

**უფლებამოსილებათა გაშიჯვნა ევროკავშირსა
და მის წევრ-სახელმწიფოებს შორის***

ინგლისურიდან თარგმნა გვანცა გუგეშაშვილმა**

1. შესავალი

ისტორიულად, ევროკავშირის სადამფუძნებლო ხელშეკრულებები, რომლებიც ლისაბონის ხელშეკრულებამდე არსებობდა, ევროკავშირსა და მის წევრ-სახელმწიფოებს შორის უფლებამოსილებათა განაწილების საკითხს არ აწესრიგებდა. ამ მიმართებით, 2001 წელს ევროკომისიამ, ევროპული მმართველობის შესახებ თეთრ წიგნში მიუთითა, რომ ევროკავშირსა და მის წევრ-სახელმწიფოებს შორის უფლებამოსილებათა მკაფიოდ გამიჯვნის პრობლემა არსებობდა. ევროკომისია ხაზგასმით აღნიშნავდა შემდეგს: „საჭიროა გარკვეული პრინციპების არსებობა, რომლის მიხედვითაც განისაზღვრება ევროკავშირსა და მის წევრ-სახელმწიფოებს შორის უფლებამოსილებათა განაწილების საკითხი“. აღნიშნული, უპირველეს ყოვლისა, საჭიროა იმისათვის, რათა პასუხი გაეცეს საზოგადოების მხრიდან ხშირად დასმულ კითხვას: „ვინ რას აკეთებს ევროპაში?¹ ევროკავშირის ფარგლებში ძალაუფლების გამიჯვნის საკითხი მხოლოდ და მხოლოდ ლისაბონის ხელშეკრულების ძალაში შესვლის შემდეგ დარეგულირდა. კერძოდ, ევროკავშირის, როგორც სპეციფიკური მახასიათებლების მქონე კატეგორიის (*sui generis*), უნიკალურობა მის უფლებამოსილებაში გამოიხატება. კერძოდ, იმაში, რომ წევრი-სახელმწიფოები საკუთარი სუვერენიტეტის ნაწილს სწორედ მას გადასცემენ.

ზოგიერთი ავტორი მიიჩნევს, რომ ევროკავშირის ფორმირება ფედერალური სახელმწიფოების გამოცდილების გაზიარების შედეგად მოხდა.² რობერტ შუტცის მოსაზრებით, ევროპული თანამეგობრობა, ირიბად, აღმასრულებელი ფედერალიზმის გერმანულ გაგებას ეფუძნება, რომლის თანახმადაც, ევროპული კანონმდებლობის შემუშავება თანამეგობრობის, ხოლო აღსრულება წევრი სახელმწიფოების მიერ ხდება.³ ამდენად, ლოგიკურია, რომ ევროპის ცალკეული ქვეყნებისთვის (რო-

* თარგმანი შესრულებულია შემდეგი გამოცემიდან: Antun Marinac, Mirela Mezak Matijević, Jasmina Mladenović, *Division of Competences between the European Union and the Member State, EU and Comparative Law Issues and Challenges Series 3* (2019): 79-106.

** სულხან-საბა ორბელიანის უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი, მიშელ მუსხელის ინსტიტუტის აკადემიური დირექტორი.

¹ White Paper on European Governance, Commission of the European Communities, COM (2001) 428, Brussels, 25.7.2001, p. 24

² Lehmann. W, Attribution of Powers and Dispute Resolution in Selected Federal Systems, Working Paper, European Parliament, 2002, p. 1

³ Schittze, R., From Rome to Lisbon: Executive federalism' in the (new) European Union, Common market law review, Vol. 47, No. 5, 2010, p. 1424

გორიცაა, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა და შვეიცარია) უფლებამოსილებათა გამიჯვნა არ არის უცხო.

მოცემული ნაშრომი ეფუძნება ჰიპოთეზას, რომლის მიხედვითაც, ევროკავშირსა და ზემოთ აღნიშნულ სახელმწიფოებში (გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა და შვეიცარია) ძალაუფლების ვერტიკალური გამიჯვნის კუთხით, არაერთი მსგავსება არსებობს.

2. მმართველობის სხვადასხვა ტერიტორიულ დონეებს შორის ძალაუფლების ვერტიკალური გამიჯვნის ზოგადი მიმოხილვა

მმართველობითი უფლებამოსილებების ჰორიზონტალური გამიჯვნის (ცენტრალურ დონეზე დაყოფის) გარდა, არსებობს მმართველობითი უფლებამოსილებების ვერტიკალური გამიჯვნა (რომელიც ეხება ძალაუფლების გამიჯვნას სხვადასხვა ტერიტორიულ დონეზე). ზვონიმირ ლაუჩი მმართველობითი უფლებამოსილებების ვერტიკალურ დაყოფაში მოიაზრებს „მალალ/ფართო“ და „დაბალ/ვინრო“ ტერიტორიულ ერთეულებს შორის (დანყებული ადგილობრივიდან, რეგიონული, ეროვნული და სუპრასახელმწიფოებრივი ერთეულების ჩათვლით) არსებულ ვერტიკალურ ურთიერთობებს.⁴ იგი მიიჩნევს, რომ კომპეტენცია არ არის საქმიანობა, იგი გარკვეულ საკითხებთან დაკავშირებით გადანყვეტილების მიღების უფლებაა, ანუ უფლებამოსილება და პასუხისმგებლობა.⁵ მმართველობის ვერტიკალური დაყოფა, მმართველობის სხვადასხვა ტერიტორიულ დონეებს შორის საბაზისო ურთიერთობების განსაზღვრასთან ერთად, უპირველეს ყოვლისა, ხელისუფლების სხვადასხვა დონისათვის უფლებამოსილების განსაზღვრას გულისხმობს.

