

## ევროპის კავშირი - მხოლოდ კონფედერაცია თუ უკვე სახელმწიფო?

*კონსტანტინე კუბლაშვილი*

*ედღვნება ჩემ მასწავლებელს, დიდ მეცნიერს, აკადემიკოს ლევან ალექსიძეს*

### აბსტრაქტი

ევროპულ სახელმწიფოთა გაერთიანებაში - ევროპის კავშირში - ინტეგრაცია დღეისათვის საქართველოს ერთ-ერთი უმთავრესი მიზანია. აქედან გამომდინარე ძალიან მნიშვნელოვანია საერთაშორისო და კონსტიტუციური სამართლის თვალსაზრისით ევროპის კავშირის პოლიტიკური და სამართლებრივი სტატუსის გაანალიზება და გარკვევა იმისა, იგი ჯერ კიდევ კონფედერაციაა თუ უკვე ფედერაციულ სახელმწიფოდ ჩამოყალიბდა. სტატიაში სწორედ ეს საკითხია განხილული და წარმოდგენილია ევროპული გაერთიანების, როგორც სამართლის სუბიექტის, საერთაშორისო სამართლებრივი და კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ფორმის ანალიზი დაფუძნებით დღემდე. თავდაპირველად აღწერილია ევროპული გაერთიანების შექმნისა და განვითარების მოკლე ისტორია, ხოლო ძირითად ნაწილში მოცემულია სახელმწიფოთა კონფედერაციული და ფედერაციული მოდელების ანალიზი. ანალიზიდან გამომდინარე, აღნიშნული მოდელების პრინციპებისა და ნიშნების ევროპის კავშირის როგორც ადრინდელ, ისე თანამედროვე უფლებამოსილებებთან და სამართლებრივ ფორმასთან შედარების საფუძველზე მოცემულია მისი დღევანდელი სტატუსის შეფასება. სტატიაში ასევე განხილულია საქართველოს უახლესი ისტორიის ერთი ეპიზოდი, რომელიც უკავშირდება ფედერაციული სახელმწიფოს კონსტიტუციური პრინციპების საფუძველზე საქართველოში აფხაზეთის სპეციალური სტატუსის ჩამოყალიბების მცდელობებს.

**საკვანძო სიტყვები:** ევროპის კავშირი; კონფედერაცია; ფედერაცია; საქართველოში აფხაზეთის სპეციალური სტატუსის ჩამოყალიბების მცდელობები

### შესავალი

მსოფლიოს ისტორიაში არის თარიღები, რომლებიც დიდი ცვლილებების, რეფორმების, „შემობრუნების“, ახალი ეპოქის დასაწყისად ითვლება. კონკრეტულად ევროპის ისტორიაშიც ბევრი ასეთი თარიღია; თუმცა, ახალი, თანამედროვე ევროპის საწყისად ნამდვილად 1957 წლის 25 მარტი უნდა ჩაითვალოს. ამ დღეს ევროპულმა სახელმწიფოებმა რომში ხელი მოაწერეს ხელშეკრულებას, რომელმაც სათავე დაუდო უდიდეს ევროპულ ინტეგრაციას. საუკუნეების მანძილზე რელიგიური თუ ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი დამანგრეველი ომებითა და ორი მსოფლიო

ომით გამოწვეული კატასტროფების შემდეგ ევროპელებმა საბოლოოდ გადაწყვიტეს მშვიდობიანი თანამშრომლობა და რომის ხელშეკრულებით შექმნეს მყარი საფუძველი ევროპის ხალხთა მჭიდრო გაერთიანებისათვის. ამ ხელშეკრულებით<sup>1</sup> ევროპის ექვსმა სახელმწიფომ<sup>2</sup> დააფუძნა ევროპული ეკონომიკური გაერთიანება (European Economic Community - EEC), რამაც მომდევნო 60 წლის განმავლობაში (თავად გაერთიანების განვითარებისა და გარდაქმნის პარალელურად) უზრუნველყო თავდაპირველად დასავლეთ ევროპის, შემდეგ კი ევროპის სახელმწიფოთა უმრავლესობის ეკონომიკური აღორძინება, სტაბილურობა და არნახული პოლიტიკური და ეკონომიკური ინტეგრაცია.

1992 წლის მასტრიხტის ხელშეკრულებით<sup>3</sup> ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება გარდაიქმნა ევროპულ კავშირად<sup>4</sup> (European Union - EU), უკვე 15 წევრის შემადგენლობით, და ფაქტობრივად პოლიტიკურ გაერთიანებად ჩამოყალიბდა. მომდევნო ნაბიჯი ლისაბონის 2007 წლის ხელშეკრულება<sup>5</sup> იყო, რომლითაც ევროპის კავშირი საერთაშორისო სამართლის სრულფასოვან სუბიექტად იქცა და ევროპის სახელმწიფოები (დღეისათვის, „ბრექსიტის“ შემდეგ, 27 სახელმწიფო) პოლიტიკური ინტეგრაციის კიდევ უფრო მაღალ საფეხურზე ავიდა. ასეთ დონეზე სახელმწიფოთა კავშირიდან გამომდინარე (ჯერ კიდევ მასტრიხტის ხელშეკრულებიდან დაწყებული) სულ უფრო ხშირად ისმის კითხვები და იმართება დისკუსიები ევროპული კავშირის მომავალთან დაკავშირებით: საით მიისწრაფის ევროპა? როგორია კავშირის სამართლებრივი ბუნება? იგი მხოლოდ კონფედერაციაა თუ კიდევ უფრო მეტი - ფედერაციისკენ მიმავალი წარმონაქმნი? ეს კითხვები საინტერესოა არა მხოლოდ თავად ევროკავშირის სახელმწიფოთა მოქალაქეებისთვის, არამედ საქართველოსთვისაც. უკვე დიდი ხანია, ჩვენი ქვეყნის მოსახლეობის უმრავლესობა თვლის,<sup>6</sup> რომ საქართველო

<sup>1</sup> ხელშეკრულება ძალაში შევიდა 1958 წლის 1 იანვარს. დღეს მისი სახელწოდებაა „ხელშეკრულება ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ“ (Treaty on the Functioning of the European Union).

<sup>2</sup> საფრანგეთი, გერმანია, იტალია, ბელგია, ნიდერლანდები, ლუქსემბურგი.

<sup>3</sup> ევროპის კავშირის ხელშეკრულება (Treaty on European Union). ამოქმედდა 1993 წლის 1 ნოემბრიდან. ეს ხელშეკრულება, „ევროპის კავშირის ფუნქციონირების შესახებ“ ხელშეკრულებასთან ერთად თანამედროვე ევროპული კავშირის ძირითად დამფუძნებელ დოკუმენტად ითვლება.

<sup>4</sup> ამის შემდეგ ტექსტში „ევროპული კავშირის“ ნაცვლად გამოყენებული იქნება საქართველოში დამკვიდრებული სახელწოდებები - „ევროპის კავშირი“ ან „ევროკავშირი“.

<sup>5</sup> ხელშეკრულება ძალაში შევიდა 2009 წლის 1 თებერვალს.

