიმერულ სამართალთან შესაბამისობის განხილვის მიზნით მართლმსაჯულების ევროპულსასამართლოს გადაეგზავნა. 2014 წლის 18 დეკემბერს იგი სასამართლოს 2/13 გადაწყვეტილებით დამფუძნებელ ხელშეკრულებებთან შეუსაბამოდ გამოცხადდა. აღნიშნული გადაწყვეტილება დეტალურად ქვემოთ იქნება განხილული.

3. მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტის მიმოხილვა

მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტის მიხედვით, ეს შეთანხმება ევროპული კონვენციის განუყოფელ, ინტეგრირებულ ნაწილს წარმოადგენს²⁰². შესაბამისად, შეთანხმებასა და კონვენციას ენიჭებათ ექვივალენტური სამართლებრივი სტატუსი. იგი არ შეიცავს დენონსაციის შესახებ დებულებას. შეთანხმების გაუქმება შესაძლებელი იქნება, თუ კონვენციის დენონსაცია განხორციელდება და პირიქით. შეთანხმების პროექტი ძალაში შედის ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოებისა და კავშირის მიერ ხელმოწერის

²⁰¹ იქვე.

²⁰² Draft explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 21-ე პარაგრაფი.

და რატიფიკაციის შემთხვევაში. აღნიშნული პროცედურის დასრულების შემდგომ ევროპული კავშირი კონვენციას ავტომატურად მიუერთდება, და მასზე გავრცელდება ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს იურისდიქცია²⁰³.

შეთანხმების პროექტი შინაარსობრივი და ტექნიკური თვალსაზრისით ახორციელებს კონვენციის სისტემის კავშირის სამართლებრივ წესრიგთან ადაპტაციას. იგი მხედველობაში იღებს იმ ფაქტს, რომ კავშირი არ წარმოადგენს სუვერენულ სახელმწიფოს და კონვენციას სთავაზობს ინოვაციურ ინსტრუმენტებს (მაგ.: თანამოქალაქის მექანიზმი, წინასწარი მონაწილეობის პროცედურა), რომლებიც მაქსიმალურად უზრუნველყოფს კავშირის კონვენციის სისტემაში ინტეგრაციას. ტექნიკური თვალსაზრისით, შეთანხმების პროექტი კონვენციასა და მის დამატებით პროტოკოლებში ახორციელებს ტერმინოლოგიური ხასიათის ცვლილებს ან/და არსებულ ტერმინებს ანიჭებს კავშირის მიერთების მიზნებისთვის რელევანტურ მნიშვნელობას. მაგალითად, პროექტის თანახმად, ტერმინი:

- „სახელმწიფო“, „ხელშემკვრელი სახელმწიფოები“ გამოიყენება ევროპულ კავშირთან მიმართებაში;
- „ეროვნული სამართალი“, „სახელმწიფოს ადმინისტრაცია“, „ეროვნული ხელისუფლება“, „შიდასახელმწიფოებრივი“ mutatis mutandis გამოიყენება ევროპული კავშირის შიდასამართლებრივ წესრიგთან, მის ინსტიტუტებთან, ორგანოებთან, სააგენტოებთან ან სამსახურებთან მიმართებაში;
- „ეროვნული უსაფრთხოება“, „ქვეყნის ეკონომიკური კეთილდღეობა“, „ტერიტორიული მთლიანობა“ ან „ხალხის სიცოცხლე“ ეხება მხოლოდ კავშირის წევრ სახელმწიფოში არსებულ სიტუაციას, მიუხედავად იმისა საქმეში კავშირი მოქალაქეა თუ თანამოქალაქე²⁰⁴;
- „ყველა საკუთარი იურისდიქციის ფარგლებში“ უპირველესად გულისხმობს ტერიტორიულ იურისდიქციას. ევროპული კავშირის სამართლის მიზნებისთვის აღნიშნული ტერმინი მიუთითებს ტერიტორიაზე, რომელზეც ვრცელდება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების

203 იხ.: Ribble, M. R. (2010) I Don't Trust Your Judgment: The European Convention on Human Rights Meets the European Union on New Grounds, Penn State International Law Review, გვ. 216.

204 Draft explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 28-ე პარაგრაფი.

შესახებ ხელშეკრულება და ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულება²⁰⁵. მნიშვნელოვანია ითქვას, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო ცალკეულ შემთხვევებში აღიარებს კონვენციის ექსტრატერიტორიულ იურისდიქციას²⁰⁶. აქედან გამომდინარე, კავშირის წინაშე კონვენციით გათვალისწინებული გარანტიებით ისარგებლებს პირი, რომელიც იმყოფება ტერიტორიაზე, რომელზედაც არ ვრცელდება ზემოხსენებული ხელშეკრულებების იურისდიქცია თუ კავშირი ან/და სახელმწიფო კავშირის წევრობიდან მომდინარე ვალდებულების შესრულების პროცესში დაარღვევს ასეთი პირის უფლებებს. ამ შემთხვევაში კავშირი შესაძლოა იყოს, როგორც თანამოპასუხე, ასევე მოპასუხე.

- „ქვეყანა“, „სახელმწიფო ტერიტორია“ მიუთითებს კავშირის წევრი სახელმწიფოს ტერიტორიაზე, მათ შორის ზოგიერთ ე.წ. „განაპირა ქვეყნებსა და ტერიტორიებზე“, რომლებზეც ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულება და ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება ვრცელდება. აღნიშნული ტერმინი კავშირის მიმართ ამგვარი შინაარსით გამოიყენება იქიდან გამომდინარე, რომ იგი არ არის სახელმწიფო და არ გააჩნია ტერიტორია²⁰⁷;
- „სახელმწიფოთაშორისი დავები“ ჩანაცვლდება „მხარე-თაშორისი დავებით“²⁰⁸.

მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტი მიზნად ისახავს კავშირის მიერთებას კონვენციის სხვა მხარეებთან მაქსიმალური თანასწორობის პირობებში²⁰⁹. ამ მიზნით, იგი კავშირს ანიჭებს კონვენციაზე დათქმის, დეკლარაციის გაკეთებისა და კონვენციიდან გადახვევის უფლებამოსილებას, თუმცა ზოგადი ხასიათის დათქმის გაკეთება აკრძალულია²¹⁰. კავშირი

205 კავშირის პირველადი სამართლის ტერიტორიულ იურისდიქციასთან დაკავშირებით იხ.: ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 52-ე მუხლი და ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 355-ე მუხლი.

206 მაგალითად იხ.: ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე: Al-Skeini v. United Kingdom, Application No. 55721/07, [2011], 131-ე და 132-ე პარაგრაფები.

207 Draft explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 30-ე პარაგრაფი.

208 Draft revised Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, მე-4 მუხლი.

209 Draft explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 33-ე პარაგრაფი.

210 Draft revised Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, მე-2 მუხლი.

ვალდებულია აღნიშნული უფლებები განახორციელოს საერთაშორისო სამართლის შესაბამისად.

3.1. მიერთების მასშტაბი

მიერთების შესახებ პროექტის მიხედვით, კავშირი თანადროულად მიუერთდება კონვენციის პირველ და მეექვსე დამატებით პროტოკოლებს²¹¹. გარდა ამისა, იგი კავშირს ანიჭებს კონვენციის მე-4, მე-7, მე-12 და მე-13 პროტოკოლებზე მიერთების უფლებამოსილებას, რაც მიერთების სხვა ინსტრუმენტის საფუძველზე უნდა განხორციელდეს²¹². მნიშვნელოვანია ითქვას, რომ აღნიშნულ პროტოკოლებზე კავშირის მიერთება სხვა შეთანხმების დადების გარეშე განხორციელდება²¹³. პროექტი კონვენციის აღნიშნულ პროტოკოლებზე კავშირის მიერთებას არ ითვალისწინებს იქიდან გამომდინარე, რომ კავშირის ყველა წევრი სახელმწიფოს მიერ არ განხორციელებულა მათი რატიფიკაცია. ამგვარი მიდგომა გამართლებულია იმ თვალსაზრისით, რომ არ არსებობს კავშირის წევრობიდან მომდინარე ვალდებულების შესრულების გამო სახელმწიფოსთვის პასუხისმგებლობის კონვენციის იმ პროტოკოლის საფუძველზე დაკისრების რისკი, რომელიც მის მიერ არ არის რატიფიცირებული.

იურიდიულ ლიტერატურაში გამოთქმულია მოსაზრება, რომ კავშირის სამართალში კონვენციის იმ დამატებით პროტოკოლებთან დაკავშირებით, რომელთა რატიფიკაცია კავშირის ყველა წევრი სახელმწიფოს მიერ არ განხორციელებულა მოვლენები შესაძლებელია ორი მიმართულებით განვითარდეს. გრეგლის აზრით, იმ შემთხვევაში, თუ მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოში წარდგენილი სარჩელი ეყრდნობა კავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიით დაცულ უფლებას, რომელიც აგრეთვე დეკლარირებულია კონვენციის დამატებით პროტოკოლში (გარდა იმ პროტოკოლებისა, რომელთაც კავშირი მიუერთდება), სასამართლო მიერთების შესახებ შეთანხმების ინტერპრეტაციას განახორციელებს ნორმის განმარტების გრამატიკული მეთოდით და მხოლოდ იმ პროტოკოლებს გამოიყენებს, რომლებსაც კავშირი მიუერთდება, ან ჩაერთვება ე.წ. „სასამართლო აქტივიზმში“ და განაცხადებს,

211 იქვე, პირველი მუხლი პირველი პარაგრაფი.

212 იქვე, პირველი მუხლის მე-2 პარაგრაფი.

213 Gragl, P. (2014) იქვე, გვ. 17.

რომ კავშირზე ვრცელდება კონვენციის სხვა დამატებითი პროტოკოლიც გამომდინარე იქიდან, რომ ასეთ პროტოკოლში რეგლამენტირებულ უფლებას აგრეთვე აღიარებს ძირითად უფლებათა ქარტია, რომელსაც კონვენციასთან გააჩნია მჭიდრო კავშირი²¹⁴. თუ მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო მიერთების შესახებ შეთანხმებას განმარტავს სიტყვასიტყვითი მეთოდის გამოყენებით, იგი კავშირის ფარგლებში შეზღუდავს კონვენციის მოქმედების ფარგლებს. გარდა ამისა, კავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიის ავტონომიური ინტერპრეტაციით შესაძლოა ჩამოყალიბდეს ევროპული კონვენციითა და ქარტიით გათვალისწინებული ერთი და იგივე უფლების დაცვის განსხვავებული სტანდარტები, რაც ცალსახად ეწინააღმდეგება მიერთების იდეას²¹⁵. სავარაუდოდ მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო არ შეზღუდავს კონვენციის მოქმედებას და კავშირზე გაავრცელებს კონვენციის სხვა დამატებით პროტოკოლებს. ამ პოზიციას განამტკიცებს ქარტიის განმარტებით ბარათში არსებული ჩანაწერიც – „ევროპულ კონვენციაზე მითითება გულისხმობს მითითებას, როგორც კონვენციაზე, აგრეთვე მის დამატებით პროტოკოლებზე“²¹⁶.

აღნიშნულის გარდა, მნიშვნელოვანია ყურადღება გამახვილდეს იმა ფაქტზე, დაეკისრება, თუ არა პასუხისმგებლობასახელმწიფოს კავშირის სამართლებრივი აქტის იმპლემენტაციის გამო კონვენციის იმ დამატებითი პროტოკოლის დარღვევისთვის, რომელსაც კავშირი არ მიუერთდა, თუმცა ასეთი სახელმწიფოს მიერ იგი რატიფიცრებულია? ჯექეის მიაჩნია, რომ ამ შემთხვევაში ევროპულმა სასამართლომ უნდა გამოიყენოს ექვივალენტური დაცვის დოქტრინა და შეაფასოს არის თუ არა კავშირში არსებული რეჟიმი აშკარად არასაკმარისი²¹⁷. ჯექეის მომსაზრებას მართებულად არ ეთანხმება ბესსელინკი, იგი თვლის, რომ მიერთების შემდეგ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს იურისდიქციის კავშირთან მიმართებაში შეზღუდვა ეწინააღმდეგება მიერთების მიზანს²¹⁸.

214 იქვე, გვ. 18.

215 Draft revised Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, პრეამბულა.

216 Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights, O.J. C 303/02, გვ. 48.

217 Jacqué, J. P. (2011), “The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms”, *Common Market Law Review*, გვ. 1005.

218 Besselink, L. (2012) “The protection of fundamental rights post-Lisbon: The interaction between the EU Charter of Fundamental Rights, the European Convention on Human Rights (ECHR) and National Constitutions”, *General Report, XXV FIDE Congress*, გვ. 37.

3.2. თანამოპასუხის მექანიზმი - ინოვაცია ევროპული კონვენციის სისტემაში

თანამოპასუხის მექანიზმი წარმოადგენს ინოვაციას ევროპული კონვენციის სისტემაში. ამ ინსტიტუტის ფორმირების მიზანია ერთი მხრივ, გაითვალისწინოს კავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებების მე-8 პროტოკოლის მოთხოვნა და ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში უზრუნველყოს ინდივიდუალური განაცხადის შესაბამისი ადრესატის წინააღმდეგ წარდგენა და მეორე მხრივ, მხედველობაში მიიღოს ევროპული კავშირის სამართლებრივი წესრიგის სპეციფიკური მახასიათებლები. მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტის განმარტებითი ბარათი კავშირის სამართლებრივი სისტემის თავისებურებაში გულისხმობს იმ გარემოებებს, რომ კავშირის მეორად სამართლებრივ აქტებს იღებენ კავშირის ინსტიტუტები და მათ იმპლემენტაციას წევრი სახელმწიფოები ახორციელებენ, ან კავშირის პირველადი სამართალი წევრი სახელმწიფოების მიერ არის მიღებული და იგი ძირითადად კავშირის ინსტიტუტების, ორგანოების, სააგენტოების მიერ იმპლემენტირდება²¹⁹. აქედან გამომდინარე, კონვენციის სისტემაში შესაძლებელია შეიქმნას სიტუაცია, როდესაც სადავო აქტი მიიღო ხელშემკვრელმა მხარემ, ხოლო მისი იმპლემენტაცია კონვენციის სხვა მხარემ განახორციელა. ამგვარ შემთხვევებში, ადამიანის უფლებათა დაცვის ევროპული სისტემის ეფექტიანობის უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვანია, რომ კონვენციის დარღვევისთვის პასუხისმგებლობა ორივე მხარეს დაეკისროს. ამ მიზნით, მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტი ითვალისწინებს თანამოპასუხის მექანიზმს, რომელიც გამოიყენება იმ შემთხვევაში, როდესაც ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში ინდივიდუალური განაცხადი წარდგენილია:

- კავშირის ერთი, ან რამდენიმე წევრი სახელმწიფოს წინააღმდეგ, კავშირს შესაძლებელია მიენიჭოს თანამოპასუხის სტატუსი, თუ არსებობს ვარაუდი, რომ ევროპული კავშირის სამართალი, მათ შორის გადაწყვეტილებები, რომლებიც მიღებულია ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულებისა და ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების საფუძველზე, არღვევს კონვენციითა

219 Draft explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 38-ე პარაგრაფი.

და იმ პროტოკოლებით გათვალისწინებულ უფლებებს, რომელსაც კავშირი მიუერთდა და ასეთი დარღვევის თავიდან აცილება შესაძლებელი იყო კავშირის სამართლით ნაკისრი ვალდებულების შესრულების გარეშე²²⁰ (კონვენციის სამართალწარმოებაში კავშირის თანამოპასუხედ ჩართვის ტესტი);

- კავშირის წინააღმდეგ, კავშირის წევრი სახელმწიფოები შესაძლოა გახდნენ თანამოპასუხეები, თუ ივარაუდება, რომ ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულება, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება და ნებისმიერი სხვა მსგავსი სამართლებრივი სტატუსის მქონე აქტი არღვევს კონვენციითა და იმ პროტოკოლებით გათვალისწინებულ უფლებებს, რომელსაც კავშირი მიუერთდა და ასეთი დარღვევის თავიდან აცილება შეიძლებოდა მხოლოდ ამ ინსტრუმენტებით ნაკისრი ვალდებულების უგულვებელყოფით²²¹ (კონვენციის სამართალწარმოებაში კავშირის წევრი სახელმწიფოსთვის თანამოპასუხის სტატუსის მინიჭების ტესტი).

მნიშვნელოვანია ითქვას, რომ თუ ინდივიდუალური განაცხადი წარდგენილია მხოლოდ ევროპული კავშირის, ან მხოლოდ კავშირის წევრი სახელმწიფოს წინააღმდეგ, კონვენციის სამართალწარმოებაში შესაბამისი სუბიექტი თანამოპასუხედ ჩაერთვება სასამართლოს მოწვევის ან საკუთარი მოთხოვნის საფუძველზე.²²² ორივე შემთხვევაში თანამოპასუხედ ჩართვის პროცესი მოიცავს ორ ეტაპს.

პირველი ეტაპზე ევროპული სასამართლო ზოგადად შეაფასებს ინდივიდუალურ განაცხადში არსებულ გარემოებებს. თუ სასამართლო მიიჩნევს, რომ განაცხადი აკმაყოფილებს კონვენციის ხელშემკვრელი მხარის თანამოპასუხედ ჩართვის ზემოხსენებულ ტესტს, იგი აღნიშნულის თაობაზე აცნობებს კონვენციის შესაბამის მხარეს. სასამართლო უფლებამოსილია თანამოპასუხედ ჩართვის შესახებ მოწვევა შესაბამის სუბიექტს გაუგზავნოს ცნობის პარალელურად, ან მოგვიანებით.²²³ თუ რელევანტური სუბიექტის თანამოპასუხედ

220 Draft revised Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, მე-3 მუხლის მე-2 პარაგრაფი.

221 იქვე, მე-3 მუხლის მე-3 პარაგრაფი.

222 იქვე, მე-3 მუხლის მე-5 პარაგრაფი.

223 Draft explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 53-ე პარაგრაფი.

ჩართვა სასამართლოს მოწვევის საფუძველზე ხორციელდება, აუცილებელია ამ სუბიექტმა საქმეში თანამოპასუხედ მონაწილეობის შესახებ თანხმობა გამოხატოს, რადგან კონვენციის მხარის იძულება საქმეში თანამოპასუხედ ჩართვასთან დაკავშირებით დაუშვებელია. თანამოპასუხის სტატუსი კონვენციის ხელშემკვრელ მხარეს შესაძლოა მიენიჭოს მხოლოდ ნებაყოფლობით, გამომდინარე იქიდან, რომ ევროპული სასამართლოს წინაშე წარდგენილ განაცხადში იგი მოპასუხედ არ იყო მითითებული.²²⁴

იმ შემთხვევაში, როდესაც ხელშემკვრელი მხარის თანამოპასუხედ ჩართვა მისი ინიციატივის საფუძველზე ხორციელდება, ასეთი მოთხოვნა უნდა იყოს დასაბუთებული. სასამართლო მოთხოვნას შეაფასებს თანამოპასუხის სტატუსის მინიჭების შესახებ კრიტერიუმებთან, გაითვალისწინებს მოსარჩელისა და მოპასუხის პოზიციებს და მიიღებს გადაწყვეტილებას საქმეში მაღალი ხელშემკვრელი მხარის თანამოპასუხედ ჩართვის ან ჩართვაზე უარის თქმის თაობაზე.²²⁵

ევროპული სასამართლოს წინაშე წარდგენილ ინდივიდუალურ განაცხადში თუ ევროპული კავშირი და მისი წევრი სახელმწიფო მითითებულნი არიან მოპასუხეებად და მასში არსებული გარემოებები აკმაყოფილებს რომელიმე მოპასუხის თანამოპასუხედ ჩართვის კრიტერიუმს, კავშირი ან/და მისი წევრი სახელმწიფო უფლებამოსილნი არიან მოითხოვონ თანამოპასუხის სტატუსის მინიჭება.²²⁶ გარდა ამისა, სასამართლოს გადაწყვეტილებით შესაძლებელია მოპასუხეს სტატუსი თანამოპასუხით შეიცვალოს. ასეთ შემთხვევაში, აგრეთვე აუცილებელია მოპასუხის თანხმობა.²²⁷

ნიშანდობლივია, რომ მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტი ითვალისწინებს სამართალწარმოებაში თანამოპასუხის მონაწილეობის შეწყვეტას. ევროპული სასამართლო უფლებამოსილია ასეთი გადაწყვეტილება მიიღოს, თუ მოპასუხე და თანამოპასუხე წარადგენენ საერთო მოსაზრებას, რომ განაცხადში მითითებული გარემოებები არ, ან აღარ აკმაყოფილებენ თანამოპასუხის სტატუსის მინიჭების კრიტერიუმებს.²²⁸

224 იქვე.
225 იქვე, 55-ე პარაგრაფი.
226 იქვე, 58-ე პარაგრაფი.
227 იქვე, 58-ე პარაგრაფი.
228 იქვე, 59-ე პარაგრაფი.

მნიშვნელოვანია ითქვას, რომ კონვენციის დარღვევისთვის მოპასუხესა და თანამოპასუხეს კოლექტიური პასუხისმგებლობა დაეკისრებათ. მათთვის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის დაკისრების შემთხვევაში, არსებობს საფრთხე, რომ ევროპული სასამართლო იმსჯელებს კავშირსა და მის წევრ სახელმწიფოს შორის კომპეტენციების განაწილების საკითხზე, რაც ცალსახად შეეწინააღმდეგება კავშირის სამართლის ავტონომიურობის პრინციპს. გარდა ამისა, ევროპულ სასამართლოს არ გააჩნია კავშირის სამართლებრივი აქტის კონვენციასთან შესაბამისობის განხილვის კომპეტენცია.²²⁹ ამასთანავე, ევროპული სასამართლო უფლებამოსილია პასუხისმგებლობა დააკისროს მხოლოდ მოპასუხეს ან თანამოპასუხეს, თუ ისინი ინდივიდუალურად ან კოლექტიურად წარადგენენ დასაბუთებულ მოსაზრებებს.²³⁰

მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტი ცხადყოფს, რომ თანამოპასუხის მექანიზმი მოქმედებს მხოლოდ კავშირისა და წევრ სახელმწიფოსთან მიმართებაში. ხსენებული ინსტრუმენტი გამოიყენება იმ შემთხვევაში, როდესაც ერთი მხარის (მაგ.: კავშირის) მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტის იმპლემენტაციას ახორციელებს მეორე მხარე (მაგ.: კავშირის წევრი სახელმწიფო) და ამ პროცესში იგი არღვევს კონვენციით დაცულ უფლებას. გრეგლი აღნიშნავს, რომ თანამოპასუხის მექანიზმი ამოქმედდება ერთი მხრივ, კავშირის სამართლებრივ აქტსა და კონვენციას შორის ნორმატიული კონფლიქტის არსებობისას და მეორე მხრივ, იმ სიტუაციაში, როდესაც კონვენციას ეწინააღმდეგება არა კავშირის სამართლებრივი აქტი, არამედ მისი იმპლემენტაციის განმახორციელებელი სუბიექტის მოქმედება, თუ მას ამ პროცესში გააჩნდა დისკრეცია.²³¹ გრეგლის მოსაზრება ნაწილობრივ მართებულია, თუმცა შესაძლებელია შეიქმნას სიტუაცია, როდესაც კონვენციას ეწინააღმდეგება, როგორც კავშირის სამართლებრივი აქტი, აგრეთვე მისი იმპლემენტაციის განმახორციელებელი სუბიექტის ქმედებაც. შესაბამისად, თანამოპასუხის მექანიზმი ასეთ შემთხვევებშიც იქნება გამოყენებული.

229 62-ე პარაგრაფი.

230 იქვე.

231 Gragl, P. (2014) იქვე, გვ. 34.

3.3. წინასწარი მონაწილეობის პროცედურა

ევროპული კონვენციის 35-ე მუხლის პირველი პარაგრაფი მკაფიოდ განსაზღვრავს, რომ ევროპული სასამართლო წარმოადგენს ადამიანის უფლებათა დაცვის სუბსიდიურ მექანიზმს, რომელიც კონვენციის დარღვევის თაობაზე სარჩელს განიხილავს, თუ აპლიკანტმა ამოწურა ხელშემკვრელი მხარის სისტემაში არსებული სამართლებრივი დაცვის ყველა საშუალება. გამომდინარე იქიდან, რომ სუბსიდიურობის პრინციპი კონვენციის ერთ-ერთი ძირითადი ელემენტია, იგი ევროპულ კავშირთან მიმართებაშიც იქნება გამოყენებული, თუმცა განსხვავებული ფორმით. აპლიკანტი, როდესაც კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოში ამოწურავს საკუთარი კანონიერი ინტერესების დაცვის ინსტრუმენტებს, ჩაითვლება, რომ კავშირის დონეზე არსებული სამართლებრივი საშუალებები ამოწურულია და იგი მიმართავს ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს, რომელიც ინდივიდუალური განაცხადის განხილვის თაობაზე უარს კონვენციის 35-ე მუხლის პირველი პარაგრაფის საფუძველზე ვერ განაცხადებს. იმ შემთხვევაში, როცა კავშირი საქმეში მონაწილეობს თანამოპასუხის სტატუსით და აპლიკანტმა ამოწურა კანონიერი ინტერესების დაცვის ყველა შიდასახელმწიფოებრივი სამართლებრივი მექანიზმი, აგრეთვე არ არსებობს ინდივიდუალური განაცხადის განხილვაზე უარის თქმის საფუძველი. თუმცა, მოვლენების ამ მიმართულებით განვითარება სერიოზულ საფრთხეს წარმოადგენს კავშირის სამართლის ავტონომიურობისთვის, რადგან მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს არ მიეცემა კავშირის სამართლის ინტერპრეტაციის საშუალება.²³² ამგვარი რისკების თავიდან აცილების მიზნით, მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტი ითვალისწინებს ე.წ. „წინასწარი მონაწილეობის პროცედურას“, რომელიც მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოს ანიჭებს უფლებამოსილებას ინდივიდუალურ განაცხადზე იმსჯელოს ევროპული სასამართლოს მიერ საქმის განხილვამდე. აღნიშნული პროცედურის საფუძველზე კავშირის უმაღლესი სასამართლო განაცხადს განიხილავს, თუ საქმეში კავშირი წარმოადგენს თანამოპასუხეს. ნიშანდობლივია, რომ წინასწარი მონაწილეობის პროცედურა არ გამოიყენება იმ შემთხვევაში, როდესაც მართლმსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ იგივე საქმეზე იმსჯელა წინასწარი გადაწყვეტილების პროცედურის

232 ვრცლად იხ.: Baratta, R. (2013) "Accession of the EU to the ECHR: The rationale for the ECJ's prior involvement mechanism", *Common Market Law Review*, გვ. 1305-1332.

ფარგლებში.²³³ მიუხედავად იმისა, რომ ეროვნული სასამართლო უფლებამოსილი და ზოგიერთ შემთხვევაში ვალდებულიც არის ამ პროცედურის საფუძველზე საქმე განსახილველად მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოს გადაუგზავნოს, შესაძლებელია მან წინასწარი გადაწყვეტილების პროცედურის გამოყენება მიზანშეუწონლად მიიჩნიოს, ან ვალდებულება დაარღვიოს და საქმე არ გადააგზავნოს²³⁴. შესაბამისად, კონვენციის სისტემაში წინასწარი მონაწილეობის მექანიზმი ასეთ სიტუაციებში რეაგირების ადეკვატური მექანიზმია.

მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტის განმარტებით ბარათი წინასწარი მონაწილეობის პროცედურის ფარგლებში მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოს ანიჭებს კავშირის მეორადი სამართლებრივი აქტის გაუქმების საკითხზე მსჯელობისა და კავშირის პირველადი სამართლის აქტის ინტერპრეტაციის საშუალებას.²³⁵ თუმცა, სასამართლო მსჯელობას ვერ განახორციელებს ინდივიდუალურ განაცხადში მითითებულ ფაქტობრივ გარემოებებზე.²³⁶ მნიშვნელოვანია ითქვას, რომ მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებას ზეგავლენა არ ექნება ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს იურისდიქციასა და კომპეტენციამზე.²³⁷

შეთანხმების პროექტი არ არეგულირებს მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოში წინასწარი მონაწილეობის პროცედურის ფარგლებში საქმის განხილვასთან დაკავშირებულ საკითხებს. იგი მოწესრიგდება კავშირის შიდასამართლებრივი აქტით.²³⁸ თუმცა, პროექტის განმარტებით ბარათში მითითებულია, რომ ამ პროცედურის ფარგლებში საქმის განხილვის ვადა უნდა განისაზღვროს 6-დან 8 თვემდე.²³⁹

წინასწარი მონაწილეობის პროცედურის დანერგვა მნიშვნელოვანია, როგორც კონვენციის, აგრეთვე ევროპული კავშირის სამართლებრივი სისტემისათვის. მისი არსებობა ერთი მხრივ, სუბსიდიური პრინციპის მოთხოვნას წარმოადგენს და მეორე

233 Joint communication from Presidents Costa and Skouris, 2011, გვ. 2-3, ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-02/cedh_cjue_english.pdf (უკანასკნელად ნანახია: 07.01.2018).
234 იხ.: Kaczorowska, A. (2011) იქვე, გვ. 272-273.
235 Draft explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 65-ე პარაგრაფი.
236 იქვე, 67-ე პარაგრაფი.
237 იქვე, 68-ე პარაგრაფი.
238 Gragl, P. (2014) იქვე, გვ. 47.
239 Draft explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 69-ე პარაგრაფი.

მხრივ, აუცილებელია კავშირის სამართლის ავტონომიური ბუნების დაცვის უზრუნველყოფისთვის.

3.4. მხარეთაშორისი დავები

ევროპული კავშირის დაფუძნებიდან დღემდე, კავშირის წევრ სახელმწიფოს სხვა წევრი ქვეყნის წინააღმდეგ ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში განაცხადი არ წარუდგენია.²⁴⁰ გარდა ამისა, სასამართლოში სახელმწიფოთაშორისი საქმეების განხილვა იშვიათად ხორციელდება. მიუხედავად ამისა, იგი წარმოადგენს კონვენციის ერთ-ერთ ძირითად ელემენტს და მისი მხედველობაში მიღება მიერთების პროცესში აუცილებელია. შეთანხმების პროექტის მომზადებისას გათვალისწინებული იქნა სახელმწიფოს მიერ განაცხადების კავშირის წინააღმდეგ წარდგენის შესაძლებლობა და კონვენციის აღნიშნული მექანიზმი კავშირზეც გავრცელდა. ნიშანდობლივია, რომ შეთანხმების პროექტით კონვენციის ტექსტში ცვლილებები ხორციელდება და ტერმინი „სახელმწიფოთაშორისი“ იცვლება „მხარეთაშორისით“.²⁴¹ მიერთების შემდეგ ხელშემკვრელი მხარე კონვენციის 33-ე მუხლის საფუძველზე უფლებამოსილი იქნება კავშირის მიერ კონვენციისა და მისი დამატებითი ოქმების (რომლებზეც კავშირი მიერთებულია) ნებისმიერი სავარაუდო დარღვევის შესახებ მიმართოს ევროპულ სასამართლოს და პირიქით, ამგვარი კომპეტენცია კავშირსაც მიენიჭება. ამ ინსტრუმენტის კავშირზე გავრცელება პრობლემურია მიუხედავად იმისა, რომ შეთანხმების პროექტი მხედველობაში იღებს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 344-ე მუხლს, რომლის მიხედვით, წევრი სახელმწიფოები ვალდებული არიან დამფუძნებელი ხელშეკრულებების ინტერპრეტაციასთან და გამოყენებასთან დაკავშირებული დავების მოგვარების მიზნით გამოიყენონ მხოლოდ აღნიშნული ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული მექანიზმები.²⁴² მნიშვნელოვანია ითქვას, რომ ანალოგიურად მოქმედების ვალდებულება აგრეთვე ეკისრებათ კავშირს და მის წევრ სახელმწიფოებს ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტის

240 შედარებისთვის იხ.: http://www.echr.coe.int/Documents/InterStates_applications_ENG.pdf (უკანასკნელად ნანახია: 07.01.2018).

241 ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის 33-ე მუხლი და 29-ე მუხლის მე-2 პარაგრაფი.

242 იურიდიულ ლიტერატურაში გამოთქმულია მოსაზრება, რომ „ხელშეკრულებებში“ იგულისხმება კავშირის როგორც პირველადი, ასევე მეორადი სამართალი, მათ შორის კავშირის საერთაშორისო შეთანხმებები. იხ.: Gragl, P. (2014) იქვე, გვ. 41-42.

საფუძველზე.²⁴³ განმარტებითი ბარათი მიუთითებს, რომ შეთანხმება არ არეგულირებს კავშირის სამართლის მიერ კონვენციის სავარაუდოდ დარღვევის თაობაზე კავშირსა და მის წევრ ქვეყნებს, ან კავშირის წევრ სახელმწიფოებს შორის დავების გადაწყვეტის საკითხს.²⁴⁴ ცალსახაა, რომ ევროპულ სასამართლოს არ გააჩნია კავშირის წევრი სახელმწიფოს მიერ კავშირის წინააღმდეგ წარდგენილი განცხადების განხილვის კომპეტენცია, რადგან კავშირის მოქმედების საფუძველი მხოლოდ კავშირის სამართალია. თუმცა, ბუნდოვანია კავშირი ფლობს, თუ არა ევროპულ სასამართლოში მისი წევრი ქვეყნის წინააღმდეგ განცხადების წარდგენის უფლებამოსილებას, როდესაც საკითხი ეხება ამ სახელმწიფოს მიერ საკუთარი კანონმდებლობის საფუძველზე კონვენციის დარღვევას? თუ კავშირს გააჩნია ამგვარი კომპეტენცია ევროპული სასამართლოს აქვს უფლება განიხილოს ასეთი საქმეები? გრეგლის აზრით, ერთი მხრივ, კავშირს ასეთ სიტუაციებში უფლება აქვს წარადგინოს განცხადება და მეორე მხრივ, ევროპული სასამართლო უფლებამოსილია იგი განიხილოს.²⁴⁵ მისი მოსაზრება სრულად არ უნდა იქნეს გაზიარებული, რადგან ე.წ. „ერთგულების პრინციპი“ კავშირზე ვრცელდება.²⁴⁶ კავშირი არ ფლობს მისი წევრი სახელმწიფოს წინააღმდეგ განცხადების წარდგენის კომპეტენციას. თუმცა, თუ ევროპულ სასამართლოში შეტანილი იქნება ამგვარი განცხადება, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 344-ე მუხლი ევროპული სასამართლოს იურისდიქციის გამორიცხვისთვის ვერ იქნება ლეგიტიმური საფუძველი.

გემოაღნიშნულის გარდა, შეთანხმების პროექტმა მოაწესრიგა კონვენციის 55-ე მუხლისა²⁴⁷ და ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 344-ე მუხლის

243 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მოსაზრება: 2/13 pursuant to Article 218(11) TFEU — Draft international agreement — Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms — Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties, [2014], 202-ე პარაგრაფი.

244 Draft explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 72-ე პარაგრაფი.

245 Gragl, P. (2014) იქვე, გვ. 42-43.

246 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მოსაზრება: 2/13 pursuant to Article 218(11) TFEU — Draft international agreement — Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms — Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties, [2014], 202-ე პარაგრაფი.

247 „თუ სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული სპეციალური შეთანხმებით, მაღალი ხელშეკრველი მხარეები თანხმდებიან, რომ ისინი არ ისარგებლებენ მათ შორის მოქმედი ხელშეკრულებებით, კონვენციებითა და დეკლარაციებით, რათა ამ კონვენციის განმარტებასთან ან გამოყენებასთან დაკავშირებული დავა საჩივრის წარდგენის გზით, განსახილველად დაუქვემდებარონ მოგვარების სხვა საშუალებებს, გარდა ამ კონვენციით გთვალისწინებულისა“.

ურთიერთმიმართების საკითხი. ერთი შეხედვით, აღნიშნულ მუხლებს შორის არსებობს მკაფიო კოლიზია, თუმცა, კონვენციის 55-ე მუხლი უფრო მოქნილია, იგი ცალსახად არ გამოირიცხავს კონვენციის განმარტებასთან ან გამოყენებასთან დაკავშირებული დავის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ განხილვას. შეთანხმების პროექტის მიხედვით, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოში სამართალწარმოება კონვენციის 35-ე მუხლის მე-2 პარაგრაფისა და 55-ე მუხლის მიზნებისთვის არ უნდა იქნეს მიჩნეული დავის საერთაშორისო გამოძიების პროცედურად, ან გადაწყვეტის სხვა საშუალებად. 248 კონვენციაზე კავშირის მიერთების შემდეგ, მიერთების შესახებ შეთანხმებასა და კონვენციას კავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებების 216-ე მუხლის მე-2 პარაგრაფის შესაბამისად მიენიჭება კავშირის სამართლის სტატუსი. აქედან გამომდინარე, კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო განახორციელებს მათ ინტერპრეტაციასა და გამოყენებას კავშირსა და მის წევრ სახელმწიფოს, აგრეთვე კავშირის წევრ ქვეყნებს შორის დავებში, თუ იგი კავშირის სამართლიდან გამომდინარეობს. აღსანიშნავია, რომ ამ საქმეებთან დაკავშირებით მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საბოლოოა. ასეთ დავებზე როგორც აღინიშნა, ევროპულ სასამართლოს იურისდიქცია არ გააჩნია.

ამრიგად, მხარეთაშორისი დავების მექანიზმი გამოიყენება კავშირთან მიმართებაშიც. კონვენციის ხელშემკვრელი მხარე, რომელიც არ არის კავშირში გაწევრიანებული, უფლებამოსილი იქნება კავშირის წინააღმდეგ ევროპულ სასამართლოში წარადგინოს განაცხადი. ასეთი უფლებით კავშირიც ისარგებლებს. ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 344-ე მუხლისა და ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-4 მუხლის მე-3 პარაგრაფის მიხედვით, კავშირსა და წევრ სახელმწიფოებს გააჩნიათ კონვენციის ინტერპრეტაციასთან და გამოყენებასთან დაკავშირებული დავის მხოლოდ კავშირის ფარგლებში დადგენილი მექანიზმებით გადაწყვეტის ვალდებულება.

248 Draft revised Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, მე-5 მუხლი.

3.5. კავშირის მონაწილეობა ადამიანის ევროპული სასამართლოს მოსამართლეობის კანდიდატების არჩევაში

კონვენციის მიხედვით, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მოსამართლეთა რაოდენობა შეესაბამება კონვენციის ხელშემკვრელ მხარეთა ოდენობას. აქედან გამომდინარე, კავშირი უფლებამოსილია ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასსამბლეას ასარჩევად წარუდგინოს სამი კანდიდატურა.

შეთანხმების პროექტის თანახმად, ევროპული პარლამენტი ხმის მიცემის უფლებით მონაწილეობს ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასსამბლეის იმ სხდომებში, რომლებიც უკავშირდება ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მოსამართლეობის არჩევას.²⁴⁹ ასსამბლეაში ევროპულ პარლამენტს წარმოადგენს პარლამენტის 18 წევრი.²⁵⁰ საპარლამენტო ასსამბლეის სხდომებში ევროპული პარლამენტის წარმომადგენლების ხმის მიცემის პროცედურები და წესები განისაზღვრება საპარლამენტო ასსამბლეისა და ევროპული პარლამენტის შეთანხმებით. შესაბამისად, ცალეკული ტექნიკური ცვლილებების განხორციელება აუცილებელი იქნება საპარლამენტო ასსამბლეის პროცედურის წესებში. ამრიგად, კონვენციაზე კავშირის მიერთების ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში მოსამართლეთა რაოდენობა 48-ს მიაღწევს. ევროპული კავშირის წარდგინების საფუძველზე არჩეული მოსამართლის სტატუსი და უფლებამოვალეობები იქნება სხვა მოსამართლეობის იდენტური.

3.6. კავშირის მონაწილეობა მინისტრთა კომიტეტის საქმიანობაში

კონვენციაზე კავშირის მიერთებამდე ევროპის საბჭოს წევრებისა და კონვენციის ხელშემკვრელ მხარეთა რაოდენობა თანაბარია. მინისტრთა კომიტეტის ფორმატში ხორციელდება, როგორც ევროპის საბჭოს, ასევე კონვენციის ფუნქციონირებისთვის აუცილებელი გადაწყვეტილებების მიღება. გამომდინარე იქიდან, რომ კონვენციაზე მიერთება არ გულისხმობს კავშირის ევროპის საბჭოში გაწევრიანებას, მნიშვნელოვანია მინისტრთა კომიტეტისთვის კონვენციით

249 იქვე, მე-6 მუხლი.

250 Draft explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 75-ე პარაგრაფი.

მინიჭებული უფლებამოსილებების ევროპის საბჭოს სტატუსით გათვალისწინებული კომპეტენციებისგან გამიჯვნა. ამ მიზნით, მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტი კონვენციის მხარეების თანასწორობის პრინციპის შესაბამისად ითვალისწინებს კავშირის მონაწილეობას მინისტრთა კომიტეტში იმ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, რომლებიც უკავშირდება კონვენციის სისტემის ფუნქციონირებას.²⁵¹

კონვენციის მიხედვით, მინისტრთა კომიტეტი ახორციელებს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებების აღსრულებაზე ზედამხედველობას, უფლებამოსილია სასამართლოს მიმართოს თხოვნით წარმოადგინოს საკონსულტაციო დასკვნა იმ სამართლებრივ საკითხებზე, რომლებიც უკავშირდება კონვენციისა და მისი დამატებითი პროტოკოლების განმარტებას და ა.შ. გარდა ამისა, იგი გადაწყვეტილებებს იღებს ევროპული კონვენციის დამატებითი პროტოკოლების მიღებასთან დაკავშირებით.²⁵²

კონვენციაზე კავშირის მიერთების შემდეგ, კავშირი ხმის უფლებით მონაწილეობას მიიღებს მინისტრთა კომიტეტის საქმიანობაში, თუ საკითხი შეეხება სასამართლო პალატებში მოსამართლეთა რაოდენობის შემცირებას, სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების აღსრულებაზე ზედამხედველობის განხორციელებას, საკონსულტაციო დასკვნის წარმოდგენის თაობაზე სასამართლოსთვის თხოვნით მიმართვასა და კონვენციის დამატებითი პროტოკოლის მიღებას.²⁵³ მნიშვნელოვანია ითქვას, რომ შესაძლებელია შეიქმნას გადაწყვეტილებების აღსრულების პრობლემა იმ შემთხვევებში, როდესაც დადგინდება კავშირის, ან კავშირისა და მისი წევრი სახელმწიფოს მიერ კონვენციის დარღვევა. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-4 მუხლის მე-3 პარაგრაფით კავშირი და წევრი სახელმწიფოები ვალდებული არიან კოორდინაციულად განახორციელონ პოზიციის გამოხატვა და ხმის მიცემა (ე.წ. „გულწრფელი თანამშრომლობის“ პრინციპი). შესაბამისად, მინისტრთა

251 Conforti, B. (2010) Comments on the Accession of the European Union to the ECHR, Italian Yearbook of International Law, გვ. 86.