აღნიშნული მიმართულებით, მეცნიერებმა დაინყეს თეორიების შემუშავება მრავალდონიანი მმართველობის შესახებ. მათი მოსაზრებით, ევროპული ინტეგრაცია არის იმ ერთობლივი გადანყვეტილებების შედეგი, რომელიც მიღებულია შესაბამისი უფლებამოსილების მქონე პირების მიერ როგორც ეროვნულ დონეზე, ისე ევროპის მასშტაბით. გარდა ამისა, მეცნიერები მიიჩნევენ, რომ, ჩვეულებრივ, გადანყვეტილებები, რომლებიც მმართველობის ვერტიკალურ განაწილებას შეეხება, შედეგად ევროპული, ეროვნული და ადგილობრივი დონეების ურთიერთდაკავშირებას იწვევს. შესაბამისად, ევროკავშირისთვის უფლებამოსილებების გადაცემა აღარ შეიძლება აღიქმებოდეს როგორც თამაში ნულოვანი ჯამით. პირიქით, უნდა

⁴ Lauc, Z., Temeljni pojmovi lokalne samouprave, Lokalna samouprava: hrvatska i nizozemska iskustva, Hrvatski institut za lokalnu samoupravu Osijek i Interkerklijk Vredesberad Haag, Osijek, 2001, p. 32

⁵ Lauc Z., Odgovornost lokalne demokracije, u Ustavna demokracija i odgovornost, Okrugli stol odrian 22. studenoga 2012. u palai Akademije u Zagrebu, Knjiga 19, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za driavnu upravu, pravosude i vladavinu prava, Zagreb, 2013, p. 104

გამოინახოს გზები იმ ურთიერთდამოკიდებული ამოცანების გასახორციელებლად, რომლებიც ეროვნული ხელისუფლების უფლებამოსილებას სცდება.⁶

ლისაბონის ხელშეკრულების მიხედვით, ევროკავშირსა და მის წევრ-სახელმწიფოებს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნაში იგულისხმება ძალაუფლების ვერტიკალური გამიჯვნა ევროკავშირსა და მის წევრ-სახელმწიფოებს შორის. განხილვა იხილეთ ქვემოთ.

3. უფლებამოსილებათა გამიჯვნა ევროკავშირსა და მის წევრ-სახელმწიფოებს შორის ლისაბონის ხელშეკრულების მიხედვით

ევროკავშირი ფედერალიზმის პრინციპის საფუძველზეა მოწყობილი. აღნიშნული პრინციპი, უპირველეს ყოვლისა, გულისხმობს ხელისუფლების ორ სხვადასხვა დონეს შორის უფლებამოსილებათა კონსტიტუციით გარანტირებულ გამიჯვნას. ამგვარი დაყოფის შემთხვევაში, საჭიროა საკმაოდ რთული გადაწყვეტილებების მიღება. კერძოდ, გადასაწყვეტია ესა თუ ის საკითხი უნდა დარეგულირდეს ეროვნულ თუ ევროპულ დონეზე.

ევროკავშირი წევრი სახელმწიფოების მიერ უფლებამოსილების გადაცემა/დათმობის პრინციპზეა აგებული. აღნიშნულ პრინციპს შეიცავს ევროკავშირის ხელშეკრულების პირველი მუხლი, რომლის თანახმადაც, წევრი სახელმწიფოები ერთმანეთთან აფუძნებენ ევროპულ კავშირს, რომელსაც ისინი გადასცემენ უფლებამოსილებებს საერთო მიზნების მისაღწევად. ამ გზით, წევრმა სახელმწიფოებმა შეიზღუდეს საკუთარი ავტონომია, გადასცეს რა ევროკავშირს გარკვეული სფეროების რეგულირების უფლებამოსილება.

საშა გარბენი და ინგე გოვერი თავიანთ ნაშრომში სახელწოდებით – „უფლებამოსილებათა გამიჯვნა ევროკავშირსა და მის წევრ სახელმწიფოებს შორის“, ხაზგასმით აღნიშნავენ, რომ ევროკავშირისა და მისი წევრი სახელმწიფოების უფლებამოსილებათა დაყოფას არსებითი მნიშვნელობა აქვს. ეს არის ევროკავშირისა და წევრი სახელმწიფოების „მოლაპარაკების ხელოვნების“ გამომხატველი ფაქტორი. აღნიშნულზე მეტყველებს ის, რომ ამგვარი დაყოფის მეშვეობით განისაზღვრება ევროკავშირის უფლებამოსილების ფარგლები და იზღუდება წევრი სახელმწიფოების უფლებამოსილება. ზემოხსენებული ავტორების მოსაზრებით, ევროკავშირის, როგორც საკავშირო სახელმწიფოს ბუნება, აგრეთვე, წევრი სახელმწიფოების იდენტობა, სწორედ უფლებამოსილების გამიჯვნის საკითხის მიხედვით განისაზღვრება.⁷

ბრანკო სმერდელის მოსაზრებით, ევროკავშირსა და მის წევრ სახელმწიფოებს შორის უფლებამოსილებათა განაწილება საკონსტიტუციო მნიშვნელობის საკითხია.⁸ მსგავსი არგუმენტი მოჰყავს არსენ ბრაშიჩსაც. მისი აზრით, მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირი არ არის სახელმწიფო და უნიკალური სახის საერთაშორისო

⁶ Benz, A.; Zimmer, C., The EU' competences: The 'vertical perspective on the multilevel system, Living Reviews in European Governance, Vol. 5, No. 1, 2010., p. 18

⁷ Garben, S., Govaere, I., The division of competences between the EU and its member states, Oxford: Hart Publishing, 2017, Modern studies in European law, 2017., p. 1

⁸ Smerdel, B., Ustavno uredenje europske Hrvatske, Official Gazette, Zagreb, 2013, p. 224

ორგანიზაცია, ევროკავშირის საკონსტიტუციო სამართლისთვის არ არის უცხო კლასიკური სახელმწიფო ფუნქციების ნაწილობრივი გადაცემა.⁹

ლისაბონის ხელშეკრულება არის მბოჭავი ძალის მქონე ძირითადი სამართლებრივი აქტი, რომელიც დღემდე ძალაშია და რომელსაც ეფუძნება ევროკავშირი.¹⁰ იგი შედგება ევროკავშირის ხელშეკრულებისა და ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებისაგან. ზემოაღნიშნულ ხელშეკრულებებში გარკვეული ცვლილებებია შეტანილი. დღესდღეობით ძალაშია ევროკავშირის ხელშეკრულებისა და ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების ის ვარიანტები, რომელთა გადასინჯვაც 2016 წელს მოხდა.¹¹

ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების პირველი თავის სათაურია: „კავშირის უფლებამოსილების კატეგორიები და სფეროები“. ხელშეკრულების მოცემული თავის მიხედვით, ევროკავშირსა და მის წევრ სახელმწიფოებს შორის უფლებამოსილებათა განაწილება ხდება შემდეგნაირად:

- ევროკავშირის ექსკლუზიური უფლებამოსილება (ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მე-3 მუხლი);
- ევროკავშირისა და მისი წევრი ქვეყნების ერთობლივი უფლებამოსილება (ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მე-4 მუხლი);
- წევრი სახელმწიფოების ქმედებების ხელშემწყობი, მაკოორდინირებელი ან დამატებითი ქმედების განხორციელების უფლებამოსილება (ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მე-6 მუხლი).