<sup>6</sup> იხ. 2008 წლის 5 იანვრის პლემბისციტის შედეგები - მონაწილეთა 77% (პლემბისციტში მონაწილეთა საერთო რაოდენობა - 1,760,271 მოქალაქე) დადებითი პასუხი გასცა კითხვას: „უჭერთ თუ არა მხარს საქართველოს განწევრიანებას ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციაში (ნატო)?“; ოფიციალური მონაცემები იხ. <https://cesko.ge/res/old/other/6/6775.pdf> [ნანახია 07.07.2020]. მიუხედავად იმისა, რომ პლემბისციტი მხოლოდ „ნატოს“ ეხებოდა, შედეგები (თუ სხვადასხვა გამოკითხვების შედეგებსაც გავითვალისწინებთ, მაგ., კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრის (CRRC) მიერ განხორციელებული კვლევის თანახმად (გამოქვეყნდა 2011 წლის 24 დეკემბერს) გამოკითხულთა 88% საქართველოს ევროკავშირში გაწევრების მომხრე იყო) საერთოდ ევროპული სტრუქტურებისკენ მოსახლეობის სწრაფვას გამოხატავს.

ევრო-ატლანტიკური გაერთიანებების, მათ შორის ევროპის კავშირის სრულყოფილებიანი წევრი უნდა გახდეს. ეს გაცხადებულია ოფიციალურად, დადებულია ასოცირების შეთანხმება ევროკავშირსა და საქართველოს შორის,<sup>7</sup> საქართველოს კონსტიტუცია კი ავალდებულებს სახელმწიფოს ყველა კონსტიტუციურ ორგანოს „მიიღონ ყველა ზომა ევროპის კავშირსა და ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციაში საქართველოს სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად“.<sup>8</sup> აქედან გამომდინარე, ამ ნაშრომის მიზანი, ერთი მხრივ, ევროპის კავშირის სამართლებრივი ბუნების გაანალიზება და იმის გარკვევაა, კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პერსპექტივიდან იგი კონფედერაციის მოდელს წარმოადგენს, თუ უკვე სახელმწიფოს ნიშნების მქონე საერთაშორისო სამართლის სუბიექტია. მეორე მხრივ, ნაშრომის მიზანი საქართველოს მოსახლეობის ცოდნის ამაღლებაა იმ კუთხით, თუ როგორი სამართლებრივი ბუნების წარმონაქმნში განეგვრება მისი წარაფის საქართველო.

## ანალიზი

ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების დაარსებისთანავე ევროპული სახელმწიფოების მომავალი პოლიტიკური ინტეგრაციის შესახებ განსხვავებული მოსაზრებები გამოითქმოდა. პოლიტიკოსთა და მეცნიერთა ნაწილი ევროპისათვის ე.წ. „ზეროვნული“ (“supranational”) სუბიექტის ან ფედერაციული ურთიერთობების მოდელს მიიჩნევდა სასურველად, მეორე ნაწილი კი მხოლოდ კონფედერაციას განიხილავდა მიზანშეწონილად. წლების განმავლობაში ევროპის კავშირმა ინტეგრაციის ძალიან მაღალ დონეს მიაღწია, მისი მიზნები და ფუნქციები გაცილებით ფართო და სრულყოფილია თავდაპირველ კონცეფციასთან შედარებით, რაც შიდა საზღვრების მოხსნით საქონლის, პირთა, მომსახურებისა და კაპიტალის თავისუფალი გადაადგილების უზრუნველყოფას მოიცავდა. სწორედ ამის გამო, დღესაც არ წყდება დისკუსია ერთიანი ევროპის საბოლოო სამართლებრივი მოდელის შესახებ. ამის საფუძველს ქმნის ისიც, რომ ევროკავშირის დღევანდელი პოლიტიკურ-სამართლებრივი ორგანიზაციის ფორმის ცალსახად და ზუსტად განსაზღვრა ძალიან რთულია. იგი თითქოს საერთაშორისო დონეზე მოქმედი, სხვებისაგან გამორჩეული, უნიკალური ერთეულია, რომელსაც დამოუკიდებელი, რთული სახელმწიფოებრივი სტრუქტურის ნიშნები აქვს. აქედან გამომდინარე, ზემოთ დასმულ კითხვებზე პასუხის გასაცემად უმჯობესი იქნება სახელმწიფოთა კონფედერაციული და ფედერაციული მოდელებისათვის დამახასიათებელი ნიშნების განხილვა და მათი შედარება ევროპის კავშირის დღევანდელ სამართლებრივ სტრუქტურასთან.

1. მეცნიერთა და ექსპერტთა ნაწილი ევროპის კავშირს სახელმწიფოთა კონფედერაციულ ურთიერთობათა პრინციპების საფუძველზე შექმნილ და

<sup>7</sup> შეთანხმება ასოცირების შესახებ, ერთი მხრივ, ევროპის კავშირსა და ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და, მეორე მხრივ, საქართველოს შორის, 27 ივნისი, 2014.

<sup>8</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, 78-ე მუხლი.

დღეისათვის ასეთად მოქმედ სუბიექტად მიიჩნევა. უფრო მეტიც, ბევრი მათგანი კონფედერაციის საუკეთესო მაგალითად სწორედ ევროპის კავშირის ორგანიზაციულ-სამართლებრივ ფორმას თვლის. თავად ტერმინი *confederacie* გარკვეული მიზნით ორი ან მეტი პირის, პირთა ჯგუფის ან სახელმწიფოთა შეთანხმებას გულისხმობს. ოფიციალურად ამ სახელით ცნობილ პირველ სახელმწიფოებრივ წარმონაქმნად ამერიკის სამხრეთ შტატების მიერ 1861-1865 წლებში შექმნილი „ამერიკის კონფედერაციული შტატები“ შეიძლება, გავიხსენოთ. თუმცა, ასევე ითვლება, რომ ბევრად ადრე მსგავსი გაერთიანებები იყვნენ ამერიკის შეერთებული შტატები 1777 წლის „Articles of Confederation“ მიხედვით,<sup>9</sup> 1815 წელს შექმნილი გერმანიის კავშირი (Deutsche Bund)<sup>10</sup> და შვეიცარია 1815-1848 წლებში.<sup>11</sup>

დღეისათვის კონფედერაცია განმარტებულია, როგორც სახელმწიფოთა კავშირი, რომლებიც კონკრეტული მიზნით ერთიანდებიან გარკვეულ სფეროებში თანამშრომლობისთვის. სახელმწიფოთა ასეთ კავშირს რამდენიმე გამოკვეთილი ნიშანი აქვს. პირველი და ყველაზე მნიშვნელოვანია ის, რომ კონფედერაცია არ არის სახელმწიფო, როგორც საკუთარი სახელმწიფო სუვერენიტეტის მქონე საერთაშორისო სამართლის სუბიექტი. მართალია, იგი მონაწილეობს საერთაშორისო ურთიერთობებში, მაგრამ - შეზღუდული სახით, რადგან გადაწყვეტილებებს მისი შემქმნელი დამოუკიდებელი სახელმწიფოები იღებენ. ეს კონფედერაციის არსიდან გამომდინარეობს - იგი დაარსებულია არა კონსტიტუციურსამართლებრივად, „სახელმწიფო ხალხის“ დამფუძნებელი ნების საფუძველზე, არამედ საერთაშორისო-სამართლებრივად სუვერენულ სახელმწიფოთა მიერ. შესაბამისად, კონფედერაციის ლეგიტიმაციის წყარო არა კონსტიტუცია და ხალხის ნება, არამედ მონაწილე სახელმწიფოთა მთავრობების ნება და შესაბამისი ხელშეკრულება. სახელმწიფოთა კავშირში შემავალი სახელმწიფოები მხოლოდ კონკრეტულ სფეროებში და მხოლოდ ნაწილობრივ გადასცემენ გარკვეულ უფლებამოსილებებს ე.წ. „ზეეროვნულ“ გაერთიანებას. ამასთანავე, კონფედერაციულ ხელისუფლებას არ აქვს თავისი ნების იძულებით განხორციელების შესაძლებლობა, რადგან მას არ გააჩნია ნამდვილი „სუვერენული ხელისუფლება“ და, შესაბამისად, უმაღლესი სახელმწიფო ძალაუფლება, რაც მოქალაქეთა მიმართ ძალის ლეგიტიმურად გამოყენების უფლებამოსილებას ნიშნავს. გარდა ამისა, კონფედერაციის ხელისუფლებას არ აქვს პირდაპირი სამართლებრივი კავშირი მოქალაქეებთან, რადგან მას არ ჰყავს საკუთარი, დამფუძნებელი ძალაუფლებით აღჭურვილი ხალხი (ე.წ. „სახელმწიფოს ხალხი“, როგორც