252 ნიშანდობლივია, რომ კონვენცია კომიტეტს ამ კომპეტენციას პირდაპირ არ ანიჭებს. თუმცა, მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტით იცვლება კონვენციის 54-ე მუხლის რედაქცია და მინისტრთა კომიტეტს პროტოკოლის მიღების კომპეტენცია მკაფიოდ ენიჭება.

253 Draft revised Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, მე-7 მუხლის მე-2 პარაგრაფი.

კომიტეტში არსებობს გადაწყვეტილების დაბლოკვის შესაძლებლობა, რადგან კავშირსა და მის წევრ სახელმწიფოებს მიენიჭებათ 29 ხმა. შეთანხმების პროექტი მხედველობაში იღებს ამ გამოწვევას და ადგენს მინისტრთა კომიტეტში გადაწყვეტილების ე.წ. „ჭიპერ უმცირესობის“²⁵⁴ მიერ მიღების მექანიზმს, რომელიც გამოიყენება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც საქმეში კავშირი მოპასუხე, ან თანამოპასუხეა. ამ წესის მიხედვით, მინისტრთა კომიტეტის გადაწყვეტილება:

- „გადაწყვეტილებების აღსრულებასა და დავების მშვიდობიან მოგვარებაზე ზედამხედველობის თაობაზე“ მინისტრთა კომიტეტის პროცედურის მე-17 წესთან (საბოლოო რეზოლუცია) დაკავშირებით მიღებულად ჩაითვლება, თუ მხარს დაუჭერს სულ მცირე 32 წევრი;
- აღნიშნული პროცედურის მე-10 (სასამართლოს გადაწყვეტილების ინტერპრეტაციის შესახებ რეფერალი) და მე-11 (დარღვევის თაობაზე წარმოება) წესებთან მიმართებაში მიღებულად ჩაითვლება, თუკი მხარს დაუჭერს კომიტეტის სულ მცირე 12 წევრი;
- პროცედურულ საკითხებთან, ან ინფორმაციის გამოთხოვასთან დაკავშირებით მიღებულად ჩაითვლება, თუ მხარს დაუჭერს კომიტეტის სულ მცირე 10 წევრი.²⁵⁵

მინისტრთა კომიტეტის სხდომებში კავშირი არ ფლობს ხმის მიცემის უფლებას, თუ განიხილება სასამართლოს იმ გადაწყვეტილების აღსრულების საკითხი, რომლითაც კავშირის წევრ სახელმწიფოს კონვენციის დარღვევისთვის დაეკისრა პასუხისმგებლობა და ამ საქმეში კავშირი არ წარმოადგენს მხარეს. გრეგლის მოსაზრებით, ევროპული კავშირისთვის ამგვარი შეზღუდვის დაწესება აუცილებელია იქიდან გამომდინარე, რომ დამფუძნებელი ხელშეკრულებით კავშირს არ გააჩნია წევრი სახელმწიფოების წინააღმდეგ მიღებული გადაწყვეტილებების აღსრულებაზე ზედამხედველობის განხორციელების უფლებამოსილება.²⁵⁶ კავშირისთვის ასეთი კომპეტენციის მინიჭება გულისხმობს მისი უფლებამოსილებების გაფართოებას, რაც პირდაპირ ეწინააღმდეგება ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-6 მუხლის მე-2 პარაგრაფსა და დამფუძნებელი

254 Draft explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 86-ე პარაგრაფი.

255 იქვე, 86-88-ე პარაგრაფები.

256 Gragl, P. (2014) იქვე, გვ. 55.

ხელშეკრულებების მე-8 პროტოკოლის მე-2 მუხლს. ამ შემთხვევებში “გულწრფელი თანამშრომლობის” პრინციპი არ მოქმედებს და წევრი სახელმწიფოები პოზიციას გამოხატავენ კავშირთან შეთანხმების გარეშე. აღსანიშნავია, რომ კავშირის არა წევრ სახელმწიფოებთან მიმართებაში გამოიყენება გადაწყვეტილების აღსრულებაზე ზედამხედველობის განხორციელების მოქმედი წესი. შესაბამისად, ამ პროცედურაში ერთი მხრივ, კავშირი ფლობს ხმის მიცემის უფლებას და მეორე მხრივ, კავშირსა და მის წევრ სახელმწიფოებს არ გააჩნიათ კოორდინაციულად მოქმედების ვალდებულება.

რეგლევანტურია ის ფაქტი, რომ მინისტრთა კომიტეტი ვალდებულია კავშირთან გაიაროს კონსულტაცია, თუ იღებს სამართლებრივ ინსტრუმენტს, რომელიც უკავშირდება:

- კონვენციას, ან მის დამატებით პროტოკოლს (რომელსაც კავშირი მიუერთდა) და მიმართულია ევროპული სასამართლოსადმი, ან კონვენციის, ან მისი დამატებითი პროტოკოლის ხელმოწერი სახელმწიფოსადმი;
- მინისტრთა კომიტეტის გადაწყვეტილებას, თუ საკითხი შეეხება სასამართლო პალატებში მოსამართლეთა რაოდენობის შემცირებას, სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების აღსრულებაზე ზედამხედველობის განხორციელებას, საკონსულტაციო დასკვნის წარმოდგენის თაობაზე სასამართლოსთვის თხოვნით მიმართვასა და კონვენციის დამატებითი პროტოკოლის მიღებას;
- ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასსამბლეის მიერ ევროპული სასამართლოს მოსამართლეობის კანდიდატების არჩევის მიზნით პრეტენდენტების შერჩევას.²⁵⁷

საგულისხმოა, რომ მინისტრთა კომიტეტის პროცედურის წესებში ცვლილების შეტანის თაობაზე პროექტი უნდა მიიღოს მინისტრთა კომიტეტმა. შესაბამისად, შესაძლებელია პროექტის რედაქციამ ცვლილება განიცადოს.

257 Draft revised Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, მე-7 მუხლის მე-3 პარაგრაფი.

3.7. ევროპული კონვენციისა და მიერთების შესახებ შეთანხმების სტატუსი კავშირის სამართლებრივ წესრიგში

ევროპული კავშირი მიუხედავად იმისა, რომ კონვენციის ხელშემკვრელ მხარეს არ წარმოადგენს, ინტეგრაციის განვითარების საწყისი ეტაპიდან იგი ცალმხრივად აღიარებს კონვენციის, როგორც ადამიანის უფლებათა საერთო ევროპული ინსტრუმენტის მნიშვნელობას. ევროპულ კავშირში კონვენციის როლი სიმბოლურია, იგი მხოლოდ ინსპირაციის წყაროდ განიხილება. კავშირის სამართლის ინტეგრირებულ ნაწილს წარმოადგენს არათუ ევროპული კონვენცია, არამედ კონვენციით გათვალისწინებული უფლებები და თავისუფლებები.²⁵⁸ მიერთების პროცესის დასრულების შემდეგ, კავშირში კონვენციის სამართლებრივი სტატუსი რადიკალურად შეიცვლება. კუირიკოს მიაჩნია, რომ კავშირის საერთაშორისო შეთანხმებას გააჩნია ძირითად ხელშეკრულებებზე მაღალი რანგი, შესაბამისად, კონვენციას უნდა მიენიჭოს პრიმატი პრიმერულ სამართალთან მიმართებაში.²⁵⁹ ქუინტინის მოსაზრებით, კონვენციაზე კავშირის მიერთებით იგი ერთი მხრივ, იქნება კავშირის სამართლებრივი აქტი და მეორე მხრივ, სახელმწიფოს საერთაშორისო ხელშეკრულება.²⁶⁰ იგი თვლის, რომ მათ შორის შესაძლებელია წარმოიშვას მატერიალური კონფლიქტი.²⁶¹ კუირიკოსა და ქუინტინის აზრი ვერ იქნება გაზიარებული. კავშირის სამართლებრივ სისტემაში საერთაშორისო შეთანხმებასთან მიმართებაში მოქმედებებს მონისტური სისტემა. გაბატონებული შეხედულების მიხედვით, კავშირის სამართლებრივ წესრიგში დამფუძნებელ ხელშეკრულებებს გააჩნიათ უპირატესობა ყველა სხვა აქტთან, მათ შორის საერთაშორისო შეთანხმებასთან მიმართებაში.²⁶² გარდა ამისა, აბსურდულია ერთი და იგივე სამართლებრივ აქტს (ევროპულ კონვენციას) ერთ სამართლებრივ სისტემაში (ეროვნულ სამართალში, ან კავშირის სამართალში) გააჩნდეს განსხვავებული სამართლებრივი სტატუსი და საკუთარ თავს შეეწინააღმდეგოს. მიერთების შედეგად კავშირის ფარგლებში კონვენციასა და მიერთების შესახებ შეთანხმებას მიენიჭებათ

258 ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-6 მუხლის მე-3 პარაგრაფი.

259 Quirico, O. (2010) Substantive and Procedural Issues Raised by the Accession of the EU to the ECHR, Italian Yearbook of International Law, გვ. 34-35

260 Quintin, Y. (1983) Analysis of the Proposition of Accession of the European Communities to the European Convention on Human Rights, Vanderbilt Journal of Transnational Law, გვ. 896-897.

261 იქვე.

262 მაგალითად იხ.: Kaczorowska, A. (2011) იქვე, გვ. 204-205; Borchardt, K. (2010) The ABC of European Union law, გვ. 80; Martines, F. (2014) Direct Effect of International Agreements of the European Union, The European Journal of International Law, გვ. 146.

კავშირის საერთაშორისო შეთანხმების სტატუსი, რომელიც წარმოადგენს კავშირის დამფუძნებელ ხელშეკრულებებსა და ძირითად უფლებათა ქარტიაზე დაბალი რანგის მქონე აქტს, ხოლო კავშირის მეორად სამართალზე მაღალი სტატუსის მქონე აქტს.²⁶³ გარდა ამისა, კავშირის წევრ სახელმწიფოებში ისინი ეროვნულ სამართლებრივ აქტებთან, მათ შორის კონსტიტუციებთან მიმართებაში პრიმატით ისარგებლებენ. შესაბამისად, ირელევანტური იქნება წევრი სახელმწიფოების სამართლებრივი სისტემების მიდგომა კონვენციის სამართლებრივ რანგთან დაკავშირებით.

4. მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს 2/13 გადაწყვეტილება – მიერთების მეორე წარუმატებელი მცდელობა

მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს 2014 წლის 18 დეკემბრის გადაწყვეტილებით მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტი კავშირის დამფუძნებელ ხელშეკრულებებთან შეუსაბამოდ გამოცხადდა და კიდევ ერთხელ შეფერხდა მიერთების პროცესი. შეთანხმების პროექტის განხილვისას სასამართლომ შეაფასა გააჩნია თუ არა შეთანხმების პროექტს უარყოფითი ეფექტი კავშირის სამართლის სპეციფიკურ მახასიათებლებზე და რამდენად შეესაბამება პროექტით გათვალისწინებული ინსტიტუციური და პროცედურული მექანიზმები კავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებებით დადგენილ პირობებს.²⁶⁴

სასამართლომ აღიარა, რომ კონვენციაზე მიერთების შემდეგ კავშირის ინსტიტუტები, მათ შორის მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო დაექვემდებარება ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს საგარეო კონტროლს, რომელიც იურისდიქციას კონვენციის პირველი მუხლის შესაბამისად განახორციელებს.²⁶⁵ გარდა ამისა, სასამართლომ ხელახლა მიუთითა, რომ ევროპული კავშირის მიერ საერთაშორისო შეთანხმების დადება, რომელიც ასეთი შეთანხმების ინტერპრეტაციისა და გამოყენების მიზნით აფუძნებს სპეციალურ სასამართლოს პრინციპში არ ეწინააღმდეგება კავშირის სამართალს, თუ კავშირს ასეთი

263 შეად. Borchardt, K. (2010) იქვე, გვ. 58.

264 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მოსაზრება: 2/13 pursuant to Article 218(11) TFEU — Draft international agreement — Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms — Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties, [2014], 178-ე პარაგრაფი.

265 იქვე, 181.

შეთანხმების დადების კომპეტენციას მკაფიოდ ანიჭებს დამფუძნებელი ხელშეკრულებები.²⁶⁶ შეიძლება ითქვას, რომ კონვენციაზე კავშირის მიერთება სასამართლოსთვის არ არის სადავო გამომდინარე იქიდან, რომ დამფუძნებელი ხელშეკრულებებით კავშირი ექსპლიციტურად ფლობს ამგვარ კომპეტენციას. მიუხედავად ამისა, მართლმსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ გადაწყვეტილებაში შეთანხმების პროექტთან დაკავშირებით გამოთქვა ისეთი შენიშვნები, რომლებიც კონვენციისა და კავშირის სამართლის ამჟამინდელი სისტემის პირობებში მიერთებას გამორიცხავს.

წინამდებარე თავში ხორციელდება შეთანხმების პროექტში არსებული პრობლემატური საკითხების იდენტიფიცირება და მათი ანალიზის საფუძველზე შეფასებულია მიერთების პერსპექტივა.

4.1. ევროპული კონვენციისა და ევროპული კავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიის კოორდინაცია - შეთანხმების პროექტის კრიტიკა

პირველი გარემოება, რომელმაც შეთანხმების პროექტის პირველად სამართალთან შეუსაბამობა განაპირობა უკავშირდება პროექტში ევროპული კონვენციის 53-ე მუხლისა და ძირითად უფლებათა ქარტიის 53-ე მუხლის კოორდინაციის შესახებ ნორმის არარსებობას. სასამართლო ამ საკითხზე საუბარს იწყებს საგარეო კონტროლის იმპანენტურ თვისებებზე მსჯელობით. მისი შეფასებით, საგარეო კონტროლის განხორციელების თანდაყოლილი მახასიათებელია, რომ ერთი მხრივ, ევროპული სასამართლოს მიერ კონვენციის ნორმის ინტერპრეტაცია სავალდებულოა კავშირის ინსტიტუტებისთვის (მათ შორის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსთვის) და მეორე მხრივ, მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მიერ კონვენციით დაცული უფლებებისა და თავისუფლებების განხორციელებული განმარტების მხედველობაში მიღების ვალდებულება ევროპულ სასამართლოს არ გააჩნია.²⁶⁷ სასამართლოს თქმით, მსგავსი წესი არ მოქმედებს მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მიერ კავშირის სამართლის, მათ შორის ძირითად უფლებათა ქარტიის ინტერპრეტაციასთან მიმართებაში. სასამართლო თვლის, რომ ევროპულ სასამართლოს არ უნდა გააჩნდეს კავშირის

266 იქვე, 182.

267 იქვე, 185.

სამართლით, მათ შორის ქარტიით გათვალისწინებული ძირითადი უფლების წევრ სახელმწიფოსთან მიმართებაში მოქმედების ფარგლების განსაზღვრის უფლებამოსილება²⁶⁸, იგი ვალდებულია მხედველობაში მიიღოს ამ მიმართულებით კავშირის სასამართლოს პრაქტიკა.²⁶⁹ კავშირის უმაღლესმა სასამართლომ Melloni-ს საქმეში განაცხადა, რომ ძირითადი უფლების ეროვნული სტანდარტის გამოყენებით საფრთხე არ უნდა შეექმნას ერთი მხრივ, ამ უფლების ქარტიის დონეზე დადგენილი სტანდარტის გამოყენებას და მეორე მხრივ, კავშირის სამართლის პრიმატს, ერთიანობასა და ეფექტიანობას.²⁷⁰ სასამართლოს თქმით, გამომდინარე იქიდან, რომ ევროპული კონვენციის 53-ე მუხლი ხელშემკვრელ მხარეებს ანიჭებს ადამიანის უფლებათა დაცვის კონვენციაზე მაღალი სტანდარტების დადგენას, ამ ნორმის ქარტიის 53-ე მუხლთან კოორდინაცია სავალდებულოა, რომელიც უნდა განხორციელდეს მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის შესაბამისად. სასამართლოს განცხადებით, კავშირის წევრი სახელმწიფოებისთვის კონვენციის 53-ე მუხლით მინიჭებული უფლებამოსილება ქარტიით დადგენილი სტანდარტებისა და კავშირის სამართლის ეფექტიანობის, ერთიანობისა და პრიმატის უზრუნველყოფის მიზნით შეზღუდულია.²⁷¹ საერთაშორისო სამართლის ლიტერატურაში ქარტიის 53-ე მუხლისა და კონვენციის 53-ე მუხლის კოორდინაციასთან დაკავშირებით ერთიანი პოზიცია არ არის ჩამოყალიბებული. ზოგიერთი მეცნიერი მიიჩნევს, რომ აღნიშნული ნორმების ჰარმონიული ურთიერთობის შენარჩუნებისთვის კოორდინაციის აუცილებლობა არ არსებობს. მათი აზრით, კონვენციის 53-ე მუხლი ხელშემკვრელ მხარეებს აძლევს ადამიანის უფლებათა დაცვის კონვენციაზე მაღალი სტანდარტების ჩამოყალიბების შესაძლებლობას და კავშირის სამართლის, კერძოდ ქარტიის წინაშე არ გამოორიცხავს კავშირის წევრი სახელმწიფოების ვალდებულებას.²⁷² მეცნიერების მოსაზრებით, ქარტიისა და კონვენციის კოორდინაციის საჭიროება მართლმსაჯულების

268 იქვე, 186.

269 იქვე.

270 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე: Melloni v. Ministerio Fiscal, C-399/11, [2013], მე-60 პარაგრაფი.

271 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მოსაზრება: 2/13 pursuant to Article 218(11) TFEU — Draft international agreement — Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms — Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties, [2014], 189-ე პარაგრაფი.

272 Editorial Comments (2015) იქვე, გვ. 11.

ევროპული სასამართლოს მიერ არის „გამოგონილი“.²⁷³ კრენს მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მიდგომა მართებულად მიაჩნია და თვლის, რომ კოორდინაციის შესახებ ნორმის არარსებობა კავშირის სამართლის ერთიანობისათვის, ეფექტიანობისა და პრიმატისთვის წარმოადგენს საფრთხეს.²⁷⁴ მისი თქმით, მიერთების შემდეგ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 216-ე მუხლით კონვენცია შეიძენს კავშირის სამართლის აქტის სტატუსს, შესაბამისად წევრი სახელმწიფოს სასამართლო უფლებამოსილი იქნება კონვენციის 53-ე მუხლის (ე.ი. კავშირის სამართლის) საფუძველზე გამოიყენოს ადამიანის უფლებათა დაცვის ქარტიამზე მაღალი (ეროვნული ან საერთაშორისო) სტანდარტი და წინასწარი გადაწყვეტილების პროცედურის ფარგლებში არ მიმართოს მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოს.²⁷⁵ კრენის პოზიცია გასაზიარებელია, რადგან კავშირისსაერთაშორისოშეთანხმებასპირდაპირიმოქმედებისა და გამოყენების ძალა გააჩნია.²⁷⁶ შეთანხმების პროექტი აუცილებელია, რომ შეიცავდეს კონვენციის 53-ე მუხლისა და ქარტიის 53-ე მუხლის კოორდინაციის შესახებ დებულებას, რომლითაც კავშირის ფარგლებში უზრუნველყოფილი იქნება ადამიანის უფლებათა დაცვის ერთიანი სტანდარტები. სხვა შემთხვევაში, კონვენციის 53-ე მუხლის საფუძველზე შიდასახელმწიფოებრივი სასამართლო თითოეულ საქმეზე უფლებამოსილი იქნება განახორციელოს ეროვნული აქტების (მაგ.: კონსტიტუციის) იმგვარი განმარტება, რომ შექმნას ადამიანის უფლებათა დაცვის კავშირის სამართალზე მაღალი სტანდარტები, რაც უარყოფითად აისახება, როგორც კავშირის სამართლებრივი წესრიგის ერთიანობაზე, აგრეთვე პრიმატზე.

4.2. ორმხრივი ნდობის ვალდებულების პრინციპი VS ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკა

მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს შეფასებით კონვენციაზე კავშირის მიერთების მეორე დამაბრკოლებელ გარემოებას წარმოადგენს შეთანხმების პროექტში კავშირის წევრ სახელმწიფოებს შორის ე.წ. „ორმხრივი ნდობის“ პრინციპის შესახებ ნორმის არარსებობა. წინამდებარე პრინციპის მიხედვით, მართლმსაჯულების, თავისუფლებისა და

273 იქვე.

274 Krenn, C. (2015) *Autonomy and Effectiveness as Common Concerns: A Path to ECHR Accession after Opinion 2/13*, German Law Journal, გვ. 166.

275 იქვე. გვ. 158.

276 ვრცლად იხ.: Martines, F. (2014) იქვე, გვ. 129-147.

უსაფრთხოების სივრცესთან დაკავშირებული სამართლებრივი აქტის იმპლემენტაციის პროცესში წევრი სახელმწიფო ვალდებულია:

- ივარაუდოს, რომ კავშირის სხვა წევრ ქვეყანაში ადამიანის უფლებათა დაცვის რეჟიმი შეესაბამება კავშირის სამართლით დადგენილ სტანდარტს;
- კავშირის სხვა წევრ სახელმწიფოს არ მოთხოვოს ადამიანის უფლებათა დაცვის კავშირის სტანდარტებზე მაღალი სტანდარტების დადგენა;
- გამონაკლისი შემთხვევების გარდა, არ შეამოწმოს შეესაბამება თუ არა ასეთ სახელმწიფოში არსებული ადამიანის უფლებათა დაცვის სტანდარტები კავშირის სისტემას²⁷⁷

მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს პოზიცია პირდაპირ ეწინააღმდეგება ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ M.S.S.-ის საქმეში განვითარებულ პრინციპს, რომელშიც ბელგიას კონვენციის მე-3 მუხლის დარღვევისთვის დაეკისრა პასუხისმგებლობა. ამ საქმეში ბელგიამ დუბლინის რეგულაციების შესაბამისად თავშესაფრის მაძიებელი პირი საბერძნეთს გადასცა. საბერძნეთში თავშესაფრის მაძიებელი განთავსდა წინასწარი დაკავების იზოლატორში და უზრუნველყოფილი არ იქნა შესაბამისი საარსებო პირობებით. გარდა ამისა, საბერძნეთის კანონმდებლობა პირის წინასწარი დაკავების იზოლატორში მოთავსების თაობაზე გადაწყვეტილების გასაჩივრებას არ ითვალისწინებდა. აპლიკანტის მტკიცებით, ბელგია აცნობიერებდა საბერძნეთის თავშესაფრის სისტემაში არსებულ ხარვეზებს, მათ შორის თავშესაფრის მაძიებლის დაკავების რისკს, თუმცა მიუხედავად ამისა მიიღო გადაცემის შესახებ გადაწყვეტილება. ევროპულმა სასამართლომ გაიზიარა აპლიკანტის არგუმენტები და განაცხადა, რომ ბელგიას უნდა გაეთვალისწინებინა საბერძნეთის თავშესაფრის სისტემის არაეფექტიანობა და არ უნდა ევარაუდა, რომ თავშესაფრის მაძიებელს საბერძნეთი მოეპყრობოდა კონვენციით დადგენილი სტანდარტების შესაბამისად.²⁷⁸ აღნიშნულ გადაწყვეტილებაში სასამართლო მკაფიოდ მიუთითებს, რომ კავშირის წევრი სახელმწიფო

277 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მოსაზრება: 2/13 pursuant to Article 218(11) TFEU — Draft international agreement — Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms — Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties, [2014], 191-ე პარაგრაფი.

278 იხ.: ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე: M.S.S. v. Belgium and Greece, no. 30696/09, [2011], 353-ე პარაგრაფი.

ვალდებულია შეაფასოს სხვა წევრ ქვეყანაში არსებული ადამიანის უფლებათა დაცვის სტანდარტები.

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო ორიენტირებულია ადამიანის უფლებათა დაცვის ეფექტიანი სისტემის შექმნაზე, ხოლო მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო მუდმივად ცდილობს კავშირის ფორმატში თანამშრომლობას ნებისმიერ სხვა საკითხთან, მათ შორის ადამიანის უფლებებთან მიმართებაში მიანიჭოს უპირატესობა. უდავოა, რომ კავშირის წევრ სახელმწიფოებში ადამიანის უფლებათა კონვენციის შესაბამისად დაცვის პრეზუმფცია ეწინააღმდეგება კონვენციის მიზანს, ხელშემკვრელ მხარეთა თანასწორობის პრინციპსა და ევროპული სასამართლოს პრაქტიკას, თუმცა კავშირი კონვენციას ვერ მიუერთდება, თუ შეთანხმების პროექტი არ გაითვალისწინებს მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს შენიშვნებს. აქედან გამომდინარე, ლეგიტიმურია კითხვა - რომელი უფრო მნიშვნელოვანია ადამიანის უფლებათა ევროპული სისტემის ეფექტიანობა, თუ ევროპულ კონვენციაზე კავშირის მიერთება?

4.3. ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის მე-16 დამატებითი პროტოკოლი - წინასწარი გადაწყვეტილების პროცედურის ჩანაცვლების საფრთხე?

2013 წლის 2 ოქტომბერს ხელმოსაწერად გაიხსნა კონვენციის მე-16 დამატებითი პროტოკოლი, რომლის მიხედვით კონვენციის ხელშემკვრელი მხარის უმაღლესი ინსტანციის სასამართლო ან ტრიბუნალი საქმის განხილვისას უფლებამოსილია კონვენციით ან მისი დამატებითი პროტოკოლებით გათვალისწინებული უფლებებისა და თავისუფლებების გამოყენებასთან და ინტერპრეტაციასთან დაკავშირებით ევროპული სასამართლოს მოსაზრების წარმოდგენის თხოვნით მიმართოს. აქტუალური მდგომარეობით, პროტოკოლი ძალაში არ არის შესული. მართლმსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ გადაწყვეტილებაში განაცხადა, რომ არსებობს წინასწარი გადაწყვეტილების პროცედურის შეზღუდვის რეალური რისკი და მოითხოვა მე-16 პროტოკოლისა და ხსენებული პროცედურის კოორდინაცია.²⁷⁹ სასამართლოს აზრით, გამომდინარე იქიდან,

²⁷⁹ იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მოსაზრება: 2/13 pursuant to Article 218(11) TFEU — Draft international agreement — Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms — Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties, [2014], 198-ე და 199-ე პარაგრაფები.

რომ მიერთების შემდეგ კავშირის სამართლებრივ სისტემაში კონვენციის ინტეგრირება განხორციელდება, უმაღლეს ეროვნულ სასამართლოს უფლება ექნება კავშირის ნორმის ინტერპრეტაციის მიზნით გამოიყენოს მე-16 პროტოკოლით დადგენილი მექანიზმი და მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოსთვის მიმართვაზე უარი განაცხადოს, რაც ნეგატიურად აისახება წინასწარი გადაწყვეტილების პროცედურის ავტონომიურობასა და ეფექტიანობაზე.²⁸⁰ აუცილებლად უნდა ითქვას, რომ წინასწარი გადაწყვეტილების პროცედურა წარმოადგენს კავშირის მართლმსაჯულების სისტემის ქვაკუთხედს.²⁸¹ კავშირისა და წევრისახელმწიფოების სასამართლოების თანამშრომლობით აღნიშნული მექანიზმი ხელს უწყობს კავშირის სამართლის ერთგვაროვან გამოყენებასა და ინტერპრეტაციას.²⁸² შეთანხმების პროექტის ხარვეზად უნდა იქნეს მიჩნეული კონვენციის მე-16 პროტოკოლსა და წინასწარი გადაწყვეტილების პროცედურას შორის კოორდინაციის შესახებ ნორმის არარსებობა. შეთანხმების პროექტის აქტუალური რედაქცია არ გამოირიცხავს შესაძლებლობას, რომ უმაღლესმა ეროვნულმა სასამართლომ კონვენციაში, ან მის დამატებით პროტოკოლში დეკლარირებული უფლების განმარტების მიზნით მიმართოს ერთი მხრივ, ევროპულ სასამართლოს და მეორე მხრივ, მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოს. ამ შემთხვევაში, არსებობს კონვენციის სხვადასხვაგვარი ინტერპრეტაციის საფრთხე, რაც ადამიანის უფლებათა დაცვის ევროპულ სისტემაზე რასაკვირველია დადებითად ვერ აისახება. ამ სამართლებრივი პრობლემის გადაწყვეტის მიზნით, მიზანშეწონილია შეთანხმების პროექტით მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოს მიენიჭოს კონვენციის მე-16 დამატებითი პროტოკოლით გათვალისწინებულ პროცესში წინასწარი მონაწილეობის უფლებამოსილება და ეროვნული სასამართლოს მიმართვა განიხილოს ევროპული სასამართლოს მიერ მოსაზრების წარმოდგენამდე.

4.4. წინასწარი მონაწილეობის პროცედურა

მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოს გადაწყვეტილებაში წინასწარი მონაწილეობის პროცედურასთან დაკავშირებით იდენტიფიცირებულია ორი პრობლემური საკითხი. პირველი შენიშვნა შეეხება ევროპული სასამართლოს მიერ კავშირის

280 იქვე, 196-ე პარაგრაფი.

281 Kaczorowska, A. (2011) იქვე, გვ. 258

282 იქვე, გვ. 259.

მართლმსაჯულების სასამართლოს პრაქტიკის ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას. როგორც აღინიშნა, წევრი სახელმწიფოს სასამართლო უფლებამოსილი და ზოგიერთ შემთხვევაში ვალდებულია წინასწარი გადაწყვეტილების პროცედურის ფარგლებში შეკითხვით მიმართოს კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს კავშირის პირველადი და მეორადი სამართლის წყაროების ინტერპრეტაციასთან და მხოლოდ სეკუნდარული სამართლებრივი აქტების ვალიდურობასთან დაკავშირებით. თუმცა, ეროვნულ სასამართლოს უფლება აქვს წინასწარი მონაწილეობის პროცედურა არ გამოიყენოს, თუ მსგავსი საკითხი მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მიერ გადაწყვეტილია, ან კავშირის სამართლებრივი აქტის შესაბამისი ნორმის ინტერპრეტაცია ცხადია.²⁸³ მიერთების პროცესში აღნიშნული საკითხი რელევანტურია, რადგან შესაძლოა ეროვნულმა სასამართლომ საქმის განხილვისას ზემოხსენებულის საფუძველზე მიიჩნიოს, რომ არ არსებობს წინასწარი გადაწყვეტილების მექანიზმის გამოყენების აუცილებლობა და კავშირის სასამართლოსთვის მიმართვის გარეშე მიიღოს გადაწყვეტილება. იმ შემთხვევაში თუ პირი მიიჩნევს, რომ შიდასახელმწიფოებრივ დონეზე ვერ განხორციელდა მისი კანონიერი ინტერესების დაკმაყოფილება და დაირღვა კონვენციით გათვალისწინებული უფლება, მან შესაძლოა კავშირისა და მისი წევრი სახელმწიფოს წინააღმდეგ მიმართოს ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს. პრაქტიკაში რასაკვირველია ევროპულ სასამართლოს გარდა ინდივიდუალური განაცხადისა, ეგზავნება სხვა რელევანტური დოკუმენტაცია, მათ შორის შიდასახელმწიფოებრივი სასამართლოს გადაწყვეტილებები, რომლებშიც აუცილებლად იქნება წინასწარი გადაწყვეტილების ინსტრუმენტის გამოყენების მიზანშეუწონლობის შესახებ არგუმენტაციები. გამომდინარე იქიდან, რომ მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტსა და მის განმარტებით ბარათში მსგავსი შემთხვევა არ არის განხილული, ევროპული სასამართლო აღმოჩნდება დილემის წინაშე. სასამართლო წინასწარი მონაწილეობის პროცედურის ფარგლებში საქმეს განსახილველად გადაუგზავნის მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოს ან მხედველობაში მიიღებს ეროვნული სასამართლოს დასაბუთებას წინასწარი გადაწყვეტილების პროცედურის გამოუყენებლობასთან დაკავშირებით და საქმეს პირდაპირ განიხილავს. კავშირის უმაღლესი სასამართლოს თქმით, ევროპული სასამართლოსთვის ასეთი უფლებამოსილების

283 იქვე, გვ. 257.

მინიჭება იქნება მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის ინტერპრეტაციის ტოლფასი, რაც მკაფოდ ეწინააღმდეგება კავშირის ძირითად ხელშეკრულებებს.²⁸⁴ კრენი ეთანხმება სასამართლოს მოსაზრებას და თვლის, რომ ევროპულ სასამართლოსთვის მსგავსი კომპეტენციის მინიჭება „არ არის საუკეთესო გამოსავალი“.²⁸⁵ მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს განცხადებით, მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტით უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს მსგავსი საქმეების შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის კავშირის შესაბამისი ინსტიტუტისთვის მიწოდება, რომელიც შეაფასებს მართლმსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ განახორციელა, თუ არა სადავო აქტის ინტერპრეტაცია. იგი თვლის, რომ მხოლოდ ამ პროცედურის დასრულების შემდეგ და კავშირის ორგანოს დასკვნის მხედველობაში მიღების საფუძველზე, ევროპული სასამართლო უფლებამოსილი იქნება მიიღოს წინასწარი მონაწილეობის პროცედურის ინიცირების, ან ინიცირებაზე უარის შესახებ გადაწყვეტილება.

მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს პოზიცია გასაზიარებელია, რადგან წინასწარი მონაწილეობის მექანიზმის დანერგვის იდეა გარდა იმისა, რომ ევროპული სასამართლოს სუბსიდიური ბუნების პატივისცემაა, იგი მიზნად ისახავს ევროპულ სასამართლოს არ მიანიჭოს კავშირის სამართლებრივი აქტის ინტერპრეტაციის შესაძლებლობა და დაიცვას მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს იურისდიქცია. შესაბამისად, ლოგიკურია, რომ იგი აგრეთვე არ უნდა ფლობდეს კავშირის სასამართლოს პრაქტიკის განმარტების უფლებას.

მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტის უარყოფით მხარედ განიხილავს იმ ფაქტს, რომ განმარტებითი ბარათის მიხედვით წინასწარი მონაწილეობის პროცედურის ფარგლებში იგი ფლობს მხოლოდ კავშირის მეორადი სამართლებრივი აქტის კონვენციასთან და მის დამატებით პროტოკოლებთან შესაბამისობის განხილვის და არა ინტერპრეტაციის კომპეტენციას.²⁸⁶ სასამართლო

284 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მოსაზრება: 2/13 pursuant to Article 218(11) TFEU — Draft international agreement — Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms — Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties, [2014], 239-ე პარაგრაფი.

285 Krenn, C. (2015) იქვე, გვ. 154.

286 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მოსაზრება: 2/13 pursuant to Article 218(11) TFEU — Draft international agreement — Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms — Compatibility

მიიჩნევს, რომ შეთანხმების შესახებ პროექტის აქტუალური რედაქცია ზღუდავს მის იურისდიქციას. მისი აზრით, იმ შემთხვევაში თუ იგი ევროპული სასამართლოს წინაშე ვერ წარადგენს კავშირის სეკუნდარული სამართლებრივი აქტის ინტერპრეტაციის საბოლოო ვერსიას და მხოლოდ განაცხადებს, რომ სადავო აქტი შეესაბამება კონვენციას, ევროპული სასამართლო უფლებამოსილი იქნება საქმის განხილვის პროცესში განმარტოს კავშირის სადავო აქტი, რაც პირდაპირ ეწინააღმდეგება პრინციპს, რომელიც კავშირის სამართლის საბოლოო ინტერპრეტაციის უფლებას ანიჭებს მხოლოდ მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოს.²⁸⁷ საერთაშორისო სამართლის ლიტერატურაში სასამართლოს მოსაზრებამ კრიტიკა დაიმსახურა. გასაზიარებელია იმ მეცნიერის პოზიცია, რომლებსაც მიაჩნიათ, რომ სასამართლოს გააჩნია განსაკუთრებით ფორმალური მიდგომა მიერთების შეთანხმების პროექტთან დაკავშირებით.²⁸⁸ მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს შენიშვნა უსაფუძვლოა იქიდან გამომდინარე, რომ კავშირის სამართლებრივი აქტის კონვენციასთან შესაბამისობის განხილვა თავისთავად გულისხმობს ამ აქტის ინტერპრეტაციას. წარმოუდგენელია შემთხვევა, როდესაც სასამართლო არ ახორციელებს სადავო ნორმის ინტერპრეტაციას და აბსტრაქტულად, დასაბუთების გარეშე ადგენს მის შესაბამისობას, ან შეუსაბამობას კონვენციასთან. აშკარაა, რომ მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო საკუთარი იურისდიქციის „დაცვის“ მიზნით სადავოდ მიიჩნევს სამართლებრივ ჭეშმარიტებას. თუმცა, სამართლებრივი სიცხადის უზრუნველსაყოფად მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტის განმარტებითი ბარათის მომზადების პროცესში შესაძლებელი იყო წინასწარი მონაწილეობის პროცედურის ფარგლებში მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოსთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების უფრო მკაფიოდ ფორმულირება.

of the draft agreement with the EU and FEU Treaties, [2014], 242-ე პარაგრაფი.

287 იქვე, 246-ე პარაგრაფი.

288 Editorial Comments (2015) იქვე, გვ. 12.

4.5. თანამოქალაქის მექანიზმისა და ევროპული კავშირის სამართლებრივი წესრიგის ავტონომიურობის ურთიერთ-მიმართება

მართლმსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ შენიშვნები თანამოქალაქის მექანიზმთან მიმართებაშიც გამოთქვა. უპირველეს ყოვლისა, მისი უკმაყოფილება უკავშირდება იმ შემთხვევას, როდესაც კავშირი ან მისი წევრი სახელმწიფო ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს სთხოვს თანამოქალაქის სტატუსის მინიჭებას. კავშირის სასამართლოს აზრით, მიუხედავად იმისა, რომ ასეთ სიტუაციაში ევროპული სასამართლო არ შეაფასებს საქმის ფაქტობრივ გარემოებებს და განიხილავს კავშირის, ან მისი წევრი სახელმწიფოს მიერ წარდგენილი თხოვნის დასაბუთებასა და შესაბამისობას კონვენციის ხელშემკვრელი მხარისთვის თანამოქალაქის სტატუსის მინიჭებისთვის დადგენილ კრიტერიუმებთან, იგი აგრეთვე უფლებამოსილი იქნება კავშირის სამართლის საფუძველზე იმსჯელოს კავშირსა და მის წევრ სახელმწიფოს შორის კომპეტენციის განაწილების თაობაზე.²⁸⁹ კავშირის უმაღლესი სასამართლოს თქმით, ევროპული სასამართლოს მიერ ამ საკითხის განხილვა ნიშნავს მის ექსკლუზიურ კომპეტენციაში ჩარევას.²⁹⁰ საინტერესოა, რომ მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო მხოლოდ მიმოიხილავს აღნიშნული პრობლემას და არ საუბრობს მისი გადაწყვეტის გზებზე. ლაზოვსკი და ვესელი ნაწილობრივ ეთანხმებიან სასამართლოს პოზიციას. მათი მოსაზრებით მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს კომპეტენციის დაცვა კავშირის სამართლის ავტონომიურობის უზრუნველყოფის ერთ-ერთი ძირითადი წინაპირობაა²⁹¹, თუმცა მიაჩნიათ, რომ საგარეო კონტროლის განხორციელების პროცესში ევროპული სასამართლოსთვის კავშირის სამართლის ინტერპრეტაციის აბსოლუტური აკრძალვა არ შეესაბამება სტრასბურგის სისტემას.²⁹² კონვენციის სისტემაში ინტეგრაცია თავისთავად გულისხმობს იმ ფაქტის აღიარებას, რომ ხელშემკვრელი მხარის სასამართლოს აღარ ექნება კონვენციასთან მიმართებაში შიდასამართლებრივი აქტის

289 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მოსაზრება: 2/13 pursuant to Article 218(11) TFEU — Draft international agreement — Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms — Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties, [2014], 224-ე პარაგრაფი.

290 იქვე, 225-ე პარაგრაფი.

291 Lazowski, A., Wessel, R. A. (2015) When Caveats Turn into Locks: Opinion 2/13 on Accession of the European Union to the ECHR, German Law Journal, გვ. 198.

292 იქვე, გვ. 199.

განმარტებასთან დაკავშირებით საბოლოო „სიტყვის“ თქმის ძალაუფლება.²⁹³ შესაბამისად, კავშირის სამართლის ავტონომიურობის უზრუნველყოფის ხარჯზე კონვენციის სისტემის ეფექტიანობისთვის საფრთხის შექმნა არასწორია. ამასთან, კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს კომპეტენციების დაცვისთვის ევროპული სასამართლოს იურისდიქციის აბსოლუტური შეზღუდვა არ არის საუკეთესო გამოსავალი.

კავშირის უმაღლესი სასამართლოს გადაწყვეტილების მიხედვით, მიერთების მეორე შემაფერხებელი გარემოებაა შეთანხმების შესახებ პროექტის მე-3 მუხლის მე-7 პარაგრაფის აქტუალური რედაქცია. სასამართლოს თქმით, ხსენებული ნორმა არ გამორიცხავს კავშირსა და მის წევრ სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა დაეკისროს კონვენციის იმ მუხლის საფუძველზე, რომელზეც კავშირის წევრმა სახელმწიფომ კონვენციის 57-ე მუხლის შესაბამისად დათქმა განახორციელა.²⁹⁴ სასამართლოს მოსაზრება სრულად გასაზიარებელია. შეთანხმების პროექტის მე-3 მუხლის მე-7 პარაგრაფი აშკარად ეწინააღმდეგება კავშირის ძირითადი ხელშეკრულებების მე-8 პროტოკოლის მე-2 მუხლს, რომელიც მკაფიოდ აცხადებს, რომ მიერთების შეთანხმებას ზეგავლენა არ უნდა გააჩნდეს ევროპულ კონვენციასთან და მის პროტოკოლებთან დაკავშირებით წევრი სახელმწიფოების დათქმებზე.

თანამოპასუხის მექანიზმთან დაკავშირებით გამოთქმული მესამე შენიშვნა შეეხება მოპასუხისა და თანამოპასუხისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრების საკითხს. როგორც ზემოთ აღინიშნა, მოპასუხესა და თანამოპასუხეს კონვენციის დარღვევისთვის ეკისრებათ ერთობლივი პასუხისმგებლობა. გარდა ამისა, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო უფლებამოსილია მოპასუხის და თანამოპასუხის თხოვნისა და აპლიკანტის მოსაზრების მიხედვით მხედველობაში მიღების საფუძველზე პასუხისმგებლობა დააკისროს მხოლოდ მოპასუხეს, ან თანამოპასუხეს. მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოს მიაჩნია, რომ ამ შემთხვევაში ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს შესაძლებლობა ექნება იმსჯელოს კავშირსა და მის წევრ სახელმწიფოს შორის კომპეტენციების განაწილების

293 იქვე.