ზემოაღნიშნულის გარდა, ლისაბონის ხელშეკრულება აღიარებს:

- წევრი სახელმწიფოების უფლებამოსილებას, რომელიც განსაზღვრულია ზოგადი დებულებებით;
- ევროკავშირის ფუნქციონირებას, დადგენილი უფლებამოსილების ფარგლებს მიღმა.

3.1. ევროკავშირის ექსკლუზიური უფლებამოსილება

ექსკლუზიურ უფლებამოსილებაში იგულისხმება ევროკავშირის უფლებამოსილება, მიიღოს და შეიმუშავოს მბოჭავი ძალის მქონე სამართლებრივი აქტები. წევრ-სახელმწიფოებს მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეუძლიათ ამგვარი აქტების მიღება, თუკი არსებობს ევროკავშირის ნებართვა ან თუკი ამ აქტების მიღების მიზანი ევროკავშირის აქტების იმპლემენტირებაა (ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მე-2(1) მუხლი). ექსკლუზიური უფლებამოსილების ფარგლებში

⁹ Baid; A., *Ustavno pravo Republike Hrvatske, Praktikum, Pravni fakultet Sveučilista u Splitu*, 2010, p.559

¹⁰ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, Official Journal C 306 of 17 December 2007

¹¹ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, C 202, Volume 59, 07.06. 2016

შემავალ საკითხებზე გადანყვეტილების მიღების უფლება მხოლოდ ევროკავშირს აქვს. მაშინაც კი, როდესაც ევროკავშირს ზემოაღნიშნულ საკითხებზე გადანყვეტილება არა აქვს მიღებული, წევრ სახელმწიფოებს საკითხის დამოუკიდებლად გადანყვეტის უფლება არ გააჩნიათ. ექსკლუზიური უფლებამოსილების სფეროებს განეკუთვნება: საბაჟო კავშირი, შიდა ბაზრის ფუნქციონირებისათვის საჭირო კონკურენციის წესების განსაზღვრა, მონეტარული პოლიტიკის განსაზღვრა იმ ქვეყნებთან მიმართებით, რომელთა ვალუტაც არის ევრო, საერთო თევზის სარეწების/საბადურების პოლიტიკის ფარგლებში, საზღვაო ბიოლოგიური რესურსების კონსერვაცია და საერთო სავაჭრო პოლიტიკა (ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მე-3 (1) მუხლი).

უფლებამოსილების სხვადასხვა კატეგორიად დაყოფა იმთავითვე გულისხმობდა, რომ აღნიშნულ კატეგორიათა ფარგლების დადგენა პრობლემური იქნებოდა. ამგვარი პრობლემა შეიძლება წარმოიშვას ექსკლუზიური და შერეული უფლებამოსილების გამყოფი ხაზების დადგენისას. მაგ., გაურკვეველია კონკურენციის წესებისა და შიდა ბაზრის ურთიერთმიმართების საკითხი, ვინაიდან კონკურენციის წესები ექსკლუზიური უფლებამოსილების ფარგლებში შედის, ხოლო შიდა ბაზარი შერეული უფლებამოსილების რეგულირების სფეროა.¹²

ევროკავშირის ექსკლუზიური უფლებამოსილება მის საგარეო კომპეტენციასაც უკავშირდება. ამ საკითხთან დაკავშირებით, ჰოფმაისტერი ხაზგასმით აღნიშნავს, – ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-2(1) მუხლის შინაარსში იგულისხმება, რომ წევრი სახელმწიფოები აღარ არიან უფლებამოსილნი, იმოქმედონ ევროკავშირის ექსკლუზიური პოლიტიკის სფეროში, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც მათ ეს უფლება ევროკავშირისგან აქვთ მინიჭებული. აქედან გამომდინარე შეიძლება ითქვას, რომ ევროკავშირის სამართალი შეიცავს მკაცრ მითითებას იმის თაობაზე, რომ ევროკავშირის ექსკლუზიური საგარეო უფლებამოსილების სფეროში, ევროკავშირის ინსტიტუტების ან წევრი სახელმწიფოების მიერ განხორციელებული ნებისმიერი ქმედება ევროკავშირის მიერ განხორციელებულ ქმედებად უნდა ჩაითვალოს. აღნიშნული გამომდინარეობს იქიდან, რომ მხოლოდ ევროკავშირს აქვს ამ სფეროში სამართებრივი უფლებამოსილება და მხოლოდ მას შეუძლია საერთაშორისო ხელშეკრულების პოტენციური დარღვევის აღმოფხვრა.¹³

3.2. ევროკავშირისა და წევრი სახელმწიფოების საერთო უფლებამოსილება

საერთო უფლებამოსილების სფეროში, მბოჭავი ძალის მქონე სამართლებრივი აქტების შემუშავებისა და მიღების უფლება როგორც ევროკავშირს, ისე წევრ სახელმწიფოებსაც აქვთ. წევრი სახელმწიფოების უფლებამოსილება მოქმედებს იმ შემთხვევაში, როდესაც ევროკავშირს თავისი უფლებამოსილება არ განუზო-

¹² Craig, P., *The Lisbon Treaty Law, Politics and Treaty Reform*, Oxford University Press, 2010, p. 159-161

¹³ Hoffmeister, E, *Litigating against the European Union and Its Member States - Who Responds under the ILC Draft Articles on International Responsibility of International Organizations?* *The European Journal of International Law* Vol. 21, No. 3, @ EJIL 2010, p 743

ციელებია. გარდა ამისა, ნევრი სახელმწიფოების უფლებამოსილება ვრცელდება ისეთ საკითხებზე, რომლებზეც ევროკავშირმა მიიღო გადაწყვეტილება, შეწყვიტოს საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელება (ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მე-2(2) მუხლი). აღნიშნული გულისხმობს იმას, რომ ნევრ სახელმწიფოებს მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეუძლიათ კონკრეტულ სფეროში მოქმედება, როდესაც ევროკავშირი უარს ამბობს მოცემულ სფეროში მოქმედებაზე. ამ შემთხვევაში საქმე ეხება ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებს შორის ურთიერთკავშირს, ვინაიდან ევროკავშირი უფლებამოსილია, მიიღოს ცალკეული სამართლებრივი აქტები, რომელთა იმპლემენტირებაც ნევრმა სახელმწიფოებმა უნდა მოახდინონ.