<sup>9</sup> „დამოუკიდებლობის დეკლარაციის“ (1776) საფუძველზე დიდი ბრიტანეთის ყოფილმა 13 კოლონიამ ურთიერთობის ჩამოყალიბება დაიწყო ახალი კავშირის დამფუძნებელი დოკუმენტის - „კონფედერაციის მუხლების“ განხილვით.

<sup>10</sup> გერმანულად ამ სახელმწიფოებრივ წარმონაქმნს არა „კავშირი“, არამედ „ფედერაცია“ შეიძლება, ვუწოდოთ, რადგან სიტყვა „Bund“ უმთავრესად ამ მნიშვნელობით არის დამკვიდრებული. რეალურად, ეს სუბიექტი მართლაც კონფედერაცია იყო, თანაც ძალიან სუსტი ძალაუფლებით. იგი 1866 წელს დაიშალა.

<sup>11</sup> 1848 წლის კონსტიტუციით შვეიცარია (ოფიციალური სახელწოდებით „შვეიცარიის კონფედერაცია“) საბოლოოდ ჩამოყალიბდა ფედერაციულ სახელმწიფოდ.



სუვერენული სახელმწიფოსათვის დამახასიათებელი ერთ-ერთი ნიშანი). ეს სრულიად ლოგიკურია, რადგან სახელმწიფოთა კავშირები შედგებიან არა მოქალაქეებისაგან, არამედ სახელმწიფოებისაგან. აქედან გამომდინარე, კონფედერაციაში არ არსებობს ერთიანი (კონფედერაციის) მოქალაქეობა. კიდევ ერთი ნიშანი საკუთარი „სახელმწიფო ბიუჯეტის“ არარსებობაა, რადგან კონფედერაციის ბიუჯეტი მხოლოდ მასში შემავალი წევრი სახელმწიფოების შენატანებისგან შედგება. და ბოლოს: რადგან კონფედერაცია სახელმწიფოთა ნებაყოფლობით კავშირს წარმოადგენს, რომლის ლეგიტიმაცია არა ხალხის ნებას, არამედ საერთაშორისო სამართლებრივ შეთანხმებას ეყრდნობა, საერთაშორისო სამართლის ნორმებით სრულიად შესაძლებელია კონკრეტული პროცედურის დაცვით შემადგენელი წევრი სახელმწიფოების გამოყოფა კავშირისგან.

2. ფედერალიზმი სახელმწიფოთა პოლიტიკური სტრუქტურისა და ტერიტორიული მოწყობის რთული ფორმაა, რომლის მიხედვით ხელისუფლება დანაწილებულია არა მხოლოდ ჰორიზონტალურად, არამედ ვერტიკალურადაც. მოკლედ იგი შეიძლება განიმარტოს, როგორც პოლიტიკური ორგანიზაციის პრინციპი, რომელშიც გარკვეულ დონეზე დამოუკიდებელი წევრი სახელმწიფოებრივი ერთეულები გაერთიანებული არიან უფრო მაღალ, საერთაშორისო საფეხურზე მდგომ სახელმწიფო ერთეულში. ამასთანავე, ფედერაციული სახელმწიფო წარმოადგენს სახელმწიფო ორგანიზაციის ისეთ ფორმას, რომელიც დაფუძნებულია კონსტიტუციურ-სამართლებრივად, ანუ კონსტიტუციის მიღებით. სახელმწიფოს ამგვარად დაფუძნება/შექმნა, როგორც წესი, ხორციელდება კონსტიტუციის მიღების უფლებამოსილების მქონე ეროვნული ყრილობების მიერ,<sup>12</sup> რაც, თავის მხრივ, ნიშნავს სახელმწიფოს ლეგიტიმირებას ხალხის უმრავლესობის დამფუძნებელი ნების მიერ.<sup>13</sup> სხვაგვარად რომ ვთქვათ, *ფედერაციული სახელმწიფო შექმნილია არა მისი წევრი ერთეულების ნებით კონკრეტული ხელშეკრულების საფუძველზე, არამედ მთლიანად ამ სახელმწიფოს ხალხის კონსტიტუციური დამფუძნებელი ძალაუფლებით*. შესაბამისად, რადგან „ერთიანი“, ანუ ფედერაციული სახელმწიფო მთელი ხალხის მიერ არის შექმნილი და ლეგიტიმაცია მინიჭებული, ერთი მხრივ არსებობს სწორედ ფედერაციის მოქალაქეობა და არა წევრი-სუბიექტებისა, მეორე მხრივ კი კონსტიტუციურსამართლებრივი თვალსაზრისით შეუძლებელი და დაუშვებელია წევრი სახელმწიფოებრივი ერთეულების გამოყოფა ფედერაციისგან.

<sup>12</sup> სახელმწიფოს ამგვარად დაფუძნების (ფედერაციული თუ უნიტარული ფორმის განურჩევლად) კარგი მაგალითია საქართველოს ეროვნული საბჭოს მიერ 1918 წლის 26 მაისს საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის შექმნა და დამოუკიდებელი სახელმწიფოს გამოცხადება. საქართველოს ეროვნული საბჭო იყო საქართველოში მოქმედი პოლიტიკური პარტიებისა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც აირჩიეს საქართველოს ეროვნულ ყრილობაზე 1917 წლის 19-23 ნოემბერს. იგი აერთიანებდა საქართველოში მოქმედ თითქმის ყველა პოლიტიკურ თუ საზოგადოებრივ ორგანიზაციას და გამოხატავდა საქართველოს მოსახლეობის დიდი უმრავლესობის ნებას.

<sup>13</sup> აღნიშნულის მაგალითებად შეიძლება, დავასახელოთ 1789 წლის კონსტიტუციით ამერიკის შეერთებული შტატებისა და 1949 წლის ძირითადი კანონით გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის შექმნა.