294 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მოსაზრება: 2/13 pursuant to Article 218(11) TFEU — Draft international agreement — Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms — Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties, [2014], 227-ე პარაგრაფი.

საკითხზე. იგი თვლის, რომ კონვენციის დარღვევისთვის მხოლოდ მოპასუხეს, ან თანამოპასუხეს პასუხისმგებლობა შეიძლება დაეკისროს მხოლოდ კავშირის სამართლის რელევანტური ნორმების საფუძველზე, რომელიც საჭიროების შემთხვევაში უნდა დაექვემდებაროს მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს იურისდიქციას.²⁹⁵ კავშირის სასამართლო პირდაპირ აცხადებს, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოსთვის ამგვარი უფლების მინიჭება იქნება მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს კომპეტენციის ჩანაცვლების ტოლფასი.²⁹⁶ კავშირის სასამართლოს პოზიციას იზიარებს კრენი. იგი მიიჩნევს, რომ კავშირის წევრი სახელმწიფოებისთვის საინტერესო იქნება ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიდგომა კავშირის ფარგლებში კომპეტენციების განაწილებასთან დაკავშირებით.²⁹⁷ სასამართლოსა და კრენის მოსაზრებები მოკლებულია რეალურ არგუმენტაციას. იმ შემთხვევაში, თუ კავშირი, ან მისი წევრი სახელმწიფო იკისრებს კონვენციის დარღვევისთვის პასუხისმგებლობას, გამოთქვამს მზადყოფნას ზიანის ანაზღაურებაზე, რასაკვირველია აუცილებელია ასეთი შეთანხმების ევროპული სასამართლოს მიერ ფორმალურად გაფორმება და სამართალწარმოების პროცესის დასრულება.

4.6. მხარეთაშორისი დავები - შეთანხმების შესახებ პროექტის მე-5 მუხლი v კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 344-ე მუხლი

მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოსთვის შეთანხმების პროექტის მე-5 მუხლი არ არის საკმარისი ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 344-ე მუხლით გათვალისწინებული პრინციპის უზრუნველყოფისთვის. იგი მიიჩნევს, რომ კავშირსა და მის წევრ სახელმწიფოს, ან კავშირის წევრ სახელმწიფოებს შორის კონვენციის გამოყენებასთან, ან განმარტებასთან დაკავშირებული დავის განხილვა ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ექსკლუზიური უფლებამოსილებაა.²⁹⁸ სასამართლოს თქმით, შეთანხმების შესახებ პროექტის მე-5 მუხლი ამცირებს

295 იქვე, 234-ე პარაგრაფი.

296 იქვე.

297 Krenn, C. (2015) იქვე, გვ. 152-153.

298 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მოსაზრება: 2/13 pursuant to Article 218(11) TFEU — Draft international agreement — Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms — Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties, [2014], 204-ე პარაგრაფი.

კონვენციის 55-ე მუხლის მოქმედების მასშტაბს, თუმცა, ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში კავშირის, ან მისი წევრი სახელმწიფოს მიერ სხვა წევრი სახელმწიფოს წინააღმდეგ განაცხადის წარდგენის შესაძლებლობას არ გამოიხივას. სასამართლოს შეფასებით, ამგვარი რისკის არსებობა არ შეესაბამება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 344-ე მუხლს.²⁹⁹

მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გენერალური ადვოკატის კოკოტის აზრით, მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტი უნდა შეიცავდეს ნორმას, რომელიც ევროპულ სასამართლოსთან მიმართებაში კავშირის მართლმსაჯულების სისტემას პრიმატს მიანიჭებს.³⁰⁰ ამ მხრივ, კავშირის უმაღლესი სასამართლო უფრო მკაფიოდ აცხადებს, რომ შეთანხმების პროექტში აუცილებელია ცალსახად მიეთითოს, რომ კავშირსა და მის წევრ სახელმწიფოს, ან კავშირის წევრ სახელმწიფოებს შორის არსებულ დავაში, რომელიც უკავშირდება კავშირის სამართალში კონვენციის *ratione materiae* გამოყენებას, ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს იურისდიქცია არ გააჩნია.³⁰¹ შეიძლება ითქვას, რომ სასამართლომ კონვენციის ხელშემკვრელ მხარეებს მიერთების შესახებ შეთანხმების ნორმის საკუთარი ვერსია შესთავაზა.

მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მოსაზრება მართებულად არ მიაჩნიათ ცალკეულ მეცნიერებს, ისინი თვლიან, რომ მიერთების შესახებ შეთანხმება არ უნდა შეიცავდეს კავშირის შიდა რეგულაციებთან დაკავშირებულ საკითხებს.³⁰² აღსანიშნავია, რომ ევროპული კავშირის უმაღლესი სასამართლოს შენიშვნა საფუძვლიანია. შეთანხმების შესახებ პროექტის მე-5 მუხლი კავშირის სასამართლო სისტემას კონვენციის გამოყენებისა და განმარტების თაობაზე დავის განხილვის მექანიზმად არ განიხილავს. შესაბამისად, კონვენციის 33-ე მუხლისა და შეთანხმების პროექტის განმარტებითი ბარათის ამჟამინდელი რედაქციის პირობებში, კავშირი, ან მისი წევრი სახელმწიფო უფლებამოსილია ევროპულ სასამართლოში სხვა წევრი სახელმწიფოს წინააღმდეგ

299 იქვე, 214-ე პარაგრაფი.

300 იხ.: View of Advocate General Kokott, 115-ე პარაგრაფი.

301 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მოსაზრება: 2/13 pursuant to Article 218(11) TFEU — Draft international agreement — Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms — Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties, [2014], 213-ე პარაგრაფი.

302 Editorial Comments (2015) იქვე, გვ. 11-12.

განცხადება წარადგინოს. აქედან გამომდინარე, შეთანხმების პროექტის მე-5 მუხლში ავტორების მიერ შემოთავაზებული ნეიტრალური მიდგომა არ შეესაბამება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 344-ე მუხლს.

4.7. საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფერო – მიერთების გამომრიცხავი გარემოება³⁰³

ევროპული კავშირის საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა წარმოადგენს სერიოზულ გამოწვევას მიერთების პროცესში, უფრო მეტიც, იგი აქტუალური მდგომარეობით კონვენციაზე კავშირის მიერთებას გამოირიცხავს. საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში გამოიყენება ე.წ. „მთავრობათაშორისი თანამშრომლობის მეთოდი“ რომელიც გულისხმობს, ევროპული კავშირის საბჭოს ფორმატში გადაწყვეტილებების ერთხმად მიღებასა და ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს შეზღუდული იურისდიქციის არსებობას.³⁰⁴ გარდაამისა, ამსფეროში კავშირის საკანონმდებლო აქტების მიღება აკრძალულია.³⁰⁵ კავშირის პრიმერული სამართლის მიხედვით, მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს იურისდიქცია საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში ლიმიტირებულია. იგი მხოლოდ ახორციელებს კავშირის ინსტიტუტების მოქმედებების შესაბამისობის მონიტორინგს დამფუძნებელი ხელშეკრულებებით მინიჭებულ კომპეტენციებთან³⁰⁶ და განიხილავს კავშირის საბჭოს მიერ ფიზიკური და იურიდიული პირების მიმართ გამოყენებული შემზღუდავი ღონისძიებების კანონიერების საკითხს.³⁰⁷ სასამართლოს არ გააჩნია საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში მიღებული სამართლებრივი აქტების კავშირის ძირითად ხელშეკრულებებთან შესაბამისობის შეფასების კომპეტენცია.³⁰⁸ აქედან გამომდინარე, წინასწარი მონაწილეობის პროცედურის ფარგლებში სასამართლო ვერ განიხილავს საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროსთან დაკავშირებული

303 განსხვავებული მოსაზრებისთვის იხ.: Public Hearing on “Accession to the European Convention on Human Rights (ECHR): Stocktaking after the ECJ’s Opinion and way forward” European Parliament’s Committee on Constitutional Affairs, 20 April 2016, The EU Accession to the ECHR after Opinion 2/13: Reflections, Solutions and the Way Forward, ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/104503/EP%20Hearing%20Contribution%20MoranoFoadi%20Andreadakis%20April%202016.pdf>, (უკანასკნელად ნანახია: 08.01.2018).

304 იხ.: Kaczorowska, A. (2011) იქვე, გვ. 110.

305 ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 24-ე მუხლის პირველი პარაგრაფი. იქვე.

307 ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლი.

308 იქვე, 275-ე მუხლი.

სამართლებრივი აქტის, მოქმედებისა და უმოქმედობის კონვენციასთან შესაბამისობას. ამ შემთხვევაში იგი გასცდება საკუთარი იურისდიქციის ფარგლებს და დაარღვევს კავშირის ძირითადი ხელშეკრულებების მე-8 პროტოკოლს. შესაბამისად, ევროპული სასამართლოს წინაშე აღმოჩნდება კავშირის სამართლის ნორმის განმარტების, ან მოქმედების შეფასების ეროვნული სასამართლოს მიერ შემოთავზებული ვერსია. მართლმსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ გააცნობიერა შექმნილი ვითარება და განაცხადა, რომ კავშირის სამართლებრივი აქტების, მოქმედებისა და უმოქმედობის კანონიერების შეფასების კომპეტენცია (მათ შორის ადამიანის ძირითად უფლებებთან მიმართებაში) დაუშვებელია ექსკლუზიურად მიენიჭოს ორგანოს, რომელიც არ წარმოადგენს კავშირის ინსტიტუციური სისტემის ნაწილს.³⁰⁹ იგი მიიჩნევს, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ კავშირის სამართლებრივი აქტების, მოქმედებისა და უმოქმედობის კონვენციასთან შესაბამისობის განხილვა იმ პირობებში, როდესაც კავშირის სასამართლო არ ფლობს ასეთ უფლებამოსილებას, ეწინააღმდეგება ძირითადი ხელშეკრულებების მე-8 პროტოკოლით დადგენილ მოთხოვნებს.³¹⁰ იურიდიულ ლიტერატურაში საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკასთან დაკავშირებული პრობლემის გადაწყვეტა „შეუსრულებელ მისიად“ განიხილება.³¹¹ პირსი არ იზიარებს სასამართლოს შეხედულებას. მისი მოსაზრებით, მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო არ ითვალისწინებს სამართლის უზენაესობის პრინციპს და ავითარებს აბსტრაქტულ კონცეფციებს.³¹² იგი მიუთითებს, რომ კავშირის ძირითად ხელშეკრულებებში არ არის საუბარი საერთაშორისო სასამართლოს მიერ კავშირის სამართლებრივი აქტების, მოქმედებისა და უმოქმედობის კანონიერების შემოწმების აკრძალვასთან დაკავშირებით.³¹³ პირსის აზრით, მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებით კონვენციაზე კავშირის მიერთების მიზანმა აქტუალობა დაკარგა გამოდინარეიქიდან, რომ იგი ნეგატიურად

309 იხ.: მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მოსაზრება: 2/13 pursuant to Article 218(11) TFEU — Draft international agreement — Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms — Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties, [2014], 256-ე პარაგრაფი.

310 იქვე, 257-ე პარაგრაფი.

311 Editorial Comments (2015) იქვე, გვ. 14.

312 Peers, S. (2015) იქვე, გვ. 222.

313 იქვე, გვ. 221.

იმოქმედებს კონვენციის სისტემის ეფექტიანობაზე.³¹⁴ მართლმსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ შესანიშნავად გამოიყენა მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტის განხილვის პროცედურა საკუთარი კომპეტენციების გაფართოების თვალსაზრისით. მიერთების პროცესის დასრულებისთვის აუცილებელია, ან კავშირის ძირითადი ხელშეკრულებების გადასინჯვა და საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსთვის ყოვლისმომცველი კომპეტენციის მინიჭება, ან კონვენციის 57-ე მუხლში ცვლილების განხორციელება, რომლის საფუძველზე კავშირი განახორციელებს ზოგადი ხასიათის დათქმას. ამჟამად, რომ კონვენციაში ცვლილების შეტანის თაობაზე ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნები თანხმობას არ განაცხადებენ. ამ შემთხვევაში სხვა ხელშემკვრელი მხარეებისგან განსხვავებით, კავშირი ისარგებლებს პრივილეგიით. გარდა ამისა, კავშირისთვის ასეთი იმუნიტეტის მინიჭებით დაირღვევა კონვენციის ხელშემკვრელ მხარეთა თანასწორობის პრინციპი. ამასთანავე, სერიოზული საფრთხე შეექმნება ადამიანის უფლებათა ევროპული სისტემის ეფექტიანობას, რადგან საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში კავშირის მოქმედებების ადამიანის უფლებებთან შესაბამისობაზე კონტროლს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო და მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო ვერ განახორციელებენ. კონვენციაზე კავშირის მიერთების უზრუნველყოფის ერთადერთი გამოსავალი ძირითად ხელშეკრულებებში მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს პოზიციის ასახვაა, რაც პოლიტიკური და სამართლებრივი თვალსაზრისით ასევე რთული ამოცანაა. კავშირის წევრ სახელმწიფოებს გაუჭირდებათ საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკისთვის სუპრანაციონალური სფეროს სტატუსის მინიჭებასთან დაკავშირებით კონსენსუსის მიღწევა, მიუხედავად იმისა, რომ კონვენციაზე მიერთება კავშირის ვალდებულებაა. აღსანიშნავია, ბესელინკის ინიციატივა. იგი მხარს უჭერს კავშირის დამფუძნებელ ხელშეკრულებებში შემდეგი შინაარსის პროტოკოლის დამატებას: „კავშირი მიუერთდება ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციას ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-6 მუხლის მე-2 პარაგრაფის, ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-8 პროტოკოლისა და მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს 2014 წლის 18 დეკემბრის 2/13 გადაწყვეტილების

314 იქვე, გვ. 222.

მიუხედავად³¹⁵ რასაკვირველია ბესელინკის მოსაზრება არასერიოზულია, კონვენციაზე კავშირის ამ ფორმით მიერთება გამორიცხებულია.

მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებით მიერთების პროცესი „ჩიხში შევიდა“ და მისი დასრულება შორეული პერსპექტივაა. აქტუალური მდგომარეობით, მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოსა და ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს შორის ურთიერთობა კვლავ ექვივალენტური დოქტრინის საფუძველზე რეგულირდება, რომელიც მიზნად ისახავს არა ადამიანის უფლებების საერთო ევროპული სისტემის ჩამოყალიბებასა და უნიფიცირებულად განვითარებას, არამედ კავშირის სამართლებრივი სისტემისა და კონვენციის „ჭარმონიულ“ თანაარსებობას.

საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს იურისდიქციის შეზღუდვა შეუსრულებელი ამოცანაა. კონვენციით ზოგადი ხასიათის დათქმის გაკეთება აკრძალულია. ამასთანავე, კონვენციაში შესაბამისი ცვლილების განხორციელება და კავშირისთვის ასეთი დათქმის გაკეთების უფლებამოსილების მინიჭება ეწინააღმდეგება კონვენციის ხელშემკვრელ მხარეთა თანასწორობის პრინციპს. შესაბამისად, მიერთების უზრუნველსაყოფად არსებობს ერთადერთი გზა – კავშირის დამფუძნებელ ხელშეკრულებებში ცვლილების შეტანა და საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროზე მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს კომპეტენციის სრულყოფილად გავრცელება. აღნიშნული სფერო კავშირის წევრ სახელმწიფოთა სუვერენიტეტის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანწილად მოიაზრება, რთულად წარმოასადგენია, რომ ამ მიმართულებით ქვეყნები დათმობენ ძალაუფლებას. ამასთან, კავშირის ძირითად ხელშეკრულებებში ცვლილების განხორციელება ხანგრძლივ ვადებთან არის დაკავშირებული. აქედან გამომდინარე, კონვენციისა და კავშირის პრიმერული სამართლის აქტუალური რედაქციის პირობებში არ არსებობს კონვენციაზე კავშირის მიერთების პერსპექტივა.

315 ob.: ვებ-გვერდზე: <http://www.verfassungsblog.de/en/acceding-echr-notwithstanding-court-justice-opinion-213/#.VZkUYvmqHw> (უკანასკნელად ნანახია: 07.01.2018).

შეჯამება

კონვენციაზე კავშირის მიერთება ევროპული პოლიტიკური დღის წესრიგის სუბსტანციური საკითხია. მიუხედავად იმისა, რომ მიერთების შესახებ პოლიტიკური გადაწყვეტილება მიღებულია, ამ მიზნით კონვენციისა და კავშირის სამართლებრივი სისტემები ადაპტირებულია, მიერთების სამართლებრივად გაფორმება ვერ ხორციელდება. მართლმსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ მიერთების საკითხი პირველ შემთხვევაში „დაბლოკა“ იქიდან გამომდინარე, რომ ევროპული გაერთიანება დამფუძნებელი ხელშეკრულებით არ ფლობდა ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში მიღებული საერთაშორისო შეთანხმებებზე (მათ შორის, ევროპულ კონვენციაზე) მიერთების ექსპლიციტურ და იმპლიციტურ კომპეტენციებს. კონვენციაზე კავშირის მიერთების მეორე მცდელობის წარუმატებლად დასრულება აგრეთვე კავშირის უმაღლესი სასამართლოს დამსახურებაა. ამჟამად, რომ სასამართლოს მაქსიმალურად ცდილობს ამ პროცესის შეფერხებას. მნიშვნელოვანია ითქვას, რომ შეთანხმების პროექტთან დაკავშირებით მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მიერ გამოთქმული ზოგიერთი შენიშვნა - კონვენციის 53-ე მუხლისა და ძირითად უფლებათა ქარტიის 53-ე მუხლის კოორდინაციის აუცილებლობასთან, კონვენციის მე-16 დამატებითი პროტოკოლის მოქმედების ფარგლების შეზღუდვასთან, მხარეთაშორის დავებზე ევროპული სასამართლოს იურისდიქციის შეზღუდვასთან დაკავშირებით გასაზიარებელია. მათი გადაწყვეტა განსაკუთრებულ სირთულეს არ წარმოადგენს. მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტის ავტორებს გააჩნდათ ამ საკითხების წინასწარ განჭვრეტისა და კავშირის პირველად სამართალთან შესაბამისად მოწესრიგების შესაძლებლობა. თუმცა, მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს უკმაყოფილება, რომელიც უკავშირდება საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროზე ევროპული სასამართლოს იურისდიქციის გავრცელებას, კონვენციის სისტემის კავშირის წევრ სახელმწიფოთა შორის ორმხრივი ნდობის პრინციპზე პრევალირებას, წინასწარი მონაწილეობის პროცედურას და ევროპული სასამართლოს მიერ თანამოპასუხისა და მოპასუხისთვის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის დაკისრებას, უსაფუძვლოა. ცალკეული შენიშვნები მარტივად იქნება გათვალისწინებული, მაგრამ კონვენციის ეფექტიანობის შემცირების ხარჯზე ორმხრივი ნდობის პრინციპის შეთანხმების პროექტში დეკლარირების საკითხი საკამათო იქნება ევროპის საბჭოს წევრ სახელმწიფოებსა და კომისიას შორის.

საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროში ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს იურისდიქცია ვერ იქნება გამორიცხული. კონვენცია კრძალავს ზოგადი ხასიათის დათქმის გაკეთებას. გარდა ამისა, კონვენციაში შესაბამისი ცვლილების განხორციელება და კავშირისთვის ასეთი დათქმის გაკეთების უფლებამოსილების მინიჭება ეწინააღმდეგება კონვენციის ხელშემკვრელ მხარეთა თანასწორობის პრინციპს. ამგვარად, კონვენციაზე კავშირის მიერთებისთვის აუცილებელია დამფუძნებელ ხელშეკრულებებში ცვლილების შეტანა და საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროზე მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს კომპეტენციის სრულყოფილად გავრცელება.

ბიბლიოგრაფია

1. უცხოენოვანი ლიტერატურა:

- Baratta, R.: “Accession of the EU to the ECHR: The rationale for the ECJ’s prior involvement mechanism”, *Common Market Law Review*, (Vol. 50), 2013, გვ. 1305–1332;
- Beaumont, P.: *European Community Cannot Accede to the European Convention on Human Rights*, *The Edinburgh Law Review*, (Vol. 1), 1997, გვ. 235-249;
- Bergeron, James H./Page, Kimberly A./Schmidt-Radefeldt, R./Silberstein, R.: *European Law, International Lawyer (ABA)*, (Vol. 37), 2003, გვ. 955-970;
- Besselink, L.: “The protection of fundamental rights post-Lisbon: The interaction between the EU Charter of Fundamental Rights, the European Convention on Human Rights (ECHR) and National Constitutions”, *General Report, XXV FIDE Congress*, 2012;
- Biaggini, G., Diggelmann, O., Kaufmann, C.: (ed) *Festschrift für Daniel Thürer, Polis und Kosmopolis*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2015;
- Bogdandy, A.: *Constitutionalism in International Law: Comment on a Proposal from Germany*, in: *Harvard International Law Review*, Volume 47, Number 1, 2006, გვ. 223-242;
- Borchardt, K.: *The ABC of European Union law*, Brussels, 2010;
- Brown, L. N./McBride, J.: *Observations on the Proposed Accession by the European Community to the European Convention on Human Rights*, *American Journal of Comparative Law*, (Vol. 29), 1981, გვ. 691-705;
- Burlacu, F.: *European Union and Human Rights [article]* *Cogito: Multidisciplinary Research Journal*, (Vol. 4), 2012, გვ. 59-66;
- Cannizaro, E. (ed.): *The European Union as an Actor in International Relations*, Hague 2002;
- Chronowski, N.: *Integration of European Human Rights Standards - Accession of EU to the ECHR*, *Law of Ukraine: Legal Journal*, 2013, გვ. 265-277;
- Chamon, M.: *The Institutional Balance, an Ill-Fated Principle of EU Law?* *European Public Law*, 2015;
- Conforti, B.: *Comments on the Accession of the European Union to the ECHR [comments]* *Italian Yearbook of International Law*, (Vol. 20), 2010, გვ. 83-86;
- Coppe, J./O’Neill, A.: *The European Court of Justice: Taking rights seriously?*, *Common Market Law Review*, 1992, გვ. 669-692;
- Defeis, E.: *Treaty of Lisbon and Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, *ILSA Journal of International and Comparative Law*, (Vol. 18), 2012, გვ. 387-394;
- Defeis, E.: *Dual System of Human Rights: The European Union [article]* *ILSA Journal of International & Comparative Law*, (Vol. 14), 2007, გვ. 1-8;

- Drzemczewski, A.: Domestic Application of the European Human Rights Convention as European Community Law, *The International and Comparative Law Quarterly*, (Vol. 30), 1981, გვ. 118-140;
- Eaton, L.: Protecting Fundamental Rights or Autonomy: Will the European Union's Accession to the European Convention of Human Rights Affect Its Legal, *Penn Undergraduate Law Journal*, (Vol. 1), 2014, გვ. 107-143;
- Editorial Comments: The EU's Accession to the ECHR – a “NO” from the ECJ!, *Common Market Law Review*, 2015, გვ. 1–16;
- Fassbender, B.: UN-Reform und kollektive Sicherheit, *Heinrich Böll Stiftung, Global Issue Papers No. 17*, 2005;
- Flaherty, John P./Lally-Green E.: Fundamental Rights in the European Union, *Duquesne Law Review*, (Vol. 36), 1998, გვ. 249-364;
- Fukuyama, F.: *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004;
- Gragl, P.: A Giant leap for European Union Human Rights? The Final Agreement on the European Union's Accession to the European Convention on Human Rights, *Common Market Law Review*, (Vol. 51), 2014, გვ. 13–58;
- Gragl, P.: Strasbourg's External Review after the EU's Accession to the European Convention on Human Rights: A Subordination of the Luxembourg Court, *Tilburg Law Review*, (Vol. 17), 2012, გვ. 32-62;
- Habermas, J.: Eine politische Verfassung für die pluralistische Weltgesellschaft, *KJ 2005*, S. 222-247;
- Habermas, J.: Hat die Konstitutionalisierung des Völkerrechts noch eine Chance?, in: ders., *Der gesplante Westen*, Frankfurt/M. 2004;
- Hert, P./Korenica, F.: Doctrine of Equivalent Protection: Its Life and Legitimacy before and after the European Union's Accession to the European Convention on Human Rights, *The German Law Journal*, (Vol. 13), 2012, გვ. 874-895;
- Hoffmeister, F.: *Bosphorus Hava Yollari Turizm v. Ireland*, App. No.45036/98', *The American Journal of International Law*, (Vol. 100), 2006, გვ. 442-449;
- Jacobs F. G.: Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201003/20100324ATT71249/20100324ATT71249EN.pdf> (უკანასკნელად ნანახია 07.01.2018);
- Jacqué, J. P.: The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, *48 Common Market Law Review*, 2011, გვ. 995–1023;
- Jacqué, J. P.: Institutional balance, *41 Common Market Law Review*, 2004, გვ. 383–391;
- Kant, I.: *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*, Königsberg, 1795;
- Kaczorowska, A.: *European Union Law*, second edition, New York 2011;
- Krenn, C.: Autonomy and Effectiveness as Common Concerns: A Path to ECHR Accession after Opinion 2/13 [comments] *German Law Journal*,

- (Vol. 16), 2015, 83. 147-168;
- Kruger, H. C.: Reflections Concerning Accession of the European Communities to the European Convention on Human Rights, *Penn State International Law Review*, (Vol. 21), 2002, 83. 89-100;
 - Kuhnert, K.: Bosphorus - Double standards in European human rights protection? *Utrecht Law Review*, (Vol. 2), 2006, 83. 177-189;
 - Kuijper, M.: Accession of the European Union to the ECHR: A Gift for the ECHR's 60th Anniversary or an Unwelcome Intruder at the Party, *Amsterdam Law Forum*, Vol. 3, Issue 4 (2011), 83. 17-32;
 - Layne, C.: *Kant or Can't: The Myth of the Democratic Peace in Debating the Democratic Peace*. Cambridge & London: The MIT Press, 1994;
 - Lazowski, A./Wessel, R. A.: When Caveats Turn into Locks: Opinion 2/13 on Accession of the European Union to the ECHR, *German Law Journal*, (Vol. 16), 2015, 83. 179-212;
 - Lock, T.: Beyond Bosphorus: The European Court of Human Rights' Case Law on the Responsibility of Member States of International Organisations under the European Convention on Human Rights, *Human Rights Law Review*, (Vol. 10), 2010, 83. 529-545;
 - Lock, T.: ECJ and the ECtHR: The Future Relationship between the Two European Courts, *Law and Practice of International Courts and Tribunals*, (Vol. 8), 2009, 83. 375-398;
 - Martines, F.: Direct Effect of International Agreements of the European Union, *The European Journal of International Law*, (Vol. 25), 2014, 83. 129-147;
 - Mearsheimer, J.J.: The False Promise of International Institutions, *International Security*, Vol. 19, No. 3 (Winter 1994/1995), 83. 5-49;
 - Mearsheimer, J.J.: Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War, *International Security*, Vol. 15, No. 4, 1990, 83. 5-56;
 - Meinecke, W. F.: *Weltbürgertum und Nationalstaat Gebundene Ausgabe* – 1. 1962.
 - Mirianashvili, G.: Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: The Second Unsuccessful Attempt, *Caucasus Journal of Social Sciences* (Volume 10, 2017, 83. 222-243;
 - Molnar, T.: The Concept of Autonomy of EU Law from the Comparative Perspective of International Law and the Lega Systems of Member States, *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 2015, 83. 433-459;
 - Murray, John L.: Influence of the European Convention on Fundamental Rights on Community Law, *Fordham International Law Journal*, (Vol. 33), 2010, 83. 1388-1422;
 - Nolte, G.: Strukturwandel der internationalen Beziehungen und Völkerrechtspolitik, in: *Polis und Kosmopolis – Festschrift für Daniel Thürer* (Giovanni Biaggini/Oliver Diggelmann/Christine Kaufmann Hg.), Baden-Baden (Nomos) 2015, 83. 557-563;

- O'Meara, N.: More Secure Europe of Rights - The European Court of Human Rights, the Court of Justice of the European Union and EU Accession to the ECHR, *German Law Journal*, (Vol. 12), 2011, 83. 1813-1832;
- Rauber, J.: Verhältnismäßigkeit und völkerrechtliche Systembildung, Überlegungen zur einheitsbildenden Funktion des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Völkerrecht der Konstitutionalisierung, *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, *ZaöRV* 75 (2015), 83. 259-298, 2015;
- Peers, S.: EU's Accession to the ECHR: The Dream Becomes a Nightmare, *German Law Journal*, (Vol. 16), 2015, 83. 213-222;
- Piris, J. C.: *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*, Cambridge 2010;
- Quintin, Y.: Analysis of the Proposition of Accession of the European Communities to the European Convention on Human Rights, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, (Vol. 16), 1983, 83. 887-912;
- Quirico, O.: Substantive and Procedural Issues Raised by the Accession of the EU to the ECHR, *Italian Yearbook of International Law*, (Vol. 20), 2010, 83. 31-54;
- Ribble, M. R.: I Don't Trust Your Judgment: The European Convention on Human Rights Meets the European Union on New Grounds, *Penn State International Law Review*, (Vol. 29), 2010, 83. 211-232;
- Schilling T.: On Equal Footing: The Participation Rights Envisaged for the European Union After Its Accession to the European Convention on Human Rights, *Human Rights Law Review*, 2014, 83. 197-229;
- Schütze, R.: *European Constitutional Law*, UK 2012;
- Schütze, R.: *European Union Law*, UK 2015;
- Smulders B./Eisele K.: Reflections on the Institutional Balance, the Community Method and the Interplay between Jurisdictions after Lisbon, *Brugge* 2012;
- Stubberfield, C.: Lifting the Organisational Veil: Positive Obligations of the European Union Following Accession to the European Convention on Human Rights, *Australian International Law Journal*, (Vol. 19), 2012, 83. 117-142;
- Tawhida A./Butler J.: The European Union and Human Rights: An International Law Perspective, *The European Journal of International Law*, (Vol. 17), 2006, 83. 771-801;
- Tomuschat, C.: *International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century*, *General Course on Public International Law*, *Recueil des cours* 281 (1999), The Hague 2001;
- Waltz, K.: Structural Realism After the End of the Cold War, *International Security*, 25(1), 2000, 83. 5-41;
- Ward, Alysia J.: Opinion of the Court of Justice Regarding Accession to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: Redirecting the Development of Fundamental Rights within the European Union, *Georgia Journal of International and Comparative Law*, (Vol. 27), 1999, 83. 635-654;

- Wessel, R.A.: The Inside Looking Out: Consistency and Determination in EU External Relations, *Common Market Law Review* 37, 2000, გვ. 1135-1371;
- Witte, B.: European Union law: How Autonomous is its legal order?, *de Zeitschrift für Öffentliches Recht (continuation of Austrian Journal of Public and International Law)*, 2010, გვ. 141-155.

2. ქართულენოვანი ლიტერატურა:

- არნოლდი, რ.: კანონის უზენაესობის როლი საკონსტიტუციო სამართლის განვითარებაში, VIII საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, 2015;
- არტი რ., ჯერვისი, რ.: (რედ.) საერთაშორისო პოლიტიკა, მუდმივი ცნებები და თანამედროვე საკითხები, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2011;
- გაბრიჩიძე, გ.: ევროპული კავშირის სამართალი, თბილისი, 2012;
- ზოიძე, ბ.: ევროპული კერძო სამართლის რეცეფცია საქართველოში, თბილისი 2005;
- თავაძე, გ.: მარადიული მშვიდობა: განუხორციელებელი უტოპია თუ პოლიტიკური იდეალი? განაზრებანი იმანუელ კანტის ნაშრომზე „მარადიული მშვიდობისაკენ“, ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: www.academia.edu (უკანასკნელად ნანახია 2018 წლის 30 მაისს);
- კოდუა, ე.: (რედ.) სოციალურ და პოლიტიკურ ტერმინთა ლექსიკონი-ცნობარი, გამომცემლობა ლოგოს პრესი, თბილისი, 2004;
- მირიანაშვილი, გ.: როგორ ფუნქციონირებს ევროპული კავშირი, თბილისი, 2014;
- მირიანაშვილი, გ.: ევროპული კავშირის სამართლის ცნობარი, თბილისი, 2015;
- რონდელი, ა.: საერთაშორისო ურთიერთობები, მესამე გადაამუშავებული გამოცემა, თბილისი, 2006;
- ტურავა, მ.: ევროპული სისხლის სამართალი, თბილისი, 2010;
- ფირცხალაშვილი, ა.: სოციალური სამართლიანობა, ახალი წესრიგი 21-ე საუკუნის მსოფლიოსათვის, ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <http://european.ge/socialurisamartlianoba-axali-tsesrigi-xxi-saukunis-msopliosatvis/> (უკანასკნელად ნანახია 2018 წლის 30 მაისს);
- ფირცხალაშვილი, ა.: ადამიანის უფლებათა უნივერსალურობის თეორია, #2(41)' სამეცნიერო

- შურნალი მართლმსაჯულება და კანონი, თბილისი, 2014;
- ჯიშკარიანი, ბ.: ევროპული სისხლის სამართალი (ევროკავშირის ფარგლებში), თბილისი, 2013;
- ჭიჭილაძე, ე.: პოლიტიკური იდეოლოგიები: შესავალი კურსი, მე-3 გამოცემა, ლოგოს პრესი, 2004.

3. ნორმატიული მასალა:

- Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms 2013;
- Draft revised agreement on the accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms;
- Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (The Reform Treaty) 2007;
- TFEU (Treaty on the Functioning of the European Union) 2007;
- Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention 2004;
- TEU Treaty (Treaty on the European Union) (Maastricht Treaty) 1992;
- European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms 1950.

4. მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებები:

- Opinion 2/13 pursuant to Article 218(11) TFEU — Draft international agreement — Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms — Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties, [2014];
- Melloni v. Ministerio Fiscal, C-399/11, [2013];
- Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities, C-402/05 P and C-415/05 P, [2008];
- Kingdom of Spain v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, C-145/04, [2006];
- Pupino v Italy, C-105/03 [2005];
- Mangold-Urteil, C-144/04 [2005];
- Opinion 2/94 Re European Convention on Human Rights [1996];
- Johannes Peter v Hauptzollamt Regensburg, C-290/91 [1993];
- Opinion of the Court of justice 14 December 1991, Opinion 1/91;
- Nakajima v Council of the European Union, C-69/89 [1991];
- Commission v Germany, C-58/89 [1991];
- Sevince v Staatssecretaris van Justitie, C-192/89 [1990];
- Gerda Kloppenburg v Finanzamt Leer, C-70/83 [1984];
- AM & S Europe Limited v Commission of the European Communities,

- C-155/79 [1982];
- Hauer v. Land Rheinland-Pfalz, C-44/79 [1979];
- Defrenne v. Société Anonyme Belge de Navigation Aérienne Sabena, C-149/77 [1978];
- Enka BV v Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen Arnhem, C-38/77 [1977];
- Bresciani v Amministrazione Italiana delle Finanze, C-87/75 [1976];
- Rutili v. Minister for the Interior, C-36/75 [1975];
- Nold v. Commission, C-4/73, [1974];
- Haegeman v Belgium, C-181/73 [1974];
- Commission v Italy, C-39/72 [1973];
- NV Granaria Graaninkoopmaatschappij v Produktschap voor Veevoeder, C-18/72 [1972].
- Hauptzollamt Hamburg-Oberelbe v Firma Paul G. Bollmann, C-40/69 [1970];
- Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhrund Vorratsstelle Getreide, C-11/70, [1970];
- Stauder v. Ulm, C-29/69, [1969];
- Sgarlata and Others v Commission of the EEC, C-40/64, [1965];
- Costa v. ENEL, C-6/64, [1964];
- Stork v. ECSC High Authority, C-1/58, [1959];
- Geitling v. ECSC High Authority, C-2/56, [1957].

5. მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გენერალური ადვოკატის მოსაზრება:

- View of Advocate General Kokott, opinion procedure 2/13, 2014 – ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=160929&doclang=EN> (უკანასკნელად ნანახია: 07.01.2018).

6. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლის გადაწყვეტილებები:

- Al-Skeini v. United Kingdom, No. 55721/07, Grand Chamber, [2011];
- M.S.S. v. Belgium and Greece, no. 30696/09, Grand Chamber, [2011];
- Bosphorus Hava Yolları Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v Ireland, No. 45036/98, Grand Chamber, [2005];
- Matthews v The United Kingdom, No. 24833/94, Grand Chamber, [1999];
- Waite & Kennedy v. Germany, No. 26083/94, Grand Chamber, [1999];
- Beer & Regan v. Germany, No. 28934/95, Grand Chamber, [1999];
- M. & Co. v. Federal Republic of Germany, No. 13258/87, European Commission of Human Rights, [1990];
- Confédération Française Démocratique du Travail v. the European Communities, No. 8030/77, European Commission of Human Rights, [1978].

7. ადამიანის უფლებათა ევროპული კომისიის გადაწყვეტილება:

- Matthews v. The United Kingdom, no. 24833/94, [1997].

8. გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები:

- BVerfGE 73, 339 2 BvR 197/83 Solange II;
- BVerfGE 37, 271 2 BvL 52/71 Solange I.

9. იტალიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება:

- Frontini v. Ministero delle Finanze, C-232/8927 [1973].

10. სხვა აქტები:

- Draft explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 2013 – ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1\(2013\)008rev2_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1(2013)008rev2_EN.pdf) (უკანასკნელად ნანახია: 07.01.2018);
- Joint communication from Presidents Costa and Skouris, 2011 - ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-02/cedh_cjue_english.pdf (უკანასკნელად ნანახია: 07.01.2018);
- ევროპული საბჭოს ტამპერეს 1999 წლის 15-16 ოქტომბრის სამიტის ოქმი - ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (უკანასკნელად ნანახია: 07.01.2018);
- ევროპული საბჭოს კოლოგნეს 1999 წლის 3-4 ივნისის სამიტის ოქმი - ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_en.htm#an6 (უკანასკნელად ნანახია: 07.01.2018);
- Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights, O.J. C 303/02;
- Memorandum on the accession of the European Communities to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (adopted by the Commission on 4 April 1979), ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <http://aei.pitt.edu/6356/4/6356.pdf> (უკანასკნელად ნანახია: 07.01.2018);
- Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission, 1977, ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: http://WWW.cvce.eu/en/obj/joint_declaration_by_the_european_parliament_council_and_the_commission_concerning_the_protection_of_fundamental_rights_and_the_echr_luxembourg_5_april_1977-en-9b6086c8-9763-4355-bf66-3699f1d78b79.html (უკანასკნელად ნანახია: 07.01.2018);

07.01.2018);

- The protection of fundamental rights as Community law is created and developed (Report of the Commission of 4 February 1976 submitted to the European Parliament and the Council), ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <http://aei.pitt.edu/5377/1/5377.pdf> (უკანასკნელად ნანახია: 07.01.2018);
- Public Hearing on “Accession to the European Convention on Human Rights (ECHR): Stocktaking after the ECJ’s Opinion and way forward” European Parliament’s Committee on Constitutional Affairs, 20 April 2016, The EU Accession to the ECHR after Opinion 2/13: Reflections, Solutions and the Way Forward, ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/104503/EP%20Hearing%20Contribution%20MoranoFoadi%20Andreadakis%20April%202016.pdf>, (უკანასკნელად ნანახია: 08.01.2018).

11. გამოყენებული ელექტრონული წყაროები:

- http://www.echr.coe.int/Documents/InterStates_applications_ENG.pdf (უკანასკნელად ნანახია: 07.01.2018);
- <http://european.ge/proevropuli-sazogadoeba-evropuli-solidarobis-gareshe/> (უკანასკნელად ნანახია: 07.01.2018).

და ნ ა რ თ ე ბ ი

დანართი N1 - ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციაზე ევროპული კავშირის მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტი

პრეამბულა

ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის მაღალი ხელშემკვრელი მხარეები, რომელსაც ხელი მოეწერა 1950 წლის 4 ნოემბერს რომში (შემდგომში - კონვენცია), რომლებიც არიან ევროპის საბჭოსა და ევროპული კავშირის წევრი სახელმწიფოები,

მხედველობაში იღებენ რა კონვენციის 59-ე მუხლის მე-2 პარაგრაფს;

მიიჩნევენ, რომ ევროპული კავშირი დაფუძნებულია ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების პატივისცემაზე; თვლიან, რომ ნებისმიერ პირს, არასამთავრობო ორგანიზაციას, ან ფიზიკურ პირთა ჯგუფს უნდა გააჩნდეს უფლება ევროპული კავშირის სამართლებრივი აქტზე, ქმედებაზე, ან უმოქმედობაზე საგარეო კონტროლის განხორციელების მიზნით მიმართოს ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს (შემდგომში - სასამართლო);

ითვალისწინებენ რა, რომ ევროპული კავშირის სპეციფიკური სამართლებრივი წესრიგიდან გამომდინარე, რომელიც არ არის სახელმწიფო, მისი მიერთება კონვენციის სისტემაში საერთო შეთანხმების საფუძველზე საჭიროებს ცალკეული ცვლილებების განხორციელებას, თანხმდებიან შემდეგზე:

მუხლი 1 - მიერთების მასშტაბი და კონვენციის 59-ე მუხლში ცვლილების განხორციელება

1. ევროპული კავშირი უფლებამოსილია მიუერთდეს კონვენციას, კონვენციის პირველ დამატებით პროტოკოლსა და მეექვსე დამატებით პროტოკოლს.
2. კონვენციის 59-ე მუხლის მე-2 პარაგრაფში შევიდეს ცვლილება და ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:
 - a. ევროპული კავშირი უფლებამოსილია მიუერთდეს კონ-

ვენციას და მის დამატებით პროტოკოლებს. დამატებით პროტოკოლებზე ევროპული კავშირის მიერთება mutatis mutandis რეგულირდება პირველ დამატებითი პროტოკოლის მე-6 მუხლით, მეოთხე დამატებითი პროტოკოლის მე-7 მუხლით, მე-6 დამატებითი პროტოკოლის მე-7-მე-9 მუხლებით, მე-7 დამატებითი პროტოკოლის მე-8-მე-10 მუხლებით, მე-12 დამატებითი პროტოკოლის მე-4-მე-6 მუხლებით და მე-13 დამატებითი პროტოკოლის მე-6-მე-8 მუხლებით.