ევროკავშირისა და ნევრი სახელმწიფოების საერთო უფლებამოსილებებში შედის: შიდა ბაზარი, სოციალური პოლიტიკა იმ საკითხებთან დაკავშირებით, რომლებიც გათვალისწინებულია ხელშეკრულებით, ეკონომიკური, სოციალური და ტერიტორიული ერთიანობა, სოფლის მეურნეობა და თევზის რეწვა საზღვაო ბიოლოგიური რესურსების დაცვის გამოკლებით, გარემოს დაცვა, მომხმარებელთა უფლებების დაცვა, ტრანსპორტი, ტრანსევროპული ქსელები, თავისუფლების, უშიშროებისა და მართლმსაჯულების სფერო, საზოგადოებრივი ჯანდაცვის უზრუნველყოფა ხელშეკრულებით განსაზღვრულ საკითხებთან მიმართებით (ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მე-4 მუხლი).

ყველაზე მეტი სირთულე სწორედ საერთო უფლებამოსილების სფეროში წარმოიშობა, ვინაიდან ზოგჯერ ძნელია დადგინდეს, თუ ვის კომპეტენციას განეკუთვნება ამა თუ იმ საკითხის გადაწყვეტა, – ევროკავშირის თუ მისი ნევრი სახელმწიფოების. უფრო მეტიც, საერთო უფლებამოსილების გამიჯვნა იმისდამხედვით ხდება თუ რა საკითხის გადაწყვეტაა საჭირო: მაგალითად, როდესაც საქმე ეხება შიდა ბაზარს, როგორც კი ევროკავშირი დაიწყებს მოქმედებას საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში, იგულისხმება, რომ კონფლიქტის შემთხვევაშიც მას მოქმედების უფლებამოსილება აქვს. ხოლო თუ ევროკავშირი უარს იტყვის მოქმედებაზე, მაშინ ნევრ სახელმწიფოებს უფლება აქვთ, თავიანთი უფლებამოსილება განახორციელონ.¹⁴

საერთო უფლებამოსილების სფეროში, ევროკავშირი, ნევრ სახელმწიფოებთან შედარებით, უპირატესობით სარგებლობს. ევროკავშირს აღნიშნული უპირატესობით სარგებლობა მხოლოდ სუბსიდიარობისა და პროპორციულობის პრინციპებზე დაყრდნობით შეუძლია. სუბსიდიარობის პრინციპის გამოყენების სამართლებრივი საფუძველი ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-5(3) მუხლი პირველი წინადადებაა, რომლის მიხედვითაც იმ სფეროებში, რომლებიც არ ხვდება მისი ექსკლუზიური უფლებამოსილების ფარგლებში, ევროკავშირი მოქმედებს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც ნევრი სახელმწიფოები ვერ ახერხებენ დასახული მიზნის მიღწევას ცენტრალურ, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებზე შეთავაზებული ღონისძიებების მეშვეობით და გამიზნული ქმედების მასშტაბიდან ან შედეგებიდან გამომდინარე, შესაძლებელია მისი უკეთ განხორციელება ევროკავშირის დონეზე.

¹⁴ Foster, N., *Eu Law Directions*, Oxford University Press, Oxford, 2016, p 79

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-5(3) მუხლში მოკლედ არის გადმოცემული სუბსიდიარობის პრინციპის გასახორციელებლად საჭირო „ორმაგი ტესტის“ შინაარსი, რომლის მიხედვითაც, ევროკავშირს ეძლევა შესაძლებლობა, თავისი უფლებამოსილება განახორციელოს. არსებობს პრეზუმფცია, რომ საერთო უფლებამოსილების სფეროში შემავალ საკითხებზე უპირატესობით სარგებლობენ წევრი სახელმწიფოები მანამდე, სანამ ეს ვარაუდი არ გაქარწყლდება „ორმაგი ტესტის“ მეშვეობით. ორმაგი ტესტის პირველი საფეხურია „საკმარისობის ტესტი“, რომლის მიხედვითაც, ევროკავშირს უფლება აქვს, იმოქმედოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში და იქიდან გამომდინარე, როდესაც შეთავაზებული ქმედებით დასახული მიზნის საკმარისად მიღწევა წევრი სახელმწიფოების მხრიდან შეუძლებელი იქნება. ორმაგი ტესტის მეორე საფეხურია „დამატებითი სარგებლიანობის ტესტი“, რომელიც გულისხმობს, რომ გამიზნული ქმედების მასშტაბიდან ან შედეგებიდან გამომდინარე, შესაძლებელია მისი უკეთ განხორციელება ევროკავშირის დონეზე. ორივე ტესტი კუმულაციურია და „საკმარისობის ტესტი“ „დამატებითი სარგებლიანობის ტესტის“ აუცილებელი ნინაპირობაა.¹⁵

სუბსიდიარობის პრინციპის მიხედვით განისაზღვრება, ხელისუფლების სხვადასხვა დონეს შორის რომელს ექნება გადაწყვეტილების მიღების უფლება. ერთმანეთისგან უნდა განვასხვავოთ, აქვს თუ არა ევროკავშირს მოქმედების განხორციელების უფლებამოსილება და მეორე, ზედმიწევნით ახორციელებს თუ არა იგი თავის უფლებამოსილებას.¹⁶

ევროკავშირმა, სუბსიდიარობის პრინციპთან ერთად, უნდა დაიცვას პროპორციულობის პრინციპი, რომლის მიხედვითაც, ევროკავშირის ქმედების შინაარსი და ფორმა არ უნდა აჭარბებდეს იმას, რაც აუცილებელია ხელშეკრულებით გათვალისწინებული მიზნების მისაღწევად (ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-5(4) მუხლი).