არსებითი და უმნიშვნელოვანესი ნიშანი, რომელიც ფედერაციულ სახელმწიფოებს ახასიათებს და ფედერალიზმის არსს წარმოადგენს, არის *სახელმწიფო სუვერენიტეტის ორად გაყოფა*. შესაბამისად, ასეთ სახელმწიფოებში ცენტრსა და წევრებს საკუთარი სახელმწიფო სუვერენიტეტი გააჩნიათ, რადგან „ცენტრი“, ანუ ფედერაცია, დამოუკიდებელი სახელმწიფოა, საერთაშორისო სამართლის სუბიექტი; „წევრები“ კი, მართალია, არ არიან საერთაშორისო სამართლის დამოუკიდებელი სუბიექტები, მაგრამ მათ სახელმწიფოს ნიშნები აქვთ, ასევე აქვთ საკუთარი ლეგიტიმაცია და ამოცანები და ე.წ. „წევრ-სახელმწიფოებს“ წარმოადგენენ. ფედერაცია და წევრი-სახელმწიფოები ქმნიან პოლიტიკურ სისტემას და შიდა ორგანიზაციულად ფედერაციული სახელმწიფოები სწორედ მათი, თანასწორუფლებიანი და დამოუკიდებელი პარტნიორების თანამშრომლობით ხასიათდებიან. სახელმწიფოს კონსტიტუციით მათთვის გადაცემული უფლებამოსილებების ფარგლებში წევრ-სახელმწიფოებს გააჩნიათ საკუთარი პოლიტიკური ნების ფორმირების შესაძლებლობა, ეყრდნობიან ლეგიტიმაციის საკუთარ წყაროებს, ანუ აქვთ უშუალო და პირდაპირი ურთიერთობა მოქალაქეებთან და ასევე აქვთ საკუთარი უფლებამოსილებების სფეროში საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების უფლება. სწორედ ამაში გამოიხატება „სუვერენიტეტის ორად გაყოფა“ - მათთვის გადაცემული უფლებამოსილებების სფეროებში ისინი სუვერენულ ხელისუფლებას ფლობენ (ე.წ. „საშინაო სუვერენიტეტი“) და დამოუკიდებლად იღებენ გადაწყვეტილებას. ამისათვის მათ გააჩნიათ წარმომადგენლობითი დემოკრატიის პოლიტიკური ინსტიტუტები - პარლამენტი, მთავრობა-ადმინისტრაცია და მართლმსაჯულება. სახელმწიფოს სუვერენულ ხელისუფლებას კი ფედერაცია (ე.წ. „მთლიანი სახელმწიფო“) ფლობს და ამიტომაც არის იგი საერთაშორისო სამართლის სუბიექტი.

*ჩანართი:* ნაშრომის ამ ნაწილთან დაკავშირებით საინტერესო იქნება საქართველოს უახლესი ისტორიიდან ერთი მოვლენის გახსენება, რომელიც საქართველოში აფხაზეთთან მიმართებით წმინდა ფედერაციული ურთიერთობების შექმნას უკავშირდება. საკითხი აქტუალური გახდა მას შემდეგ, რაც საქართველოში გაეროს გენერალური მდივნის წარმომადგენელმა დიტერ ბოდენმა<sup>14</sup> 2001 წლის 20 ნოემბერს წარმოადგინა დოკუმენტი (შემდეგში ცნობილი როგორც „ბოდენის დოკუმენტი“) სახელწოდებით „თბილისსა და სოხუმს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის ძირითადი პრინციპები.“<sup>15</sup> დოკუმენტი 8 პუნქტისაგან შედგებოდა, თუმცა პირველი სამი პუნქტის შინაარსიდანვე კარგად ჩანდა, რომ შემოთავაზებული იყო ფედერალიზმის კონცეფციის საფუძველზე ურთიერთობების მოწესრიგება. პირველი პუნქტის მიხედვით საქართველო აღიარებული იყო, როგორც სამართლის ნორმებზე დაფუძნებული „სუვერენული სახელმწიფო“,<sup>16</sup> მე-2 პუნქტით კი აფხაზეთი

<sup>14</sup> დიტერ ბოდენი - გერმანელი დიპლომატი, საქართველოში გაეროს გენერალური მდივნის სპეციალური წარმომადგენელი 1999-2002 წლებში.

<sup>15</sup> Draft document – “Basic principles for the distribution of competences between Tbilisi and Sukhumi.”

<sup>16</sup> “Sovereign State.”

წარმოადგენდა სამართლის ნორმებზე დაფუძნებულ „სუვერენულ ერთეულს საქართველოს სახელმწიფოს შემადგენლობაში.“<sup>17</sup> იმავე პუნქტის მიხედვით აფხაზეთს საქართველოს სახელმწიფოში „აქვს სპეციალური სტატუსი, რომელიც ეყრდნობა ფედერაციულ შეთანხმებას,“<sup>18</sup> რომელიც, თავის მხრივ, ადგენს „ფართო უფლებამოსილებებს.“ უფლებამოსილებები გამიჯნულია ფედერაციული შეთანხმებით, რომელსაც აქვს „კონსტიტუციური კანონის ძალა“<sup>19</sup> და, შესაბამისად, კონსტიტუციის განუყოფელი ნაწილია (პ. პ. 3, 4).

„ბოდენის დოკუმენტში“ მოცემული ყველა აღნიშნული და რამდენიმე სხვა ნორმა<sup>20</sup> ფედერალიზმის, ფედერაციული სახელმწიფოების კონსტიტუციურ-სამართლებრივ პრინციპებს ემყარებოდა და კარგი საფუძველი იყო მხარეთა შორის მოლაპარაკებათა ინტენსიური წარმოებისათვის. მიუხედავად ამისა, მხარეები ნეგატიურად შეხვდნენ ამ ინიციატივას. საქართველოს მხრიდან, სავარაუდოდ, უარყოფითი განწყობა გამოიწვია საერთოდ აფხაზეთთან ფედერაციული ურთიერთობების მოდელმა (მოსახლეობის უმრავლესობაში იმ დროს ჯერ კიდევ დიდი იყო აფხაზეთის სხვა, უფრო „ნაკლები სტატუსით“ დაბრუნების მოლოდინი), განსაკუთრებით კი სიტყვამ „სუვერენული“, რომელიც აფხაზეთთან მიმართებით იყო გამოყენებული.<sup>21</sup> რეალურად, როგორც უკვე აღინიშნა, ეს სიტყვა თავისთავად არავითარი საფრთხის შემცველი არ არის და ფედერაციულ სახელმწიფოებში ასეთად ხასიათდება ყველა წევრი-სახელმწიფო მათთვის გადაცემულ უფლებამოსილებათა ფარგლებში. შესაბამისად, ქართულ მხარეს თამამად შეეძლო, შესულიყო მოლაპარაკებებში და დაყრდნობოდა დოკუმენტში მოცემულ პრინციპებს. სამწუხაროდ, ეს არ მოხდა, მაგრამ მოგვიანებით, მეცნიერთა და ექსპერტთა ჯგუფმა გამოაქვეყნა მოსაზრებები საქართველოში აფხაზეთის სტატუსის შესახებ, რომელშიც სწორედ ფედერაციული ურთიერთობებისთვის დამახასიათებელი მოდელი იყო წარმოდგენილი.<sup>22</sup> ამ დოკუმენტის მიხედვით, „ბოდენის დოკუმენტის“ დებულებათა გათვალისწინებით:

ა) საქართველო არის კონსტიტუციურ-სამართლებრივად, ანუ კონსტიტუციის მიღებით, დაფუძნებული სახელმწიფო. იგი ეყრდნობა ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ჩატარებულ საყოველთაო, თავისუფალ, პირდაპირ და თანასწორ არჩევნებს, აგრეთვე რეფერენდუმს, რის შედეგადაც საქართველოს სახელმწიფო ლეგიტიმირებულია საქართველოს ხალხის („სახელმწიფო ხალხის“) დამფუძნებელი ძალაუფლების უმრავლესობის ნებისაგან. საქართველო არის სუვერენული სახელმწიფო, საერთაშორისო სამართლის სუბიექტი. კონსტიტუციით დადგენილია „მთლიანი სახელმწიფოს“, საქართველოს მოქალაქეობა და დაუშვებლად არის

<sup>17</sup> “A sovereign entity within the State of Georgia.”