- b. ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციაზე ევროპული კავშირის მიერთების შესახებ შეთანხმება კონვენციის განუყოფელი ნაწილია.“
3. კონვენციასა და მის დამატებით პროტოკოლებზე მიერთება ევროპულ კავშირს ვალდებულებას აკისრებს მხოლოდ მისი ინსტიტუტების, ორგანოების, სამსახურების, ან სააგენტოების, ან მისი სახელით მოქმედი პირების ქმედებებთან, უმოქმედობასთან და სამართლებრივ აქტებთან მიმართებაში. კონვენცია, ან მისი დამატებითი პროტოკოლი არ უნდა განიმარტოს იმგვარად, რომ ევროპულ კავშირის მოეთხოვოს ისეთი ქმედების განხორციელება, ან სამართლებრივი აქტის მიღება, რომლის კომპეტენცია მას ევროპული კავშირის სამართლის შესაბამისად არ გააჩნია.
4. კონვენციის, მისი დამატებითი პროტოკოლებისა და ამ შეთანხმების მიზნებისთვის, ევროპული კავშირის წევრი სახელმწიფოს ორგანოების, ან მისი სახელით მოქმედი პირის სამართლებრივი აქტი, მოქმედება, ან უმოქმედობა უნდა განეკუთვნებოდეს ამ წევრი სახელმწიფოს პასუხისმგებლობას იმ შემთხვევაში, თუ ასეთი სამართლებრივი აქტის მიღება, მოქმედების განხორციელება, ან უმოქმედობა განაპირობა წევრი სახელმწიფოს მიერ ევროპული კავშირის სამართლის, მათ შორის ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულებისა და ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილებების იმპლემენტაციამ. ეს არ გამორიცხავს ევროპული კავშირის როგორც თანამოპასუხის პასუხისმგებლობას ასეთი სამართლებრივი აქტის მიღებისთვის, მოქმედების განხორციელებისთვის, ან უმოქმედობისთვის კონვენციის 36-ე მუხლის მე-4 პარაგრაფისა და ამ შეთანხმების მე-3 მუხლის შესაბამისად.

5. ტერმინები:

- „სახელმწიფო“, „სახელმწიფოები“ „ხელშემკვრელი სახელმწიფოები“, რომლებიც ნახსენებია კონვენციის მე-10 მუხლის პირველ პარაგრაფში და მე-17 მუხლში, აგრეთვე, პირველი დამატებითი პროტოკოლის პირველ და მე-2 მუხლებში, მე-6 დამატებითი პროტოკოლის მე-6 მუხლში, მე-7 დამატებითი პროტოკოლის მე-3 მუხლის, მე-4 მუხლის პირველ და მე-2 პარაგრაფებში, მე-7 მუხლში, მე-12 დამატებითი პროტოკოლის მე-3 მუხლში და მე-13 დამატებითი პროტოკოლის მე-5 მუხლში, გამოიყენება ევროპულ კავშირთან როგორც კონვენციის არასახელმწიფო ხელშემკვრელ მხარესთან მიმართებაში;
 - „ეროვნული სამართალი“, „სახელმწიფოს ადმინისტრაცია“, „ეროვნული კანონები“, „ეროვნული ხელისუფლება“, „შიდასახელმწიფოებრივი“, რომლებიც ნახსენებია კონვენციის მე-7 მუხლის პირველ პარაგრაფში, მე-11 მუხლის მე-2 პარაგრაფში, მე-12 მუხლში, მე-13 მუხლში და 35-ე მუხლში პირველ პარაგრაფში, mutatis mutandis უნდა იქნეს გაგებული ევროპული კავშირის შიდასამართლებრივ წესრიგთან, როგორც კონვენციის არასახელმწიფო ხელშემკვრელ მხარესთან, მის ინსტიტუტებთან, ორგანოებთან, სააგენტოებთან ან სამსახურებთან მიმართებაში;
 - „ეროვნული უსაფრთხოება“, „ქვეყნის ეკონომიკური კეთილდღეობა“, „ტერიტორიული მთლიანობა“, ან „ხალხის სიცოცხლე“, რომლებიც ნახსენებია კონვენციის მე-6 მუხლის პირველ პარაგრაფში, მე-8 მუხლის მე-2 პარაგრაფში, მე-10 მუხლის მე-2 პარაგრაფში, მე-11 მუხლის მე-2 პარაგრაფში და მე-15 მუხლის პირველ პარაგრაფში, აგრეთვე, მე-4 დამატებითი პროტოკოლის მე-2 მუხლის მე-3 პარაგრაფში და მე-7 დამატებითი პროტოკოლის პირველი მუხლის მე-2 პარაგრაფში, ევროპული კავშირის წინააღმდეგ წარმოებულ სამართალწარმოებაში, ან სამართალწარმოებაში, სადაც ევროპული კავშირის თანამოპასუხეა, განხილულ უნდა იქნეს, რომ იგი ეხება მხოლოდ კავშირის წევრ სახელმწიფოში არსებულ სიტუაციას, მიუხედავად იმისა საქმე იქნება ინდივიდუალური, თუ კოლექტიური;
6. „ყველა თავიანთი იურისდიქციის ფარგლებში“, რომელიც მოცემულია კონვენციის პირველ მუხლში, მიუთითებს

პირებზე მაღალი ხელშემკვრელი მხარის ტერიტორიაზე, რომელიც ევროპულ კავშირთან მიმართებაში გაგებული უნდა იქნეს იმგვარად, რომ ეხება პირებს ევროპული კავშირის წევრი სახელმწიფოების ტერიტორიაზე, რომელზეც ვრცელდება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება და ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულება. იქიდან გამომდინარე, რომ ეს სიტყვები მიუთითებს მაღალი ხელშემკვრელი მხარის ტერიტორიის გარეთ მყოფ პირზეც, იგი გაგებულ უნდა იქნეს ევროპულ კავშირთან მიმართებაშიც, როდესაც ასეთი პირის უფლების სავარაუდო დარღვევისთვის პასუხისმგებლობა განეკუთვნება იმ მაღალ ხელშემკვრელ მხარეს, რომელიც არ არის სახელმწიფო.

7. სიტყვები „ქვეყანა“, „სახელმწიფო ტერიტორია“, რომლებიც ნახსენებია კონვენციის მე-5 მუხლის პირველ პარაგრაფში და მე-4 დამატებითი პროტოკოლის მე-2 მუხლის მე-2 პარაგრაფში, „სახელმწიფო ტერიტორია“, რომელიც მოცემულია მე-4 დამატებითი პროტოკოლის მე-2 მუხლის პირველ პარაგრაფში და მე-7 დამატებითი პროტოკოლის პირველი მუხლის პირველ პარაგრაფში, ევროპულ კავშირთან მიმართებაში მიუთითებს ევროპული კავშირის წევრი სახელმწიფოს ტერიტორიაზე, რომელზეც ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულება და ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება ვრცელდება.
8. კონვენციის 59-ე მუხლის მე-5 პარაგრაფში შეტანის იქნეს ცვლილება და ჩამოყალიბდეს შემდეგნაირად:

„5. ევროპის საბჭოს გენერალური მდივანი ატყობინებს ევროპის საბჭოს ყველა წევრ სახელმწიფოს და ევროპულ კავშირს კონვენციის ძალაში შესვლის შესახებ, იმ მაღალ ხელშემკვრელ მხარეთა თაობაზე, რომელთაც მოახდინეს მისი რატიფიცირება, ან მასზე მიერთება, და რატიფიცირებისა და მიერთების ყველა სიგელის დეპონირების შესახებ, რაც შეიძლება განხორციელდეს შემდგომში.“

მუხლი 2 - დათქმები კონვენციასა და მის დამატებით პროტოკოლებზე

1. ევროპული კავშირი უფლებამოსილია ამ შეთანხმების ხელმოწერისას, ან მისი დებულებების ფარგლებში ვალდებულების დაკისრების შესახებ თანხმობის გამოსატვისას ამ შეთანხმების მე-10 მუხლის საფუძველზე გააკეთოს დათქმა კონვენციასა და მის დამატებით პროტოკოლზე კონვენციის 57-ე მუხლის შესაბამისად.
2. კონვენციის 57-ე მუხლის პირველ პარაგრაფში შეტანილი იქნეს ცვლილება და ჩამოყალიბდეს რედაქციით:

„1. ამ კონვენციის ხელმოწერის, ან რატიფიცირების სიგელის დეპონირებისას, ნებისმიერ სახელმწიფოს შეუძლია გააკეთოს დათქმა კონვენციის რომელიმე კონკრეტული დებულების მიმართ, თუ მის ტერიტორიაზე ამ დროს მოქმედი რომელიმე კანონი არ შეესაბამება ამ დებულებას. ევროპული კავშირი უფლებამოსილია კონვენციაზე მიერთებისას გააკეთოს დათქმა კონვენციის რომელიმე კონკრეტული დებულების მიმართ, თუ ევროპული კავშირის რომელიმე კანონი, რომელიც ძალაშია შესული, არ შეესაბამება ამ დებულებას. ზოგადი ხასიათის დათქმები ამ მუხლით დაუშვებელია.“

მუხლი 3 - თანამოპასუხის მექანიზმი

1. კონვენციის 36-ე მუხლში განხორციელდეს ცვლილება და ჩამოყალიბდეს შემდეგნაირად:
 - a. კონვენციის 36-ე მუხლის სათაური შეიცვალოს შემდეგნაირად: „მესამე მხარის ჩამრთვა და თანამოპასუხე“;
 - b. კონვენციის 36-ე მუხლის მე-3 პარაგრაფს დაემატოს შემდეგი შინაარსის მე-4 პარაგრაფი:

„4. ევროპული კავშირი, ან ევროპული კავშირის წევრი სახელმწიფო შესაძლებელია სასამართლოს გადაწყვეტილებით სამართალწარმოებაში გახდეს თანამოპასუხე იმ გარემოებების არსებობის შემთხვევაში, რომლებიც მითითებულია ადამიანის ძირითად უფლებათა და

თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციაზე ევროპული კავშირის მიერთების შესახებ შეთანხმებაში. თანამოქალაქე საქმეში მხარეა. განაცხადის დასაშვებობა უნდა შეფასდეს სამართალწარმოებაში თანამოქალაქის მონაწილეობის გარეშე.

2. როდესაც ინდივიდუალური განაცხადი წარდგენილია კავშირის ერთი, ან რამდენიმე წევრი სახელმწიფოს წინააღმდეგ, კავშირს შესაძლებელია სამართალწარმოებაში კონვენციის სავარაუდო დარღვევის შესახებ სასამართლოს ცნობის საფუძველზე მიენიჭოს თანამოქალაქის სტატუსი, თუ არსებობს ვარაუდი, რომ ევროპული კავშირის სამართალი, მათ შორის გადაწყვეტილებები, რომლებიც მიღებულია ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულებისა და ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების საფუძველზე, არღვევს კონვენციითა და იმ პროტოკოლებით გათვალისწინებულ უფლებებს, რომელსაც კავშირი მიუერთდა და ასეთი დარღვევის თავიდან აცილება შესაძლებელი იყო კავშირის სამართლით ნაკისრი ვალდებულების შესრულების გარეშე;
3. როდესაც ინდივიდუალური განაცხადი წარდგენილია კავშირის წინააღმდეგ, კავშირის წევრ სახელმწიფოებს შესაძლებელია სამართალწარმოებაში კონვენციის სავარაუდო დარღვევის შესახებ სასამართლოს ცნობის საფუძველზე მიენიჭოს თანამოქალაქის სტატუსი, თუ არსებობს ვარაუდი, რომ ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულება, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება და ნებისმიერი სხვა მსგავსი სამართლებრივი სტატუსის მქონე აქტი არღვევს კონვენციითა და იმ პროტოკოლებით გათვალისწინებულ უფლებებს, რომელსაც კავშირი მიუერთდა და ასეთი დარღვევის თავიდან აცილება შეიძლებოდა მხოლოდ ამ ინსტრუმენტებით ნაკისრი ვალდებულების უგულვებელყოფით.
4. როდესაც ინდივიდუალური განაცხადი მიმართულია ევროპული კავშირისა და ერთი, ან ერთზე მეტი წევრი სახელმწიფოს წინააღმდეგ და ორივეს ამის შესახებ ეცნობა, მოქალაქის სტატუსი შესაძლებელია შეიცვალოს თანამოქალაქით, თუ არსებობს ამ მუხლის მე-2 და მე-3 პარაგრაფებით დადგენილი პირობები.

5. მაღალ ხელშემკვრელ მხარეს თანამოპასუხეს სტატუსი მიენიჭება სასამართლოს მოწვევაზე თანხმობის გამოხატვის საფუძველზე, ან მისი თხოვნის შესაბამისად სასამართლოს გადაწყვეტილებით. როდესაც ხორციელდება მაღალი ხელშემკვრელი მხარის მოწვევა თანამოპასუხის სტატუსის მინიჭების მიზნით და როდესაც განიხილება მისი თხოვნა თანამოპასუხის სტატუსის მინიჭების შესახებ, სასამართლო შეაფასებს არის თუ არა მაღალი ხელშემკვრელი მხარის მიერ წარმოდგენილი მიზეზები დამაჯერებელი, დაკმაყოფილებული ამ მუხლის მე-2 და მე-3 პარაგრაფებით დადგენილი პირობები.

6. სამართალწარმოებაში, სადაც ევროპული კავშირი თანამოპასუხეა, თუ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ ამ მუხლის მე-2 პარაგრაფის შესაბამისად არ შეფასებულა ევროპული კავშირის სამართლის ნორმის შესაბამისობა კონვენციით, ან იმ დამატებითი პროტოკოლით გათვალისწინებულ უფლებებთან, რომელსაც ევროპული კავშირი მიუერთდა, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ასეთი შეფასებისთვის მიეცემა გონივრული ვადა და მხოლოდ ამის შემდეგ წარადგენენ მხარეები სასამართლოში მოსაზრებებს. ევროპული კავშირი უზრუნველყოფს, რომ ასეთი შეფასება განხორციელდება სწრაფად და იმგვარად, რომ სასამართლოს წინაშე არსებული სამართალწარმოების გაჭიანურებას არ გამოიწვევს. ამ პარაგრაფს სასამართლოს უფლებამოსილებაზე გავლენა არ გააჩნია.

7. თუ სამართალწარმოებაში იმ მაღალ ხელშემკვრელ მხარეს, რომელსაც მინიჭებული აქვს თანამოპასუხის სტატუსი, დაუდგინდა დარღვევა, მოპასუხესა და თანამოპასუხეს ასეთი დარღვევისთვის პასუხისმგებლობა ერთობლივად დაეკისრებათ, თუ სასამართლო მოპასუხისა და თანამოპასუხის მიერ წარმოდგენილი მიზეზებისა და აპლიკანტის მხედველობაში მიღების საფუძველზე არ მიიღებს გადაწყვეტილებას ერთი რომელიმე მხარისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრების თაობაზე.

8. ეს მუხლი გამოიყენება იმ ინდივიდუალურ განაცხადებთან მიმართებაში, რომლებიც წარდგენილია ამ შეთანხმების ძალაში შესვლის შემდეგ.

მუხლი 4 - მხარეთაშორისი დავები

1. კონვენციის 29-ე მუხლის მე-2 პარაგრაფის პირველ წინადადებაში შეტანილ იქნეს ცვლილება და ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„პალატა იღებს გადაწყვეტილებას 33-ე მუხლის თანახმად წარდგენილ მხარეთაშორის განაცხადთა დასაშვებობისა და არსებითი მხარის შესახებ“.

2. კონვენციის 33-ე მუხლის სათაური შეიცვალოს და ჩამოყალიბდეს შემდეგნაირად: „მხარეთაშორისი დავები“.

მუხლი 5 - კონვენციის 35-ე და 55-ე მუხლების ინტერპრეტაცია

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოში სამართალწარმოება არ განიხილება, როგორც კონვენციის 35-ე მუხლის მე-2 პარაგრაფის „b“ ქვეპარაგრაფის მიზნებისთვის დავის საერთაშორისო გამოძიება, ან მოგვარება, ხოლო 55-ე მუხლის მიზნებისთვის დავის გადაწყვეტის სხვა საშუალება.

მუხლი 6 - მოსამართლეთა არჩევა

1. ევროპული პარლამენტი ხმის მიცემის უფლებით მონაწილეობს ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასსამბლეის იმ სხდომებში, რომლებშიც ასსამბლეა ახორციელებს საკუთარ ფუნქციებს კონვენციის 22-ე მუხლის შესაბამისად მოსამართლეების არჩევასთან დაკავშირებით. ევროპული პარლამენტის დელეგაციის წევრთა რაოდენობა იმ სახელმწიფოს დელეგაციის წევრთა რაოდენობის იდენტურია, რომელიც ევროპის საბჭოს სტატუტის 26-ე მუხლის შესაბამისად, უფლებამოსილია ჰყავდეს ყველა მეთი წარმომადგენელი.

2. საპარლამენტო ასსამბლეის სხდომებში და მის რელევანტურ ორგანოებში ევროპული პარლამენტის წარმომადგენლების მონაწილეობის, ხმის მიცემის პროცედურები და წესები განისაზღვრება ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასსამბლეის მიერ ევროპულ პარლამენტთან თანამშრომლობით.

მუხლი 7 - ევროპული კავშირის მონაწილეობა ევროპის საბჭოს

მინისტრთა კომიტეტის შეხვედრებში

1. კონვენციის 54-ე მუხლის შეიცვალოს და ჩამოყალიბდეს შემდეგნაირად:

„მუხლი 54 - მინისტრთა კომიტეტის უფლებამოსილებები

1. კონვენციის პროტოკოლები მინისტრთა კომიტეტის მიერ მიიღება.
 2. ამ კონვენციის არც ერთი დებულება არ ხელყოფს მინისტრთა კომიტეტისათვის ევროპის საბჭოს წესდებით მინიჭებულ უფლებამოსილებას.“
2. ევროპული კავშირის უფლებამოსილია ხმის მიცემის უფლებით მონაწილეობა მიიღოს ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის შეხვედრებში, როდესაც ეს უკანასკნელი გადაწყვეტილებას იღებს კონვენციის 26-ე მუხლის მე-2 პარაგრაფის, 39-ე მუხლის მე-4 პარაგრაფის, 46-ე მუხლის მე-2-მე-5 პარაგრაფების, 47-ე მუხლისა და 54-ე მუხლის პირველი პარაგრაფის შესაბამისად.
3. ნებისმიერი სხვა ინსტრუმენტის, ან ტექსტის მიღებამდე, რომელიც უკავშირდება:
 - კონვენციას, ან კონვენციის დამატებით პროტოკოლს, რომლის ხელშემკვრელი მხარე ევროპული კავშირია და მიმართულია სასამართლისადმი, ან კონვენციის, ან დამატებითი პროტოკოლის ყველა მაღალი ხელშემკვრელი მხარისადმი;
 - მინისტრთა კომიტეტის გადაწყვეტილებებს, რომლებიც მითითებულია ამ მუხლის მე-2 პარაგრაფში; ან
 - გადაწყვეტილებებს ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასსამბლეის მიერ მოსამართლეთა კანდიდატების შერჩევის თაობაზე კონვენციის 22-ე მუხლის შესაბამისად, მინისტრთა კომიტეტმა კონსულტაცია უნდა აწარმოოს ევროპულ კავშირთან. ეს უკანასკნელი მხედველობაში იღებს ევროპული კავშირის მიერ გამოსატულ მოსაზრებას.
4. ევროპული კავშირისა და მისი წევრი სახელმწიფოების მიერ ხმის მიცემის უფლების გამოყენებამ არ უნდა ხელყოფს მინისტრთა კომიტეტის მიერ კონვენციის 39-ე და 46-ე

მუხლების საფუძველზე საკუთარი საზედამხედველო ფუნქციების განხორციელების ეფექტიანობა. კერძოდ, ეს წესი ვრცელდება შემთხვევებზე:

- a. როდესაც საქმეებში, რომლებშიც მინისტრთა კომიტეტი ზედამხედველობას უწევს მხოლოდ ევროპული კავშირის მიერ, ან ევროპული კავშირისა და მისი ერთი, ან ერთზე მეტი წევრი სახელმწიფოების მიერ ვალდებულების ერთობლივად შესრულებას, ევროპული კავშირის ხელშეკრულებებიდან გამომდინარეობს, რომ ევროპული კავშირი და მისი წევრი სახელმწიფოები პოზიციებს გამოხატავენ და ხმას აძლევენ კოორდინაციულად. გადაწყვეტილებების აღსრულებასა და დავების მშვიდობიან მოგვარებაზე ზედამხედველობის თაობაზე მინისტრთა კომიტეტის წესები მიღებულ უნდა იქნეს იმგვარად, რომ უზრუნველყოს ასეთ შემთხვევებში მინისტრთა კომიტეტის მიერ საკუთარი ფუნქციების ეფექტიანად განხორციელება.
- b. როდესაც მინისტრთა კომიტეტი ზედამხედველობას უწევს სხვა ხელშემკვრელი მხარის და არა ევროპულ კავშირის მიერ ვალდებულების შესრულებას, ევროპული კავშირის ხელშეკრულებების შესაბამისად ევროპული კავშირის წევრ სახელმწიფოებს უფლება აქვთ გამოხატონ თავიანტი პოზიცია და თავისუფლად განახორციელონ ხმის მიცემის უფლება.

მუხლი 8 - ევროპული კავშირის მონაწილეობა კონვენციასთან დაკავშირებულ ხარჯებში

1. ევროპული კავშირი გადაიხდის ყოველწლიურ კონტრიბუციას, რომელიც დაკავშირებულია იქნება კონვენციის ფუნქციონირების ხარჯებთან. ყოველწლიური კონტრიბუცია გადახდა განხორციელდება სხვა მაღალი ხელშემკვრელი მხარეების კონტრიბუციასთან ერთად. მისი ოდენობა შეადგენს ევროპის საბჭოს ორდინარულ ბიუჯეტში წინა კალენდარული წლის განმავლობაში იმ სახელმწიფოს მიერ გადახდილი კონტრიბუციის 34%-ს, რომელმაც ყველაზე მაღალი ოდენობის კონტრიბუცია განახორციელა.
 - a. თუ ევროპის საბჭოს ბიუჯეტში კონვენციის სისტემის ფუნქციონირებისთვის საჭირო საშუალო ხარჯი არსებითად შეიცვლება და ყოველ ორ თანმიმდევრულ

- წელიწადში, რეალურ ციფრებზე დაყრდნობით გამოთვლილ პროცენტსა და მიერთების შესახებ პირველ პარაგრაფში მითითებულ პროცენტს შორის განსხვავება იქნება 2.5%-ზე მეტი, პირველ პარაგრაფში მითითებული პროცენტის ხელახალი განსაზღვრა განხორციელდება ევროპული კავშირისა და ევროპის საბჭოს შეთანხმებით.
- b. ამ პარაგრაფის მიზნებისთვის, მხედველობაში არ მიიღება პროცენტის ცვლილება, რომელიც არის კონვენციის სისტემის ფუნქციონირებისთვის საჭირო ორდინარული ბიუჯეტის ფარგლებში განეული ხარჯების შემცირების შედეგი იმ წელთან შედარებით, როდესაც ევროპული კავშირი კონვენციას მიუერთდა.
 - c. პროცენტი, რომელიც გამომდინარეობს 2a პარაგრაფის ცვლილებიდან შესაძლებელია აგრეთვე შეიცვალოს ამ პარაგრაფის შესაბამისად.
2. ამ მუხლის მიზნებისთვის, სიტყვები „ხარჯები, რომლებიც უკავშირდება კონვენციის ფუნქციონირებას“ მიუთითებს ხარჯების სრულ ოდენობას, რომელიც ეხება:
 - a. სასამართლოს;
 - b. სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულებაზე ზედამხედველობას;
 - c. ფუნქციონირებას, როდესაც კონვენციის ფარგლებში მინისტრთა კომიტეტი, ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასსამბლეა და გენერალური მდივანი ახორციელებს ფუნქციებს, გაიზრდება 15%-ით, რათა აისახოს ადმინისტრაციული დატვირთვის ხარჯები.
 3. ამ მუხლის პრაქტიკული განხორციელება შესაძლებელია განისაზღვროს ევროპული კავშირისა და ევროპის საბჭოს შეთანხმებით.

მუხლი 9 - სხვა შეთანხმებებთან მიმართება

1. ევროპული კავშირი საკუთარი შეზღუდული კომპეტენციის ფარგლებში პატივს სცემს:
 - a. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს სამართალწარმოებაში მონაწილე პირების შესახებ ევროპული შეთანხმების (EST No 161) 1-ელ-მე-6 მუხლებს;

- b. ევროპის საბჭოს იმუნიტეტისა და პრივილეგიების შესახებ 1949 წლის 2 სექტემბრის საერთო შეთანხმების (EST No 2) 1-ელ-მე-19 მუხლებს და მისი 1952 წლის 6 ნოემბრის პროტოკოლის (EST No 10) მე-2-მე-6 მუხლებს იმ ფარგლებში, რამდენადაც ისინი რელევანტურია კონვენციის მოქმედებისთვის;
 - c. ევროპის საბჭოს იმუნიტეტებისა და პრივილეგიების შესახებ 1996 წლის 5 მარტის საერთო შეთანხმების მე-6 პროტოკოლის (EST No 162) 1-ელ-მე-6 მუხლებს.
2. პირველ პარაგრაფში მითითებული შეთანხმებებისა და პროტოკოლების გამოყენების მიზნისთვის, თითოეულის ხელშემკვრელი მხარე ევროპულ კავშირს იმგვარად მოეპყრობა როგორც ასეთი შეთანხმების, ან პროტოკოლის ხელშემკვრელ მხარეს.
 3. პირველ პარაგრაფში მითითებულ ნებისმიერ შეთანხმებაში, ან პროტოკოლში ცვლილების განხორციელებამდე ევროპულ კავშირთან კონსულტაცია სავალდებულოა.
 4. პირველ პარაგრაფში მითითებულ შეთანხმებებთან და პროტოკოლებთან მიმართებაში ევროპის საბჭოს გენერალური მდივანი ევროპულ კავშირს აცნობებს:
 - a. ნებისმიერი ხელმოწერის თაობაზე;
 - b. რატიფიკაციის, დამტკიცების, მოწონების, ან მიერთების ინსტრუმენტის დეკონირების თაობაზე;
 - c. ამ შეთანხმებისა და პროტოკოლების რელევანტური დებულებების შესაბამისად ძალაში შესვლის ნებისმიერი თარიღის შესახებ;
 - d. ნებისმიერი სხვა აქტის, ნოტიფიკაციის, ან კომუნიკაციის შესახებ, რომელიც უკაშირდება ამ შეთანხმებებსა და პროტოკოლებს.

მუხლი 10 - ხელმოწერა და ძალაში შესვლა

1. ამ შეთანხმების ხელმოსაწერად გახსნის დღიდან კონვენციის მაღალი ხელშემკვრელი მხარეები და ევროპული კავშირი უფლებამოსილნი არიან საკუთარი თანხმობა ვალდებულების დაკისრების შესახებ გამოხატონ:

- a. ხელმოწერით, რატიფიკაციის, დამტკიცების, ან მოწონების შესახებ დათქმის გარეშე;
 - b. რატიფიკაციის, დამტკიცების, ან მოწონების შესახებ დათქმის შესახებ ხელმოწერით, რომელსაც მოჰყვება რატიფიკაცია, დათანხმება, ან მოწონება.
2. რატიფიკაციის, დამტკიცების, ან მოწონების შესახებ ინსტრუმენტი დეპონირდება ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანთან.
 3. ეს შეთანხმება ძალაში შევა სამთვიანი პერიოდის ამოწურვის მომდევნო თვის პირველ დღეს, როდესაც პირველი პარაგრაფის შესაბამისად კონვენციის ყველა მაღალი ხელშემკვრელი მხარე და ევროპული კავშირი გამოხატავენ თანხმობას ამ შეთანხმების სავალდებულოდ გამოცხადების შესახებ წინა პარაგრაფებით დაგდენილი წესის შესაბამისად.
 4. ევროპული კავშირი კონვენციის, მისი პირველი დამატებითი პროტოკოლისა და მე-9 დამატებითი პროტოკოლის მხარე გახდება ამ შეთანხმების ძალაში შესვლის დღიდან.

მუხლი 11 - დათქმები

ამ შეთანხმების დებულებებთან მიმართებაში დათქმების გაკეთება დაუშვებელია.

მუხლი 12 - შეტყობინება

ევროპის საბჭოს გენერალური მდივანი ევროპულ კავშირსა და ევროპის საბჭოს წევრ სახელმწიფოებს ატყობინებს:

- a. ნებისმიერი ხელმოწერის თაობაზე, რატიფიკაციის, დამტკიცების, ან მოწონების შესახებ დათქმის გარეშე;
- b. რატიფიკაციის, დამტკიცების, ან მოწონების შესახებ დათქმის შესახებ ნებისმიერი ხელმოწერის შესახებ;
- c. რატიფიკაციის, დამტკიცების, ან მოწონების შესახებ ინსტრუმენტის დეპონირების თაობაზე;
- d. ამ შეთანხმების ძალაში შესვლის თაობაზე ამ შეთანხმების მე-10 მუხლის შესაბამისად;
- e. ნებისმიერი სხვა აქტის, შეტყობინების, ან კომუნიკაციის შესახებ, რომელიც უკავშირდება ამ შეთანხმებას.

დანართი N2 - ევროპული კავშირის მიერ მიერთების შესახებ შეთანხმების ხელმოწერისას გასაკეთებელი დეკლარაციის პროექტი

„კონვენციაზე მიერთების საფუძველზე, ევროპული კავშირი უზრუნველყოფს, რომ:

- იგი მოითხოვს თანამოქალაქებზე გახდეს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს წინაშე არსებულ სამართალწარმოებაში სასამართლოს მოწვევის საფუძველზე, ან საკუთარი ინიციატივით, თუ დაკმაყოფილებული იქნება მიერთების შესახებ შეთანხმების მე-3 მუხლის მე-2 პარაგრაფში დადგენილი პირობები;
- კონვენციის მაღალი ხელშემკვრელი მხარეები, რომლებიც არ არიან ევროპული კავშირის წევრი სახელმწიფოები, უფლება აქვთ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლით გათვალისწინებული პროცედურის ფარგლებში წარადგინონ განცხადებები, ან წერილობითი მოსაზრებები ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოში, აგრეთვე ასეთი უფლება გააჩნიათ იმ შემთხვევაშიც, როდესაც ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს აფასებს ევროპული კავშირის სამართლის ნორმის კონვენციასთან შესაბამისობას, მიერთების შესახებ შეთანხმების მე-3 მუხლის მე-6 პარაგრაფის შესაბამისად.“

დანართი N3 - გადაწყვეტილებების აღსრულებასა და დავების მშვიდობიან მოგვარებაზე შედამხედველობის თაობაზე მინისტრთა კომიტეტის პროცედურაში ცვლილების შეტანის შესახებ პროექტი

„წესი 18 - გადაწყვეტილებების აღსრულება და დავების მშვიდობიანი მოგვარება იმ საქმეებზე, რომლებშიც ევროპული კავშირი მხარეა

1. მინისტრთა კომიტეტის მიერ ამ პროცედურის მე-17 წესის (საბოლოო რეზოლუცია) ფარგლებში გადაწყვეტილება მიღებულად ჩაითვლება, თუ კენჭისყრაში მონაწილეობს სრული შემადგენლობის ოთხი მეხუთედი და მას მხარს დაუჭერს დამსწრე წევრთა ორი მესამედი.
2. მინისტრთა კომიტეტის მიერ ამ პროცედურის მე-10 (სასამართლოს გადაწყვეტილების ინტერპრეტაციის შესახებ რეფერალი) და მე-11 (დარღვევის თაობაზე წარმოება) წესების ფარგლებში გადაწყვეტილება მიღებულად ჩაითვლება, თუკი მხარს დაუჭერს კომიტეტის წევრთა სრული შემადგენლობის ერთი მეოთხედი.
3. პროცედურულ საკითხებთან, ან ინფორმაციის გამობო-ხოვასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილება მიღებულად ჩაითვლება, თუ მხარს დაუჭერს კომიტეტის წევრთა ერთი მეხუთედი.
4. ამ წესის ნორმებში ცვლილებები განხორციელდება მხოლოდ კონვენციის ყველა მაღალ შემკვრელ მხარესთან კონსენსუსის მიღების საფუძველზე.“

დანართი N4 - ევროპულ კავშირსა და X-ს [სახელმწიფო, რომელც არ არის ევროპული კავშირის წევრი] შორის დასადები ურთიერთგაგების მემორანდუმის პროექტი

1. X-ის თხოვნის საფუძველზე, ევროპული კავშირის შეეცდება არ ჩაერთოს ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის 36-ე მუხლის მე-2 პარაგრაფის შესაბამისად X-ის წინააღმდეგ არსებულ საქმეში, სადაც კონვენციის, ან მისი პროტოკოლების სავარაუდო დარღვევას შესაძლებელია იწვევდეს ევროპული კავშირის სამართლის დებულებები, მათ შორის ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულებისა და ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილებები, რომლებიც ევროპულ კავშირთან დადებული საერთაშორისო შეთანხმების შესაბამისად, X-ისთვის სავალდებულოა შესასრულებლად.
2. როდესაც ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებით X-ის მიმართ დადგინდება დარღვევა, რომელიც გამოწვეულია პირველ პუნქტში მითითებული ნორმის ბუნებით, ევროპული კავშირი X-სთან ერთად შეისწავლის, თუ რა ღონისძიებების განხორციელება არის მისთვის აუცილებელი ამ გადაწყვეტილების მიხედვით. საბოლოოდ, ამ პროცედურის გამოყენება უზრუნველყოფილი იქნება რელევანტური საერთაშორისო შეთანხმებით.“

დანართი N5 - ევროპული კავშირის ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციაზე მიერთების შესახებ შეთანხმების განმარტებითი ბარათის პროექტი

შესავალი

1. ევროპული კავშირის მიერთება ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციაზე (ხელმოწერილია რომში 1950 წლის 4 ნოემბერს (ETS N5) შემდგომში - კონვენცია) წარმოადგენს მთავარ ნაბიჯს ევროპაში ადამიანის უფლებათა დაცვის განვითარების თვალსაზრისით. მიერთების მიზანია ევროპაში ხელი შეუწყოს ადამიანის უფლებათა დაცვის კოჭერენტულობას კონვენციის სისტემაში მონაწილეობის, კონვენციის წინაშე ანგარიშვალდებულებისა და მისი აღსრულებადობის გაძლიერებით.

2. მიერთებაზე დისკუსია 1970-იანი წლებიდან დაიწყო, საბოლოოდ კონვენციაზე მიერთება ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულებიდან გამომდინარე 2009 წლის 1 დეკემბერს ლისაბონის ხელშეკრულების ძალაში შესვლის შემდეგ წარმოადგენს ევროპული კავშირის სამართლებრივ ვალდებულებას. ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-6 მუხლის მე-2 პარაგრაფის მიხედვით, „ევროპული კავშირი მიუერთდება [კონვენციას]. ასეთ მიერთებას ზეგავლენა არ გააჩნია კავშირის კომპეტენციებზე, რომლებიც განსაზღვრულია ხელშეკრულებებით“. ლისაბონის ხელშეკრულების მე-8 პროტოკოლში გადმოცემულია მოთხოვნები მიერთების შესახებ შეთანხმების დადებისთვის დადგენილი მოთხოვნები. კონვენციის მე-14 პროტოკოლით (CETS N194), რომელიც მიღებულ იქნა 2004 წელს, ძალაში შევიდა 2010 წლის 1 ივნისს, ცვლილება განხორციელდა კონვენციის 59-ე მუხლში და კავშირს მიენიჭა კონვენციაზე მიერთების უფლება.

1. მიერთების შესახებ შეთანხმების საჭიროება

3. ზემოაღნიშნული დებულებები მიუხედავად მათი საჭიროებისა, არ იყო საკმარისი კონვენციაზე ევროპული

კავშირის პროცესის საბოლოო დასრულებისთვის. კონვენცია, რომელშიც ცვლილებები მე-11 პროტოკოლით (ETS N155) და მე-14 პროტოკოლით განხორციელდა, იმგვარად იქნა შედგენილი, რომ ვრცელდება მხოლოდ იმ ხელშემკვრელ მხარეებზე, რომლებიც არიან ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოები. ევროპული კავშირი არ არის სახელმწიფო, იგი არც ევროპის საბჭოს წევრია. მას გააჩნია საკუთარი სპეციფიკური სამართლებრივი სისტემა, შესაბამისად მისი მიერთებისთვის საჭიროა კონვენციის სისტემის ამ პროცესთან ადაპტაცია, რაც გულისხმობს: კონვენციაში ისეთი ცვლილებების განხორციელებას, რაც კავშირის მონაწილეობასთან ერთად უზრუნველყოფს კონვენციის ეფექტიან ფუნქციონირებას; დამატებითი განმარტებითი ნორმების შემუშავებას; ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოსთან (შემდგომში - სასამართლო) მიმართებაში პროცედურების ადაპტირებას, რომელიც მხედველობაში მიიღებს ევროპული კავშირის სამართლებრივი წესრიგის მახასიათებლებს, კერძოდ ევროპული კავშირისა და მისი წევრი სახელმწიფოების სამართლებრივი სისტემების სპეციფიკურ ურთიერთობას და სხვა ტექნიკურ, ადმინისტრაციულ საკითხებს, რომლებიც პირდაპირ კონვენციის ტექსტს არ ეხება, თუმცა მისი სამართლებრივი მოწესრიგება აუცილებელია.

4. აქედან გამომდინარე აუცილებელია, რომ ევროპულ კავშირისა და კონვენციის მაღალი ხელშემკვრელი მხარეების მიერ საერთო შეთანხმებით განისაზღვროს მიერთების პირობები და განხორციელდეს კონვენციის სისტემის ამ პროცესთან ადაპტაცია.
5. მიერთების შემდეგ ნებისმიერ პირს, არასამთავრობო ორგანიზაციას, ან პირთა ჯგუფს უფლება ექნება საგარეო კონტროლის განხორციელების მიზნით სასამართლოს წინაშე წარადგინოს განაცხადი, როგორც კონვენციის სხვა მაღალი ხელშემკვრელი მხარის, აგრეთვე ევროპული კავშირის სამართლის აქტების, მოქმედებისა და უმოქმედობის კონვენციით გარანტირებულ უფლებებთან შესაბამისობის შეფასებისთვის. აღნიშნული მექანიზმი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რადგან ევროპული კავშირის წევრმა სახელმწიფოებმა ევროპულ კავშირს სუბსტანციური კომპეტენციები მიანიჭეს. ამავდროულად, სასამართლოს კომპეტენცია შეაფასოს ევროპული

კავშირის სამართლის აქტების შესაბამისობა კონვენციის დებულებებთან ზიანს არ მიაყენებს ევროპული კავშირის სამართლის ავტონომიური ინტერპრეტაციის პრინციპს.

6. ევროპული კავშირი ეფუძნება ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების პატივისცემის პრინციპს, რომლის შესრულებაზე ზედამხედველობას ახორციელებენ როგორც ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, აგრეთვე ევროპული კავშირის წევრი სახელმწიფოების სასამართლოები. აქედან გამომდინარე, ევროპული კავშირის კონვენციაზე მიერთება კიდევ უფრო გააძლიერებს ევროპაში ადამიანის უფლებების სასამართლოს გზით დაცვის კოფერენტულობას.
7. ზოგადი პრინციპის შესაბამისად, მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტი მიზნად ისახავს კონვენციის ფარგლებში ყველა პირისთვის თანაბარი უფლებების, კონვენციის პროცედურებში აპლიკანტების უფლებებისა და მაღალ ხელშემკვრელ მხარეთა თანასწორობის უზრუნველყოფას. კონვენციით გათვალისწინებული კონტროლის მოქმედი მექანიზმი შეძლებისდაგვარად უნდა იქნეს შენარჩუნებული და ევროპულ კავშირზე გავრცელებული იმ ფორმით, როგორც იგი გამოიყენება კონვენციის სხვა მაღალ ხელშემკვრელ მხარეებზე. მასში ცვლილებები უნდა განხორციელდეს მხოლოდ განსაკუთრებული აუცილებლობის შემთხვევაში. ევროპული კავშირი კონვენციას უნდა მიუერთდეს სხვა მაღალ ხელშემკვრელ მხარეებთან თანასწორ პირობებში, მას უნდა გააჩნდეს იგივე უფლებები და ვალდებულებები. თუმცა, გათვალისწინებულ უნდა იქნეს, რომ ევროპული კავშირი არ არის სახელმწიფო, შესაბამისად, კონვენციის სისტემაში საჭიროა ცალკეული ცვლილებების განხორციელება. მხედველობაშია მისაღები ის ფაქტი, რომ კონვენციის ხელშემკვრელი სახელმწიფოების უფლებები და ვალდებულებები მიერთების შემდეგ უნდა დარჩეს უცვლელი მიუხედავად იმისა ეს ხელშემკვრელი მხარე არის თუ არა კავშირის წევრი სახელმწიფო. გარდა ამისა, მიერთების პროცესში აუცილებელია ევროპულ კავშირისა და მის წევრ სახელმწიფოებს, ევროპული კავშირის ინსტიტუტებს შორის კომპეტენციების განაწილების პრინციპის პატივისცემა.

II. მიერთების შესახებ შეთანხმების მომზადების ძირითადი ეტაპები

8. ამ შეთანხმების მომზადებამდე ევროპული კავშირის კონვენციაზე მიერთებასთან დაკავშირებით დისკუსია მიმდინარებდა სხვადასხვა ფორმატში.
9. 2002 წლის ივნისში ადამიანის უფლებათა მუდმივმოქმედი კომიტეტის 53-ე შეხვედრაზე მიღებულ იქნა კვლევა³¹⁶ სამართლებრივი და ტექნიკური საკითხების თაობაზე, რომელიც ევროპის საბჭოს მიერ გათვალისწინებული უნდა ყოფილიყო კონვენციაზე ევროპული კავშირის შესაძლო მიერთების შემთხვევაში. იგი გადაეგზავნა „მომავალი ევროპის კონვენტს“, რომელიც 2001 წლის დეკემბერში ლაეკენის დეკლარაციის მიღების შემდგომ მოიწვია ევროპულმა საბჭომ ევროპული კავშირის მომავალი განვითარებისთვის ძირითადი საკითხების განხილვის მიზნით. კვლევის გადაგზავნა მიზნად ისახავდა კონვენციაზე ევროპული კავშირის მიერთებასთან დაკავშირებით პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების ხელშეწყობას.
10. 2004 წელს კონვენციის მე-14 პროტოკოლის მომზადების პროცესში, მალალმა ხელშემკვრელმა მხარემა მიიღეს კონვენციის 59-ე მუხლში ახალი პარაგრაფის დამატების შესახებ გადაწყვეტილება, რომელიც ევროპულ კავშირს მიანიჭებდა კონვენციაზე მიერთების შესაძლებლობას. გარდა ამისა, მათ მიუთითეს, რომ შესაძლო მიერთებისთვის კონვენცია საჭიროებდა შემდგომ მოდიფიკაციას სამართლებრივი და ტექნიკური თვალსაზრისით³¹⁷, რომელიც შესაძლებელია განხორციელდებოდა, ან კონვენციაში ცვლილების შეტანის შესახებ პროტოკოლის მიღებით, ან ევროპულ კავშირსა და კონვენციის ხელშემკვრელ სახელმწიფოთა შორის მიერთების შესახებ შეთანხმების დადების გზით.
11. 2009 წლის დეკემბერში ლისაბონის ხელშეკრულების, 2010 წლის ივნისში კონვენციის მე-14 პროტოკოლის ძალაში შესვლით შეიქმნა მიერთებისთვის აუცილებელი სამართლებრივი წინაპირობები.