<sup>18</sup> “Abkhazia has a special status within the state of Georgia, which is based on the Federal Agreement.”

<sup>19</sup> “Federal Agreement ... will have the power of the Constitutional Law.”

<sup>20</sup> „ბოდენის დოკუმენტი“ სრულად იხ. - [http://www.iccn.ge/files/boden\\_\\_document\\_2002.pdf](http://www.iccn.ge/files/boden__document_2002.pdf) [ნანახია 09.07.2020].

<sup>21</sup> საყურადღებოა, რომ დოკუმენტში აფხაზეთი მოხსენიებული იყო, როგორც „სუვერენული ერთეული“ და არა უფრო დაბეჭითებით - „სუვერენული სახელმწიფოებრივი ერთეული“ ან კიდევ უფრო ძლიერად, როგორც „წევრი-სახელმწიფო“.

<sup>22</sup> იხ. მოსაზრებები საქართველოს სახელმწიფოში აფხაზეთის განსაკუთრებული სტატუსის შესახებ: გაზეთი „24 საათი“, 2004, N153 (702).

მიჩნეული მისი შემადგენელი „წევრი-სახელმწიფოს“ გამოყოფა ერთიანი სახელმწიფოსგან.

ბ) საქართველოს სახელმწიფოს შემადგენლობაშია სუვერენული სახელმწიფოებრივი ერთეული აფხაზეთი, რომელიც უმაღლეს სახელმწიფო ხელისუფლებასთან (ცენტრთან, ფედერაციასთან) ურთიერთობაში გამოდის თანასწორუფლებიანი და დამოუკიდებელი პარტნიორის სახით. აფხაზეთს აქვს სახელმწიფოს ნიშნები, ფლობს საკუთარ (შებლუდულ) სუვერენიტეტს და არის საქართველოს სახელმწიფოს შემადგენელი წევრი-სახელმწიფო.

გ) უფლებამოსილებათა გამიჯვნა ხორციელდება კონსტიტუციური შეთანხმებით, რომელსაც კონსტიტუციური კანონის ძალა აქვს. სახელმწიფოს და მის შემადგენელ სახელმწიფოებრივ ერთეულს მათთვის მიკუთვნილებული განსაკუთრებული უფლებამოსილებების სფეროებში საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების უფლება აქვთ. შესაბამისად, აფხაზეთი (მისი ხელისუფლება), საკუთარი უფლებამოსილებების ფარგლებში სუვერენულად იღებს გადაწყვეტილებებს და აქვს საკუთარი პოლიტიკური ნების ფორმირებისა და რეალიზების შესაძლებლობა. ამასთანავე, აფხაზეთს, როგორც სახელმწიფოს ნიშნების მქონე სუბიექტს, აქვს ხელისუფლება - პარლამენტი, მთავრობა და სასამართლოები.

ზემოთ აღნიშნული და კიდევ ბევრი სხვა დებულებით, „მოსაზრებები“ ყველას სთავაზობდა კონკრეტულ, დასაბუთებულ მოდელს, რომლის თაობაზე შესაძლებელი იყო ფართო საზოგადოებრივი დისკუსიის გამართვა, რაც ხელს შეუწყობდა საქართველოს სახელმწიფოსა და მთლიანად საზოგადოების ერთიანი და მყარი პოზიციის ჩამოყალიბებას აფხაზეთის მომავალ სტატუსთან დაკავშირებით. მიუხედავად ამისა, ბევრი მიზეზის გამო, შემდეგში მოვლენები სხვაგვარად წარიმართა და როგორც „ბოდენის დოკუმენტიდან“, ისე „მოსაზრებებიდან“ გამომდინარე მოლაპარაკების შედეგიანად წარმართვა ვერ მოხერხდა.

მოცემული ანალიზის საფუძველზე, ევროპის კავშირის დღევანდელი სამართლებრივი ორგანიზაციის ფორმა შეიძლება შევადაროთ ფედერაციული სახელმწიფოსა და სახელმწიფოთა კავშირის (კონფედერაციის) ზემოთ აღწერილ კლასიკურ კონსტიტუციურსამართლებრივ და პოლიტიკურ პრინციპებს. შედარების შედეგად, თავდაპირველად აშკარად ჩანს, რომ ევროპის კავშირს სახელმწიფოთა სამართლებრივი ურთიერთობის ორივე მოდელის ნიშნები აქვს, თანაც ისე გამოკვეთილად, რომ იგი ყველა აქამდე არსებული სახელმწიფოებრივი წარმონაქმნისაგან ძალიან განსხვავებულ, თვითმყოფად, უნიკალურ საერთაშორისო სამართლის სუბიექტად გვევლინება. ამ განსხვავებულობის ერთ-ერთ საწყისად ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს (ECJ) 1963 წლის გადაწყვეტილება შეიძლება ჩაითვალოს, რომლითაც სასამართლომ ხაზგასმით აღნიშნა, რომ ევროპული გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულებებით საერთაშორისო სამართლის სრულიად ახალი, ავტონომიური (*sui generis*)



მართლწესრიგი შეიქმნა, რომელიც სავალდებულოა ყველასათვის.<sup>23</sup> მას შემდეგ დიდი დრო გავიდა, მაგრამ ევროკავშირის განვითარებამ მას კიდევ უფრო მეტი „განსაკუთრებულობა“ და „განსხვავებულობა“ შემატა, რაც თანმიმდევრულად შეიძლება განვიხილოთ.