316 Document CDDH (2002)010 Addendum 2.

317 See the explanatory report to Protocol No. 14, paragraph 101.

12. მინისტრთა კომიტეტის 1085-ე შეხვედრაზე 2010 წლის 26 მაისს მინისტრის მოადგილეების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებით ადამიანის უფლებათა მუდმივმოქმედ კომიტეტს დაევალა ევროპული კავშირის წარმომადგენლებთან თანამშრომლობით სამართლებრივი ინსტრუმენტის შემუშავება, რომელშიც გადმოცემული იქნებოდა ევროპული კავშირის კონვენციაზე მიერთების მოდალობები, მათ შორის, ევროპული კავშირის კონვენციის სისტემაში მონაწილეობის წესები.³¹⁸ ევროპულ კავშირის ფარგლებში ევროპული კავშირის საბჭოს 2010 წლის 4 ივნისს მიიღო გადაწყვეტილება და კონვენციაზე ევროპული კავშირის მიერთების შესახებ შეთანხმების მომზადების მიზნით მოლაპარაკებების წარმოების უფლება მიანიჭა ევროპულ კომისიას.
13. ადამიანის უფლებათა მუდმივმოქმედმა კომიტეტმა ამ ამოცანის განხორციელება მიანდო 14 წევრისგან შემდგარ არაფორმალურ ჯგუფს (7 წევრი - ევროპული კავშირის წევრი სახელმწიფოებიდან, 7 წევრი - ევროპული კავშირის არა წევრი ქვეყნებიდან), რომლებიც შეირჩა მათი მაღალი კომპეტენციიდან გამომდინარე. ჯგუფმა ევროპულ კომისიასთან ჯამში გამართ 8 შეხვედრა. 2011 წლის 14 ოქტომბერს ადამიანის უფლებათა მუდმივმოქმედმა კომიტეტმა მინისტრთა კომიტეტს წარუდგინა ანგარიში არაფორმალური ჯგუფის მიერ განხორციელებული საქმიანობის თაობაზე, რომელზეც თანდართული იყო სამართლებრივი ინსტრუმენტების პროექტები. 2012 წლის 13 ივნისს მინისტრთა კომიტეტმა ადამიანის უფლებათა მუდმივმოქმედ კომიტეტს მიანიჭა ახალი მანდატი, რომელიც გულისხმობდა დროებით ჯგუფში („47+1“) ევროპულ კავშირთან მოლაპარაკებების განხორციელებას კონვენციაზე ევროპული კავშირის მიერთების მოდალობებთან დაკავშირებით სამართლებრივი აქტების მომზადების მიზნით. მოლაპარაკებელმა ჯგუფმა ევროპულ კომისიასთან 5 შეხვედრა გამართა. არაფორმალური ჯგუფისა და „47+1“ ფორმატში სამჯერ განხორციელდა სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებთან ინფორმაციის, მოსაზრებების გაზიარება და გაცვლა, რომლებიც არაფორმალურ ჯგუფსა და „47+1“ ფორმატს სამუშაო დოკუმენტებზე წერილობითი კომენტარის სახით წარედგინებოდა.

318 CM/Del/Dec (2010)1085, of 26 May 2010.

14. რეგულარული შევხედრები იმართებოდა ორ სასამართლოს შორის, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოსა და ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს დელეგაციებმა 2011 წლის 17 იანვარს განიხილეს კონვენციაზე ევროპული კავშირის მიერთებასთან დაკავშირებული საკითხი, მათ შორის, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს წინასწარი მონაწილეობა იმ საქმეებში, რომლებშიც ევროპული კავშირის თანამოპასუხე იქნებოდა. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეზიდენტისა და მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს პრეზიდენტის ერთობლივმა დეკლარაციამ, რომლითაც შეჯამდა განხილული საკითხები, მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა მოლაპარაკებების პროცესში.
15. წინამდებარე განმარტებითი ბარათი არის მომლაპარაკებელი ჯგუფის მიერ მომზადებული ინსტრუმენტების პაკეტის ნაწილი. იგი ყველა კონტექსტში ეხება კონვენციაზე ევროპული კავშირის მიერთებას. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ განმარტებითი ბარათები გამოიყენება აქტის ინტერპრეტაციის საშუალებად.
16. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ მოსაზრების წარმოდგენის შემდეგ (თარიღი), ადამიანის უფლებათა მუდმივმოქმედმა კომიტეტმა მოიწონა მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტი და გადაუგზავნა მინისტრთა კომიტეტს (თარიღი). ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ მიიღო მოსაზრება მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტის თაობაზე (თარიღი). საპარლამენტო ასსამბლეამ მიიღო მოსაზრება მიერთების შესახებ შეთანხმების პროექტის თაობაზე (მოსაზრება N..). მიერთების შესახებ შეთანხმება მიიღო მინისტრთა კომიტეტმა და გაიხსნა ხელმოსაწერად (თარიღი).

III. მიერთების შესახებ შეთანხმების დებულებების კომენტარები მუხლი 1 - მიერთების მასშტაბი და კონვენციის 59-ე მუხლში ცვლილების განხორციელება

17. გადაწყდა, რომ მიერთების შესახებ შეთანხმების ძალაში შესვლის შემდეგ ცვლილება იმავდროულად განხორციელდება კონვენციაში და ევროპული კავშირი

კონვენციის ხელშემკვრელი მხარე გახდება მიერთების შემდგომი ინსტრუმენტის დამატებითი დეპონიტების გარეშე. იგივე წესი ვრცელდება იმ შემთხვევებზე, როდესაც ევროპული კავშირის მიუერთდება კონვენციის პირველ პროტოკოლს (ETS N9) და მე-6 პროტოკოლს (ETS N114). ევროპული კავშირის მიერთება მე-4, მე-7, მე-12 და მე-13 პროტოკოლებზე საჭიროებს მიერთების სეპარატული ინსტრუმენტების დეპონირებას.

18. კონვენციაში განხორციელებული ცვლილებები ეხება 59-ე მუხლის მე-2-მე-5 პარაგრაფებს.
19. კონვენციის 59-ე მუხლის მე-2 პარაგრაფი შეიცვლება და განსაზღვრავს მოდალობებს პროტოკოლებზე ევროპული კავშირის მიერთებისთვის და მიერთების შესახებ შეთანხმების სტატუსს. იგი იყოფა ორ ქვეპარაგრაფად.

პროტოკოლებზე მიერთება

20. მიერთების შესახებ შეთანხმების თანახმად, კონვენციის 59-ე მუხლს დაემატება პირველი მუხლის 2a პარაგრაფი, რომელიც ევროპულ კავშირს მიანიჭებს კონვენციის პროტოკოლებზე მიერთების უფლებას. ამ ნორმის სხვა პროტოკოლებზე კავშირის მიერთების სამართლებრივი საფუძვლად უზრუნველყოფის მიზნით, 59-ე მუხლის 2a პარაგრაფი ადგენს, რომ პროტოკოლების დებულებები, რომლებიც ეხება ხელმოწერას, რატიფიკაციას, ძალაში შესვლას და დეპონირების წესებს³¹⁹ mutatis mutandis ვრცელდება ევროპულ კავშირზეც იმ შემთხვევაში, თუ იგი ამ პროტოკოლებს მიუერთდება.

მიერთების შესახებ შეთანხმების სტატუსი

21. 59-ე მუხლის 2b პარაგრაფი ადგენს, რომ მიერთების შესახებ შეთანხმება წარმოადგენს კონვენციის ინტეგრირებულ ნაწილს. ამგვარი დანაწესის მიზანია კონვენციაში ცვლილებების შეტანის ლიმიტირება. მაგალითად, მიკუთვნებადობისა და ინტერპრეტაციის ნორმები,

³¹⁹ ესენია: პირველი დამატებითი პროტოკოლის მე-6 მუხლი, მე-4 დამატებითი პროტოკოლის (ETS N46) მე-7 მუხლი, მე-6 დამატებითი პროტოკოლის (ETS N114) მე-7-მე-9 მუხლები, მე-7 დამატებითი პროტოკოლის (ETS N117) მე-8-მე-10 მუხლები, მე-12 დამატებითი პროტოკოლის (ETS N177) მე-4-მე-6 მუხლები და მე-13 დამატებითი პროტოკოლის (ETS N187) მე-6-მე-8 მუხლები.

დებულებები პრივილეგიებისა და იმუნიტეტების, ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის საქმიანობაში ევროპული კავშირის მონაწილეობაზე გათვალისწინებულია მიერთების შესახებ შეთანხმებით. აუცილებლად უნდა მიეთითოს, რომ მიერთების შესახებ შეთანხმება არ შეიცავს ნორმას მისი დენონსაციის თაობაზე. შეთანხმების ძალაში შესვლიდან, იგი გახდება კონვენციის ინტეგრირებული, განუყოფელი ნაწილი და შეუძლებელი იქნება მისი კონვენციისგან სეპარატულად გაუქმება და პირიქით, კონვენციის გაუქმება იმთავითვე გამოიწვევს მიერთების შესახებ შეთანხმების დენონსაციას. აქედან გამომდინარე, ევროპული კავშირის კონვენციაზე მიერთების შემდეგ მიერთების შესახებ შეთანხმების ნორმები დაექვემდებარება სასამართლოს მიერ ინტერპრეტაციას. მიერთების შესახებ შეთანხმების იმპლემენტაციის მიზნით, ევროპული კავშირის მიიღება სხვადასხვა შიდა სამართლებრივ აქტებს, მათ შორის თანამოპასუხის მექანიზმის ფუნქციონირებასთან დაკავშირებულს. მსგავსად ამისა, სასამართლოს წესები აგრეთვე იქნება მიღებული.

მიერთების ეფექტი

22. მიერთების შესახებ შეთანხმების პირველი მუხლის მე-3 პარაგრაფში ასახულია ლისაბონის ხელშეკრულების მე-8 დამატებითი პროტოკოლის მე-2 მუხლის მოთხოვნები, რომლის მიხედვით, კონვენციაზე ევროპული კავშირის მიერთებას ეფექტი არ უნდა გააჩნდეს ევროპული კავშირის, ან მისი ინსტიტუტების კომპეტენციებზე. ეს ნორმა აგრეთვე ცხადად მიუთითებს, რომ კონვენციაზე მიერთება ევროპულ კავშირს აკისრებს ვალდებულებას მისი ინსტიტუტების, ორგანოების, სამსახურების, სააგენტოების, ან მისი სახელით მოქმედი პირების აქტებთან, მოქმედებებთან, ან უმოქმედობასთან მიმართებაში.
23. ევროპული კავშირის სამართლის თანახმად, ერთი, ან ერთზე მეტი წევრი სახელმწიფოს აქტები, ან მათი სახელით მოქმედი პირის აქტები, რომლითაც ხორციელდება ევროპული კავშირის სამართლის იმპლემენტაცია, მათ შორის გადაწყვეტილებები, რომლებიც მიღებულია ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულებისა და ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების საფუძველზე, განეკუთვნება შესაბამისი

წევრი სახელმწიფო(ები)ს პასუხისმგებლობას. კერძოდ, როდესაც პირი დასაქმებულია ან დანიშნულია წევრი სახელმწიფოს მიერ, რომელიც მოქმედებს ევროპული კავშირის ინსტიტუტების გადაწყვეტილების შესრულების მიზნით, მის მიერ მიღებულ აქტზე, მოქმედებებზე, ან უმოქმედობაზე პასუხისმგებლობა ეკისრება ევროპული კავშირის შესაბამის წევრს სახელმწიფოს. პასუხისმგებლობის ევროპული კავშირის წევრი სახელმწიფოსთვის დაკისრება არ გამოირიცხავს ევროპული კავშირის, როგორც თანამოპასუხის პასუხისმგებლობას. აგრეთვე პირიქით, ევროპული კავშირის სამართლის მიხედვით, ევროპული კავშირის ინსტიტუტების, ორგანოების, სამსახურების, ან სააგენტოების, ან მისი სახელით მოქმედი პირების აქტებზე, მოქმედებებზე, ან უმოქმედობაზე პასუხისმგებლობა ეკისრება ევროპულ კავშირს. იგივე წესი ვრცელდება აქტებზე, მოქმედებებზე, ან უმოქმედობაზე მიუხედავად იმისა თუ რა კონტექსტში ხორციელდება მათი მიღება, ან განხორციელება, აღნიშნული გამოიყენება ევროპული კავშირის საერთო საგარეო და უსაფრთოების პოლიტიკის სფეროსთან მიმართებაშიც. თანმიმდევრულობის უზრუნველყოფის მიზნით, პარალელური წესები გამოიყენება კონვენციის სისტემის მიზნებისთვის იმგვარად, როგორც დადგენილია მიერთების შესახებ შეთანხმების პირველი მუხლის მე-4 პარაგრაფით.

24. უფრო სპეციფიკურად, რომ ითქვას იმ მოქმედების ხელშემკვრელი მხარისთვის, ან საერთაშორისო ორგანიზაციისთვის მიკუთვნებასთან დაკავშირებით, რომლის ფარგლებშიც ამგვარი მოქმედება განხორციელდა, არცერთ ასეთ საქმეში, სადაც სასამართლომ გადაწყვიტა საერთაშორისო ორგანიზაციის ფარგლებში³²⁰ ხელშემკვრელი მხარისთვის ექსტრატერიტორიული მოქმედებების, ან ღონისძიებების მიკუთვნების საკითხი, კონვენციის მიზნებისთვის არ არსებობდა საერთაშორისო ორგანიზაციისთვის, ან მისი წევრი ქვეყნებისთვის მოქმედების, ან ღონისძიების მიკუთვნების სპეციალური წესი.

320 მაგალითად იხ.: Behrami and Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway, Application No. 71412/01, decision of 2 May 2007, paragraph 122; Al-Jedda v. United Kingdom, Application No. 27021/08, judgment of 7 July 2011, paragraph 76.

25. ასეთი მოქმედების ევროპული კავშირის წევრი სახელმწიფოებისთვის მიკუთვნება არ გამოირცხავს შესაძლებლობას ევროპული კავშირი გახდეს თანამოპასუხე იგივე საქმეში, თუ დაკმაყოფილებულია მიერთების შესახებ შეთანხმების მე-3 მუხლის მე-2 პარაგრაფში მითითებული პირობები, რომელიც სამართალწარმოებაში მონაწილებას მიიღებს ამ მუხლის სხვა რელევანტური ნორმებითა და კონვენციის 36-ე მუხლის მე-4 მუხლით დადგენილი წესით. ამ შემთხვევაში შესაძლებელია აქტით, მოქმედებით, ან უმოქმედობით კონვენციის დარღვევისთვის პასუხისმგებლობა დაეკისროს, როგორც მოპასუხეს, ასევე თანამოპასუხეს მიერთების შესახებ შეთანხმების მე-3 მუხლის მე-7 პარაგრაფის შესაბამისად.
26. აუცილებლად უნდა მიეთითოს, რომ სასამართლოს გააჩნია რა იურისდიქცია გადაწყვიტოს პირებისა და მაღალი ხელშემკვრელი მხარეებს (მაღალ ხელშემკვრელ მხარეებს) შორის არსებული დავები და შესაბამისად, განმარტოს კონვენციის ნორმები, სასამართლოს გადაწყვეტილება იმ საქმეებზე, რომლებშიც ევროპული კავშირი მხარეა, შესასრულებლად სავალდებულოდ იქნება ევროპული კავშირის ინსტიტუტებისთვის, მათ შორის ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსთვის.³²¹

კონვენციის ტექნიკური ცვლილებები

27. მიერთების შესახებ შეთანხმებას დამატებული აქვს სამი განმარტებითი ნორმა, რაც იძლევა კონვენციასა და მისი პროტოკოლების არსებით ნორმებში ცვლილებების შეტანის თავიდან არიდების შესაძლებლობას და უზრუნველყოფს მათ წაკითხვადობას. ყველა პროტოკოლით უზრუნველყოფილია, რომ მათი სუბსტანციური ნორმები ჩაითვალოს კონვენციის დამატებით მუხლებად და ყველა ეს ნორმა გამოიყენება ამ მიზნებისთვის, რაც ხაზს უსვამს პროტოკოლების აქსესორულ ბუნებას. აქედან გამომდინარე, ეს ზოგადი განმარტებითი ნორმები აგრეთვე გავრცელდება პროტოკოლებზეც, მათში შემდგომი ცვლილებების განხორციელების გარეშე.

321 See also, in this respect, Court of Justice of the European Communities, opinion 1/91 of 14 December 1991 and opinion 1/92 of 10 April 1992.

28. პირველი მუხლის მე-5 პარაგრაფის პირველი აბზაცი, მიერთების შემდეგ სხვადასხვა ტერმინები, რომლებიც ექსპლიციტურად მიუთითებს „სახელმწიფოზე“ („სახელმწიფოები“, „ხელშემკვრელი სახელმწიფოები“) როგორც კონვენციის მაღალ ხელშემკვრელ მხარეზე აღქმული იქნება ევროპულ კავშირთან - მაღალ ხელშემკვრელ მხარესთან მიმართებაშიც. მე-5 პარაგრაფის მეორე აბზაცი შეიცავს ტერმინების ჩამონათვალს, რომელიც ზოგადად უკავშირდება „სახელმწიფოს“ კონცეფციას ან მის ცალკეულ ელემენტებს. ტერმინების - „ეროვნული სამართალი“, „სახელმწიფოს ადმინისტრაცია“, „ეროვნული კანონები“, „ეროვნული ხელისუფლება“, „შიდასახელმწიფოებრივი“ - ინკლუზია გამართლებულია, რადგან ისინი გაგებულნი იქნეს მაღალი ხელშემკვრელი მხარის შიდასამართლებრივ წესრიგთან მიმართებაშიც. ტერმინის - „სახელმწიფო ადმინისტრაცია“ ინკლუზია გამართლებულია ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 298-ე მუხლითა და 336-ე მუხლებით გამომდინარე იქიდან, რომ ევროპული კავშირის ინსტიტუტები, ორგანოები, სამსახურები და სააგენტოები მხარს უჭერენ საჯარო ადმინისტრაციასა და საჯარო სამსახურს. მე-5 პარაგრაფის ბოლო აბზაცი მიუთითებს ტერმინებზე („ეროვნული უსაფრთხოება“, „ქვეყნის ეკონომიკური კეთილდღეობა“, „ტერიტორიული მთლიანობა“ ან „ხალხის სიცოცხლე“), რომლებიც მოცემულია კონვენციისა და ზოგიერთი პროტოკოლის ცალკეული ნორმებში და ეხება ამ ინსტრუმენტებით აღიარებული ცალკეული უფლებების შეზღუდვის გამართლებას. ეს ტერმინები აღქმული უნდა იქნეს ევროპული კავშირის წევრ სახელმწიფოში არსებულ სიტუაციასთან მიმართებაშიც, მიუხედავად იმისა ევროპული კავშირი არის მოპასუხე, ან თანამოპასუხე, როდესაც განაცხადი წარდგენილია ევროპული კავშირის წევრი სახელმწიფოების წინააღმდეგ. ევროპულ კავშირის მიმართ წარდგენილ განაცხადთან დაკავშირებით ტერმინი - „ხალხის სიცოცხლე“ შესაძლოა განიმარტოს იმგვარად, რომ ევროპულ კავშირს მიეცეს შესაძლებლობა კონვენციით გათვალისწინებული ვალდებულებისგან გადახვევის მიზნით განახორციელოს ღონისძიებები მის წევრ სახელმწიფოში საგანგებო მდოგმარების არსებობის შემთხვევაში კონვენციის მე-15 მუხლის შესაბამისად.

29. პირველი მუხლის მე-6 პარაგრაფი შეიცავს დამატებით მაინტერპრეტირებელ ნორმას, რომელიც განმარტავს, თუ როგორ იქნეს გამოყენებული კონვენციის პირველ მუხლში მითითებული სიტყვები „ყველა საკუთარი იურისდიქციის ფარგლებში“ ევროპულ კავშირთან მიმართებაში. გამომდინარე იქიდან, რომ კონვენციის პირველი მუხლი ეხება ტერიტორიულ იურისდიქციას, ეს ნორმა განმარტავს, რომ ადამიანის უფლებების უზრუნველყოფის ვალდებულება ევროპულ კავშირს ეკისრება მისი წევრი სახელმწიფოების იმ ტერიტორიებზე, რომლებზეც ვრცელდება ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულება და ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება. მიუხედავად ამისა, სასამართლომ იგივე ვალდებულება აღიარა ცალკეულ გამონაკლის შემთხვევებში, როდესაც მაღალი ხელშემკვრელი მხარე შესაძლებელია იურისდიქციას საკუთარი საზღვრებს გარეთ ახორციელებდეს.³²² შესაბამისად, როდესაც კონვენცია შესაძლოა გავრცელდეს პირებზე, რომლებიც არ იმყოფებიან ტერიტორიაზე, რომელზეც ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულება და ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება ვრცელდება, ეს ნორმა ცხადად მიუთითებს, რომ ასეთი პირები ჩაითვლებიან ევროპული კავშირის იურისდიქციაში მხოლოდ მაშინ, თუ ისინი უნდა ყოფილიყვნენ ხელშემკვრელი სახელმწიფოს იურისდიქციის ფარგლებში და კონვენციის დარღვევაზე პასუხისმგებლობა ამ სახელმწიფოს დაეკისრებოდა.
30. პირველი მუხლის მე-7 პარაგრაფი მიუთითებს კონვენციის ნორმებსა და ცალკეულ პროტოკოლებზე, რომლებშიც გამოყენებულია ტერმინები „ქვეყანა“ ან „სახელმწიფო ტერიტორია“. გამომდინარე იქიდან, რომ ევროპული კავშირი არ არის სახელმწიფო და არც ქვეყანაა და მას არ გააჩნია საკუთარი ტერიტორია, ეს ნორმა განმარტავს, რომ ნახსენები ტერმინები გაგებულ უნდა იქნეს იმგვარად, რომ მიუთითებს ევროპული კავშირის წევრი სახელმწიფოს ტერიტორიაზე, რომლებზეც ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულება და ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება ვრცელდება.

322 Al-Skeini v. United Kingdom, Application No. 55721/07, judgment of 7 July 2011, paragraphs 131-132.

31. კონვენციაში არის ცალკეული სიტყვები, რომლებსაც არ სჭირდება დამატებითი ინტერპრეტაცია სხვა ნორმებით. მაინტერპრეტირებელი ნორმების გამოყენება მიზანშეწონილად არ იქნა მიჩნეული სიტყვებისთვის - „შიდა სამართალი“, რომელიც ნახსენებია კონვენციის 41-ე და 52-ე მუხლებში, ვინაიდან იგი ევროპულ კავშირზე, როგორც მაღალ ხელშემკვრელ მხარეზე დამატებითი განმარტების გარეშე გავრცელდება. ევროპული კავშირის სამართლებრივი წესრიგის სპეციფიკური ბუნების გათვალისწინებით, ევროპული კავშირის მოქალაქეობის კონცეფცია არ წარმოადგენს სახელმწიფოს მოქალაქის ინსტიტუტის ანალოგს, რომლის შესახებ მითითება ხორციელდება კონვენციის მე-14 და 36-ე მუხლებში, მე-4 პროტოკოლის მე-3 მუხლსა და მე-12 პროტოკოლის პირველ მუხლში. გარდა ამისა, სიტყვები - „ქვეყნები“, რომელიც მოცემულია კონვენციის მე-4 მუხლის 3.ხ პარაგრაფში, „ცივილიზებული ერები“ - ნახსენებია კონვენციის მე-7 მუხლში, „სახელმწიფო“, „ტერიტორიული“ და „ტერიტორია/ტერიტორიები“ - მითითებულია კონვენციის 56-ე და 58-ე მუხლებში და პროტოკოლების შესაბამის ნორმებში 323, არ საჭიროებენ ევროპული კავშირის კონვენციაზე მიერთებასთან ადაპტაციას. საბოლოოდ უნდა ითქვას, რომ მე-6 პროტოკოლის (ეხება ომის პერიოდში სიკვდილით დასჯას) მე-2 მუხლში მითითებული სიტყვა - „სახელმწიფო“ - არ არის ნახსენები შეთანხმებაში, ვინაიდან ევროპულ კავშირის არ გააჩნია კომპეტენცია ამ ნორმაზე გააკეთოს დათქმა.

32. კონვენციის 59-ე მუხლის მე-5 პარაგრაფი მხედველობაში იღებს ევროპული კავშირის მიერთებას გენერალური მდივნისთვის ნოტიფიკაციის წარდგენის მიზნებისთვის.

მუხლი 2 - დათქმები კონვენციასა და მის დამატებით პროტოკოლებზე

33. ევროპული კავშირი კონვენციას უნდა მიუერთდეს შეძლებისდაგვარად სხვა მაღალ ხელშემკვრელ მხარეებთან თანასწორობის პირობებში. შესაბამისად, პირობები, რომლებიც კონვენციის ფარგლებში გამოიყენება

323 ესენიამაგალითად: პირველი პროტოკოლის მე-4 მუხლი, მე-4 პროტოკოლის მე-5 მუხლი, მე-6 პროტოკოლის მე-5 მუხლი, მე-7 პროტოკოლის მე-6 მუხლი, მე-12 პროტოკოლის მე-2 მუხლი და მე-13 პროტოკოლის მე-4 მუხლი.

სხვა მაღალ ხელშემკვრელ მხარესთან მიმართებაში დათქმებთან, დეკლარაციებთან და გადახვევასთან დაკავშირებით, უნდა გავრცელდეს ევროპულ კავშირზე. სამართლებრივი განსაზღვრულობის მიზნებისთვის, შეთანხმება იქნა მიღწეული, რომ მიერთების შესახებ შეთანხმებამ (მე-2 მუხლის პირველი პარაგრაფი) ევროპულ კავშირს მიანიჭოს შესაძლებლობა კონვენციის 57-ე მუხლის შესაბამისად სხვა მაღალი ხელშემკვრელი მხარის მსგავსად გააკეთოს დათქმები. ნებისმიერი დათქმა შესაბამისი უნდა იყოს საერთაშორისო სამართლის რელევანტურ წესებთან.

34. გამომდინარე იქიდან, რომ კონვენციის 57-ე მუხლის პირველ პარაგრაფში ნახსენებია სიტყვა - „სახელმწიფოები“, აუცილებელია მისი ადაპტაცია იმ მიზნით, რომ ევროპულ კავშირს მიენიჭოს დათქმების გაკეთების შესაძლებლობა (იხ.: მიერთების შესახებ შეთანხმების მე-2 მუხლის მე-2 პარაგრაფი). სიტყვები - „ევროპული კავშირის სამართალი“ გულისხმობს ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულებას, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებას, ნებისმიერ სხვა ნორმას, რომელსაც გააჩნია იგივე სამართლებრივი რანგი ამ ინსტრუმენტების შესაბამისად (ევროპული კავშირის პრიმერული სამართალი), აგრეთვე ევროპული კავშირის ინსტიტუტების აქტებს (ევროპული კავშირის სეკუნდარული სამართალი).
35. მიერთების შესახებ შეთანხმების პირველი მუხლის პირველი პარაგრაფის შესაბამისად, ევროპული კავშირი მიუერთდება კონვენციას, მის პირველ პროტოკოლსა და მე-6 პროტოკოლს. ევროპული კავშირი უფლებამოსილი იქნება გააკეთოს დათქმები კონვენციასა და მის პირველ პროტოკოლზე. კონვენციის მე-6 პროტოკოლზე მისი მე-4 მუხლის შესაბამისად დათქმების გაკეთება აკრძალულია. არსებულ, ან სამომავლოდ მიღებულ პროტოკოლებზე ევროპული კავშირის მიერთების შემთხვევაში, დათქმები გაკეთების შესაძლებლობა დარეგულირდება კონვენციის 57-ე მუხლითა და ასეთი პროტოკოლის რელევანტური ნორმებით.
36. მიერთების შესახებ შეთანხმების მე-2 მუხლის პირველი პარაგრაფი ევროპულ კავშირს ანიჭებს შესაძლებლობას კონვენციაზე დათქმები განახორციელოს მისი

ხელმოწერისას ან მიერთების შესახებ შეთანხმების მისთვის სავალდებულოდ აღიარების შესახებ თანხმობის გამოხატვისას. სახელშეკრულებო სამართლის შესახებ ვენის 1969 წლის კონვენციის 23-ე მუხლის შესაბამისად, მიერთების შესახებ შეთანხმების ხელმოწერისას კონვენციაზე გაკეთებული დათქმები, მისი ვალიდურობის მიზნით უნდა დადასტურდეს მიერთების შესახებ შეთანხმების სავალდებულოდ აღიარების შესახებ თანხმობის გამოხატვისას.

მუხლი 3 - თანამოპასუხის მექანიზმი

37. მიერთების შესახებ შეთანხმებით დაინერგა ახალი მექანიზმი, რომელიც ევროპულ კავშირს ანიჭებს შესაძლებლობას გახდეს თანამოპასუხე სამართალწარმოებაში, რომელიც მიმდინარეობს მისი ერთიან ერთმეტიწევრის სახელმწიფოს წინააღმდეგ. აგრეთვე, იგი ევროპული კავშირის წევრ სახელმწიფოს საშალებას აძლევს გახდეს თანამოპასუხე, როდესაც სამართალწარმოება მიმდინარეობს ევროპული კავშირის წინააღმდეგ.

მექანიზმის დანერგვის მიზეზები

38. ამ მექანიზმის დანერგვა აუცილებლობას წარმოადგნდა იქიდან გამომდინარე, რომ ევროპული კავშირი, რომელსაც გააჩნია ავტონომიური სამართლებრივი წესრიგი, მიერთებოდა კონვენციას. ევროპული კავშირის სამართლებრივი სისტემის სპეციფიკური მახასიათებელია ის ფაქტი, რომ ევროპული კავშირის ინსტიტუტების მიერ მიღებული აქტების იმპლემენტაციას ევროპული კავშირის წევრი სახელმწიფოები ახორციელებენ და პირიქით, ევროპული კავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებების ნორმების იმპლემენტაციას, რომლებიც მიღებულია წევრ სახელმწიფოთა შეთანხმების საფუძველზე, ევროპული კავშირის ინსტიტუტები, ორგანოები, სამსახურები, ან სააგენტოები ახორციელებენ. ევროპული კავშირის კონვენციაზე მიერთებით შესაძლებელია კონვენციის სისტემაში შეიქმნას იმგვარი სიტუაცია, როდესაც სამართლებრივი აქტი მიიღო ერთმა მაღალმა ხელშემკვრელმა მხარემ, ხოლო მისი იმპლემენტაცია განახორციელა სხვა მხარემ.

39. კონვენციაში დამატების შეტანის გზით არსებული 36-ე მუხლის მე-4 პარაგრაფი უზრუნველყოფს, რომ თანამოქალაქებს საქმეში მიენიჭება მხარის სტატუსი. თუ სასამართლო დაადგენს კონვენციის დარღვევას, თანამოქალაქზე დაეკისრება კონვენციის 46-ე მუხლით გათვალისწინებული ვალდებულება. შესაბამისად, თანამოქალაქის მექანიზმი ევროპული კავშირის, ან მისი წევრი სახელმწიფოებისთვის არის არა პროცედურული პრივილეგია, არამედ იგი უზრუნველყოფს კონვენციის სისტემაში მონაწილეობას, ანგარიშვალდებულებას და აღსრულებას. ამგვარი მექანიზმი შეესაბამება ევროპული კავშირის კონვენციაზე მიერთების მიზანს და ემსახურება მართლმსაჯულების სათანადოდ განხორციელების ინტერესს.
40. აპლიკანტის პოზიციასთან დაკავშირებით კონვენციაში ახლად დანერგილი 36-ე მუხლის მე-4 პარაგრაფი აცხადებს, რომ განაცხადის დასაშვებობა უნდა შეფასდეს სამართალწარმოებაში თანამოქალაქის მონაწილეობის გარეშე. მოცემული ნორმა ამგვარად უზრუნველყოფს, რომ განაცხადი არ გამოცხადდეს დაუშვებლად თანამოქალაქის მონაწილეობიდან გამომდინარე, განსაკუთრებით კონვენციის 35-ე მუხლის პირველი პარაგრაფის მიზნებისთვის, რომელიც უკავშირდება შიდა მექანიზმების ამოწურვას. უფრო მეტიც, აპლიკანტს ექნება შესაძლებლობა წარადგინოს მოსაზრებები სასამართლოს წინაშე ყოველ კონკრეტულ საქმეში სუბიექტის თანამოქალაქედ ჩართვის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებამდე (იხილეთ ქვემოთ 47-ე-50-ე პარაგრაფები).
41. თანამოქალაქის მექანიზმის დანერგვა აგრეთვე სრულად შეესაბამება ლისაბონის ხელშეკრულების მე-8 პროტოკოლის პირველი მუხლის „ხ“ ქვეპარაგრაფს, რომლის მიხედვით, მიერთების შესახებ შეთანხმებამ უნდა გაითვალისწინოს ისეთი „მექანიზმი, რომლითაც უზრუნველყოფილი იქნება ინდივიდუალური განაცხადების წევრი სახელმწიფოების ან/და კავშირის წინააღმდეგ სწორად წარდგენა“. ამ პროტოკოლში ასეთი ფორმულირების გამოყენებიდან გამომდინარე, თანამოქალაქის მექანიზმი იძლევა შესაძლებლობას განაცხადების სწორად იქნეს წარდგენილი.

სიტუაციები, რომლებშიც შესაძლებელია თანამოპასუხის მექანიზმის იქნეს გამოყენებული

42. მექანიზმი ევროპულ კავშირს მიანიჭებს შესაძლებლობას გახდეს თანამოპასუხე იმ საქმეებში, რომლებშიც აპლიკანტმა განაცხადი წარადგინა კავშირის ერთი, ან ერთზე მეტი სახელმწიფოს წინააღმდეგ. აგრეთვე, მექანიზმი ევროპული კავშირის წევრ სახელმწიფოს მისცემს საშუალებას საქმეში ჩაერთოს თანამოპასუხედ, თუ ინდივიდუალური განაცხადი წარდგენილი იქნება მხოლოდ ევროპული კავშირის წინააღმდეგ.
43. როდესაც განაცხადი წარდგენილია, როგორც ევროპული კავშირის, ასევე, მისი წევრი სახელმწიფოს წინააღმდეგ, ეს მექანიზმის გამოყენება კვლავ იქნება შესაძლებელი, თუ ევროპული კავშირი, ან მისი წევრი სახელმწიფო არ მონაწილეობდა აპლიკანტის მიმართ განხორციელებულ ქმედებაში, ან უმოქმედობაში, თუმცა იგი იყოს იმ სამართლებრივი ბაზის მონაწილე, რომელმაც ასეთი ქმედება, ან უმოქმედობა გამოიწვია. ასეთ შემთხვევაში, თანამოპასუხის მექანიზმი იძლევა შესაძლებლობას, რომ განაცხადი დაუშვებლად არ იქნეს გამოცხადებული იქიდან გამომდინარე, რომ იგი არ შეესაბამება განაცხადის დასაშვებობის *ratione personae* კრიტერიუმს.
44. იმ საქმეებში, რომლებშიც აპლიკანტი მიუთითებს ევროპული კავშირისა და მისი ერთი, ან ერთზე მეტი წევრი სახელმწიფოს მიერ კონვენციის განსხვავებულ, სხვადასხვა დარღვევებზე, თანამოპასუხის მექანიზმი არ გამოიყენება.

მესამე მხარის მონაწილეობა და თანამოპასუხის მექანიზმი

45. თანამოპასუხის მექანიზმის განსხვავდება მესამე მხარედ ჩართვის ინსტრუმენტისგან, რომელსაც ითვალისწინებს კონვენციის 36-ე მუხლის მე-2 პარაგრაფი. ეს უკანასკნელი მესამე მხარეს (კონვენციის მაღალი ხელშემკვერელი მხარე, ან საერთაშორისო სამართლის სხვა სუბიექტი, ან არასამთავრობო ორგანიზაცია) ანიჭებს შესაძლებლობას, რომ წარადგინოს წერილობითი კომენტარები და მონაწილეობა მიიღოს სასამართლოში საქმის გეპირ განხილვაში. თუმცა, იგი არ არის საქმეში მხარეს არ წარმოადგენს და მასზე სასამართლოს გადაწყვეტილება

არ ვრცელდება. ამ წესის საწინააღმდეგოდ, თანამოპასუხე საქმეში მხარეა, იგი სრულყოფილად მონაწილეობს საქმის განხილვაში და გააჩნია სასამართლოს გადაწყვეტილების შესრულების ვალდებულება. თანამოპასუხის მექანიზმის დანერგვა არ უნდა იქნეს აღქმული იმგვარად, რომ იგი გამორიცხავს ევროპული კავშირის სამართალწარმოებაში მესამე მხარედ მონაწილეობას თუ თანამოპასუხის სტატუსის მინიჭების კრიტერიუმები არ იქნება დაკმაყოფილებული.

46. ზოგიერთ შემთხვევაში მესამე მხარედ ინტერვენციის ინსტრუმენტი არის საუკეთესო გზა ევროპული კავშირის საქმეში ჩართვისთვის. მაგალითად, თუ განაცხადი წარდგენილია სახელმწიფოს წინააღმდეგ, რომელიც უკავშირდება ევროპული კავშირის სამართლებრივ წესრიგს საერთაშორისო შეთანხმებით (მაგ.: შენგენისა და დუბლინის შეთანხმებები და შეთანხმება ევროპული ეკონომიკური სივრცის შესახებ), მესამე მხარედ ინტერვენცია იქნება ერთადერთი გზა საქმეში ევროპული კავშირის ჩართვისთვის. ეს საკითხი გადაწყდება ევროპულ კავშირსა და შესაბამის სახელმწიფოებს შორის დადებული ურთიერთგაგების მემორანდუმით.

თანამოპასუხის მექანიზმის ტესტები

47. ევროპული კავშირის სამართლალთან მიმართებაში თანამოპასუხის მექანიზმის გამოყენების შემთხვევების იდენტიფიცირების მიზნით, მიერთების შესახებ შეთანხმების მე-3 მუხლის მე-2 და მე-3 პარაგრაფები ითვალისწინებს ორ ტესტს, რომლებიც მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული შესაბამისი სასამართლოს მიერ ევროპული კავშირის სამართლის ნორმების ინტერპრეტაციის საფუძველზე. ფაქტი, რომ კონვენციის სავარუდო დარღვევა მომდინარეობს პოზიტიური ვალდებულებიდან, არ ზემოქმედებს ამ ტესტების გამოყენებაზე. ისინი აგრეთვე მოიცავენ საქმეებს, რომლებშიც განაცხადი თავდაპირველად წარდგენილი იქნა როგორც ევროპული კავშირის, ასევე მისი ერთი ან ერთზე მეტი წევრი სახელმწიფოს წინააღმდეგ (მიერთების შესახებ შეთანხმების მე-3 მუხლის მე-4 პარაგრაფი).
48. იმ შემთხვევაში, როდესაც განაცხადში მოპასუხედ მითითებულია მხოლოდ ევროპული კავშირის ერთი, ან ერთზე მეტი წევრი სახელმწიფო და არა უშუალოდ

ევროპული კავშირი (მე-2 პარაგრაფი), ტესტი არის დაკმაყოფილებული თუ აშკარაა, რომ კონვენციის სავარაუდო დარღვევა სასამართლოსგან მოითხოვს ევროპული კავშირის (პრიმერული, ან სეკუნდარული) სამართლის, მათ შორის ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულებისა და ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილების შესაბამისობის შემოწმებას კონვენციითა და იმ პროტოკოლებით აღიარებულ უფლებებთან, რომლებსაც ევროპული კავშირი მიუერთდა. მაგალითად, ამგვარი შემთხვევა იქნება, თუ კონვენციის სავარაუდო დარღვევის თავიდან აცილება კავშირის წევრ სახელმწიფო შეეძლო მხოლოდ ევროპული კავშირის სამართლის ფარგლებში ნაკისრი ვალდებულების უგულვებელყოფით (მაგ.: როდესაც ევროპული კავშირის სამართლის ნორმა კავშირის წევრ სახელმწიფოს არ ანიჭებს ეროვნულ დონეზე მისი იმპლემენტაციის დისკრეციას).

49. განაცხადში, რომელშიც მხოლოდ ევროპული კავშირია მოხსენიებული მოპასუხედ და არა მისი ერთი, ან ერთზე მეტი წევრი სახელმწიფო (მე-3 პარაგრაფი), ევროპული კავშირის წევრ სახელმწიფოებს შესაძლებელია მიენიჭოთ თანამოპასუხის სტატუსი, თუ კონვენციის სავარაუდო დარღვევის შეფასება მოითხოვს ევროპული კავშირის პირველადი სამართლის შესაბამისობის შეფასებას კონვენციით გათვალისწინებულ უფლებებთან.
50. რელევანტური სასამართლო პრაქტიკის საფუძველზე უნდა ითქვას, რომ მოსალადონელია ამ მექანიზმის მხოლოდ შებლუდულ შემთხვევებში გამოყენება.

თანამოპასუხის მექანიზმის პროცედურის ფარგლები

51. თანამოპასუხის მექანიზმით არ განხორციელდება სასამართლო ამჟამინდელი პრაქტიკის ჩანაცვლება. იგი ხელს არ შეუშლის განცხადის წინასწარ შეფასებას, რომლითაც შესაძლებელია იგი დაუშვებლად გამოცხადდეს. აქედან გამომდინარე, თანამოპასუხის მექანიზმი გამოყენებული უნდა იქნეს იმ შემთხვევებში, როდესაც მაღალ ხელშემკვრელს მხარეს შესაბამიად ეცნობა 324.

324 სიტყვა „ეცნობა“ მიუთითებს პროცედურაზე, რომელიც ეხება სასამართლოს წესების 54-ე მუხლის მე-2 პარაგრაფის შესაბამისად სასამართლო განაცხადის

მიერთების შესახებ შეთანხმების მე-3 მუხლის მე-5 პარაგრაფი გამოკვეთს თანამოპასუხის მექანიზმის გამოყენების პროცედურებსა და წესებს. ამ ნორმის თანახმად, მაღალი ხელშემკვრელი მხარე თანამოპასუხე გახდება სასამართლოს მოწვევაზე თანხმობის გაცხადებით, ან საკუთარი ინიციატივით სასამართლოს გადაწყვეტილებით. მომდევნო პარაგრაფები გაგებულ უნდა იქნეს ამ ნორმის ილუსტრაციის მიზნებისთვის. საქმეებზე, რომლებიც შერჩეულ იქნა სასამართლოს მიერ შეტყობინების გაგზავნისთვის, პროცედურა დაიწყება, იმ ინფორმაციის შესაბამისად, რომელიც განაცხადშია მითითებული.