ა) ევროკავშირის აღნიშნული „უნიკალურობის“ საერთაშორისო-სამართლებრივი თვალსაზრისით განხილვისას თავდაპირველად იკვეთება კონფედერაციისთვის დამახასიათებელი ნიშნები: იგი არის სუვერენული სახელმწიფოების კავშირი, რომელიც შექმნილია საერთაშორისოსამართლებრივი ხასიათის ხელშეკრულების საფუძველზე. მართალია, ლისაბონის ხელშეკრულების შემდეგ იგი გახდა საერთაშორისო სამართლის სუბიექტი და საერთო მიზნებისა და ამოცანების განსახორციელებლად, დამფუძნებელი ხელშეკრულებების საფუძველზე წევრ სახელმწიფოებს მისთვის გადაცემული აქვთ „უმაღლესი სახელმწიფო ძალაუფლების“ გარკვეული უფლებამოსილებები; მაგრამ, აქ უფრო მნიშვნელოვანია ის გარემოება, რომ ევროკავშირს არ ჰყავს საკუთარი „სახელმწიფო ხალხი“ (როგორც თანამედროვე სახელმწიფოს ერთ-ერთი აუცილებელი ნიშანი) და იგი შექმნილია არა ხალხის დამფუძნებელი ძალაუფლებით, არამედ წევრ სახელმწიფოთა ნებით. შესაბამისად, ევროკავშირი არ ფლობს „უმაღლესი სახელმწიფო ძალაუფლებას“, სრულ სუვერენიტეტს მოქალაქეების მიმართ და არ გააჩნია ე.წ. „ევროპული ეროვნული თვითმყოფადობა“, რაც (ეროვნული თვითმყოფადობა) სუვერენულსახელმწიფოებსახასიათებს(ამაზემიუთითებსევროპისკავშირის ხელშეკრულებაც, რომლის მიხედვით კავშირი პატივს ცემს როგორც წევრი სახელმწიფოების თანასწორობას, ისე მათ ეროვნულ თვითმყოფადობას<sup>24</sup>). ეს დაადასტურა გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლომაც 1993 წელს მასტრიხტის ხელშეკრულების განხილვისას. სასამართლომ აღნიშნა, რომ ევროპის კავშირი განსაკუთრებული სტრუქტურისა და ფუნქციების მქონე, ე.წ. სუპრანაციონალური სახელმწიფოთა კავშირია (Staatenverbund), თუმცა მას არ ჰყავს ერთიანი „სახელმწიფო ხალხი“, ამიტომ იგი არ შეიძლება იყოს სახელმწიფო.<sup>25</sup> ეს ერთ-ერთი მთავარი დამაბრკოლებელი ფაქტორია ევროკავშირის ფედერაციულ სახელმწიფოდ ჩამოყალიბების გზაზე, რადგან ევროპის ქვეყნებში სხვადასხვა ენაზე ლაპარაკობენ, ადამიანები იდენტობას ახდენენ თავიანთ მშობლიურ ქვეყნებთან, რაც არასაკმარის კულტურულ ერთგვაროვნებაზე მიუთითებს (ეს კი, თავის მხრივ, აუცილებელია ფედერაციულ სახელმწიფოში). აღნიშნულის დადასტურება მარტივად შეიძლება ევროკავშირის სხვადასხვა სახელმწიფოში ადამიანებისათვის ერთი კითხვის დასმით: ვინ ხარ შენ? (სადაური ხარ?, საიდან ხარ?). ძალიან

<sup>23</sup> იხ. ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილება „Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie Belastingen“, N26/62, 5 თებერვალი, 1963; იხ. აგრეთვე გ. გაბრიჩიძე, ევროპული კავშირის სამართალი, 2012, გვ. 23-24; გადაწყვეტილებით პირველად დადგინდა, რომ ხელშეკრულებათა დებულებებს აქვთ პირდაპირი მოქმედების ძალა წევრ სახელმწიფოებში მოქალაქეების მიერ მათი გამოყენების მიზნით.

<sup>24</sup> იხ. ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულება, მე-4 მუხლი, მე-2 პუნქტი: “The Union shall respect the equality of Member States before the Treaties as well as their national identities...”.

<sup>25</sup> BverfGE 89, 155 – Maastricht.

დიდი ალბათობით ამ კითხვაზე არავინ უპასუხებს „მე ევროპელი ვარ“, ადამიანები იტყვიან: „მე პოლონელი ვარ“, „ესპანელი ვარ“ ან „ავსტრიელი ვარ.“ საქართველოში ძალიან ცნობილი ფრაზა - „მე ვარ ქართველი, მაშასადამე მე ვარ ევროპელი“ - სწორედ ეროვნულ თვითმყოფადობას ეფუძნება და მხოლოდ შემდეგ ვრცელდება საერთო ევროპულ იდენტობაზე.<sup>26</sup>

ევროპის კავშირს აქვს კონფედერაციებისათვის დამახასიათებელი კიდევ ერთი ნიშანი - მას არ აქვს კონსტიტუცია, უზენაესი ძალის მქონე ძირითადი კანონი, რომელიც მიღებული იქნებოდა „ევროპელი ხალხის“ მიერ. მართალია, ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ ევროპული გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულება „საკონსტიტუციო დოკუმენტად“ (constitutional charter) მოიხსენია<sup>27</sup> და იგივე გააკეთა გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლომ, როდესაც ამ ხელშეკრულებას „გარკვეულწილად გაერთიანების კონსტიტუცია“ უწოდა; თუმცა, ეს არაფერს ცვლის კონსტიტუციის, როგორც სუვერენული სახელმწიფოს დამფუძნებელი ხალხის უმრავლესობით მიღებულ უზენაესი იურიდიული ძალის მქონე დოკუმენტის არსთან მიმართებით, რადგან დამფუძნებელი ხელშეკრულება ნამდვილად არ არის „ევროპელი ხალხის“ მიერ მიღებული აქტი. სწორედ ამიტომ, იმავე გადაწყვეტილებაში გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლომ ასევე აღნიშნა, რომ თავად გაერთიანება „არ არის სახელმწიფო, არც ფედერაციული სახელმწიფო“, არამედ წარმოადგენს განსაკუთრებული ხასიათის „სახელმწიფოთაშორის წარმონაქმნს“, რომელსაც წევრმა სახელმწიფოებმა უმაღლესი ხელისუფლების გარკვეული უფლებები გადასცეს. ამით კი „წარმოქმნა ახალი საჯარო ხელისუფლება“, რომელიც წევრი სახელმწიფოების „სახელმწიფო ძალაუფლების“ წინაშე „თვითმყოფადი და დამოუკიდებელია“. ამ მსჯელობაში ცხადად ჩანს, რომ სასამართლომ გაერთიანების კონფედერაციულ მოდელს გაუსვა ხაზი, თუმცა ასევე გამოარჩია მისი, როგორც ახალი, განსხვავებული საჯარო ხელისუფლების მქონე სუბიექტის ხასიათი.<sup>28</sup> აქ აუცილებლად უნდა გავიხსენოთ ის მოვლენები, რომლებიც უკავშირდებოდა ევროკავშირის კონსტიტუციის შექმნის მცდელობას 21-ე საუკუნის დასაწყისში. ევროპის კავშირის სახელმწიფოები შეეცადნენ შეექმნათ ე.წ. „საკონსტიტუციო ხელშეკრულება“, რომელიც მოიცავდა როგორც ევროპის კავშირის მიზნებს, ამოცანებსა და ინსტიტუციური ხასიათის დებულებებს, ასევე ძირითადი უფლებების ქარტიას და ევროპის კავშირის საკუთარი უფლებამოსილებების შესაბამის სფეროებს. 2003 წელს შეიქმნა კიდევ „ევროპის კონსტიტუციის შესახებ ხელშეკრულების“ პროექტი, მაგრამ საფრანგეთში და ნიდერლანდებში 2005 წელს ჩატარებულ რეფერენდუმებზე უმრავლესობამ (შესაბამისად 55% და 61%) ხმა მისცა დოკუმენტის წინააღმდეგ. საბოლოოდ, ეს მცდელობა დასრულდა ლისაბონის ხელშეკრულების მიღებით

<sup>26</sup> ფრაზა საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის, ბ-ნ ზურაბ ჟვანიას სიტყვიდან, რომელიც მან წარმოთქვა სტრასბურგში, ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის სხდომაზე 1999 წელს, ამ ორგანიზაციაში საქართველოს გაწევრიანებასთან დაკავშირებით.