ა. განაცხადები, რომლებიც წარდგენილია ევროპული კავშირის ერთ, ან ერთზე მეტ წევრი სახელმწიფოს და არა უშუალოდ ევროპული კავშირის წინააღმდეგ (ან პირიქით)

52. იმ შემთხვევაში, როდესაც განაცხადი წარდგენილია ევროპული კავშირის ერთი, ან ერთზე მეტი წევრი სახელმწიფოს და არა უშუალოდ ევროპული კავშირის წინააღმდეგ, ამ უკანსკნელს შეუძლია, თუ ჩათვლის, რომ მიერთების შესახებ შეთანხმების მე-3 მუხლის მე-2 პარაგრაფში გადმოცემული კრიტერიუმები დაკმაყოფილებულია, მოითხოვოს სამართალწარმოების პროცესში ჩართვა. აგრეთვე, თუ განაცხადი წარდგენილია ევროპული კავშირის და არა უშუალოდ ევროპული კავშირის ერთი, ან ერთზე მეტი წევრი სახელმწიფოს წინააღმდეგ, წევრ სახელმწიფოს უფლება აქვს, თუ მიიჩნევს, რომ მიერთების შესახებ შეთანხმების მე-3 მუხლის მე-3 პარაგრაფში მითითებული კრიტერიუმები დაკმაყოფილებულია, მოითხოვოს სამართალწარმოების პროცესში ჩართვა. ნებისმიერი ასეთი მოთხოვნა უნდა იყოს დასაბუთებული. პოტენციური თანამოპასუხისთვის ასეთი მოთხოვნის წარდგენის შესაძლებლობის მინიჭების მიზნით, მნიშვნელოვანია, რომ განაცხადებთან დაკავშირებული რელევანტური ინფორმაცია, მათ შორის მოპასუხისთვის შეტყობინების გაგზავნის თარიღი, სწრაფად გახდეს საჯარო. კომუნიკაცირებული საქმეების გამოქვეყნების სასამართლოს სისტემაში უნდა უზრუნველყოს ამ ინფორმაციის გავრცელება.

53. უფრო მეტიც, სასამართლოს შეუძლია, როდესაც აგზავნის შეტყობინებას კონვენციის სავარაუდო დარღვევის შესახებ, ან უფრო მოგვიანებით ეტაპზე, მოიწვიოს მაღალი ხელშემკვრელი მხარე საქმეში თანამოპასუხედ, თუ მიიჩნევს, რომ მიერთების შესახებ შეთანხმების მე-3 მუხლის მე-2 ან მე-3 პარაგრაფებით გათვალისწინებული პირობები დაკმაყოფილებულია. ამ შემთხვევაში, მაღალი ხელშემკვრელი მხარეს თანამოპასუხის სტატუსი მიენიჭება მხოლოდ შესაბამისი თანხმობის გამოთქმის შემდეგ. ასეთი წესი გამომდინარეობს იქიდან, რომ თავდაპირველად განაცხადი არ იქნა წარდგენილი პოტენციური თანამოპასუხის წინააღმდეგ. ამგვარად დაუშვებელია მაღალი ხელშემკვრელი მხარის იძულება საქმეში ჩაერთოს მხარედ, როდესაც იგი განაცხადში მოპასუხედ არ იყო მოხსენიებული.
54. სასამართლო ინფორმაციას მიაწვიდს, როგორც აპლიკანტს, ასევე მოპასუხეს სუბიექტის თანამოპასუხედ მოწვევის, ან მოთხოვნის შესახებ და განუსაზღვრავს მოკლე ვადას წერილობითი კომენტარების წარდგენისთვის.
55. მაღალი ხელშემკვრელი მხარის მიერ თანამოპასუხის სტატუსის მინიჭების შესახებ წარდგენილი მოთხოვნის შემთხვევაში, სასამართლო გადაწყვეტილებას მიიღებს წარდგენილი მოთხოვნის, აპლიკანტისა და მოპასუხის მიერ გამოთქმული პოზიციების გათვალისწინებით და მიღებულ გადაწყვეტილებას აცნობებს თხოვნის წარმდგენსა და მხარეებს. ამ გადაწყვეტილების მიღებისას, სასამართლო შეზღუდული იქნება. იგი შეაფასებს მაღალი ხელშემკვრელი მხარის მიერ წარმოდგენილი მოსაზრებების, მიზეზების გონივრულობას მიერთების შესახებ შეთანხმების მე-3 მუხლის მე-2 ან მე-3 პარაგრაფში გადმოცემული კრიტერიუმების შესაბამისად, იმგვარად, რომ ზიანი არ მიადგეს მის შეფასებებს საქმესთან დაკავშირებით. სასამართლოს გადაწყვეტილება მაღალი ხელშემკვრელი მხარის საქმეში თანამოპასუხედ ჩართვის თაობაზე შესაძლებელია მოიცავდეს სპეციფიკურ პირობებს (მაგალითად, მითითებას სამართლებრივი დახმარების თაობაზე იმ მიზნით, რომ დაცული იყოს აპლიკანტის ინტერესები) თუ აუცილებელი იქნება მართლმსაჯულების სათანადოდ ადმინისტრირების ინტერესებისთვის.

ბ. განაცხადები, რომლებიც წარდგენილია, როგორც ევროპული კავშირის, აგრეთვე მისი ერთი, ან ერთზე მეტი წევრი სახელმწიფოს წინააღმდეგ

56. როდესაც განაცხადი წარდგენილია და სულ მცირე ერთ სავარაუდო დარღვევასთან დაკავშირებით შეტყობინება გაგზავნილია, როგორც ევროპულ კავშირთან, აგრეთვე მის ერთ, ან ერთზე მეტ წევრ სახელმწიფოსთან, მოპასუხეებს შეუძლიათ, თუ მიიჩნევენ, რომ დაკმაყოფილებულია მიერთების შესახებ შეთანხმების მე-3 მუხლის მე-2 ან მე-3 პარაგრაფში მითითებული პირობები, სასამართლოს თხოვნ მოპასუხის სტატუსის თანამოპასუხედ შეცვლა. როგორც ზემოთ აღინიშნა, სასამართლოს უფლება აქვს მოიწვიოს მოპასუხე მისი სტატუსის თანამოპასუხედ შეცვლისთვის, თუმცა, ამ შემთხვევაშიც აუცილებელია შესაბამისი მოპასუხის თანხმობა. მაღალი ხელშემკვრელი მხარე, რომელიც გახდება თანამოპასუხე საქმეში იქნება მხარე, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება არა სავარაუდო დარღვევის გამომწვევ მოქმედებაზე, ან უმოქმედობაზე, არამედ სამართლებრივ აქტზე, რომლითაც შეიქმნა ასეთი ქმედების, ან უმოქმედობის იურიდიული საფუძველი.
57. სასამართლო ინფორმაციას მიაწვიდს როგორც აპლიკანტს, ასევე მოპასუხეს სუბიექტის თანამოპასუხედ მოწვევის, ან მოთხოვნის შესახებ და განუსაზღვრავს მოკლე ვადას წერილობითი კომენტარების წარდგენისთვის.
58. მაღალი ხელშემკვრელი მხარის მიერ მოპასუხის სტატუსის თანამოპასუხედ შეცვლის შესახებ წარდგენილი მოთხოვნის შემთხვევაში, სასამართლო გადაწყვეტილებას მიიღებს წარდგენილი მოთხოვნის, აპლიკანტისა და მოპასუხის მიერ გამოთქმული პოზიციების გათვალისწინებით და მიღებულ გადაწყვეტილებას აცნობებს თხოვნის წარმდგენსა და მხარეებს. ამ გადაწყვეტლების მიღებისას, სასამართლო შეზღუდული იქნება. იგი შეაფასებს მაღალი ხელშემკვრელი მხარის მიერ წარმოდგენილი მოსაზრებების, მიზეზების გონივრულობას მიერთების შესახებ შეთანხმების მე-3 მუხლის მე-2 ან მე-3 პარაგრაფში გადმოცემული კრიტერიუმების შესაბამისად, იმგვარად, რომ ზიანი არ მიაღგეს მის შეფასებებს საქმესთან დაკავშირებით.

თანამოპასუხის მექანიზმის შეწყვეტა

59. სასამართლოს შეუძლია სამართალწარმოების ნებისმიერი ეტაპზე მიიღოს გადაწყვეტილება თანამოპასუხის საქმეში მონაწილეობის შეწყვეტის თაობაზე, კერძოდ მაშინ, როდესაც იგი მიიღებს მოპასუხისა და თანამოპასუხის საერთო მოსაზრებას, რომ თანამოპასუხის სტატუსის მინიჭებისთვის დადგენილი კრიტერიუმები არ (აღარ) არის დაკმაყოფილებული. ასეთი გადაწყვეტილების არ არსებობის შემთხვევაში, მოპასუხე და თანამოპასუხე საქმეში მონაწილეობას განაგრძობენ ერთობლივად, სამართალწარმოების პროცესის დასრულებამდე.

დავების მშვიდობიანი მოგვარება

60. კონვენის 39-ე მუხლის შესაბამისად მოპასუხე და თანამოპასუხე შეთანხმდებიან დავის მშვიდობიან მოგვარებაზე.

უნილატერალური დეკლარაციები

61. მოპასუხე და თანამოპასუხე შეთანხმდებიან დარღვევასთან დაკავშირებით უნილატერალური დეკლარაციის გაკეთებაზე და განაცხადებენ, რომ ასეთი დარღვევისთვის პასუხისმგებლობა ორივეს ეკისრებათ.

თანამოპასუხის მექანიზმის ეფექტი

62. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ევროპული კავშირის სამართლებრივი სისტემის სპეციფიკური მახასიათებელია, რომ კავშირის ინსტიტუტების მიერ მიღებული აქტების იმპლემენტაციას შესაძლოა წევრი სახელმწიფოები ახორციელებდნენ და პირიქით, ევროპული კავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებების ნორმების იმპლემენტაციას, რომლებიც წევრი სახელმწიფოების მიერ არ შექმნილი, ახორციელებდნენ ევროპული კავშირის ინსტიტუტები, ორგანოები, სააგენტოები და სამსახურები. აქედან გამომდინარე, მოპასუხესა და თანამოპასუხეს კონვენციის დარღვევისთვის პასუხისმგებლობა ერთობლივად დაეკისრებათ. თუმცა, სასამართლო უფლებამოსილია კონვენციის დარღვევისთვის პასუხისმგებლობა დააკისროს მხოლოდ მოპასუხეს, ან

თანამოპასუხეს, მათ მიერ წარმოდგენილი დასაბუთებული მოსაზრებისა და აპლიკანტის აზრის მხედველობაში მიღების საფუძველზე. სხვა ნებისმიერი საფუძვლით მოპასუხესა და თანამოპასუხეს შორის პასუხისმგებლობის განაწილებამ შესაძლოა შექმნას საფრთხე, რომ სასამართლო იმსჯელებს ევროპულ კავშირსა და მის წევრ სახელმწიფოებს შორის კომპეტენციის განაწილების, გამიჯვნის თაობაზე. აუცილებლად უნდა ითქვას, რომ სასამართლო საკუთარ გადაწყვეტილებაში მიიღებს გადაწყვეტილებას კონვენციის დარღვევის/არ დარღვევის თაობაზე და არა მაღალი ხელშემკვრელი მხარის აქტის, ან განცხადებაში მითითებული იმ ნორმის კანონიერებასთან დაკავშირებით, რომელიც საფუძვლად დაედო მოქმედებას, ან უმოქმედობას.

დიდი პალატისთვის საქმის გადაგზავნა

63. ნებისმიერ მხარეს შეუძლია მოითხოვოს საქმის დიდი პალატისთვის გადაგზავნა კონვენციის 43-ე მუხლის შესაბამისად; მოპასუხესა და თანამოპასუხეს ასეთი მოთხოვნის წამოყენების უფლება აქვთ დამოუკიდებლად, ერთმანეთთან შეთანხმების გარეშეც. თუმცა, ევროპული კავშირის შიდა წესებით შესაძლებელია განისაზღვროს პირობები ასეთი მოთხოვნის წამოყენებისთვის. თუ დიდი პალატა მიიღებს მოთხოვნას, იგი საქმეს განიხილავს სრულყოფილად, პალატის მიერ განხილულ ყველა სავარაუდო დარღვევას ყველა მხარესთან მიმართებაში.

რეტროაქტიულობის გამორიცხვა

64. მიერთების შესახებ შეთანხმების მე-3 მუხლის მე-8 პარაგრაფის მიხედვით, თანამოპასუხის მექანიზმი გამოიყენება იმ საქმეებთან მიმართებაში, რომლებიც სასამართლოში წარდგენილია ევროპული კავშირის კონვენციაზე მიერთების შემდგომ (ე.ი. დღეს, როდესაც მიერთების შესახებ შეთანხმება შევიდა ძალაში). თანამოპასუხის მექანიზმი ვრცელდება მათ შორის ევროპული კავშირის იმ სამართლებრივ აქტებზე, რომლებიც კონვენციაზე ევროპული კავშირის მიერთებამდე იქნა მიღებული.

ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს წინასწარი მონაწილეობა იმ საქმეებში, რომლებშიც ევროპული კავშირის თანამოპასუხეა

65. საქმეებში, რომლებშიც ევროპული კავშირის შესაძლებელია გახდეს თანამოპასუხე დაკავშირებული იქნება კავშირის წევრი სახელმწიფოების მოქმედებებთან, ან უმოქმედობასთან. შესაბამისად, აპლიკანტმა პირველ რიგში უნდა ამოწუროს უფლების დაცვის ყველა შიდა საშუალება ეროვნულ დონეზე, მიმართოს შიდასახელმწიფოებრივ სასამართლოებს. ამ ეროვნულ სასამართლოებს შეუძლიათ, ხოლო ზოგიერთ შემთხვევაში აქვთ ვალდებულება, რომ წინასწარი მონაწილეობის ფარგლებში შეკითხვით მიმართონ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ევროპული კავშირის შესაბამისი სამართლებრივი აქტის კანონიერებისა, ან/და ინტერპრეტაციის თაობაზე (ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლი). გამომდინარე იქიდან, რომ ეროვნული სამართალწარმოების მხარეებს შიდასახელმწიფოებრივ სასამართლოში მხოლოდ შეუძლიათ ასეთი შეკითხვის გადაგზავნა, ეს პროცედურა ვერ ჩაითვლება უფლების დაცვის ყველა შიდა საშუალების ამოწურვად, რომელიც აპლიკანტმა ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში განცხადების წარდგენამდე უნდა განახორციელოს. თუმცა, ასეთი წინასწარი გადაწყვეტილების გარეშე სასამართლოს შეეძლება იმსჯელოს ევროპული კავშირის სამართლებრივი აქტის ადამიანის უფლებებთან შესაბამისობის თაობაზე ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსთვის ასეთი შესაძლებლობის მინიჭების გარეშე, მაშინ, როდესაც საქმე შესაძლოა ეხებოდეს ევროპული კავშირის მეორადი სამართლებრივი აქტების ინტერპრეტაციას, კანონიერებას, ან კავშირის პირველადი სამართლის ინტერპრეტაციას.

66. მიუხედავად იმისა, რომ ამგვარი სიტუაცია იშვიათად იქნება, სასურველად იქნა მიჩნეული ევროპული კავშირის შიდა პროცედურის არსებობა, რომლის ფარგლებშიც ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ექნება შესაძლებლობა კონვენციასთან, ან მის დამატებით პროტოკოლებთან მიმართებაში, რომლებსაც ევროპული კავშირი მიუერთდა, შეაფასოს ევროპული კავშირის იმ სამართლებრივი აქტის შესაბამისობა, რომელმაც

განაპირობა ევროპული კავშირისთვის თანამოქალაქის სტატუსის მინიჭება. კონვენციასთან შესაბამისობის შეფასება გულისხმობს კავშირის ინსტიტუტების, ორგანოების, სააგენტოების, სამსახურების აქტების ნორმების კანონიერების განხილვას, ან ევროპული კავშირის შესახებ ხელშეკრულების, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების, ან ნებისმიერი ამ ხელშეკრულებების ექვივალენტური იურიდიული ძალის მქონე აქტის ინტერპრეტაციას. ასეთი შეფასება უნდა განხორციელდეს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ საქმის ფაქტობრივი გარემოებების განხილვამდე. მოცემული პროცედურა, რომელიც ინსპირირებულია სუბსიდიურობის პრინციპიდან გამომდინარე, გამოიყენება მხოლოდ იმ საქმეებთან მიმართებაში, რომლებშიც ევროპულ კავშირს გააჩნია თანამოქალაქის სტატუსი. მნიშვნელოვანია ითქვას, რომ სამართალწარმოებაში მონაწილე მხარეებს, მათ შორის აპლიკანტს, რომელსაც ექნება სამართლებრივი დახმარების მიღების შესაძლებლობა, უფლება აქვთ მოსაზრებები წარადგინონ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოში.

67. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო არ შეაფასებს მოქმედებას, ან უმოქმედობას, რომელსაც აპლიკანტი ასაჩივრებდა, არამედ განიხილავს ევროპული კავშირის იმ სამართლებრივ საფუძველს, რომელიც ასეთ ქმედებას, ან უმოქმედობას საფუძვლად დაედო.
68. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს წინასწარ მონაწილეობას ზეგავლენა არ ექნება მის კომპეტენციებსა და იურისდიქციაზე. ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს შეფასება ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოსთვის სავალდებულო არ იქნება.
69. აპლიკაციაში მითითებული გარემოებების გამოკვლევა სასამართლომ არ უნდა გააგრძელოს მხარეებისა და ნებისმიერი მესამე მხარისთვის ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილების შედეგების სათანადოდ შეფასებისთვის შესაძლებლობის მინიჭებამდე. სასამართლოს წინაშე პროცესის გაჭიანურების თავიდან ცილების მიზნით, ევროპულმა

კავშირმა წინასწარი მონაწილეობის ფარგლებში უნდა უზრუნველყოს გადაწყვეტილების სწრაფად მიღება. ამ თვალსაზრისით აღსანიშნავია, რომ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოში უკვე არსებობს საქმის განხილვის დაჩქარებული პროცედურა, რომლის მიხედვით, ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს უფლება შესაძლებლობა აქვს გადაწყვეტილება მიიღოს ნ-დან 8 თვემდე.

მუხლი 4 - მხარეთა შორისი დავები

70. კონვენციაზე ევროპული კავშირის მიერთების შემდეგ, კონვენციის 33-ე მუხლის შესაბამისად, კონვენციის ყველა წევრი სახელმწიფო უფლებამოსილი იქნება წარადგინოს საქმე ევროპული კავშირის წინააღმდეგ და პირიქით.
71. კონვენციის 33-ე მუხლში გამოყენებული იქნება სიტყვები „მაღალი ხელშემკვრელი მხარე“. ამ მუხლისთვის სათაურის შეცვლა სიტყვებით „მხარეთა შორისი დავები“ შეესაბამება ევროპული კავშირის კონვენციაზე მიერთების შემდეგ 33-ე მუხლის შინაარსს. თანმიმდევრულობის მიზნით, აგრეთვე შეცვლილი იქნება კონვენციის 29-ე მუხლის მეორე პარაგრაფში არსებული მითითება „სახელმწიფოთა შორის დავებზე“.
72. მიერთების შესახებ შეთანხმება არ აწესრიგებს იმ საკითხს ევროპული კავშირის სამართლით დაშვებულია თუ არა ევროპული კავშირის წევრ სახელმწიფოებს, ან ევროპულ კავშირსა და მის წევრ სახელმწიფოს შორის ევროპული კავშირის სამართალთან დაკავშირებით აპლიკაციების წარდგენა ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში. კერძოდ, ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 344-ე მუხლის (რომელზეც მიუთითებს ლისაბონის ხელშეკრულების მე-8 პროტოკოლის მე-3 მუხლი) თანახმად, ევროპული კავშირის წევრი სახელმწიფო იღებს ვალდებულებას, რომ დამფუძნებელი ხელშეკრულებების მოქმედებასთან, ან ინტერპრეტაციასთან მიმართებაში დავა გადაწყდება მხოლოდ კავშირის ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული წესების შესაბამისად.

მუხლი 5 - კონვენციის 35-ე და 55-ე მუხლების ინტერპრეტაცია

73. წინამდებარე ნორმა განმარტავს, რომ კონვენციაზე კავშირის მიერთების შემდეგ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოში (ამჟამად შედგება მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოსგან, საერთო სასამართლოსგან და საჯარო სამსახურის ტრიბუნალისგან) არსებული პროცესი არ იქნება გაგებული, როგორც დავის მოგვარების, ან გამოძიების საერთაშორისო პროცედურა, რომლის შემთხვევაშიც კონვენციის 35-ე მუხლის მე-2b პარაგრაფის თანახმად აპლიკაცია არის დაუშვებელი. ამ თვალსაზრისით აღსანიშნავია Karoussiotis v. Portugal-ის (No. 23205/08) საქმე, სადაც სასამართლომ მიუთითა, რომ ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 258-ე მუხლის შესაბამისად ევროპული კომისიის ფარგლებში არსებული პროცესი არ უნდა იქნეს მიჩნეული კონვენციის 35-ე მუხლის მე-2b პარაგრაფის მიზნებისთვის დავის მოგვარების, ან გამოძიების საერთაშორისო პროცედურად.

74. კონვენციის 55-ე მუხლთან მიმართებაში, რომელიც გამორიცხავს კონვენციის ინტერპრეტაციასთან, ან გამოყენებასთან დაკავშირებული დავის სხვა საშუალებით გადაწყვეტას, მხარეებმა გადაწყვიტეს, რომ ევროპული კავშირის წევრ სახელმწიფოებს შორის ასეთი სახის დავა ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოში კონვენციის 55-ე მუხლის მიზნებისთვის არ გულისხმობს „დავის გადაწყვეტის საშუალებას“. აქედან გამომდინარე, კონვენციის 55-ე მუხლის ხელს არ უშლის ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებაში გადმოცემული წესის ოპერირებას.

მუხლი 6 - მოსამართლეების არჩევა

75. მიღწეულ იქნა შეთანხმება, რომ ევროპული პარლამენტის დელეგაციას გააჩნდეს უფლება ხმის მიცემის უფლებით მონაწილეობა მიიღოს ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასსამბლეის (და მის შესაბამისი ორგანოების) საქმიანობაში, როდესაც იგი კონვენციის 22-ე მუხლის საფუძველზე ახორციელებს მოსამართლეების არჩევასთან დაკავშირებულ ფუნქციებს. მიზანშეწონილად იქნა მიჩნეული, რომ ევროპული პარლამენტის

წარმომადგენელთა რაოდენობა შეესაბამებოდეს საპარლამენტო ასსამბლეაში ყველაზე მეტი წარმომადგენლის მქონე სახელმწიფოსთვის დადგენილ რაოდენობას ევროპის საბჭოს სტატუტის 26-ე მუხლის შესაბამისად.

76. საპარლამენტო ასსამბლეისა და მისი რელევანტური ორგანოების საქმიანობაში ევროპული პარლამენტის მონაწილეობის მოდალობები განისაზღვრება საპარლამენტო ასსამბლეის მიერ ევროპულ პარლამენტთან შეთანხმებით. ეს მოდალობები ასახული იქნება საპარლამენტო ასსამბლეის შიდა წესებში. ამ საკითხთან დაკავშირებით ევროპულ პარლამენტსა და საპარლამენტო ასსამბლეს შორის განხილვები გაიმართა მიერთების შესახებ შეთანხმების მომზადების პროცესში. გარდა ამისა, უნდა ითქვას, რომ ევროპული კავშირის შიდა წესებით განსაზღვრული იქნება ევროპული კავშირიდან წარსაგზავნი კანდიდატების სიის შერჩევის მოდალობები, რომლებიც ასარჩევად წარედგინება საპარლამენტო ასსამბლეს.
77. კონვენციაში ცვლილების განხორციელების საჭიროება ევროპული კავშირიდან წარმოდგენილი მოსამართლის ასარჩევად არ არსებობს, ვინაიდან კონვენციის 22-ე მუხლის თანახმად, მოსამართლე აირჩევა თითოეული მაღალი ხელშემკვრელი მხარის წარდგინებით. კონვენციის 21-ე მუხლის მე-2 და მე-3 პარაგრაფების მიხედვით, მოსამართლეები არიან დამოუკიდებელი და სამოსამართლო საქმიანობას ახორციელებენ თავიანთი ინდივიდუალური უფლებამოსილებით. ევროპული კავშირის წარდგინებით არჩეულ მოსამართლეს ექნება სხვა მოსამართლეების მსგავსი სტატუსი და უფლებამოვალეობები და იგი მათთან თანასწორად მიიღებს მონაწილეობას სასამართლოს საქმიანობაში.

მუხლი 7 - ევროპული კავშირის მონაწილეობა ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის შეხვედრებში კონვენციაში ექსპლიციტურად მითითებულ ფუნქციებში მონაწილეობა

78. კონვენცია ექსპლიციტურად ანიჭებს სხვადასხვა ფუნქციებს ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტს, რომელთაგან ერთ-ერთი ძირითადია სასამართლოს გადაწყვეტილებების აღსრულებაზე ზედამხედველობა კონვენციის 46-ე მუხლის საფუძველზე და დავის მორიგებით მიღწევა კონვენციის

39-ე მუხლის შესაბამისად. მინისტრთა კომიტეტი აგრეთვე უფლებამოსილია სასამართლოს მიმართოს და სთხოვოს საკონსულტაციო დასკვნის წარმოდგენა (კონვენციის 47-ე მუხლი) და სასამართლოს პლენარული სხდომის თხოვნის საფუძველზე შეამციროს სასამართლო პალატებში მოსამართლეთა რაოდენობა (კონვენციის 26-ე მუხლის მე-2 პარაგრაფი). მიერთების შემდეგ, ევროპულ კავშირს უფლება ექნება მონაწილეობა მიიღოს ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის შეხვედრებში ხმის მიცემის უფლებით, როდესაც ეს უკანასკნელი მიიღებს გადაწყვეტილებებს შემოხსენებული ნორმების საფუძველზე. როგორც ყველა მაღალ ხელშემკვრელ მხარეს, მას მიენიჭება ერთი ხმა.

79. დღესდღეობით, კონვენცია არ შეიცავს სპეციფიკურ ნორმებს პროტოკოლების მიღებასთან დაკავშირებით. კონვენციაზე ევროპული კავშირის მიერთების შემდეგ, ევროპული კავშირის უფლებამოსილი იქნება სხვა მაღალი ხელშემკვრელი მხარის მსგავსად, პარიტეტულ საწყისებზე მონაწილეობა მიიღოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ პროტოკოლების მიღებასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, რაც შესაბამისი იქნება, როგორც მიერთების შესახებ შეთანხმების, აგრეთვე სახელშეკრულებო სამართლის შესახებ ვენის კონვენციით გათვალისწინებულ პრინციპებთან (კერძოდ, 39-ე მუხლი³²⁵). ევროპული კავშირისთვის ასეთი შესაძლებლობის მინიჭების მიზნით, მიერთების შესახებ შეთანხმებით კონვენციის 54-ე მუხლს დაემატება ახალი პარაგრაფი (იგი ადგენს, რომ კონვენცია ზიანს არ აყენებს მინისტრთა კომიტეტის სტატუტურ უფლებამოსილებებს), რომელიც კონვენციაში ექსპლიციტურად მიანიჭებს მინისტრთა კომიტეტს პროტოკოლის მიღების კომპეტენციას. 54-ე მუხლის ახალი პარაგრაფი მოცემულია მიერთების შესახებ შეთანხმების მე-7 მუხლის მე-2 პარაგრაფში, იგი ევროპულ კავშირს აძლევს შესაძლებლობას ხმის მიცემის უფლებით მონაწილეობა მიიღოს მინისტრთა კომიტეტის საქმიანობაში, როდესაც ეს უკანასკნელი იღებს გადაწყვეტილებას კონვენციის სპეციფიკურ ნორმებიდან გამომდინარე გადაწყვეტილებებს. ამ ნორმა არის lex specialis ევროპის საბჭოს სტატუტთან, კერძოდ, მისი მე-15 ა მუხლთან მიმართებაში. ამგვარი დანაწესი არის გამონაკლისი

325 39-ე მუხლის თანახმად: „ხელშეკრულება შეიძლება შეიცვალოს მხარეთა შეთანხმებით (...)“.

შემთხვევა, რომელიც გამომდინარეობს კონვენციაზე ევროპული კავშირის მიერთებიდან, შესაბამისად, იგივე პრეცედენტის დაშვება ევროპის საბჭოს ეგიდით მიღებულ სხვა კონვენციებში არ განხორციელდება.

კონვენციაში ექსპლიციტურად მიუთითებულ ფუნქციებში მონაწილეობა

80. კონვენცია არ აწესრიგებს იმ სხვადასხვა სამართლებრივი ინსტრუმენტებისა და ტექსტების, მაგალითად, რეკომენდაციების, რეზოლუციებისა და დეკლარაციების მიღებას, რომლებიც პირდაპირ უკავშირდება კონვენციის საფუძველზე მინისტრთა კომიტეტისა³²⁶ და ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასსამბლეის ფუნქციების განხორციელებას. ასეთი სამართლებრივი ინსტრუმენტები და ტექსტები შესაძლებელია მიმართული იყოს ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოებისკენ როგორც მაღალი ხელშემკვრელი მხარეებისკენ, თვითონ მინისტრთა კომიტეტისკენ³²⁷, სასამართლოსკენ³²⁸, ან ზოგიერთ შემთხვევაში სხვა რელევანტური ორგანოებისკენ.

81. მიერთების შემდეგ, მინისტრთა კომიტეტის ფარგლებში³²⁹ მიერთების შესახებ შეთანხმების მე-7 მუხლის მე-3 პარაგრაფში მოხსენიებული ინსტრუმენტების, ან ტექსტის მიღებასთან დაკავშირებით ევროპულ კავშირთან კონსულტაცია განხორციელდება. კონსულტაციის ფარგლებში შეზღუდული იქნება მხოლოდ იმ ინსტრუმენტებით, ან ტექსტით, რომლებიც პირდაპირ ეხება კონვენციის ფუნქციონირების სისტემას, მაგალითად, სასამართლოს, მინისტრთა კომიტეტის პროცედურებს, აგრეთვე კონვენციის ეროვნულ დონეზე იმპლემენტაციის პროცესს. ეს უკანასკნელი მოიცავს კონვენციის 22-ე

326 მაგალითად, მინისტრთა კომიტეტმა მიიღო სპეციალური წესები კონვენციის 46-ე მუხლის მე-2 პარაგრაფის შესაბამისად მის მიერ სასამართლოს გადაწყვეტილებების აღსრულებაზე ზედამხედველობის განწესების ფუნქციების განხორციელებასთან დაკავშირებით.

327 მაგალითად, იხ.: მინისტრთა კომიტეტის რეზოლუცია ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მოსამართლეობის კანდიდატების შერჩევის მიზნით ექსპერტთა სათათბირო პანელის დაფუძნების თაობაზე (CM/Res(2010)26).

328 მაგალითად იხ.: რეზოლუცია სასამართლოს გადაწყვეტილებებით გამოვლენილი სისტემური პრობლემების შესახებ (Res(2004)3).

329 1996 წლის 3 დეკემბერს მინისტრთა მიადგილეების მიერ 579-ე შეხვედრაზე მიღებული გადაწყვეტილების თანახმად, ევროპის საბჭოში ევროპული კავშირის წარმომადგენელი მონაწილეობას იღებს მინისტრთა მოადგილეებისა და ყველა სუბსიდიური ჯგუფების შეხვედრებში.

მუხლის შესაბამისად იმ ეროვნულ პროცედურებს, რომლებიც დაკავშირებულია საპარლამენტო ასსამბლეის მიერ მოსამართლეების არჩევის მიზნით კანდიდატების შერჩევასთან. კონსულტაციის ვალდებულება არ ვრცელდება იმგვარი ინსტრუმენტებისა და ტექსტის მიღებაზე, რომლებიც ეფუძნება კონვენციას, ან სასამართლოს პრაქტიკას, ან მათ მიერ არის ინსპირირებული და მიზნად ისახავს ადამიანის უფლებების დაცვის, ხელშეწყობისა და განვითარების მიმართულებით საერთო პრინციპების განსაზღვრას. სიტყვები „მინისტრთა კომიტეტის ფარგლებში“ მიუთითებს, რომ ევროპულ კავშირთან კონსულტაცია განხორციელდება მინისტრთა კომიტეტისთვის ევროპის საბჭოს შესაბამისი ორგანოს მიერ მომზადებული ინსტრუმენტის, ან ტექსტის პროექტის გადაგზავნის შემდეგ. მინისტრთა კომიტეტმა მოეთხოვება, რომ მხედველობაში მიიღოს ევროპული კავშირის მიერ გამოთქმული პოზიცია, თუმცა, მას არ ეკისრება ასეთი პოზიციის შესრულების ვალდებულება. თუ ევროპული კავშირი პოზიციას არ გამოხატავს, მინისტრთა კომიტეტი გააგრძელებს ინსტრუმენტისა და ტექსტის მიღების პროცედურას. ეს პრინციპი გადმოცემულია მიერთების შესახებ შეთანხმების მე-7 მუხლის მე-3 პარაგრაფში.

გადაწყვეტილების აღსრულებაზე ზედამხედველობის განხორციელებისა და მორიგების მიღწევის პროცესში მონაწილეობა

82. ევროპული კავშირის სამართლის მიხედვით, ევროპულ კავშირსა და მის წევრ სახელმწიფოებს ზოგიერთ შემთხვევაში პოზიციების გამოხატვისა და ხმის მიცემის პროცესში ეკისრებათ კოორდინირებულად მოქმედების ვალდებულება. აქედან გამომდინარე, აუცილებლობად იქნა მიჩნეული სპეციალური ნორმების შემუშავება მინისტრთა კომიტეტის ფარგლებში ევროპული კავშირის მონაწილეობასთან დაკავშირებით, თუ საკითხი კონვენციის 39-ე მუხლისა და 46-ე მუხლის შესაბამისად ეხება ზედამხედველობას. საჭიროა სათანდო გარანტიების არსებობა, რომელიც უზრუნველყოფს, რომ ევროპული კავშირისა და მისი წევრი სახელმწიფოების კომბინირებული ხმები ზიანს ვერ მიაყენებს მინისტრთა კომიტეტის მიერ კონვენციის 39-ე მუხლითა და 46-ე მუხლით გათვალისწინებული საზედამხედველო ფუნქციების ეფექტიანად განხორციელებას. ამ თვალსაზრისით ზოგად

ვალდებულებას შეიცავს მიერთების შესახებ შეთანხმების მე-7 მუხლის მე-4 პარაგრაფი, რომელიც აგრეთვე მოიცავს რამდენიმე სპეციალურ დებულებას.

83. ასეთი სპეციალური ნორმების დადგენა არ უნდა იქნას გაგებული დადგენილი პრაქტიკიდან გადახვევად. მინისტრთა კომიტეტში გადაწყვეტილებები კონსენსუსის საფუძველზე მიიღება, კენჭისყრა მხოლოდ ფორმალურად, გამონაკლის შემთხვევაში ხორციელდება.

საქმეებში, სადაც ევროპული კავშირი მოპასუხე, ან თანამოპასუხეა, ვალდებულების შესრულების ზედამხედველობა

84. ევროპული კავშირის, ან ერთობლივად ევროპული კავშირისა და მისი ერთი, ან ერთზე მეტი წევრის სახელმწიფოს (შემთვევები, როდესაც კავშირი არის მოპასუხე, ან თანამოპასუხე) მიერ ვალდებულებების შესრულებაზე ზედამხედველობის განხორციელების კონტექსტში უნდა ითქვას, რომ ევროპული კავშირის ძირითადი ხელშეკრულებების მიხედვით, ევროპულ კავშირსა და მის წევრ სახელმწიფოებს ეკისრებათ პოზიციების გამოხატვისა და ხმის მიცემის კოორდინაციული წესით განხორციელების ვალდებულება. გამომდინარე იქიდან, რომ შესაძლებელია ასეთმა კოორდინაციამ ზიანი მიაყენოს მინისტრთა კომიტეტის საზედამხედველო ფუნქციების ეფექტიანობას, მიზანშეწონილი იქნება ხმის მიცემის სპეციალური წესების დანერგვა. ახალი წესი მოცემული იქნება გადაწყვეტილებების აღსრულებასა და დავების მშვიდობიან მოგვარებაზე ზედამხედველობის თაობაზე მინისტრთა კომიტეტის წესებში.³³⁰ ხმის მიცემის ახალი წესი გამოყენებული იქნება ყველა იმ გადაწყვეტილებასთან მიმართებაში, რომლებშიც ვალდებულება დაეკისრება ევროპულ კავშირს ინდივიდუალურად, თუ ევროპულ კავშირსა და მის ერთ, ან ერთზე მეტ სახელმწიფოს კოლექტიურად. კავშირის წევრი სახელმწიფოსთვის ინდივიდუალური ვალდებულების აკისრების შემთხვევაში, გაგრძელდება ხმის მიცემის ძველი, ჩვეულებრივი წესების გამოყენება. ევროპული კავშირი და მისი წევრი სახელმწიფოები სრულფასოვნად მიიღებენ მონაწილეობას ასეთ სიტუაციებში დისკუსიებსა და გადაწყვეტილების

330 მიღებულია 2006 წლის 10 მაისს მინისტრის მოადგილეების მიერ მინისტრთა კომიტეტის 964-ე შეხვედრაზე.

მიღების პროცესში.

85. ახალი წესის პირველი პარაგრაფის თანახმად, სპეციალური წესი გამოყენებული იქნება მინისტრთა კომიტეტის მიერ გადაწყვეტილებების აღსრულებასა და დავების მშვიდობიან მოგვარებაზე ზედამხედველობის თაობაზე მინისტრთა კომიტეტის მე-17 წესის (საბოლოო რეზოლუციები) ფარგლებში იმ საქმეებზე, რომლებშიც ევროპული კავშირი იქნება მხარე. საბოლოო რეზოლუციების მიღების შემთხვევაში, უზრუნველყოფილი უნდა იყოს, რომ გადაწყვეტილებას ექნება მაღალი ხელშემკვრელი მხარეების საკმარისი რაოდენობის მხარდაჭერა, მიუხედავად იმისა, ისიანი არიან თუ არა კავშირის წევრი სახელმწიფოები. აქედან გამომდინარე, ევროპის საბჭოს სტატუტის მე-20d მუხლში³³¹ მითითებული უმრავლესობის ნაცვლად, გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო იქნება ჯენჯისყრაში სრული შემადგენლობის ოთხი მეხუთედის მონაწილეობა და აქედან ორი მესამედის მხარდაჭერა. 48 მაღალი ხელშემკვრელი მხარის არსებობის პირობებში ეს ნიშნავს, რომ აუცილებელი იქნება სულ მცირე 32 ხმა, თუმცა. დამსწრე პირთა რაოდენობიდან გამომდინარე საბოლოო რეზოლუციის მისაღებად ხმების რაოდენობა შესაძლებელია შეიცვალოს 32-დან 39-მდე.
86. ახალი წესის მეორე პარაგრაფის მიხედვით, სპეციალური წესი გამოყენებული იქნება მინისტრთა კომიტეტის მიერ გადაწყვეტილებების აღსრულებასა და დავების მშვიდობიან მოგვარებაზე ზედამხედველობის თაობაზე მინისტრთა კომიტეტის მე-10 წესის (სასამართლოს გადაწყვეტილების ინტერპრეტაციის შესახებ რეფერალი) და მე-11 წესის (დარღვევის თაობაზე წარმოება) ფარგლებში იმ საქმეებზე, რომლებშიც ევროპული კავშირი იქნება მხარე. ეს წესი მიზნად ისახავს სისტემის ერთიანობის შენარჩუნებას, რომელიც უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს ყოველთვის, მათ შორის იმ შემთხვევაშიც თუ ევროპული კავშირი და მისი წევრი სახელმწიფოები გამოხატავენ საწინააღმდეგო პოზიციებს, მაინც შესაძლებელი უნდა იყოს მე-10 და მე-11 წესების ფარგლებში გადაწყვეტილებების მიღება. ამ მიზნით მიღწეულ იქნა შეთანხმება, რომ ამ წესების

331 ამ მუხლის მიხედვით: „კომიტეტის ყველა სხვა რეზოლუციისთვის საჭიროა კენჯისყრაში მონაწილეობა მიიღოს სრული შემადგენლობის ორი მესამედმა და მხარი დაუჭიროს დამსწრე წევრთა უმრავლესობამ.“

ფარგლებში გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობა გააჩნდეს ე.წ. „ჭიპერ-უმცირესობასაც“. შესაბამისად, მინისტრთა კომიტეტის მიერ ამ პროცედურის მე-10 და მე-11 წესების ფარგლებში გადაწყვეტილება მიღებულად ჩაითვლება, თუკი მხარს დაუჭერს კომიტეტის წევრთა სრული შემადგენლობის ერთი მეოთხედი. 48 მაღალი ხელშემკვრელი მხარის არსებობის პირობებში ეს ნიშნავს, რომ ამგვარი გადაწყვეტილების მისაღებად აუცილებელი იქნება სულ მცირე 12 ხმა.

87. ახალი წესის მე-3 პარაგრაფში მოცემულია სპეციალური წესი, რომელიც იძლევა შესაძლებლობას თავიდან იქნეს აცილებული ზედამხედველობის მექანიზმის ფუნქციონირების პარალიზება. იგი გამოყენებული იქნება პროცედურულ საკითხებსა და ინფორმაციის მოთხოვნის შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. სიტყვები „გადაწყვეტილება პროცედურული საკითხების თაობაზე“ უნდა განიმარტოს იმგვარად, რომ მოიცვას ყველა ტიპის პროცედურული გადაწყვეტილება, მათ შორის აშკარად იგულისხმება დღის წესრიგისა და ანგარიშების მიღება, აგრეთვე, კონფიდენციალურობის შესახებ თხოვნები და გადაწყვეტილებები, რომლებიც ეხება საქმის „დაჩქარებული“, თუ „ჩვეულებრივი“ წესით განხილვას. სიტყვების „ინფორმაციის გამოთხოვის შესახებ გადაწყვეტილებები“ ინტერპრეტაცია უნდა განხორციელდეს ისე, რომ მოიაზროს ყველა თხოვნა ინფორმაციის მიღების შესახებ, რომელიც წარდგენილია მაღალი ხელშემკვრელი მხარის მიმართ და მიზნად ისახავს გადაწყვეტილების აღსრულების, ან დავის მორიგების პროცესის შეფასებას. მათ შორის, იგულისხმება გეგმები და სამოქმედო ანგარიშები, სადაც კონვენციის 46-ე მუხლის პირველი პარაგრაფის საფუძველზე არ არის მიღებული პოზიცია მაღალი ხელშემკვრელი მხარის მიერ ვალდებულების შესრულებასთან დაკავშირებით. ეს წესიც ეფუძნება იმ მიდგომას, რომელიც წინა პარაგრაფში იქნა გადმოცემული. თუმცა, ვინაიდან კონვენციის 46-ე მუხლის მე-3 და მე-4 პარაგრაფებით დადგენილი უმრავლესობა, რომელიც აისახა მე-10 და მე-11 წესებში, არის უფრო მაღალი ვიდრე კონვენციით გათვალისწინებული სხვა რელევანტური ფუნქციების განხორციელებისთვის ევროპის საბჭოს სტატუტით დადგენილი უმრავლესობა, მე-3 პარაგრაფი ითხოვს უფრო დაბალ „ჭიპერ-უმცირესობას“, ვიდრე მე-2

პარაგრაფი. აქედან გამომდინარე, მე-3 პარაგრაფის ფარგლებში გადაწყვეტილება მიღებულად ჩაითვლება თუ მხარს დაუჭერს კომიტეტის წევრთა ერთი მეხუთედი. 48 მაღალი ხელშემკვრელი მხარის არსებობის პირობებში ეს ნიშნავს, რომ ამგვარი გადაწყვეტილების მისაღებად აუცილებელი იქნება სულ მცირე 10 ხმა.

88. მე-2 და მე-3 პარაგრაფებში მოთავსებული გადაწყვეტილებების „ჰიპერ-უმცირესობის“ მიერ მიღების შესახებ დებულებები ეფუძნება პრინციპს, რომელიც უზრუნველყოფს, რომ თუ მინისტრთა კომიტეტის ფარგლებში უფლებამოსილების მქონე ცალკეული წარმომადგენლები იქნებიან თანახმა (მაგალითად, ე.წ. მიმანიშნებელი ხმები), გადაწყვეტილება მიღებულად ჩაითვლება ფორმალური კენჭისყრისა და იმ უმრავლესობის მხარდაჭერის გარეშე, რომელიც გათვალისწინებულია ევროპის საბჭოს სტატუტითა და კონვენციით. ასეთი პროცედურა შესაბამისი იქნება ევროპის საბჭოში უკვე არსებულ პროცედურებთან, რომელთა მიხედვით, დელეგაციები არ ითხოვენ ევროპის საბჭოს სტატუტში გაწერილი ხმის მიცემის პროცედურის გამოყენებას, თუ გადაწყვეტილების მიღებას მხარს უჭერს სტატუტით გათვალისწინებული მინიმალური უმრავლესობა.³³²

89. ახალ წესში სპეციალური ნორმების არ არსებობიდან გამომდინარე, უმრავლესობის ოდენობა, რომელიც მოცემულია ევროპის საბჭოს სტატუტის მე-20d მუხლში ვრცელდება ყველა სხვა ტიპის გადაწყვეტილებაზე, მათ შორის შუალედური რეზოლუციებისა და ნებისმიერი სხვა გადაწყვეტილების მიღებაზე, რომლითაც განხორციელდება კონვენციის 46-ე მუხლის პირველი პარაგრაფის შესაბამისად ევროპული კავშირის მიერ ვალდებულებების შესრულებასთან დაკავშირებით პოზიციების გამოხატვა. აქედან გამომდინარე, ევროპულ კავშირს შეუძლია ხმების დაბლოკვა, ასეთი შუალედური რეზოლუციებისა და გადაწყვეტილებების მიღებისთვის ხელის შეშლა, თუმცა, მომლპარაკებელ მხარეებს მიაჩნიათ, რომ მაღალი პოლიტიკური ალბათობით ევროპული კავშირი ხმის მიცემის პროცესს ამ მიმართულებით არ დაბლოკავს. ამჟამინდელი პრაქტიკით, ასეთი შუალედური

332 მაგალითად იხ.: მინისტრის მოადგილეების 519-ე შეხვედრაზე მიღებული გადაწყვეტილება (1994 წლის 4 ნოემბერი) - 2.2, „C“ პარაგრაფი.

რეზოლუციები და გადაწყვეტილებები ჩვეულებრივ, როგორც წესი კონსენსუსით მიიღება. შეიძლება ითქვას, რომ მინისტრთა კომიტეტის მიერ საკუთარი საზედამხედველო ფუნქციების განხორციელება იქნება უზრუნველყოფილი. ფაქტობრივად, ახალი წესის მე-2 პარაგრაფის თანახმად, იმ გადაწყვეტილების მიღებისთვის, რომელიც უკავშირდება სასამართლოსთვის მიმართვას დარღვევის წარმოების თაობაზე, აღარ არის აუცილებელი მინისტრთა კომიტეტის სრული შემადგენლობის ორი მესამედის თანხმობა, არამედ საკმარისია სრული შემადგენლობის ერთი მეოთხედის მხარდაჭერაც.

90. ეს წესები არ წარმოადგენს მიერთების შესახებ შეთანხმების შემადგენელ ნაწილს, იგი დასამტკიცებლად წარედგინება მინისტრთა კომიტეტს. ამასთან, საჭიროების შემთხვევაში შესაძლებელი იქნება მინისტრთა კომიტეტის ფარგლებში ამ წესებში ცვლილებების განხორციელება ყველა მაღალი ხელშემკვრელი მხარის კონსენსუსის საფუძველზე, კონვენციის ან მიერთების შესახებ შეთანხმების რევიზიის გარეშე.

საქმეებში, სადაც ევროპული კავშირი არ არის მხარე, ვალდებულების შესრულების ზედამხედველობა

91. ევროპული კავშირის ერთი, ან ერთზე მეტი წევრი სახელმწიფოს მიერ კონვენციის ფარგლებში არსებული ვალდებულებების შესრულებაზე ზედამხედველობის განხორციელების თვალსაზრისით უნდა ითქვას, რომ ეს საკითხი არ არის მოწესრიგებული ევროპული კავშირის ძირითადი ხელშეკრულებებით, შესაბამისად, იმ სფეროში კომპეტენციის ნაკლებობით, რომელსაც შესაძლოა საქმე ეხებოდეს, ან შიდა პროცედურების გვერდის ავლის აკრძალვით, ევროპული კავშირის წევრ სახელმწიფოებს კავშირის ძირითადი ხელშეკრულებების ფარგლებში არ გააჩნიათ კოორდინაციულად მოქმედების ვალდებულება და აქვთ უფლება გამოხატონ თავიანთი პოზიცია და მისცენ ხმა.

92. ევროპული კავშირის არაწევრი სახელმწიფოს მიერ კონვენციის ფარგლებში არსებული ვალდებულებების შესრულებაზე ზედამხედველობის განხორციელების თვალსაზრისით აღსანიშნავია, რომ ევროპულ კავშირსადამისწევრ

სახელმწიფოებს კავშირის ძირითადი ხელშეკრულებების ფარგლებში არ გააჩნიათ კოორდინაციულად მოქმედების ვალდებულება. შესაბამისად, მათ გააჩნიათ უფლება გამოხატონ თავიანთი პოზიცია და მისცენ ხმა.

მუხლი 8 - ევროპული კავშირის მონაწილეობა კონვენციასთან დაკავშირებულ ხარჯებში

93. კონვენციის 50-ე მუხლის თანახმად, სასამართლოსთან დაკავშირებულ ხარჯებს გაიღებს ევროპის საბჭო. კონვენციაზე მიერთების შემდეგ, ევროპულმა კავშირმაც სხვა მაღალ ხელშემკვრელ მხარეებთან ერთად უნდა შეიტანოს წვლილი კონვენციის სისტემის ხარჯების დაფარვაში. ასეთი კონტრიბუცია სავალდებულოა. აღსანიშნავია, რომ აქტუალური მდგომარეობით, თითოეული მაღალი ხელშემკვრელი მხარის კონტრიბუციის ოდენობა არ გამომდინარეობს სასამართლოში კონკრეტული სახელმწიფოს წინააღმდეგ წარდგენილი საქმეების რაოდენობისგან, არამედ იგი გამოითვლება ევროპის საბჭოს ბიუჯეტში წევრი სახელმწიფოს კონტრიბუციიდან მინისტრთა კომიტეტის 1994 წლის რეზოლუციით (Res(94)31) დადგენილი წესის შესაბამისად. ევროპული კავშირის კონტრიბუციაც უნდა იყოს დარეგულირებული ისე, როგორც ნებისმიერი სხვა სავალდებულო კონტრიბუცია ევროპის საბჭოს ფინანსური რეგულაციების მე-10 მუხლის საფუძველზე, რომელშიც გადმოცემულია სავალდებულო კონტრიბუციის გადახდის პროცედურა და პირობები³³³ და რომელიც *mutatis mutandis* აგრეთვე გავრცელდება ევროპულ

333 ფინანსური რეგულაციების მე-10 მუხლი:

„თითოეული წევრი სახელმწიფო კალენდარული წლის პირველ ორ თვეში იხდის საკუთარი სავალდებულო კონტრიბუციის სულ მცირე ერთ მესამედს, კონტრიბუციის ბალანსი გადახდილი უნდა იყოს სტატუსის 39-ე მუხლში მითითებული ექვს თვიანი პერიოდის დასრულებამდე. მინისტრთა კომიტეტს ეცნობება იმ წევრ სახელმწიფოთა თაობაზე, რომლებაც კონტრიბუცია შემოსხენებული დებულებების შესაბამისად ვერ გადაიხადეს. წევრი სახელმწიფო, რომელსაც სტატუსის 39-ე მუხლში მითითებული ექვს თვიანი პერიოდის დასრულებამდე არ გადაუხდია კონტრიბუცია, ვალდებულია ექვს თვიანი პერიოდის დასრულების მომდევნო დღიდან ყოველი ვადაგადაცილებული დღისთვის გადაიხადოს დარჩენილი ოდენობის 0.5% და თითოეული მომდევნო თვის პირველი დღიდან დარჩენილი ოდენობის 1%. მიმღების ანგარიშზე თანხის ჩარიცხვისას დანიშნულებად მიეთითება კონტრიბუცია. თუ ფინანსური წლის დასრულებისას კონტრიბუცია სრულად ან ნაწილობრივ გადაუხდელია, დარჩენილი ოდენობა დავალიანების სახით აისახება დებიტორის ანგარიშზე. მინისტრთა კომიტეტს ეცნობება გადაუხდელო კონტრიბუციასთან დაკავშირებულ სიტუაციასთან მიმართებაში მის მიერ განსაზღვრული გრაფიკის შესაბამისად და ნებისმიერ შემთხვევაში ყოველწლიური ანგარიში წარდგენისას.“

კავშირზე. ნიშანდობლივია, რომ სასამართლოსა და სხვა უწყებების ბიუჯეტი, რომლებიც მონაწილეობენ კონვენციის სისტემის ფუნქციონირების პროცესში, წარმოადგენს ევროპის საბჭოს საერთო ბიუჯეტის შემადგენელ ნაწილს. აქედან გამომდინარე, ევროპული კავშირის კონტრიბუცია უნდა იყოს, როგორც მკაფიო, აგრეთვე კონვენციის სისტემის ფუნქციონირებისთვის გათვალისწინებული. ამ მიზნით, კონტრიბუცია იქნება კონვენციის სისტემის სუბსიდიური ბიუჯეტი.

94. კონვენციასთან დაკავშირებულ ხარჯებში ევროპული კავშირის მონაწილეობის უზრუნველყოფა არ საჭიროებს კონვენციაში ცვლილების განხორციელებას. თუმცა, მიერთების შესახებ შეთანხება უნდა შეიცავდეს ევროპული კავშირის კონტრიბუციის გამოთვლის მეთოდს, რომელიც ამ მიმართულებით სამართლებრივი საფუძვლის როლს შეასრულებს. შემოთავაზებული მეთოდი შეძლებისდაგვარად მარტივი და სტაბილურია, იგი არ საჭიროებს ევროპული კავშირის მონაწილეობას ევროპის საბჭოს საბიუჯეტო პროცედურებში. ამასთან, ზიანი არ ადგება ამ მიმართულებით არსებული ნორმების გამოყენებასაც (იხილეთ ზემოთ).

95. მიერთების შესახებ შეთანხმებით მხედველობაში იქნა მიღებული კონვენციასთან პირდაპირ დაკავშირებული ხარჯები, მაგალითად: სასამართლოს ხარჯები, მისი გადაწყვეტილებების აღსრულებაზე ზედამხედველობის განხორციელების ხარჯები, კონვენციასთან მიმართებაში საპარლამენტო ასსამბლეის, მინისტრთა კომიტეტისა და ევროპის საბჭოს გენერალური მდივნის საქმიანობის ხარჯები. გარდა ამისა, გათვალისწინებული იქნა კონვენციის სისტემასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული (შენობა-ნაგებობა, ლოგისტიკა, საინფორმაციო ტექნოლოგიები და სხვა) ხარჯებიც, რომელიც 15%-ით გაიზრდება. სრული კონტრიბუციის პროცენტულად გამოთვლის მიზნით, შედარებული იქნა კონვენციისთვის გათვალისწინებული ხარჯები ოდენობა ევროპის საბჭოს ბიუჯეტი (მათ შორის, შრომის ანაზღაურებისა და საპენსიო ხარჯები). 2009-2013 წლებში არსებული რელევანტური მონაცემების საფუძველზე, მიერთების შესახებ შეთანხმების მე-8 მუხლის პირველი პარაგრაფით კონტრიბუცია განისაზღვრა 34%-ით. ევროპული კავშირის კონტრიბუცია, რომელიც იქნება

სუბსიდიური ბიუჯეტი, ამ კალკულაციის მიზნებისთვის მხედველობაში არ იქნა მიღებული.

96. მიღწეულ იქნა შეთანხმება, რომ ევროპული კავშირის კონტრიბუციის ოდენობა, განაკვეთი რელიევანტური ხარჯების დაფარვისთვის იქნება იმ სახელმწიფოების იდენტური, რომელსაც ყველაზე უფრო მეტი კონტრიბუცია შეაქვს ევროპის საბჭოს ბიუჯეტში წლის განმავლობაში, რომელიც გამოითვლება ევროპის საბჭოს ბიუჯეტში წევრ სახელმწიფოთა კონტრიბუციის განაკვეთების შესახებ მინისტრთა კომიტეტის 1994 წლის რეზოლუციით დადგენილი კალკულაციის მეთოდის შესაბამისად. აქედან გამომდინარე, ყოველ წელს ევროპული კავშირის კონტრიბუციის ოდენობა იქნება იმ სახელმწიფოთა კონტრიბუციის 34%, რომელსაც შეაქვს ყველაზე მეტი წვლილი ევროპის საბჭოს ბიუჯეტში (მათ შორის, შრომის ანაზღაურებისა და საპენსიო ხარჯები).
97. შემოთავაზებული კალკულაციის მეთოდის სტაბილურობის მიზნით, მიერთების შესახებ შეთანხმების მე-8 მუხლის მე-2 პარაგრაფს დაემატა ე.წ. „დამცავი“ ნორმა, რომლის თანახმად, თუ ევროპის საბჭოს ბიუჯეტში კონვენციის სისტემის ფუნქციონირებისთვის საჭირო საშუალო ხარჯი არსებითად შეიცვლება, მიერთების შესახებ შეთანხმების მე-8 მუხლის პირველ პარაგრაფში მითითებული პროცენტი (34%) განისაზღვრება ევროპული კავშირისა და ევროპის საბჭოს შეთანხმებით. საპროცენტო განაკვეთის ასეთი ადაპტაცია აუცილებელი იქნება, როდესაც ყოველ ორ თანმიმდევრულ წელიწადში, რეალურ ციფრებზე დაყრდნობით გამოთვლილ პროცენტსა და მიერთების შესახებ შეთანხმების მე-8 მუხლის პირველ პარაგრაფში მითითებულ პროცენტს შორის განსხვავება იქნება 2.5%-ზე მეტი (ე.ი. როდესაც ფაქტობრივი ციფრი ნაკლები იქნება 31.5%-ზე ან მეტი 36.5%-ზე). ეს მექანიზმი გამოყენებული იქნება ნებისმიერ სხვა საპროცენტო განაკვეთთან მიმართებაში ევროპის საბჭოსა და ევროპულ კავშირს შორის დადებულ შეთანხმებებში.
98. გარდა ამისა, იმ მიზნით, რომ თავიდან იქნეს აცილებული დამცავი ნორმის არასასურველი ეფექტი, კერძოდ, ევროპული კავშირის მიერთების შემდეგ კონვენციის სისტემის რესურსის შემცირება მიერთებამდე არსებულ რესურსთან შედარებით, წინასწარ დადგინდა, რომ

მხედველობაში არ მიიღება მე-8 მუხლის პირველ პარაგრაფში მითითებული პროცენტის (34%) ცვლილება, რომელიც არის კონვენციის ფუნქციონირებისთვის საჭირო ორდინარული ბიუჯეტის ფარგლებში გაწეული ხარჯების შემცირების შედეგი იმ წელთან შედარებით, როდესაც ევროპული კავშირი კონვენციას მიუერთდა. ამ შეთანხმებაში დადგენილი ეკვილიბრიუმის მნიშვნელოვნად ცვლილების შემთხვევაში, გამოყენებული იქნება რევიზიის არსებული მექანიზმი იმ მიზით, რომ შენარჩუნებული იქნეს კონტრიბუციის რელატიური დონე.

99. მიერთების შესახებ შეთანხმებაში მითითებული ნორმების ტექნიკური და პრაქტიკული იმპლემენტაციის დეტალური წესები და პირობები განისაზღვრება ევროპული კავშირისა და ევროპის საბჭოს შეთანხმებით.

მუხლი 9 - სხვა შეთანხმებებთან მიმართება

100. ევროპის საბჭოს ეგიდით მიღებულ ცალკეულ კონვენციებსა და შეთანხმებებს მჭიდრო კავშირი გააჩნიათ კონვენციის სისტემასთან, მიუხედავად იმისა, რომ ისინი დამოუკიდებელ ხელშეკრულებებს წარმოადგენენ. შესაბამისად, აუცილებელია, რომ ევროპულმა კავშირმა როგორც კონვენციის მაღალმა ხელშემკვრელმა მხარემ პატივი სცეს ასეთი ინსტრუმენტების რელევანტურ დებულებებს და მათი გამოყენების მიზნით, ამ ხელშეკრულებებს მიუდგეს როგორც მხარე. ამგვარი ხელშეკრულებებია მაგალითად, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს სამართალწარმოებაში მონაწილე პირების შესახებ ევროპული შეთანხმება (EST No. 161) და ევროპის საბჭოს იმუნიტეტისა და პრივილეგიების შესახებ 1996 წლის 5 მარტის საერთო შეთანხმების მე-6 პროტოკოლი (EST No. 162), რომელთა საფუძველზე მოსამართლეებს თანამდებობაზე ყოფნის პერიოდში ენიჭებათ იმუნიტეტი და პრივილეგიები. გარდა ამისა, კონვენციაზე მიერთების შემდეგ ევროპულმა კავშირმა პატივი უნდა სცეს იმ პირების იმუნიტეტსა და პრივილეგიებს, რომლებიც მონაწილეობენ კონვენციის სისტემის ფუნქციონირების პროცესში, მაგალითად ესენია: სასამართლო რეგისტრატურის სამსახურის თანამშრომლები, საპარლამენტო ასსამბლეის წევრები და მინისტრთა კომიტეტის წარმომადგენლები, რომელთა შესახებ დებულებები მოცემულია ევროპის

საბჭოს იმუნიტეტებისა და პრივილეგიების შესახებ საერთო შეთანხმებაში (EST No. 2) და მის პროტოკოლის (EST No. 10).

101. ევროპული კავშირის მიერთება ამ ინსტრუმენტებზე და მათში ცვლილებების განხორციელება რთულ პროცედურებთან არის დაკავშირებული. უფრო მეტიც, ევროპის საბჭოს იმუნიტეტებისა და პრივილეგიების შესახებ საერთო შეთანხმება ხელმოსაწერად ღიაა მხოლოდ ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოებისთვის. აქედან გამომდინარე, მიერთების შესახებ შეთანხმება ერთი მხრივ, ევროპულ კავშირს აკისრებს ვალდებულებას, როგორც კონვენციის ხელშემკვრელმა მხარემ პატივი სცეს ამ ინსტრუმენტების რელევანტურ დებულებებს და მეორე მხრივ, სხვა მაღალ ხელშემკვრელ მხარეებს ავალდებულებს ევროპულ კავშირს მოეპყრას ისე, როგორც ხსენებული ინსტრუმენტების მხარეს. ამ დებულებებს თან ახლავს ქმედითი ნორმები, რომელთა მიხედვით, ევროპულ კავშირთან კონსულტაცია სავალდებულოა თუ, ამ ინსტრუმენტებში ცვლილებები ხორციელდება. გარდა ამისა, ევროპის საბჭოს გენერალური მდივანი როგორც ამ ინსტრუმენტების დეპოზიტორი, ვალდებულია ევროპულ კავშირს აცნობოს ნებისმიერი რელევანტური შემთხვევის თაობაზე, როდესაც საკითხი ეხება ხსენებულ ინსტრუმენტებს (მაგალითად, ხელმოწერა, რატიფიკაცია, მიერთება, მოწონება, დამტკიცება, შესაბამის მხარესთან მიმართებაში ამოქმედება³³⁴ და სხვა ნებისმიერი აქტი, შეტყობინება ან კომუნიკაცია, რომელიც მათ უკავშირდება).

მუხლი 10 - ხელმოწერა და ძალაში შესვლა

102. ეს მუხლი არის ერთ-ერთი ხშირად გამოყენებადი დასკვნითი ნორმა, რომელსაც შეიცავს ევროპის საბჭოს ფარგლებში მომზადებული ხელშეკრულებები. იგი შეცვლილი იქნა იმ მიზნით, რომ უზრუნველყოლი იქნეს მიერთების შესახებ შეთანხმების ხელმოსაწერად გახსნა

334 თითოეული შეთანხმების ან პროტოკოლის რელევანტური ნორმების შესაბამისად, მაგალითად ესენია: ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს სამართალწარმოებაში მონაწილე პირების შესახებ ევროპული შეთანხმების მე-8 და მე-9 მუხლები, ევროპის საბჭოს იმუნიტეტებისა და პრივილეგიების შესახებ საერთო შეთანხმების 22-ე მუხლი, ევროპის საბჭოს იმუნიტეტებისა და პრივილეგიების შესახებ საერთო შეთანხმების პროტოკოლის მე-7 მუხლი, ევროპის საბჭოს იმუნიტეტებისა და პრივილეგიების შესახებ 1996 წლის 5 მარტის საერთო შეთანხმების მე-6 პროტოკოლის მე-8 და მე-9 მუხლები.

კონვენციის მაღალი ხელშემკვრელი მხარეებისთვის მხოლოდ იმ დღიდან, როდესაც იგი გახსნილი იქნება ხელმოსაწერად ევროპული კავშირისთვის.

103. ნებისმიერი ქვეყანა, რომელიც მიერთების შესახებ შეთანხმების ხელმოსაწერად გახსნის დღიდან ძალაში შესვლის დღემდე გახდება ევროპის საბჭოს წევრი და შესაბამისად, კონვენციის მაღალი ხელშემკვრელი მხარე, ვალდებულია ევროპის საბჭოში განევიანებისას განაცხადოს მიერთების შესახებ შეთანხმების მისთვის სავალდებულოდ გამოცხადების თაობაზე. მინისტრთა კომიტეტის რეზოლუცია ევროპის საბჭოში განევიანების მიზნით ამ სახელმწიფოს მოწვევის თაობაზე, უნდა შეიცავდეს ასეთ პირობას.
104. ნებისმიერი ქვეყანა, რომელიც მიერთების შესახებ შეთანხმების ძალაში შესვლის შემდეგ გახდება ევროპის საბჭოს წევრი და შესაბამისად, კონვენციის მაღალი ხელშემკვრელი მხარე, იკისრებს მიერთების შესახებ შეთანხმების ნორმების შესრულების ვალდებულებას, რომელსაც სპეციალური ცვლილებების გარეშე ექნება სამართლებრივი ეფექტი კონვენციაზე. ასეთ ეფექტს უზრუნველყოფს კონვენციის 59-ე მუხლის მე-2 პარაგრაფი, რომელიც ექსპლიციტურად ადგენს კავშირს მიერთების შესახებ შეთანხმებასა და კონვენციას შორის.

მუხლი 11 - დათქმები

105. მიღწეულ იქნა შეთანხმება, რომ ამ შეთანხმებაზე დათქმები არ გაკეთდება. თუმცა, ასეთი გადაწყვეტილება ხელს არ უშლის ევროპული კავშირის შესაძლებლობას დათქმა გააკეთოს კონვენციაზე იმგვარად, როგორც გათვალისწინებულია მე-2 მუხლით.

მუხლი 12 - შეტყობინება

106. ეს მუხლი არის ერთ-ერთი ხშირად გამოყენებადი დასკვნითი ნორმა, რომელსაც შეიცავს ევროპის საბჭოს ფარგლებში მომზადებული ხელშეკრულებები.

From Europeanisation of the National Law to the Constitutionalisation of the European Law³³⁵

1. Introduction

The law should develop in steps with the processes the society goes through. Like a living organism it should not be detached from the reality and the community, it should timely and reasonably react to all processes appearing in the society. The function of the law is, on the one hand, to fit the development of the society and, on the other hand, to carry the restraining function towards the negative trends of evolution.

Much like the evolution of international community, two trends are observed in the development of modern law: globalisation of the national law and constitutionalisation of the international law. These two processes unfold in parallel, frequently in harmony, however, sometimes in conflict. This article is a modest attempt to observe, analyse and evaluate these processes of interaction and development.

2. Structural Variation of the Policy of International Law

International law is one of the relevant elements of the global order. When the foundational values and order changes in the world, international law should be revised and new, different focuses should emerge of its policy priorities.³³⁶ If this is not the case, the law will not be capable to respond to the challenges and demands of the society, which has historically accompanied the evolution of humanity. According to some part of the scholars in this field, the “acceleration” of the ongoing processes in the world is the one inducing the constitutionalisation of international law.³³⁷ With this regard it is remarkable that in 2004 seventh Secretary General of the UN, Kofi Annan created special commission aiming at innovative amendments to the UN Charter and generally, the reform of the UN, this reform, in

335 The present paper is published in the first volume of the Journal of Constitutional Law, see: <http://www.constcourt.ge/en/publications/jcl>.

336 G Nolte, Strukturwandel der internationalen Beziehungen und Völkerrechtspolitik in: *Polis und Kosmopolis – Festschrift für Daniel Thürer* (Giovanni Biaggini/Oliver Diggelmann/Christine Kaufmann Hg.), Baden-Baden (Nomos 2015). 557-563, S. 557.

337 J Habermas, *Eine politische Verfassung für die pluralistische Weltgesellschaft* (KJ 2005). 222-247, S. 237; C. Tomuschat, *International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century*, *General Course on Public International Law*, *Receuil des cours* 281 (1999), The Hague 2001. 163 f; A.v. Bogdandy, ‘Constitutionalism in International Law: Comment on a Proposal from Germany’ (Winter 2006) 47 *Harvard International Law Review*, Number 1.

itself, served the strengthening of the elements of constitutionalisation of international law.³³⁸

It is a fact, that the modern era is remarkable with its globalism. The states can hold wars without leaving their territories through cyber means. The threat of terrorism is immense, added with the problem of total inequality between the states. For historic development of the international law the ongoing trend, that the human rights are not only collectively, as a “part” of a state, but also individually, as rights of single persons, have deserved to be internationally protected, is highly significant. This is also supported by that a person beyond the borders of his/her state holds the tool for protecting the rights individually, without the mediation from the state. A good example of this is the institute of an individual complaint to the international courts.³³⁹ It strengthens the right of a person, as a separate individual on an international arena. A person is not seen as merely a part of a state, a citizen. A person carries the human rights because he/she is a human and not because he/she is a citizen of a specific state.

In order for the international law to play its role in the modern world and successfully resolve all problems existing in international relations, the new comprehension of international law is necessary. This is exactly why the discussions over the constitutionalisation of the international law have become more and more intensive in our century.

In the western democracies particularly interesting trends have been observed. On the one hand – the union between the states are becoming supranational, while on the other hand – as a result of globalization wave in the world it is notable that the nations have developed the instinct of self-preservation. The exit of the United Kingdom from the European Union, the results of the US Presidential Elections, just as the victory of strong right conservative in the French Presidential Elections, the entry of a right-wing party, which is the largest opposition party in German Parliament, in the Parliamentary Elections of Germany with rather large number of votes, have been unexpected to the experts in politics. Observations on the ongoing processes supports the idea that the political elites of the developed democracies are although ready for cultural globalisation and transformation of national law, they are

338 B. Fassbender, UN-Reform und kollektive Sicherheit (Heinrich Böll Stiftung, Global Issue Papers No. 17, April 2005); On May 31, 2005 Kofi Annan talked about the need of this reform in his speech ‘Larger Freedom: – Towards Development, Security and Freedom for All (LF)’.

339 A Pirtskhalashvili, ‘The Theory of Universality of Human Rights’ (2014) #2(41) Scientific Journal Justice and Law. 72.

not ready to accept the imported culture, to give up their national identity. Once the latter is under threat, the “nationalism immunity” enhances. The instinct of self-preservation and strive for globalisation provides counter-effect.

3. From National to Global – Constitutionalisation

The world was chaotic before state was created. Primitive humans were not aware of each other’s rights. They constantly fought within each other for existence. Our ancestors soon realised that the society was in need of a certain order, such order, which would be obeyed by all – the strong and the weak. The order that, on the one hand, would protect them, while on the other hand, would force them to respect each other. The idea of creation of a state is backed by strive towards establishing security and peace. Creating certain order within the state without binding rules and principles – without establishing legal provisions, – is impossible. Establishing the scope of and maintaining the law and the state governance is conditioned by the existence of constitutionalism.

In classic sense, the constitutionalism envisages the ambit of state power, which provides for the duties of government entities, scopes of their authorities and functions, on the one hand and the rights of a person, on the other hand.³⁴⁰ The content of constitutionalism formally is strengthened by the creation or reform of the Constitution. While in modern sense, the constitutionalism reaches into the international and supranational legislation. The evidence of this, for instance, is the creation of unwritten fundamental rights and basis within the rule of law in the order of European community and European Union and raising other national values to the level of supranational by the judges.³⁴¹

The historic development has demonstrated that the interstate order could not be the guarantee for personal security. World peace is necessary for its achievement. The postulates of world peace are read in the “Perpetual Peace” written by Kant in 1795.³⁴² Pursuant

340 A Haywood, *Political Ideologies: An Introduction* (Georgian translation, 3rd edition, 2004, Logos Press) 432.

341 R Arnold ‘Rule of Law in the Development of Constitutional Law’ (2015) VIII *Constitutional Law Review* 15, 18.

342 I Kant, *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf* (Königsberg 1795); Additionally it should be noted that Kant was not the first to touch upon the problem of peace. Perpetual peace was the subject of thought during the reformation epoch also, *The works of Desiderius Erasmus, The Complaint of Peace*, Sebastian Franck *Book Fighting for Peace* (1539), American William

to the “democratic peace” theory of Kant, democracies do not have war with each other. Democratic regime, in Kant’s opinion, ensures the peaceful foreign affairs policy of a state. Kant proposed three prerequisites to the states for establishing and maintaining peace: 1. all states have to be democratic republics. According to Kant, unlike absolute feudal monarchies, western type, democratic governance has significant advantage. In his view, within republican system people become decision maker, thus the government acts within the mandate granted by the people, while war is seen as devastating for people’s wellbeing, the wish to start war decreases; 2. International law should be based on federal unity between free states; 3. International law shall become the world citizenship law and all should be loyal towards it. Kant establishes the theory of world state and underlies the fact that the world state will be the guarantee of perpetual peace and will be the type of state union, which limits the possibility of wars between its member states.³⁴³

Based on the theory of Kant Michael Doyle and Francis Fukuyama brought attention to the theory of democratic peace in the 80s, in their opinion, countries with liberal democracies are remarkable with their peace, since in such countries, as a rule, middle class interested in maintaining peace, so that they can be engaged in sales, production and accumulation of wealth, is extremely strong. Therefore, if democratisation and liberalisation of the world will take place, peaceful world can be created.³⁴⁴

This theory has a lot of critics, since it is considered utopic by the neorealism for several reasons.³⁴⁵ The followers of neorealism criticise the theory of perpetual peace, on the one hand, because they doubt the Kant definition of democracy and, on the other hand, they have their own explanation for the reasons of peace between the democratic states. The realism and neorealism propose different versions of understanding the peace.³⁴⁶ These positions doubt democracy having

Penn’s Essay Towards the Present and Future Peace of Europe (1693), Bernardin de St. Pierre’s letter For Perpetual Peace (1712) and The Plan for Perpetual Peace and Rousseau’s Project for Perpetual Peace in Europe are noteworthy (1782).

343 Kant, *Zum ewigen Frieden* (n.7). 43.

344 M Doyle, ‘Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs’ in R J Art and R Jervis (eds) *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues* (translated into Georgian Iliia State University 2011) 115-130; F Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century* (Ithaca, NY: Cornell University Press 2004).

345 J Habermas (n.2). 246; The strongest critique of Kant was reflected in the article of Christopher Layne: C. Layne, *Kant or Can’t: The Myth of the Democratic Peace in Debating the Democratic Peace* (Cambridge & London: The MIT Press 1994).

346 See the analysis of Peace Theories by the representatives of Realism and Neorealism John Mear-

the essential function for peace and focus on other values, for instance, the cultural similarity between the western states.³⁴⁷ Critics are mainly based on the existence of super-states in the world, since in reality, they are defining international relations, their actions, particularly their wars, have massive impact on international system, unlike other weaker states. The Kant's theory of democratic peace combines both large and small states, while critical position of neorealism has the following point of view in this regard: actions of large and small states cannot be defined with equal measurement, since small states have much limited choice.³⁴⁸ The counterargument for the theory of neorealist scholars is empirical evidence of the theory of democratic peace, specifically that between the democratic states (in republic sense of Kant) there has been no armed conflict for the past two centuries. If we take into consideration the fact that as a result of democratisation trend taken during the past century in the world, the number of autocratic states have decreased and Kant's "democratic peace", despite its critique, is one of the basis of the foreign policy rationale in the West, we may think that in a certain period of time, world peace is achievable.

Some scholars consider that Kant's perpetual peace theory is not at all unachievable utopia, instead it is the ideal that the educated humanity should eternally strive towards.³⁴⁹ Kant's realism towards perpetual peace is also demonstrated in the fact, that he does not consider the possibility of realisation of this ideal is instant. He discusses the steps, which, in case they are made, could bring the humanity to strongly take the path of achieving this ideal.

The issue of world peace became most relevant after World War II, as it demonstrated that protection of the rule of law and human rights merely at a national level, within a state is not sufficient for world security. Today, with the international terrorism, massive human rights violations and global inequality, considering the cultural and economic globalisation, discussions over the "constitutionalisation of

sheimer and Kenneth Waltz in A Rondeli, *International Relations* (third edition Tbilisi 2006); also the works of mentioned authors: J J Mearsheimer, *The False Promise of International Institutions*, *International Security* (Winter 1994/1995) Vol. 19, No. 3. 5-49; K Waltz, *Structural Realism after the End of the Cold War*, *International Security* (2000) 25(1), 5-41; J.J. Mearsheimer, *Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War*, *International Security* (Summer 1990) Vol. 15, No. 4. 5-56.

347 E Kodua et al (eds.) *Dictionary-Directory of Social and Political Terminology* (Logos-Press 2004). 351.

348 See C. Layne, *Analysis* (n.11).

349 G Tavadze, *Perpetual Peace: Unreachable Utopia or Political Ideal? Thoughts on Immanuel Kant's Work 'Perpetual Peace'* 3 available at <www.academia.edu> accessed on 30 May 2018.

international law” has become particularly topical.

Two world wars of the 20th century have brought the states to the idea of international community. The community of states – on the level of international organisations – is an attempt at reaching the global peace and security. The topic of “constitutionalising” international law has emerged in the international society. In other words, the constitutional principle the states should be based on in classical sense, should also strengthen the order between the states or, more specifically, between the peoples. This very discourse has become the subject of scholarly discussions within the Western European scholars for the past decade.³⁵⁰

The processes of constitutionalisation are also obvious in the traditional international law. The evolution of *jus cogens* can be attributed to this type of process, which cannot be avoided by the power of a state in any way, as they provide imperative normative principles. The human rights, the prohibition of use of armed force and other principles relevant to the international society demonstrate the gradual transformation of the international law – legislative norms based on the vertical principles.³⁵¹ This very kind of transformation causes acceptance of constitutional-law principles by international law and their reinforcement. A good example of it is the World Trade Organisation or the European Union, as supranational organisations. Although the adoption of the Constitution of the EU formally failed as a result of the referenda in France and the Netherlands in 2005, European Law in terms of material law is a clear example of the constitutionalisation of the international law. It is well visible where the line between the national and supra-national law is drawn when looking at the political-legal processes developed in Europe.

On the first stage of development of the international law the goal of the international community was limited to the fight for the justice and democracy. International Courts were created, which more or less were capable of reaching success in safeguarding these values within the internal affairs of the states, as well as in disputes between the states. The efficiency of such tools, their execution is frequently debatable, but it is undoubted that the values agreed by the states –

350 See articles in G Biaggini, O Diggelmann and C. Kaufmann (eds), *Festschrift für Daniel Thürer, Polis und Kosmopolis* (Nomos Verlag, Baden-Baden 2015); J Habermas, ‘Hat die Konstitutionalisierung des Völkerrechts noch eine Chance?’, in: ders., *Der gesplittene Westen* (Frankfurt/M. 2004), S.113 ff.

351 Arnold (n.6). 18.

the principles of democracy and justice, - are the subject of attention for the international community. The exceptional function in the international law was taken by the constitutional-law principle, the notion of proportionality (Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes). In the German literature it is subject of wider discussions within the context of constitutionalisation of the international law.³⁵²

The implementation of the above mentioned principles serves global security and peace. It has been several decades when on the third level of mankind development the state has taken on a social function. It is undoubtable that in case of inability to work, sickness or old age, a person needs support. The social order of the state is a priority for a developed state. Even though some of them care for establishing social system more and others less, it is relevant to confess that a person is a part of society and when vulnerable, needs support from the government.

It is interesting that the same trend is demonstrated in the evolution of social state as in the development of democratic and rule of law state principle. Fair distribution of welfare envisages not only distribution between specific persons or citizens, but also between the states. It is noteworthy that it has reached beyond the frontiers of statehood and has already adopted international meaning. It is confirmed not only through the regulations of regional organisations (i.e. the European Union), but also by the regulations of world communities (UN). It is becoming vivid day by day that achieving equal development and wellbeing of member states of the European Union is its one of the most relevant goals. Within the scope of social solidarity between the states UN Sustainable Development Agenda - 2030 is of particular significance. The goal of eradicating social problems of the world is set as a goal in this very agenda. Out of its 17 principles social problems have highest priority. The first three goals set are the eradication of poverty and hunger in the UN member states (192 countries) and creation of efficient healthcare system.³⁵³ The Agenda also stresses out that equal education, dignified work conditions, economic growth and elimination of inequality within and between the states shall be achieved through partnership. This document has particular social

352 J Rauber, 'Verhältnismäßigkeit und völkerrechtliche Systembildung, Überlegungen zur einheitsbildenden Funktion des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Völkerrecht der Konstitutionalisierung' (2015) ZaöRV 75 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht., 259-298.

353 A/RES/70/1 Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development Available here: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>> accessed 30 May 2018.

weight as the developed states recognise that they have “social responsibility” towards other, “poorer” states. Historic development demonstrates that the mankind has reached the stage where it has become obvious and irreversible that not only the commonwealth of states, but also the international commonwealth has taken on certain social responsibilities.

In the most utilitarian sense a person, who has a lot of material wealth, prefers to live in the environment where there are no extremely poor around, since when minimal living conditions are absent, his/her property and security is under threat. This threat is frequently represented by a person living on the verge of poverty and hunger, as in the event of exigencies he/she does not have the means to work and earn living honestly. In the process of globalisation the number of so called economic migrants is rather high, seeking for shelter in rich states of the world. Therefore rich, developed states, pragmatically, of course prefer to “care” for development of other states proactively. Therefore in the 21st century the world has reached the stage of development where together with democracy and the rule of law principles, social solidarity is recognised as well. The extreme inequality established in our century creates fertile ground for forging these values along with the globalisation.³⁵⁴

4. From Global to National – National Identity of the Constitution

The globalisation processes ongoing in the modern world have somewhat “restraining” function. This serves the goal of ensuring the cultural globalisation does not become the threat of destruction for national self-being. In this regard the theory of dividing states into “cultural nations” and “nation-states” is of particular relevance. German historian, Friedrich Meinecke defined two types of nations at the end of the 19th century: cultural nations and nation states.³⁵⁵ If the self-consciousness of nation states was linked to their statehood, cultural nations existed regardless from the statehood and their national integration was defined not through being the subject of international law, or formally speaking, through having a Constitution, but through the national culture, language, religious, spiritual and material cultural traditions instead. Thus the cultural nations have

354 See in more details A Phirtskhalashvili, Social Justice, New Order for 21st Century World available here:<<http://european.ge/socialuri-samartlianoba-axali-tsesrigi-xxi-saukunis-msopliosatvis/>> accessed on 30 May 2018.

355 F Meinecke, Werke: Weltbürgertum und Nationalstaat Gebundene Ausgabe (1 January 1962) H. Herzfeld (ed).

their own legal identity as well.³⁵⁶

This process is not homogenised and cannot be resorted to a specific ethnic group or its traditional existence or beliefs and understandings. On the quite contrary, cultural nation is not based on origins or blood ties, but on the unity of cultural elements. These elements are achieved through exchanged and synthesis with other cultures. In such situations it is frequent when cultural investments are made from other cultures; hence what is given in the existing culture or is created from within is imported and admitted from abroad. An attempt of bringing a similar model to Georgia was made by Ilia Chavchavadze and Tergdaleulebi, who had the project of creating cultural nation of Georgia.³⁵⁷

Based on the above mentioned, the threat of losing cultural identity is not eminent, if the state is established as a cultural nation. It has relevant immunity, which only receives what is acceptable for its national identity. The same goes for the national law, which is seen even historically, with large readiness towards the reception of European law.³⁵⁸ According to Besarion Zoidze Georgia has never been a closed country with its national values; it has always shown high interest towards progressive cultures. In his opinion the art of reception does not envisage mirroring the law of other states. The observations of scholars demonstrate that when translating foreign law, whole effort was directed to avoiding something threatening for national law or damaging Georgian consciousness to sneak into Georgian reality.³⁵⁹

Very interesting examples and at the same time relevant cases with regards to controlling legal identity are two judgements of the Federal Constitutional Court of Germany. The mentioned case is known as “identity control” (Identitätskontrolle and so called Solange III)³⁶⁰ and covers the European Arrest Warrant. The Federal Constitutional Court of Germany adopted judgment 2 BvR 2735/14 on December 15, 2015. This Judgment of the Court confirmed the type of the link that has to be between the German constitutional law and the European Union

356 *ibid.*

357 G Maisuradze From ‘Cultural Nation’ to Narcissism, Internet-platform, Radio Freedom, available here:<<https://www.radiotavisupleba.ge/a/blog-giorgi-maisuradze-cultural-nation/25245883.html>> accessed on 30 May 2018.