<sup>27</sup> იხ. ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს მოსაზრება 1/91, 14 დეკემბერი, 1991, 21-ე აბზაცი.

<sup>28</sup> იხ. BVerfGE 22, 293 – EWG-Verordnungen.

(2009), რომლის ტექსტში აღარ არის ისეთი ტერმინები, როგორებიცაა „კონსტიტუცია“, „დროშა“, „ჰიმნი“, „ევროპული კანონი“ და ა.შ., ხოლო ხელშეკრულების ოფიციალური სახელწოდებაა „ლისაბონის ხელშეკრულება ევროპის კავშირის ხელშეკრულებასა და ევროპის გაერთიანების დამფუძნებელ ხელშეკრულებაში ცვლილებების შეტანის შესახებ“.<sup>29</sup> ამდენად, ევროპის კავშირის სადამფუძნებლო დოკუმენტებად ისევ ორი ხელშეკრულება დარჩა - „ევროპის კავშირის შესახებ“ და „ევროპის კავშირის ფუნქციონირების შესახებ“. ეს ისტორია კიდევ ერთხელ ადასტურებს, რომ ევროპაში ეროვნული სახელმწიფოების მნიშვნელობა ძალიან დიდია და მოსახლეობის ეროვნული თვითმყოფადობიდან გამომდინარე ჭერჭერობით შეუძლებელია ერთიანი „ევროპელი ხალხის“ იდეის განხორციელება აქედან გამომდინარე ყველა შედეგით.

ევროპის კავშირის, როგორც კონფედერაციის, კიდევ ერთი ნიშანია წევრი სახელმწიფოების უფლებამოსილება კავშირიდან გასვლის შესახებ. ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულებით (50-ე მუხლი) დადგენილია შესაბამისი პროცედურები იმისათვის, რათა სუვერენულმა სახელმწიფომ გადაწყვეტილება გასვლის შესახებ კონკრეტული წესების შესაბამისად განახორციელოს. ეს კონფედერაციათა კლასიკური ნიშანია, რადგან ითვლება, რომ იგი სახელმწიფოთა ნებაყოფლობითი კავშირია (არ არის ხალხის მიერ შექმნილი სახელმწიფო) და თითოეულ წევრს უნდა ჰქონდეს უფლება, შეცვალოს თავისი ადრეული გადაწყვეტილება (კავშირის შექმნის შესახებ) და დატოვოს იგი. ბუნებრივია, რომ ასეთი პროცედურა ფედერაციულ სახელმწიფოებში ვერ იარსებებს, გამომდინარე მათი დაფუძნების ზემოთ აღწერილი პრინციპებიდან.

ბ) დღეს არსებული მდგომარეობით ევროპის კავშირისათვის დამახასიათებელი, ზემოთ აღწერილი კლასიკური კონფედერაციული ნიშნების მიუხედავად, მაინც არ შეიძლება იმის დადასტურებით თქმა, რომ იგი ტიპური კონფედერაციაა. ამისათვის ევროკავშირის დამფუძნებელ ხელშეკრულებებზე ზედაპირული თვალის გადავლებაც კი საკმარისია. ეს განსაკუთრებით აშკარა გახდა ლისაბონის ხელშეკრულების ძალაში შესვლის შემდეგ, თუმცა მასტრიხტის ხელშეკრულებაც არ უნდა დავივიწყოთ, რომლის საფუძველზე გაერთიანების სახელწოდებიდან ამოღებულ იქნა სიტყვა „ეკონომიკური“ და ფაქტობრივად შეიქმნა „ევროპის კავშირი“, როგორც ასეთი, რომელიც არა მხოლოდ ეკონომიკური, არამედ პოლიტიკური მიზნების მქონე სუბიექტად იქცა. ამასთან ერთად, მასტრიხტის ხელშეკრულებით შემოღებულ იქნა „კავშირის მოქალაქეობა“, რომლითაც წევრი სახელმწიფოების მოქალაქეებს ნებისმიერ ამ სახელმწიფოში ცხოვრებისა და საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით ადგილობრივ არჩევნებში (ასევე ევროპარლამენტის არჩევნებში) მონაწილეობის უფლება მიენიჭათ. ამით მოქალაქეებს ევროპული სამართლის, მათ შორის ევროკავშირის ძირითადი უფლებების ქარტიის საფუძველზე

<sup>29</sup> ხელშეკრულების ოფიციალური ტექსტი იხ. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=EN> [ნანახია 07.07.2020], იხ. აგრეთვე: გ. გაბრიჩიძე, ევროპული კავშირის სამართალი, 2012, გვ. 16-19, 83-84.

პოლიტიკური უფლებებიც მიენიჭათ. ასეთი ე.წ. „ერთიანი მოქალაქეობის“ პრინციპი სწორედ ფედერაციულ სახელმწიფოებში მოქმედებს და მათთვის დამახასიათებელ ნიშნად მიიჩნევა.

ევროკავშირის, როგორც განსაკუთრებული, საკუთარი დამოუკიდებელი მართლწესრიგის მქონე წარმონაქმნის კიდევ ერთ ფედერაციულ ნიშანს წარმოადგენს ევროპის კავშირის სამართლის უპირატესი ძალა წევრი სახელმწიფოების სამართალთან მიმართებით. სამართლის ნორმათა შორის ეს ურთიერთმიმართება ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილებებით დამკვიდრდა,<sup>30</sup> როცა თავდაპირველად აღიარებულ იქნა ევროპის კავშირის (იმ დროისათვის - ევროპის გაერთიანების) საკუთარი სამართლებრივი აქტების (რეგულაცია, დირექტივა) გამოცემის უფლებამოსილება, ასევე მათი უშუალო და პირდაპირი მოქმედების ძალა ყველა წევრი სახელმწიფოს ტერიტორიაზე, კავშირის ყველა მოქალაქის მიმართ. ამის შემდეგ სასამართლომ დაადგინა, რომ ევროკავშირის სამართლებრივ ნორმებს აქვთ უპირატესი იურიდიული ძალა წევრი სახელმწიფოების შიდასამართლებრივი აქტების მიმართ, მოგვიანებით კი კავშირის წევრთა სახელმწიფო უწყებებს დაევალიათ კავშირის ნორმების სავალდებულო გამოყენება იმ შემთხვევებშიც, როცა ისინი გამოცემულია შიდასახელმწიფოებრივი ნორმების მიღებამდე (ანუ, ნორმათა კოლიზიისას). სამართლის ნორმათა ასეთი ურთიერთმიმართება ტიპურია სწორედ ფედერაციული სახელმწიფოებისათვის. ამავე დროს, აღნიშნულიდან თვალნათლივ ჩანს ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილებათა ყველასათვის სავალდებულო სამართლებრივი ძალაც, რაც მათ აუცილებელ აღსრულებასაც გულისხმობს.