358 B Zoidze, *The Reception of the European Private Law in Georgia* (Tbilisi 2005). 19- 23.

359 *ibid.* 23.

360 *Beschluss 2 BvR 2735/14 des BVerfG vom 15.12.2015 (“Solange III”/“Europäischer Haftbefehl II”)*, See the analysis of the judgment in D Burchardt, *ZaöRV* 76 (2016), 527-551 *Die Ausübung der Identitätskontrolle durch das Bundesverfassungsgericht – Zugleich Besprechung des Beschlusses 2 BvR 2735/14 des BVerfG vom 15.12.2015 (“Solange III”/“Europäischer Haftbefehl II”)*.

law. This link is viewed through the lens of German national law. The Federal Constitutional Court of Germany took the case for consideration so that it could more clearly delimit the contours of material-law and procedural-law, which review the conformity with European Union Law and the German Constitution.

A citizen of the USA filed a complaint to the Federal Constitutional Court of Germany, who disputed the constitutionality of the Judgment of the Supreme Court of Dusseldorf Land of November 7, 2014 (OLG Dusseldorf). The Supreme Court of the Land based its reasoning on the European Arrest Warrant. A claimant, a citizen of the USA, was sentenced to 30 years of jail time after he was arrested based on the European Arrest Warrant in Germany pursuant to the Judgment of the Florence Court in Italy for being a member of criminal gang in 1992, which was responsible for importing and selling cocaine in the country. The claimant requested his extradition to Italy to be ceased. The European Arrest Warrant, which was issued in Italy but had to be executed in Germany, in the opinion of the claimant contradicted the principle of culpability guaranteed by the Constitution of Germany (*nulla poena sine culpa*). The latter pursuant to the Basic Law and national law of Germany envisages that the arrest warrant in absentia contradicts the principle of responsibility based on culpability (apart from for several exceptions, which was not characteristic to the case at hand). Article 79, paragraph 3 of the Basic Law of Germany establishes the “guarantee of perpetuity” of the Basic Law itself, according to which: “Amendments to this Basic Law affecting the division of the Federation into Lander, their participation on principle in the legislative process, or the principles laid down in Articles 1 and 20 shall be inadmissible”. The mentioned provision establishes the characteristic principle to the Basic Law of Germany, without which this institution would be stripped from its identity. Therefore it declares such provisions unchangeable until the Basic Law exists. The Federal Constitutional Court of Germany considered the judgment of the Supreme Court of Dusseldorf Land in contradiction to the Constitution. It declared that in this particular case the principle of culpability was infringed so much that the dignity of a person, guaranteed by Article 1 of the Constitution and declared unchangeable by Article 79, paragraph 3, was not sufficiently protected by the state. The dignity of a person is highest, unchangeable value of the Constitution of Germany, which in turn is characteristic to the Basic Law of Germany.

The argumentation given by the Constitutional Court is rather interesting.³⁶¹ Primarily the argument of the Court regarding the control of the cultural identity is based on the issue, that it does not contradict article 4, paragraph 3 of the Treaty on European Union, which envisages sincere cooperation of the member states. It focuses on the fact that the identity control of a state is not substantial threat to the common legal system of the European Union due to two reasons. Primarily, this is because the identity control is rare, secondly - the control shall always be restrained and favourable towards the system of the European Union.

In its argumentation the Federal Constitutional Court of Germany bases its argument on article 23, paragraph 1 of the Basic Law of the country, which prescribes: "With a view to establishing a united Europe, the Federal Republic of Germany shall participate in the development of the European Union that is committed to democratic, social and federal principles, to the rule of law, and to the principle of subsidiarity, and that guarantees a level of protection of basic rights essentially comparable to that afforded by this Basic Law. To this end the Federation may transfer sovereign powers by a law with the consent of the Bundesrat. The establishment of the European Union, as well as changes in its treaty foundations and comparable regulations that amend or supplement this Basic Law, or make such amendments or supplements possible, shall be subject to paragraphs (2) and (3) of Article 79".

According to the principle *nulla poena sine culpa* there is no punishment without culpability. It is not only the foundation principle for criminal law, but also provides for the elementary requirement of constitutional principle of rule of law to establish the culpability. Violation of this principle causes violation of the fundamental value guaranteed by the Basic Law of Germany, minimal standards for guarantees of human dignity.³⁶² Review of the minimal standards for guarantees of human dignity is the most relevant criterion for the test of identity control.

It is also significant that the Federal Constitutional Court of Germany discusses the Charter of Human Rights of the European Union. It indicates towards the article 47, paragraph 2 and article 48 of the Charter and concludes, that in view of German national law the judgment of German court (OLG Supreme Court of Dusseldorf Land)

361 BVerfG, Beschluss 2 BvR 2735/14 vom 15.12.2015, Rn. 36.

362 BVerfG, Beschluss 2 BvR 2735/14 vom 15.12.2015, Rn. 39.

does not respond to the requirements of article 47, paragraph 2 and article 48 of the Charter.

It is noteworthy that the Federal Constitutional Court of Germany in its judgment establishes the necessity of cultural identity as a special requirement for its own future case-law – the identity control should be favourable towards the law of European Union (Europarechtsfreundlichkeit).³⁶³ In the view of the Court, the constitutional provisions are directly applicable law for the Government, which is obliged to safeguard human dignity both with and without the European Law.³⁶⁴

The pre-requisites of the identity control test for the Court was the “Mangold Judgment” of the European Court of Justice.³⁶⁵ The Constitutional Court of Germany has responded it in its judgment of July 6, 2010 with so called “Honeywell” judgment.³⁶⁶ The Court stated in this judgment so called ultra-vires-Kontrolle criteria for the test. This envisages the Constitutional Court checking the law of European Union considering if the relevant institutions of the European Union had the authority to adopt relevant legal act, if they infringed formally into the authorities of German Government with regards to the exercise of state governance.

Federal Court of Germany in its so called “Honeywell” judgment stated that the Mangold case, which was rather disputed in Germany, was formally adopted with correct direction within the European Union law and passed the test of ultra-vires-Kontrolle. Unlike the judgment of Identitätskontrolle, so called Solange III,³⁶⁷ where in this case the Federal Court within the dispute at hand, checked the material conformity of the European Arrest Warrant with regards to the provisions of the Basic Law of Germany establishing its unchanged and perpetual basis.

363 The above mentioned approach is criticised by the German scholars since the positive attitude towards European Union Law is merely imaginary and the Court only declares this approach. See Burchardt (note 25), 527-551.

364 BVerfG, Beschluss 2 BvR 2735/14 vom 15.12.2015, Rn. 41 ff; It should also be noted that soon after the Federal Constitutional Court of Germany adopted this Judgment the European Court of Justice interpreted in its Judgment C 404/15 on April 5, 2016 that the guarantees of the human dignity enshrined in the Charter of European Union, is the basis for measurement of the basic human rights in general. However the Court did not make direct reference, that this test can be used by the national court when checking the identity control.

365 Case C-144/04 Mangold-Urteil [2005] so called “Mangold Judgement”.

366 Honeywell-Entscheidung 2 BvR 2661/06, 6. 07.2010.

367 BVerfGG (n.25).

5. Conclusion

The globalisation process ongoing nowadays in the world is necessary for achieving world security and peaceful cohabitation. Despite the trend in our century demonstrating the development of legal, cultural and value-based globalisation, it is not irreversible. We also see the unequivocal paths towards both global and national directions. This very process is the challenge for the legal scholars, on the one hand the reception of international law principles and values agreed with western society, while on the other hand, meticulous checks conducted on them, comparing and assessing them with the national values.

The assessment of the case-law of the Federal Constitutional Court of Germany analysed above allows us to state that the national Constitutional Court has preserved two “exit doors”. One takes it from the supranational union law so that it does not assume the competences of state government, even if it is supranational European Union law, while the other serves safeguarding fundamental and perpetual provisions of the national Constitution and legal system.

In this situation it is remarkable how national and global can coexist in harmony. Remaining in the global legal system is possible through maintaining the national foundation. It is noteworthy that if the judiciary in this case does not take the role of the institution responsible for checking the power, the globalisation of the law will be under threat. A good example of this could be the exit of the United Kingdom from the European Union.

It is natural, that offering anything “foreign” in overdose, however positive and attractive it might be, always causes reversal to the “own”. The state should be the one choosing the correct dosage, regardless to which branch of power it is – the common values, culture should be taken in relevant amount, and reflected in the law. Otherwise the globalisation, which in itself has the perspective of achieving perpetual peace and has no alternative in modern world, will be a failed project for the world.

Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms – – the Second Unsuccessful Attempt

1. Introduction

Political and scientific discussions concerning accession of the European Union (hereinafter – the EU) to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter – the European Convention) are going on for about 45 years.³⁶⁸ The first attempt of accession of the EU to the European Convention failed. In 1996, the European Court of Justice made the decision that the basic Treaties of the European Union did not award it with explicit and implicit internal competence in the area of human rights; Therefore the EU had no authority to enter into the international agreement concerning its accession to the European Convention.³⁶⁹ According to the Court, accession to the Convention meant entry of the EU into other international legal order, on the one hand, and integration of its rights and fundamental freedoms into the Community Law, on the other hand, which necessarily required appropriate changes to the founding treaties of the EU.³⁷⁰

Significant political and legal steps were taken within the frameworks of the Council of Europe and the EU for provision of accession. In 2004 the Additional Protocol No.14 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms was adopted, that awarded the EU with the right of accession to the European Convention and its additional protocols.³⁷¹ In 2007, the EU Member States signed the agreement “Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community” in Lisbon (Portugal) (hereinafter – the Lisbon Treaty), which entered into force on December 1, 2009. The Lisbon Treaty explicitly granted the

368 This article published in *Caucasus Journal of Social Sciences*, Volume 10, 2017, pp. 222-243.

369 Beaumont, P.: *European Community Cannot Accede to the European Convention on Human Rights*, *The Edinburgh Law Review*, Vol. 1, 1997, pp. 235-249; Opinion 2/13 pursuant to Article 218(11) TFEU — Draft international agreement — Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms — Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties, [2014], p. 27; Ward, Alysia J.: *Opinion of the Court of Justice Regarding Accession to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: Redirecting the Development of Fundamental Rights within the European Union*, *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Vol. 27, 1999, pp. 635-654.

370 *Opinion 2/94 Re European Convention on Human Rights* [1996], p. 34-35.

371 See article 17 of Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention 2004.

EU with the competence of accession to the European Convention.³⁷² In addition, the EU's primary law defined the accession conditions. Given the fact, that for provision of accession, the primary law systems of the European Convention and the European Union were adapted, the negotiations were held in the bilateral cooperation format of the Council of Europe and the EU concerning drafting the legal document – the accession agreement, which ended on April 5, 2013. By the initiative of the European Commission, the draft agreement was sent to the European Court of Justice in order to assess its compliance with the primary law of the EU. The scientists of the International Law assumed that the prolonged process of accession reached its final stage;³⁷³ however, according to the Opinion 2/13 of the European Court of Justice, dated December 18, 2014, the second attempt of the EU concerning accession to the European Convention was unsuccessful. According to the opinion of the Court, the draft agreement on accession of the EU was announced incompatible with the founding treaties and the accession process was postponed indefinitely.

Immediately after announcement of the initiative concerning accession of the EU to the European Convention, this issue became particularly urgent in the literature of the international law. It has been the object of research of the scientists for over the decades.³⁷⁴ Unfortunately,

372 Eighth paragraph of article 1 of Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (The Reform Treaty) 2007.

373 Conforti, B.: Comments on the Accession of the European Union to the ECHR [comments] Italian Yearbook of International Law, Vol. 20, 2010, pp. 83-86; Gragl, P.: A Giant leap for European Union Human Rights? The Final Agreement on the European Union's Accession to the European Convention on Human Rights, Common Market Law Review, Vol. 51, 2014, pp. 13–58.

374 Brown, L. N./McBride, J.: Observations on the Proposed Accession by the European Community to the European Convention on Human Rights, American Journal of Comparative Law, Vol. 29, 1981, pp. 691-705; Quintin, Y.: Analysis of the Proposition of Accession of the European Communities to the European Convention on Human Rights, Vanderbilt Journal of Transnational Law, Vol. 16, 1983, pp. 887-912; Kruger, H. C.: Reflections Concerning Accession of the European Communities to the European Convention on Human Rights, Penn State International Law Review, Vol. 21, 2002, pp. 89-100; Quirico, O.: Substantive and Procedural Issues Raised by the Accession of the EU to the ECHR, Italian Yearbook of International Law, Vol. 20, 2010, pp. 31-54; Jacqué, J. P.: The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, 48 Common Market Law Review, 2011, pp. 995–1023; Kuijer, M.: Accession of the European Union to the ECHR: A Gift for the ECHR's 60th Anniversary or an Unwelcome Intruder at the Party, Amsterdam Law Forum, Vol. 3, 2011, pp. 17-32; Defeis, E.: Treaty of Lisbon and Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, ILSA Journal of International and Comparative Law, Vol. 18, 2012, pp. 387-394; Gragl, P.: Strasbourg's External Review after the EU's Accession to the European Convention on Human Rights: A Subordination of the Luxembourg Court, Tilburg Law Review, Vol. 17, 2012, pp. 32-62; Hert, P./Korenica, F.: Doctrine of Equivalent Protection: Its Life and Legitimacy before and after the European Union's Accession to the European Convention on Human Rights, The German Law Journal, Vol. 13, 2012, pp. 874-895; Schilling T.: On Equal Footing: The Participation Rights Envisaged for the European Union After Its Accession to the European Convention on Human Rights, Human Rights Law Review, 2014, pp. 197–229; Stubberfield, C.: Lifting the Organizational Veil: Positive Obligations of the European Union Following Accession to the European Convention on Human Rights, Aus-

this issue is not discussed in the Georgian legal literature. The article hereof is the first attempt to discuss this topic.

The aim of the present article is to review the Opinion 2/13 of the European Court of Justice, dated December 18, 2014, as well as the draft agreement on accession of the EU to the European Convention in a critical section and to assess the accession prospects taking the identified problematic issues into account.

The article hereof consists of three parts. The second part deals with the second unsuccessful attempt of accession, identifies the factors impeding the accession process, proposes the criticism of the draft agreement on accession and the opinion of the European Court of Justice. The conclusion summarizes the issues raised in the article, discusses them in common context and provides their systemic presentation.

2. Opinion 2/13 of the European Court of Justice – the Second Unsuccessful Attempt of Accession

According to the Opinion of the European Court of Justice, dated December 18, 2014, the draft agreement on accession was announced as incompatible with the founding treaties of the EU and the accession process was delayed once again. During discussion of the draft agreement, the Court assessed whether the draft agreement had the negative effects over the specific characteristics of the EU law and how the institutional and procedural mechanisms corresponded the terms and conditions provided for by the founding treaties of the EU.³⁷⁵

The Court recognized that following to accession to the European Convention, the EU institutions, including the European Court of Justice will subject to foreign control of the European Court of Human Rights (hereinafter – ECtHR), which will exercise jurisdiction according to the article first of the European Convention.³⁷⁶ In addition, the Court pointed out again that signing the international agreements by the EU, which establishes the special court for the purpose of interpretation and application of such an agreement, does not contradict to the EU

tralian International Law Journal, Vol. 19, 2012, pp. 117-142.

375 Opinion 2/13 pursuant to Article 218(11) TFEU — Draft international agreement — Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms — Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties, [2014], p. 178.

376 Ibid, p. 181.

Law in principle, if the founding treaties explicitly awards the EU with the competence of signing such agreements.³⁷⁷ It can be said, that accession of the EU to the European Convention is not contested by the European Court of Justice, as according to the founding treaties, the EU explicitly possesses such competence. Nevertheless, the EU Supreme Court expressed such comments in its opinion concerning the draft agreement, which exclude accession in the terms of the European Convention and the current system of the EU Law. The problematic issues illustrated in the opinion of the European Court of Justice shall refer to:

- Absence of the provision about coordination between the article 53 of the European Convention and the article 53 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union in the draft agreement on accession;
- Absence of the rule concerning the principle so-called “mutual trust” among the EU Member States in the draft agreement on accession;
- Absence of the rule concerning the mechanism stipulated by the Additional Protocol No. 16 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the preliminary ruling procedure;
- Instrument of participation of the European Court of Justice in the proceedings of the European Convention – prior involvement procedure;
- Interaction of the co-defendant mechanism and autonomy of the legal order of the European Union;
- Incompliance of the article 5 of the draft agreement on accession with the article 344 of the Treaty on the Functioning of the European Union;
- Jurisdiction of the ECtHR in the area of common foreign and security policy.

Consideration of the comments of the European Court of Justice is especially important for assessment of prospects of accession of the EU to the European Convention. Accession of the EU to the European Convention shall not be possible without their consideration and adoption. Above impediments shall be discussed within the chapter hereof.

377 Ibid, p. 182.

2.1. Coordination of the European Convention and the Charter of Fundamental Rights of the European Union - criticism of the draft agreement

The first circumstance that led to incompatibility of the draft agreement with the law is related to absence of the provision about coordination between the article 53 of the European Convention and the article 53 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (hereinafter - the Charter) in the draft agreement. The Court starts talks concerning this issue through discussion of the immanent features of external control. According to it, the innate characteristic of external control is that the content of interpreted provision of the European Convention is binding for the EU institutions (including the European Court of Justice), on the one hand, and the ECtHR does not have the obligation of taking the performed interpretation of the rights and freedoms protected under the European Convention by the European Court of Justice into account, on the other hand.³⁷⁸ According to the Court, such a rule does not apply to interpretation of the EU Law, including the Charter by the European Court of Justice. The Court considers that the ECtHR should not have the authority to determine the scope of applicability of the basic rights provided for by the EU Law, including the Charter;³⁷⁹ it is obliged to take the practice of the European Court of Justice into account in this direction.³⁸⁰ The EU Supreme Court declared in the Melloni case, that application of the national standard of the basic right shall not prejudice the use of the standard of this right on the level set by the Charter, on the one hand, and the primacy, unity and effectiveness of EU law³⁸¹, on the other hand. According to the Court, authority granted under the article 53 of the European Convention to the EU Members States is limited for provision of the standards set by the Charter and the EU Law.³⁸² There is no common position in relation to coordination of the article 53 of the Charter and the article 53 of the European Convention in the literature of the international law. Some scientists believe that there is no necessity of coordination for maintaining of harmonious relations of the above provisions. In their view, the article 53 of the European Convention authorizes the Contracting Parties to establish

378 Ibid, p. 185.

379 Ibid, p. 186.

380 Ibid.

381 Melloni v. Ministerio Fiscal, C-399/11, [2013], p. 60.

382 Opinion 2/13 pursuant to Article 218(11) TFEU — Draft international agreement — Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms — Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties, [2014], p. 189.

the higher standards than those of the European Convention for the Protection of Human Rights and shall not preclude the obligation of the EU Member States before the EU Law, in particular the Charter.³⁸³ The scientists believe, that need for coordination of the Charter and the European Convention is “invented” by the European Court of Justice.³⁸⁴ Krenn considers approach of the European Court of Justice as appropriate and believes that absence of the provision concerning coordination shall be the threat for unity, efficiency and primacy of the EU Law.³⁸⁵ According to him, after accession, the European convention will acquire the status of the source of the EU Law in line with the article 216 of the Treaty on the Functioning of the EU, correspondingly the court of the EU Member State will be entitled to apply the standard (national or international) higher than the that set forth in the Charter for the Protection of Human Rights on the basis of the article 53 of the European Convention (i.e. the source of the EU Law) and not to apply the European Court of Justice within the scope of the preliminary ruling procedure.³⁸⁶ Krenn’s position should be shared, as the international agreement of the EU has the power of a direct effect and use.³⁸⁷ The draft agreement must include the provision concerning coordination of the article 53 of the European convention and the article 53 of the Charter, which will ensure the common standards of human rights within the frameworks of the EU. In other cases, on the basis of the article 53 of the European convention, the internal court will be authorized to carry out such interpretation of the national acts (e.g. the Constitution) per case, in order to create the standards higher than the EU Law on Human Rights, which will have the negative impact on unity of the EU legal order, as well as its primacy.

2.2. Principle of duty of mutual trust VS practice of the ECtHR

According to assessment of the European Court of Justice, the second impediment for accession of the EU to the European Convention is the absence of so-called “mutual trust” principle between the EU Member States in the draft agreement. According to this principle, in the process of implementation of the legal act related to the area of

383 Editorial Comments: The EU’s Accession to the ECHR – a “NO” from the ECJ!, *Common Market Law Review*, 2015, p. 11.

384 *Ibid.*

385 Krenn, C.: *Autonomy and Effectiveness as Common Concerns: A Path to ECHR Accession after Opinion 2/13* [comments] *German Law Journal*, Vol. 16, 2015, p. 166.

386 *Ibid.*, p. 158.

387 Martines, F.: *Direct Effect of International Agreements of the European Union*, *The European Journal of International Law*, Vol. 25, 2014, pp. 129-147.

justice, freedom and security, the EU Member State shall:

- assume that the regime of protection of the human rights in other EU Member States are in line with the standards established by the EU Law;
- Not request from other EU Member State establishment of the standards higher than the human rights standards in the EU;
- except for the exceptional cases, not examine whether the existing human rights standards in such State are in compliance with of the EU system.³⁸⁸

The position of the European Court of Justice directly contradicts to the principle developed by the ECtHR in the *M.S.S.* case, which Belgium became liable for violation of the article 3 of the Convention. In the case, Belgium transmitted the asylum-seeker to Greece, in accordance with the Dublin Regulations. In Greece the asylum-seeker was placed in pre-trial detention center and had not been provided with adequate subsistence conditions. In addition, the Greek legislation did not envisage appeal against the decision on placement of a person in the pre-trial detention center. The applicant complained that Belgium was aware of the gaps existing in Greek's asylum system, including the risk of detention of asylum-seekers, nevertheless took the decision on transmission. ECtHR shared the applicant's arguments and stated that Belgium should have taken inefficiency of the Greek's asylum system into account and should not have assumed that the asylum-seeker would be treated in Greece in accordance with standards established by the European Convention.³⁸⁹ In this decision the Court points out that the EU Member State shall be obliged to evaluate the human rights standards available in other Member States.

ECtHR is focused on creation of an effective system of human rights and the European Court of Justice is constantly trying to get the supranational cooperation concerning any other issue, including human rights. There is no doubt that the presumption of protection of human rights in line with the European Convention is in contrary with the purpose of the Convention, the principle of equality of the Contracting Parties and the practice of the ECtHR; however the EU cannot join the European Convention if the draft agreement does

388 Opinion 2/13 pursuant to Article 218(11) TFEU — Draft international agreement — Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms — Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties, [2014], p. 191.

389 *M.S.S. v. Belgium and Greece*, no. 30696/09, Grand Chamber, [2011], p. 353.

not take the opinion of the European Court of Justice into account. Therefore, it is legitimate to ask the question - which is more important - effectiveness of the European system of human rights or accession of the EU to the European Convention?

2.3. Additional Protocol No. 16 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms - the threat of replacement of a preliminary ruling procedure?

The Additional Protocol No. 16 of the Convention was opened for signature on October 2, 2013, according to which the supreme court or tribunal of the Contracting Parties of the European Convention will be entitled to apply the ECtHR for submission of the opinion in relation to use and interpretation of the rights and freedoms set forth in the European Convention or its protocols during the proceedings.³⁹⁰ According to the current situation, the Protocol is not in force. The European Court of Justice declared in its decision, that there was a real risk of limiting the preliminary ruling procedure and requested coordination of the Additional Protocol No. 16 and this procedure.³⁹¹ According to the Court, given the fact that after accession, the Convention will be integrated in the EU legal system, the national Supreme Court will be entitled to use the mechanism established under the Additional Protocol No. 16 for interpretation of the EU law provision and to refuse application to the European Court of Justice, which will negatively impact autonomy and efficiency of preliminary ruling procedure.³⁹² It should be noted that the preliminary ruling procedure is the cornerstone of the EU justice system.³⁹³ Through cooperation of the courts of the EU and the Member States, this mechanism will promote uniform application and interpretation of the EU Law.³⁹⁴ Absence of the provision of coordination between the Additional Protocol No. 16 of the European Convention and the preliminary ruling procedure may be considered as a drawback of the draft agreement. Current wording of the draft agreement does not rule out the possibility that the national Supreme Court apply the ECtHR, on the one hand, and the European Court of Justice, on the other hand, for

390 Article 1 of Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms 2013.

391 Opinion 2/13 pursuant to Article 218(11) TFEU — Draft international agreement — Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms — Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties, [2014], p. 198-199.

392 Ibid, p. 196.

393 Kaczorowska, A.: European Union Law, second edition, New York 2011, p. 258.

394 Ibid, p. 259.

interpretation of the right declared in the Convention or its additional protocol. In this case, there is the risk of different interpretation of the European Convention, which of course will not be positively reflected on the European System for the Protection of Human Rights. In order to resolve this legal problem, it is recommended to award the European Court of Justice with the authority of preliminary participation in the process stipulated by the Additional Protocol No. 16 of the Convention and to consider the question of the national court prior to submission of the opinion by the ECtHR.

2.4. The procedure for the prior involvement of the European Court of Justice

The decision of the European Court of Justice concerning the prior involvement procedure identifies two problematic issues. The first comment refers to availability of interpretation of the practice of the EU courts by the ECtHR. As mentioned above, the court of the Member State is entitled and in some cases is even obliged to ask the question to the European Court of Justice within the scope of the preliminary ruling procedure in relation to interpretation of sources of primary and secondary law of the EU and validity of only secondary legal acts. However, the national court has the right not to apply to the preliminary ruling procedure, if such issue has been decided by the European Court of Justice, or the interpretation of the relevant provision of the EU legal act is clear.³⁹⁵ This issue is relevant in the accession process, as the national court may consider on the basis of the aforementioned during the proceedings, that there is no need for use of the preliminary ruling mechanism and to make a decision without applying the EU court. If a person believes that his legal interests are not complied with on the national level and the right stipulated by the Convention was violated, he may appeal against the EU and its Member States to the ECtHR. In practice, of course, in addition to individual application, other relevant documents, including the judgments of internal courts will be sent to the ECtHR, containing the arguments about inexpediency of use of the preliminary ruling instrument. Given the fact that the draft agreement on accession and its explanatory note does not discuss such case, the ECtHR turns out to be in dilemma. ECtHR will send the case for consideration within the frameworks of the prior involvement procedure to the European Court of Justice or will take the justification of the national court concerning non-use of the preliminary ruling procedure into account and will discuss the case directly. According

395 Ibid, p. 257.

to the EU Supreme Court, awarding such authority to the ECtHR will be equivalent to interpretation of the practice of the European Court of Justice, which explicitly contradicts to the basic treaties of the EU.³⁹⁶ Krenn agrees with the Court's opinion and believes that granting such authority to the ECtHR "is not the best solution".³⁹⁷ According to the European Court of Justice, the draft agreement on accession must provide full information about similar cases to the appropriate EU institutions, which will judge whether the European Court of Justice carried out interpretation of the disputed act. He believes that only after completion of this procedure, taking the opinion of the appropriate EU authority into account, the ECtHR will be entitled to make the decision on initiation or refusal on initiation of the prior involvement procedure. The position of the European Court of Justice should be shared, as the idea of introducing the prior involvement mechanism, in addition to the fact that it means respect of the subsidiary nature of the ECtHR, aims not to grant an exclusive opportunity of interpretation of the EU legal act to the ECtHR. Therefore, it is logical that the ECtHR should not possess the right to interpret the practice of the Court of Justice of the EU.

The European Court of Justice considers the fact as disadvantage of the draft agreement on accession, that according to the explanatory note within the frameworks of the prior involvement procedure, it holds the competence of discussion of compliance of the EU secondary legal act with the European Convention and its additional protocol and not its interpretation.³⁹⁸ The Court considers that the current wording of the draft agreement limits its jurisdiction. In its opinion, if it fails to submit the final version of interpretation of the EU secondary legal act to the ECtHR and only declares compliance of the disputable act with the European Convention, the ECtHR will be entitled to interpret the disputable act of the EU in the case discussion process, which directly contradicts to the principle, that entitles the right of final interpretation of the EU Law only to the European Court of Justice.³⁹⁹ The opinion

396 Opinion 2/13 pursuant to Article 218(11) TFEU — Draft international agreement — Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms — Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties, [2014], p. 239.

397 Krenn, C.: *Autonomy and Effectiveness as Common Concerns: A Path to ECHR Accession after Opinion 2/13* [comments] *German Law Journal*, Vol. 16, 2015, p. 154.

398 Opinion 2/13 pursuant to Article 218(11) TFEU — Draft international agreement — Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms — Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties, [2014], p. 242.

399 *Ibid.*, p. 246.

of the Court was criticized in the literature of international law. The position of those scientists should be shared, who believe that the Court possesses especially formal approach to the draft agreement on accession.⁴⁰⁰ The comment of the European Court of Justice is unreasonable given to the fact that discussion of compliance of the EU legal act with the European Convention means interpretation of this act itself. It is impossible to imagine the case, when the Court does not carry out interpretation of the disputed provision and establishes its compliance or incompliance with the Convention without justification. It is obvious that the European Court of Justice considers legal truth as disputed for “protection” of its jurisdiction. However, in order to ensure legal certainty, in the process of preparation of the explanatory note of the draft agreement on accession, more distinct formation of the authorities granted to the European Court of Justice was available within the frameworks of the prior involvement procedure.

2.5. Interaction of co-defendant mechanism and autonomy of the legal order of the European Union

The European Court of Justice expressed its comments in relation to the mechanism of co-defendant. First of all, its dissatisfaction is related to the case, when the EU or its Member State applies to the ECtHR for awarding the status of co-defendant. According to the EU Supreme Court, despite the fact that in such a situation the ECtHR will not assess the actual circumstances of the case and will review the justification and compliance of the request submitted by the EU or its Member State with the appropriate criteria established for awarding the status of co-defendant to the contracting party of the European Convention, it will also be entitled to discuss the issue of distribution of the competences between the EU and its Member State on the basis of the EU Law.⁴⁰¹ According to the EU Supreme Court, discussion of this issue by the ECtHR shall mean interference in its exclusive competence.⁴⁰² It is interesting, that the European Court of Justice only reviews this problem and does not speak about the ways of its solution. Lazowsky and Wessel partially agree with the Court’s position. According to their opinion, protection of competence

400 Editorial Comments: The EU’s Accession to the ECHR – a “NO” from the ECJ!, *Common Market Law Review*, 2015, p. 12.

401 Opinion 2/13 pursuant to Article 218(11) TFEU — Draft international agreement — Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms — Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties, [2014], p. 224.

402 *Ibid.*, p. 225.

of the European Court of Justice is one of the core preconditions for provision of autonomy of the EU Law;⁴⁰³ however they believe that in the process of fulfillment of the external control, absolute prohibition of interpretation of the EU Law for the ECtHR does not comply with the Strasbourg System.⁴⁰⁴ Integration in the Convention system shall mean recognition of the fact, that the court of the Contracting Party does not have the power to say the “final word” concerning interpretation of the internal legal act in relation to the European Convention.⁴⁰⁵ Accordingly, threatening efficiency of the Convention system at the expense of provision the autonomy of the EU Law is wrong. In addition, absolute limitation of jurisdiction of the ECtHR for protection of the competencies of the European Court of Justice is not the best solution. According to the judgment of the EU Supreme Court, the second impediment for accession is the current wording of the clause 7, article 3 of the draft agreement. According to the Court, above provision will not prejudice the liability of the EU and its Member State on the basis of the article hereof, on which the EU Member State carried out reservation in line with the article 57 of the European Convention.⁴⁰⁶ The Court’s opinion is completely shareable. The clause 7, article 3 of the draft agreement completely contradicts to the article 2 of the Protocol No. 8 of the EU basic treaties, clearly stating that the accession agreement should not have an impact on the reservations of the Member States in relation to the European Convention and its Protocols.

The third comment stated in relation to the co-defendant mechanism shall refer to the issue of imposing the liability to the defendant and the co-defendant. According to the draft agreement, joint liability shall be imposed to the defendant and the co-defendant for violation of the Convention. In addition, the ECtHR is authorized to impose the liability to either defendant or co-defendant only on the basis of request of the defendant and the co-defendant and taking the opinion of the applicant into account. The European Court of Justice considers that in such case the ECtHR can discuss the issue of distribution of competences between the EU and its Member State. It believes that

403 Lazowski, A./Wessel, R. A.: When Caveats Turn into Locks: Opinion 2/13 on Accession of the European Union to the ECHR, *German Law Journal*, Vol. 16, 2015, p. 198.

404 *Ibid.*, p. 199.

405 *Ibid.*

406 Opinion 2/13 pursuant to Article 218(11) TFEU — Draft international agreement — Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms — Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties, [2014], p. 227.

liability for violation of the European Convention may be imposed to the defendant or the co-defendant only on the basis of the relevant provisions of the EU Law, which, if needed, must subject the jurisdiction of the European Court of Justice.⁴⁰⁷ The EU Court expressly states, that granting such right to the ECtHR will be equivalent to replacement of the competence of the European Court of Justice.⁴⁰⁸ Krenn agrees with the EU Court's position. He considers that the EU Member States will be interested in the approach of the ECtHR within the framework of the EU in relation to distribution of competences.⁴⁰⁹ Opinions of the Court and Krenn are difficult to share. In case if the EU or its Member State assumes liability for violation of the Convention, expresses its readiness for compensation of damages, of course it is necessary to execute such agreement by the ECtHR and to finish the judicial proceeding.

2.6. Disputes among the parties – the article 5 of the draft agreement vs. the article 344 of the Treaty on the Functioning of the European Union

The article 5 of the draft agreement is not enough for the European Court of Justice for provision of the principle set forth by the article 344 of the Treaty on the Functioning of the European Union. It believes that consideration of the dispute between the EU and its Member State or the EU Member States concerning application or interpretation of the Convention is the exclusive authority of the European Court of Justice.⁴¹⁰ According to the Court, the article 5 of the draft agreement reduces the scope of applicability of the article 55 of the European Convention, however does not exclude opportunity of submission of the application by the European Union or its Member State against other Member State in the ECtHR.⁴¹¹ According to the Court's assessment, existence of such risk does not comply with the article 344 of the Treaty on the Functioning of the European Union.⁴¹²

In the opinion of Mrs. Kokott, the Advocate General of the European

407 Ibid, p. 234.

408 Ibid.

409 Krenn, C.: *Autonomy and Effectiveness as Common Concerns: A Path to ECHR Accession after Opinion 2/13* [comments] *German Law Journal*, Vol. 16, 2015, pp. 152-153.

410 *Opinion 2/13 pursuant to Article 218(11) TFEU — Draft international agreement — Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms — Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties*, [2014], p. 204.

411 Ibid, p. 207.

412 Ibid, p. 214.

Court of Justice, the draft agreement on accession should contain a provision, which will grant primacy to the EU system of justice with regard to the ECtHR.⁴¹³ In this regard, the EU Supreme Court clearly stated that it is necessary to indicate in the draft agreement obviously that the ECtHR has no jurisdiction in the dispute between the EU and its Member State or between the EU Member States concerning *ratione materiae* use of the Convention in the EU Law.⁴¹⁴ It can be said that the Court suggested its own version of the accession agreement to the Contracting Parties of the Convention.

Certain scientists do not consider the opinion of the European Court of Justice as appropriate; they believe that the accession agreement should not include the issues related to the internal regulations of the EU.⁴¹⁵ It should be noted that the comment of the EU Supreme Court is justified. The article 5 of the draft agreement does not consider the court system as the mechanism of consideration of the dispute concerning application and interpretation of the European Convention. Accordingly, in the terms of current edition of the article 33 of the Convention and the explanatory note of the draft agreement, the EU or its Member States shall have the right to file an application with the ECtHR against another Member State. Therefore, neutral approach proposed by the authors in the draft agreement is not consistent with the article 344 of the Treaty on the Functioning of the European Union.

2.7. Area of common foreign and security policy – accession excluding provision

The common foreign and security policy of the EU is a serious challenge to the accession process; moreover, its current situation excludes accession of the EU to the European Convention. So-called “Intergovernmental cooperation method” is applied in the area of common foreign and security policy, which means unanimous decision-making in the format of the Council of the EU and existence of the limited jurisdiction of the European Court of Justice.⁴¹⁶ In addition,

413 View of Advocate General Kokott, opinion procedure 2/13, 2014 (available on: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=160929&doclang=EN>), p. 115.

414 Opinion 2/13 pursuant to Article 218(11) TFEU — Draft international agreement — Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms — Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties, [2014], p. 213.

415 Editorial Comments: The EU’s Accession to the ECHR – a “NO” from the ECJ!, *Common Market Law Review*, 2015, pp. 11–12.

416 Kaczorowska, A.: *European Union Law*, second edition, New York 2011, p. 110.

adoption of the EU legislative acts in this area is prohibited.⁴¹⁷ According to the EU primary law, jurisdiction of the European Court of Justice over common foreign and security policy is limited. It only carries out monitoring of compliance of the activities of the EU institutions with the competencies granted under the founding treaties of the EU⁴¹⁸ and discusses the legality of restrictive measures applied to individuals and legal entities by the Council of the EU.⁴¹⁹ The court does not have the competence of assessment of compliance of the legal acts adopted in the area of common foreign and security policy with basic treaties of the EU.⁴²⁰ Therefore, within the scope of the prior involvement procedure, the Court cannot consider compliance of the legal acts related to common foreign and security policy, actions and omissions with the European Convention. In this case, it will go beyond the scope of its jurisdiction and violate the Protocol No. 8 of the basic treaties of the EU. Accordingly, the ECtHR will face the version of assessment of interpretation of the EU legal provision or action proposed by the national court. The European Court of Justice acknowledged the situation and declared that competence of assessment of legality of the EU legal acts, actions and omissions (including with respect to basic human rights) should not be exclusively awarded to the body, which is not the part of the EU institutional system.⁴²¹ It believes that discussion of compliance of the EU legal acts, actions and omissions with the European Convention by the ECtHR in such conditions, when the European court of justice does not possess such authority, will contradict to the requirements stipulated by the Protocol No. 8 of the basic treaties.⁴²² The legal literature discusses solution of the problem related to common foreign and security policy as “mission impossible”.⁴²³ Pierce does not share the Court’s opinion. According to him, the European Court of Justice does not consider the principle of rule of the law and develops the abstract concepts.⁴²⁴ It indicates that the basic treaties of the EU do not stipulate the issue of prohibition of certification of the legality of the EU legal acts, actions and omission

417 First paragraph of the article 24 of Treaty on the European Union

418 Ibid.

419 Article 263 of Treaty on the Functioning of the European Union.

420 Article 275 of Treaty on the Functioning of the European Union.

421 Opinion 2/13 pursuant to Article 218(11) TFEU — Draft international agreement — Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms — Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties, [2014], p. 256.

422 Ibid, p. 257.

423 Editorial Comments: The EU’s Accession to the ECHR – a “NO” from the ECJ!, *Common Market Law Review*, 2015, p. 14.

424 Peers, S.: EU’s Accession to the ECHR: The Dream Becomes a Nightmare, *German Law Journal*, Vol. 16, 2015, p. 222.

by the international court.⁴²⁵ According to Pierce, under the decision of the European Court of Justice, the aim of accession of the EU to the European Convention has lost its importance due to the fact that it will have a negative impact on effectiveness of the European Convention system.⁴²⁶

The European Court of Justice perfectly used the procedure of discussion of the draft agreement in accession in order to expand its competencies. For completion of the accession process it is necessary either to review the basic treaties of the EU and grant overall competence to the European Court of Justice in the area of common foreign and security policy, or to amend the article 57 of the Convention, on the basis of which the EU will exercise a general reservation. It is obvious, that the Member States of the Council of Europe will not accept the amendments to the Convention. In this case, unlike the other contracting parties, the EU will be prevailed. In addition, efficiency of the European System of Human Rights will be seriously threatened, as the ECtHR and the European Court of Justice will not be able to carry out control over compliance of the actions of the EU in the area of common foreign and security policy with the human rights. The only solution for provision of accession of the EU to the European Convention is to reflect the position of the European Court of Justice in the basic treaties that is the difficult task as well in political and legal view. It will be difficult for the EU Member States to achieve the consensus on granting the supranational status of area to common foreign and security policy, despite the fact that accession to the European Convention is the obligation of the EU.

According to the decision of the European Court of Justice, the accession process “went into deadlock” and its completion is a distant prospect. The European Court of Justice and the ECtHR have an informal relationship, which is primarily aimed not at formation and uniform development of the common European System of Human Rights, but at “harmonious” coexistence of the EU legal system and the European Convention.

425 Ibid, p. 221.

426 Ibid, p. 222.

3. Conclusion

The article provides an overview of the impediments of the EU accession process to the European Convention and assesses the prospects of completion of this process. Accession of the EU to the European Convention is the substantive issue of the European political agenda. Notwithstanding the fact that the political decision on accession is already made, the legal systems of the European Convention and the EU are harmonized, accession cannot be completed in legal manner yet. Failure of the second attempt of accession of the EU to the European Convention is due to the EU Supreme Court. It is clear that the European Court of Justice is trying to impede this process. It is important to note, that several comments of the European Court of Justice concerning the draft agreement on accession - need for coordination of the article 53 of the European Convention and the article 53 of the Charter of Fundamental Rights, limitation of the scope of the Additional Protocol No. 16 of the Convention, limitation of jurisdiction of the ECtHR concerning the disputes between the parties - should be shared. Their solution is not particularly difficult. The authors of the draft agreement on accession had an opportunity of prediction of such issues and to arrange them in line with the EU primary law. However, comments on dissemination of jurisdiction of the ECtHR over the common foreign and security policy, prevalence of the "mutual trust" principle between the EU Member States over the convention system, prior involvement system and imposing of individual liability by the ECtHR to the co-defendant and the defendant, is unjustified. Certain comments can be easily provided, however at the expense of reduction of effectiveness of the European Convention, the issue of declaration of the "mutual trust" principle in the draft agreement will be disputable between the Member States of the Council of Europe and the European Commission.

Limitation of the jurisdiction of the ECtHR in the area of common foreign and security policy is the unfulfilled task. Making the general reservation is prohibited by the Convention. At the same time, amendment to the European Convention and granting the right to make such reservation to the EU is contrary to the principle of equality of the Contracting Parties of the Convention. Consequently, there is only one legal way to ensure accession - amendment to the founding treaties of the European Union and overall dissemination of the competencies of the European Court of Justice in the area of common foreign and security policy. This area is the particularly important part of sovereignty of the

EU Member States; it is difficult to imagine that the Member States will give up their power in this regard. In addition, the amendments to the basic treaties of the EU are related to the prolonged terms. Therefore, in the terms of the current edition of the primary law of the EU and the European Convention, there is no prospect of accession of the EU to the European Convention.

გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტის

საგამომცემლო ცენტრი

info@gruni.edu.ge

+995 32) 2384406