ფედერაციული სახელმწიფოებისთვის დამახასიათებელია ევროკავშირის კიდევ რამდენიმე უფლებამოსილება, რომელთა შორის შეიძლება გამოიყოს შენგენის სისტემის შექმნით და შიდა სასაზღვრო კონტროლის გაუქმებით ევროკავშირის ერთიანი იურისდიქციის ტერიტორიის კიდევ უფრო გამოკვეთა, ამ ტერიტორიაზე ერთიანი ევროპული სავალუტო ერთეულის - ევროს შემოღება, ასევე ევროპარლამენტის ფუნქციებისა და უფლებამოსილებების გაძლიერება, რომელიც, მაგალითად, მოიცავს კავშირის „აღმასრულებელი ხელისუფლების“ - კომისიისა და პრეზიდენტის დამტკიცებისათვის პარლამენტის სავალდებულო თანხმობას, რაც სუვერენული სახელმწიფოს (ფედერაციულია ის თუ უნიტარული) საკანონმდებლო ხელისუფლების კლასიკური უფლებამოსილებაა. დღეს კომისია და პარლამენტი მოქმედებენ და გადაწყვეტილებებს იღებენ დამოუკიდებლად, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები. იგივე შეიძლება ითქვას ევროკავშირის განსაკუთრებული უფლებამოსილებების (კომპეტენციების) სფეროებში მოქმედ წესზე, რომლის მიხედვით წევრ სახელმწიფოებს უფლება არ აქვთ, მიიღონ ამ სფეროებში რაიმე მომწესრიგებელი ნორმები მაშინაც კი, როცა ევროკავშირი თავად არ

<sup>30</sup> იხ. ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილებები: Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie Belastingen, N26/62, 5 თებერვალი, 1963; Costa v Enel, N6/64, 15 ივლისი, 1964; Amministrazione delle Finanze v Simmenthal SpA, N106/77, 9 მარტი, 1978.



იღებს კონკრეტულ რეგულაციებს. აღსანიშნავია კლასიკური ფედერაციული პრინციპი ერთობლივი უფლებამოსილებების სფეროებში მოქმედებისა, რომლითაც წევრ სახელმწიფოებს მხოლოდ იმ დრომდე და იმ მოცულობით შეუძლიათ ამ სფეროებში შიდასახელმწიფოებრივი საკანონმდებლო აქტების გამოცემა, ვიდრე ევროკავშირი მიიღებს საკუთარ სამართლებრივ აქტებს და თავად განსაზღვრავს კონკრეტულ საკითხებს.

ზემოთ წარმოდგენილი მსჯელობისა და შედარების შემდეგ, ვფიქრობთ, ერთი რამ ნამდვილად გაირკვა: ევროპის კავშირი არ არის სახელმწიფო. უფრო მეტიც: ევროკავშირი რეალურად განჭვრეტად მომავალში ვერც გახდება სახელმწიფო. ამ დასკვნის გამოტანა არ არის რთული, მაგრამ ძალიან რთულია გადაჭრით თქმა იმისა, თუ როგორი სამართლებრივი ფორმის სუბიექტია იგი. აქ ისევ ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილება<sup>31</sup> უნდა მოვიხმოთ, რომლითაც მაშინ (1963) ჯერ კიდევ ევროპის ეკონომიკურ გაერთიანებად შექმნილი ორგანიზაცია და მისი უფლებამოსილებები საერთაშორისო სამართალში სრულიად ახალ, ავტონომიურ (*sui generis*) მართლწესრიგად შეაფასა, რომელიც ყველა წევრისათვის სავალდებულო სივრცეს ადგენდა. ამას შეიძლება, დავუმატოთ გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს ზემოთ მოცემული განმარტებაც,<sup>32</sup> რომლის მიხედვით, ეს კავშირი განსაკუთრებული ხასიათის „სახელმწიფოთაშორისი წარმონაქმნია“, რომელსაც წევრმა სახელმწიფოებმა უმაღლესი ხელისუფლების გარკვეული უფლებები გადასცეს და ამით „წარმოიქმნა ახალი საჯარო ხელისუფლება“, რომელიც წევრისახელმწიფოების „სახელმწიფოძალაუფლების“ წინაშე „თვითმყოფადი და დამოუკიდებელია“. ამ ყველაფრიდან გამომდინარეობს ევროკავშირის უნიკალურობა, იგი არ ჰგავს საერთაშორისო სამართლებრივად თუ კონსტიტუციურსამართლებრივად დეფინირებად არც ერთ სუბიექტს, რის გამოც რთულდება მისი სამართლებრივი ბუნების ცალსახად განსაზღვრა. მიუხედავად ამისა, ანალიზიდან გამომდინარე, შესაძლებელია მეტნაკლები სიზუსტით შემოვხაზოთ ევროკავშირის სამართლებრივი სტატუსის კონტურები: იგი არის საერთაშორისო სამართლის სუბიექტი, რომელიც შეიქმნა და მოქმედებდა კონფედერაციის პრინციპების საფუძველზე, როგორც სახელმწიფოთაშორისი „ზეეროვნული“ გაერთიანება, მაგრამ ინტეგრაციის კვალდაკვალ ნაწილობრივ გამოვიდა ამ ჩარჩოდან და დღეს არსებობს ფედერაციული სახელმწიფოსათვის დამახასიათებელი უფლებამოსილებებით აღჭურვილ, უმაღლესი საჯარო ხელისუფლების მქონე განსაკუთრებულ ერთეულად.

## დასკვნა

ევროპის კავშირის მომავალი განვითარება კონფედერაციის ჩარჩოებიდან ფედერაციის მიმართულებით დიდად იქნება დამოკიდებული პოლიტიკურ პროცესებზე, რომლებიც წევრ სახელმწიფოებში მიმდინარეობს.

<sup>31</sup> ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილება „Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie Belastingen“, N26/62, 5 თებერვალი, 1963.

<sup>32</sup> BVerfGE 22, 293 – EWG-Verordnungen.

„ბრექსიტი“ და ნაციონალისტური ტენდენციების მომძლავრება არ უწყობენ ხელს მეტ ინტეგრაციას, თუმცა, მეორე მხრივ, ბრიტანეთის გასვლა ევროკავშირიდან, რომელმაც მთლიანად მაინც ვერ შეძლო კონტინენტურ ევროპასთან ინტეგრაცია, შესაძლებელია კონტინენტზე დარჩენილი კავშირის უფრო მეტად შეკავშირების დასაწყისიც გახდეს. მიუხედავად ყველაფრისა, სავარაუდოდ, ევროკავშირში სუვერენული სახელმწიფოსათვის აუცილებელი ერთგვაროვნება ვერ იქნება მიღწეული, ჯერ კიდევ ბევრია მრავალფეროვნება და განსხვავებები, რაც კიდევ უფრო გაძლიერდება ახალი წევრების მიღებით და ერთგვაროვნება არც უნდა იყოს საბოლოო მიზანი. პირიქით, თავისუფალი, დემოკრატიული კონსტიტუციური სახელმწიფოები უნდა დარჩნენ კავშირის ფუნდამენტად და კონფედერაციული სტრუქტურა მთლიანად არ უნდა შეიცვალოს. შეიძლება კავშირს კიდევ დაემატოს რამდენიმე ფედერაციული ელემენტი (მაგალითად, ორპალატიანი პარლამენტი), მაგრამ საბოლოო მიზანი ეროვნულ სახელმწიფოებში დემოკრატიული და სამართლებრივი, ადამიანის უფლებებზე დამყარებული საზოგადოებების განმტკიცება და არა ყოვლისმომცველი ინტეგრაცია უნდა იყოს.