ტრადიციულად, ფედერაციულ სისტემებში, რომელთათვისაც დამახასიათებელია საერთო მარეგულირებელი უფლებამოსილებების არსებობა, საკმაოდ ბევრი ურთიერთსაინააღმდეგო ნორმა გვხვდება. აქედან გამომდინარე, მმართველობის სხვადასხვა დონეს შორის კონფლიქტების წარმოშობის დიდი ალბათობა არსებობს. ამ თვალსაზრისით, ევროკავშირიც არ არის გამონაკლისი.¹⁷

3.3. წევრი სახელმწიფოების ქმედებების ხელშემწყობი, მაკოორდინირებელი ან დამატებითი ქმედების განხორციელების უფლებამოსილება

მოცემული უფლებამოსილების ფარგლებში, ევროკავშირი უფლებამოსილია, განახორციელოს წევრი სახელმწიფოების ქმედებების ხელშემწყობი, მაკოორდინირ-

¹⁵ Portues, A., The principle of subsidiarity as a principle of economic efficiency, Columbia Journal of European Law, Vol. 17, 2012., p. 244

¹⁶ Steiner, J., Woods, L., EU Law, 11th ed. Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 56-57

¹⁷ Van Cleynebreugel, P., Sharing powers within exclusive competences: Rethinking EU Antitrust Law Enforcement,

CYELP, Vol. 12, 2016, pp. 49-79, p. 69

რებელი ან დამატებითი ქმედებები ოღონდ იმ პირობით, რომ ევროკავშირის მხრიდან არ მოხდება წევრი სახელმწიფოების კომპეტენციათა ჩანაცვლება (ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მე-2(5) მუხლი). მოცემული კომპეტენციის მიხედვით, მარეგულირებელი ურთიერთობები კვლავაც წევრი სახელმწიფოების უფლებამოსილების სფეროში რჩება.

ხელშემწყობი, მაკოორდინირებელი ან დამატებითი ქმედებების განხორციელების უფლებამოსილება მოიცავს შემდეგ სფეროებს: ადამიანთა ჯანდაცვა და ჯანმრთელობის მდგომარეობის გაუმჯობესება, მრეწველობა, კულტურა, ტურიზმი, განათლება, პროფესიული მომზადება, ახალგაზრდობა, სპორტი, სამოქალაქო თავდაცვა და ადმინისტრაციული თანამშრომლობა.

უფლებამოსილებათა კატეგორიებად დაყოფისას რთულდება მათ შორის არსებული ზღვრის დადგენა. ასე, მაგალითად, გასარკვევია რომელი უფლებამოსილების ფარგლებში ექცევა მედიის რეგულირება: შიდა ბაზრის, რომელიც საერთო უფლებამოსილების სფეროა თუ კულტურის, რომელშიც მხოლოდ ხელშემწყობი და სხვა ქმედებები დაიშვება. კიდევ უფრო რთულია იმის გარკვევა, სოციალური პოლიტიკის რომელი ასპექტები ხვდება საერთო კომპეტენციის ფარგლებში და რომელი შედის უფლებამოსილებათა ზემოაღნიშნულ კატეგორიაში.¹⁸

3.4. წევრი სახელმწიფოების უფლებამოსილება ზოგადი დებულებების მიხედვით

წევრ სახელმწიფოებს უნარჩუნდებათ იმ უფლებამოსილებათა განხორციელების უფლება, რომლებიც ხელშეკრულებით ევროკავშირს არ აქვს მინიჭებული (ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-5 (2) მუხლის მეორე წინადადება). ამ სახელშეკრულებო დებულებიდან ჩანს, რომ წევრი სახელმწიფოების უფლებამოსილება განისაზღვრება ზოგადი წესით. მათ კომპეტენციას განეკუთვნება ის საკითხები, რომლებიც პირდაპირ არ ეხება ევროკავშირს. მაგალითად, ევროკავშირში, პასუხისმგებლობა გადანაწილებისა და სტაბილიზაციისათვის საჭირო ზომების გატარებაზე წევრ სახელმწიფოებს ეკისრებათ, ვინაიდან ევროკავშირში ფაქტობრივად არ არსებობს უმუშევრობის წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტური პოლიტიკა. ამავდროულად, ზოგიერთ ქვეყანას არ შეუძლია ეკონომიკის ნახალისება საპროცენტო განაკვეთის შემცირების მეშვეობით, ვინაიდან ეს ვალდებულება გადაცემულია ევროპული დონისთვის (ევროპის ცენტრალურ ბანკისთვის). წევრი სახელმწიფოები, გარკვეულწილად, ცდილობენ მოახდინონ მაკროეკონომიკური პოლიტიკის კოორდინირება. თუმცა, ეს კოორდინაცია არ ემთხვევა ფედერაციული სახელმწიფოების, როგორცაა გერმანია და შვეიცარია, ცენტრალური ხელისუფლებების მიერ მაკროეკონომიკური პოლიტიკის კოორდინირების ღონისძიებებს.¹⁹

¹⁸ Craig, P., De Burca G., EU Law, Oxford University Press, Oxford, 2011., p. 86

¹⁹ Borzel, T. A.; Hosli, M. O., Brussels between Bern and Berlin: Comparative Federalism Meets the European Union, Governance, Vol. 16, No. 2, 2203, pp. 179-202, 188

3.5. ევროკავშირის მოღვაწეობა იმ სფეროებში, რომელიც არ ხდება მისი უფლებამოსილების ფარგლებში

იმ შემთხვევაში, როდესაც ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული პოლიტიკის ფარგლებში, ევროკავშირის მოეთხოვება ამ ხელშეკრულებებით განსაზღვრული რომელიმე მიზნის მიღწევა, მაგრამ ამავე ხელშეკრულებებით მას ამ მოქმედებათა განხორციელების უფლებამოსილება არ გააჩნია, ევროპის საბჭო, ევროკომისიის მიერ წარდგენილ წინადადებაზე, რომელზეც ევროპარლამენტის წინასწარი თანხმობა არსებობს, მიიღებს ერთსულოვან გადაწყვეტილებას სათანადო ზომების მიღების თაობაზე (ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 352(1)-ე მუხლი).

ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს განმარტებით, ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 352-ე მუხლი, „რომელიც უფლებამოსილებათა მინიჭების პრინციპზე აგებული ინსტიტუციური სისტემის შემადგენელი ნაწილია, ვერ იქნება გამოყენებული ევროკავშირის უფლებამოსილების გაფართოების საფუძვლად. აღნიშნული ეხება ხელშეკრულების დებულებებიდან გამომდინარე ევროკავშირის უფლებამოსილების ფარგლებს როგორც ზოგადად, ისე კონკრეტულად იმ დებულებებს, რომლებითაც განსაზღვრულია ევროკავშირის ამოცანები და საქმიანობა. აღნიშნული მუხლი არ შეიძლება საფუძვლად დაედოს ისეთი დებულებების მიღებას, რომლებიც გამოიწვევს ხელშეკრულებაში ცვლილებების შეტანას შესაბამისი პროცედურების გავლის გარეშე“²⁰. აღნიშნული პრეცედენტი ნახსენებია ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებასთან დაკავშირებულ 42-ე დეკლარაციაში.²¹ ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიდგომა, ფართო გაგებით (ზემოაღნიშნულ მუხლთან მიმართებით), ემსახურება დელეგირებული უფლებამოსილების პრინციპის პატივისცემას. ამ გადაწყვეტილების თანახმად, ხელშეკრულების ზემოაღნიშნული მუხლი არ იძლევა იმის საფუძველს, რომ ევროკავშირის კომპეტენცია გავრცელდეს ხელშეკრულებაზე მთლიანად.

3.6. უფლებამოსილებათა განაწილებასთან დაკავშირებით ევროკავშირში მიღებული რეგულაციების გამოყენების ვალდებულება

ევროპულ კანონმდებლობას, რომელიც ევროკავშირსა და წევრ სახელმწიფოებს შორის უფლებამოსილებათა განაწილებას ეხება, სავალდებულო და პირდაპირი მოქმედების ძალა აქვს ყველა წევრი სახელმწიფოს მიმართ.

კრეიგი და დე ბურკა აღნიშნავენ, რომ პირდაპირი ეფექტის დოქტრინა ფაქტობრივად ეხება ევროკავშირის ყველა სამართლებრივ აქტს, რომელთაც მბოჭავი ძალა აქვთ, იქნება ეს ხელშეკრულებები, მეორეული კანონმდებლობა თუ საერ-

²⁰ The role of the “Flexibility clause”: Article 352, [<https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/role-flexibility-clauseen.pdf>] Accessed 03.05.2019

²¹ Declaration on Article 352 of the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, C 202, Volume 59, 07.06. 2016

თაშორისო შეთანხმებები. ამგვარად, ხსენებული ავტორები მინიშნებას აკეთებენ, რომ ყველაზე პრობლემური დირექტივებთან და საერთაშორისო შეთანხმებებთან დაკავშირებული საკითხებია.²² ტამარა კაპეტა და სინისა როდინი აღნიშნავენ, რომ ევროკავშირის კანონმდებლობას პირდაპირი ეფექტი აქვს ნევრ სახელმწიფოებში და მისი გამოყენება ხდება ეროვნული სასამართლოების მიერ, ხოლო სასამართლოს გარეთ საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი სუბიექტების მიერ.²³ ევროკავშირის სამართლებრივ სისტემაში, პირდაპირი ეფექტის დოქტრინა მომდინარეობს ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ დამკვიდრებული პრაქტიკიდან, რომელიც სათავეს იღებს 1963 წელს, ვან გენდ ენდ ლოოსის (Van Gend end Loos) საქმეზე მიღებული გადაწყვეტილებიდან. აღნიშნული გადაწყვეტილების თანახმად, ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების დაფუძნების შესახებ ხელშეკრულების მე-12 მუხლიდან გამომდინარეობს ევროკავშირის კანონმდებლობის პირდაპირი ეფექტი და ამ მუხლით სამართალსუბიექტებს ენიჭებათ სუბიექტური უფლებები, რომელთა დაცვაც ეროვნულ სასამართლოებს ევალებათ.²⁴

ევროკავშირისა და ნევრ სახელმწიფოებს შორის ურთიერთობაში, ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-4(2) მუხლის მიხედვით, „ევროკავშირი პატივს სცემს ნევრ სახელმწიფოების თანასწორობას ხელშეკრულებების წინაშე და ეროვნულ იდენტობას, რომელიც განუყოფელ კავშირშია მათ ძირითად სტრუქტურებთან, პოლიტიკურ და საკონსტიტუციო, მათ შორის, რეგიონულ და ეროვნულ თვითმმართველობასთან. ევროკავშირი პატივს სცემს სახელმწიფოს ფუნდამენტურ უფლებამოსილებებს, მათ შორის, ტერიტორიული მთლიანობის უზრუნველყოფას, კანონის და წესრიგის დაცვას, ეროვნული უსაფრთხოების დაცვას. კონკრეტულად, ეროვნული უსაფრთხოება თითოეული ნევრ სახელმწიფოს ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას განეკუთვნება.“

4. უფლებამოსილებათა მინიჭების, სუბსიდიარობისა და პროპორციულობის პრინციპების კონტროლი ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოში

ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს საკმაოდ ძლიერი გავლენა აქვს ევროკავშირის საკანონმდებლო საქმიანობაზე. რაც გამომდინარეობს იმ ფაქტიდან, რომ ევროპის სამართლებრივი სისტემა, განსაკუთრებით საწყის ეტაპზე, არასრულყოფილი და გაურკვეველი იყო. ამასთან, იგი კომპეტენციათა გამიჯვნის ზუსტ კრიტერიუმსაც არ შეიცავდა.²⁵ ტამარა კაპეტის მოსაზრებით, ევროკავშირში უფლებამოსილებათა ვერტიკალური განაწილების საკითხზე პასუხის გაცემას უდიდესი პოლიტიკური მნიშვნელობა აქვს და ევროკავშირის მართლმსაჯულების

²² Craig; De Burca, op.cit., note 18, p. 180

²³ (apeta, T.; Rodin, S., Osnove prava EU, II. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine d.d., Zagreb, 2011, str. 29

²⁴ Case 26/62 NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration, ECR(English special edition) 1

²⁵ Rodin, M., Temeljna nadela koja odreduju odnos prava Europske unije i prava drzava članica, Hrvatska pravna revija, 2012, pp. 1-14, 5

სასამართლოსათვის ძალიან მგრძობიარე საკითხია.²⁶ კერძოდ, საქმე გვაქვს ევროკავშირის დონეზე არსებულ ახალ ფენომენტთან, როდესაც ევროკავშირი არეგულირებს ისეთ საკითხს, რომელიც სცდება მისი იურისდიქციის ფარგლებს და დავის საგანი ევროკავშირის აქტების ნამდვილობაა.

ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს წინაშე, ევროპის პოლიტიკური ინსტიტუტების მიერ მიღებულ აქტებთან დაკავშირებული სარჩელების წარდგენის საფუძველი კომპეტენციათა ფარგლების დარღვევა იყო.²⁷ ამასთან დაკავშირებით ტრებორ ჰართლი აღნიშნავს, რომ ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო გადაწყვეტილებებს, რომლებიც ამა თუ იმ გატარებული ღონისძიების გაბათილებას შეეხება, საფუძვლად იშვიათად უდევს კომპეტენციის არქონის მოტივი. პირიქით, სასამართლო ძირითადად მის გადაწყვეტილებას იმით ასაბუთებს, რომ სამართლებრივი აქტის მიღების პროდუცურა დარღვეულია, აქტი მიღებულია არასწორი სამართლებრივი საფუძვლით ან უფრო მაღალი სამართლებრივი ძალის მქონე ნორმის დარღვევით.²⁸ საკმაოდ ცნობილია საქმე – **Tobacco Products**,²⁹ რომელზეც სარჩელი ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს წინაშე წარადგინა გერმანიამ და მოითხოვა დირექტივის გაუქმება, რომელიც ევროკავშირის მასშტაბით თამბაქოს პროდუქტების რეკლამირებასა და სპონსორობაზე ზოგად აკრძალვას ანესებდა. ამ საქმეზე სასამართლო დაეყრდნო განმარტებას, რომელიც საშუალებას აძლევდა გაერთიანებას, მიეღო თამბაქოს პროდუქტის შეფუთვასთან დაკავშირებული ზომები, რომლებიც თითქოს ნაკარნახევი იყო შიდა ბაზრის ფუნქციონირების უზრუნველყოფის მოტივით (რისი გვერდითი ეფექტიც იყო სავაჭრო დინამიკის დარღვევა), მაგრამ რომლებიც შეიძლება ნავარაუდევო იყოს, რომ ემსახურებიან არა ბაზრის ფუნქციონირების, არამედ ჯანმრთელობის დაცვის მიზანს (თუმცა, რომლის ჰარმონიაზაციაც ხელშეკრულებით აკრძალულია).³⁰ კერძოდ, ევროკავშირის, უფლებამოსილებათა მინიჭების პრინციპიდან გამომდინარე, არ გააჩნია ექსკლუზიური უფლებამოსილება საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის სფეროში საკანონმდებლო საქმიანობის განხორციელებაზე. თუმცა, იგი უფლებამოსილია გაატაროს წამახალისებელი ღონისძიებები.

აღნიშნული კონცეფცია, შემდგომი წლების განმავლობაში, დაიხვეწა და განვითარდა. კერძოდ, გამოიკვეთა ექსკლუზიური და არაექსკლუზიური უფლებამოსილებების არსებობა, რომლებიც პირდაპირ არ იყო ნაგულისხმევი. როგორც კრამერის საქმიდან ჩანს, სასამართლომ ჩათვალა, რომ გაერთიანებას შეიძლება ჰქონდეს უფლებამოსილება, რომელიც პირდაპირ არ არის ნაგულისხმევი, მაშინაც კი, რო-

²⁶ Capeta, T., *Sudska zastita u Europskoj uniji nakon Lisabonskog ugovora*, in: *Reforma Europske Unije-Lisabonski ugovor*, Official Gazette, Zagreb, 2009, p. 101

²⁷ Perin, T., *Razgranitenje oviasti Europske unije i driava flanca*, in: *Reforma Europske Unije-Lisabonski ugovor*, Official Gazette, Zagreb, 2009, p. 219

²⁸ Hartley, T., *Temeji prava Europske zajednice: uvod u ustavno i upravno pravo Europske zajednice*, 2. hrv. izd. Rijeka, Pravni fakultet Sveučilista, 2004, p. 118

²⁹ Case C-376/98 *Germany v Parliament and Council (Tobacco Advertising I)* [2000]

³⁰ Perin, T., *Ima li Europska unija oviast regulirati privatno (posebice ugovorno) pravo?*, *Zbornik Pravnog*

fakulteta Zagreb, Vol. 62, No. 5-6, 2012, p. 1799-1822

დესაც ზოგადი წესების ჩამოყალიბება არ მომხდარა.³¹ თუმცა სასამართლომ, საკანონმდებლო ვაკუუმის ასაცილებლად, აღიარა, რომ იქამდე, სანამ გაერთიანება არ იყენებს თავის უფლებამოსილებას, წევრი სახელმწიფოების უფლებამოსილება უწყვეტად (პარალელურად) მოქმედებს. გაერთიანების ექსკლუზიური უფლებამოსილება თავსებადი არ იყო გაერთიანების მიერ უბრალოდ ქმედების განხორციელების პოტენციალთან. აღნიშნული პარალელური კომპეტენცია გარდამავალი იყო და შესაბამისობაში უნდა ყოფილიყო ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების იმ წესებთან, რომლებიც იმ დროისათვის მოცემული იყო ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების მე-5 მუხლში (ამჟამად, ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-4(3) მუხლი). გარდა ამისა, ზემოხსენებული პარალელური კომპეტენცია წევრ სახელმწიფოთა კონკრეტული ვალდებულების საგანი იყო. ამ ვალდებულების თანახმად, წევრ სახელმწიფოებს ევალდებოდათ ერთმანეთის მიმართ არსებული ურთიერთობების კოორდინირება. აღნიშნული ვალდებულება ასახული იყო ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულების 116-ე მუხლში.³²

ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ განხილული დავების სიმრავლე, უპირველეს ყოვლისა, გამომდინარეობს გარეშე ფაქტორებიდან, როგორცაა, მაგ., ევროკავშირის მასშტაბის გაზრდა ახალი წევრი სახელმწიფოების განწევრიანების შედეგად, ევროკავშირის უფლებამოსილების ფარგლების ეტაპობრივი, მაგრამ მუდმივი გაფართოება ახალ სფეროებზე გავრცელების შედეგად, ევროკავშირის მიერ შეტანილი სარჩელების თვალშისაცემი ზრდა, ევროკავშირის სამართლის აღსრულებასთან დაკავშირებული ეკონომიკური, პოლიტიკური და სოციალური ინტერესების მზარდი ერთობლიობა, ეროვნული სასამართლოების მეტ-ნაკლებად ერთობლივი მიდგომა, ევროკომისიის სურვილი წევრი სახელმწიფოების წინააღმდეგ აღძრას მათ მიერ ჩადენილ დარღვევებთან დაკავშირებული სარჩელები, ე.წ. “judicialisation”-ის ფენომენი (პოლიტიკურ და სოციალურ სფეროებში სასამართლოს ინსტიტუტების უფრო მეტი ჩარევა) და სხვ. სასამართლოს მიერ განსახილველი საქმეების მოცულობაზე ძალიან დიდ გავლენას არ ახდენს ისეთი შიდა ფაქტორები, როგორცაა მაგ., სარჩელის დასაშვებობის საკითხის მიმართ სასამართლოს ლიბერალური ან პირიქით, მკაცრი მიდგომა.³³

ტრევორ ჰართლი, ასევე, აღნიშნავს, რომ ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს ჯერ კიდევ არ გაუუქმებია რეგულაცია, რომელიც სუბსიდიარობის პრინციპს ემყარება.³⁴

ზოგიერთი ეროვნული საკონსტიტუციო სასამართლო ეჭვქვეშ აყენებს, იცავს თუ არა ევროკავშირი უფლებამოსილებათა დადგენილ წესრიგს. ამასთან დაკავში-

³¹ Cases 3, 4, and 6/76 Kramer (n 11 above) [30]-[33]

³² Craig, P.; De Burca, G., *The evolution of EU law*, Oxford, Oxford University Press, 2nd edition 2011, p. 245

³³ Itzcovich, G., *The European Court of Justice as a Constitutional Court. Legal Reasoning in a Comparative Perspective*, SANT'ANNA LEGAL STUDIES, STALS RESEARCH PAPER Vol. 4, 2014, p. 12

³⁴ Hartley, op. cit., note 28, p. 117

რებით, იასნა ომეჩეკს მაგალითად მოჰყავს გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, რომელიც თითოეულ საქმეზე ამონმებდა წევრ სახელმწიფოებსა და ევროკავშირს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის საკითხს. აღნიშნულ საქმეებზე გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო ცდილობს, გაარკვიოს, ეყრდნობა თუ არა ევროპული ინსტიტუტების სამართლებრივი აქტები სუბსიდიარობის პრინციპს, უფლებამოსილებათა დელეგირების საფუძველზე გადაცემული სუვერენული უფლებების ფარგლებში.³⁵ სასამართლოს ამგვარი მიდგომის მაგალითია ე.წ. ლისაბონის გადაწყვეტილება.³⁶ ამ გადაწყვეტილებაში გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო აღნიშნავს, რომ ლისაბონის ხელშეკრულების რატიფიცირების აქტი შეესაბამება გერმანიის ფედერალურ კონსტიტუციას. ამავე გადაწყვეტილებაში წინა პლანზეა წამოწეული უფლებამოსილებათა მატებისა და ევროკავშირის ორგანოთა ქვედანაყოფებთან დაკავშირებული საკითხები. ამ კუთხით, სასამართლოს აუცილებლად მიაჩნია შეზღუდული ინდივიდუალური უფლებამოსილებების ძირითადი პრინციპის დაცვა, რომელიც წევრი სახელმწიფოების კონტროლის საგანია. გადაწყვეტილებაში, ასევე, მითითებულია, რომ საკონსტიტუციო იდენტობა, როგორც ხალხთა დემოკრატიული თვითგამორკვევის განუყოფელი ელემენტი, ფედერალური კონსტიტუციითაა დადგენილი (23-ე მუხლის პირველი პარაგრაფი, 79-ე მუხლის მე-3 პარაგრაფი). ამიტომ აუცილებელია, ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო დააკვირდეს ევროკავშირის თანამედროვე სამართლებრივ აქტებს და გაარკვიოს, მათი შემვეობით ევროკავშირი ხომ არ აჭარბებს უფლებამოსილების ფარგლებს.

ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ერთ-ერთი უფლებამოსილება ეროვნულ მთავრობებსა და ევროკავშირის ინსტიტუტებს შორის წარმოშობილი დავების გადაწყვეტაა (ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-19 მუხლი). აქედან გამომდინარე, სასამართლოში ყველაზე მეტად შედის სარჩელები პირდაპირ წევრი სახელმწიფოების (ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 258-ე მუხლი) ანდა პირდაპირ ევროკავშირის ინსტიტუტების წინააღმდეგ (ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლი).

პოლონეთის რესპუბლიკამ სარჩელი შეიტანა ევროპარლამენტისა და ევროკავშირის საბჭოს წინააღმდეგ (საქმე C-358/14). ევროკავშირის დონეზე, არაერთი დებულებაა მიღებული თამბაქოს და მასთან დაკავშირებული პროდუქტის ევროპის შიდა ბაზარზე წარმოება, შეტანასა და გაყიდვასთან დაკავშირებით. ეს დებულებები, ასევე, მოცემულია ევროკავშირის N2014/40 დირექტივაში. ამ დირექტივის საფუძველზე ევროკავშირის კანონმდებლობით იკრძალებოდა ევროპის შიდა ბაზარზე მენტოლიანი სიგარეტის გაყიდვა. 2014 წლის 22 ივლისს, პოლონეთის რესპუბლიკამ აღნიშნული დირექტივის გაუქმების მოთხოვნით სარჩელი შეიტანა ევროპარლამენტისა და ევროკავშირის საბჭოს წინააღმდეგ. პოლონეთმა დაარღვია

³⁵ Omejec, J., Veliki njemacki ustav i nepromjenjiva ustavna nadela u praksi Saveznog ustavnog suda, 2016., [https://bib.irb.hr/datoteka/792156.OMEJEC_-_GRUNDGESETZ_-_ZbornikPRAVOIPRAVDA_2015_PFBgd.pdf] Accessed 03.03.2019

³⁶ BverfGE 123, 267-Lisbon Decision (Lisabon-Urteil)

სუბსიდიარობის პრინციპი, ვინაიდან მიიჩნევა, რომ ზემოაღნიშნული აკრძალვის დანესების საკითხი ნევრი-სახელმწიფოების გარკვეული ჯგუფის მიერ იყო გადასაწყვეტი. კერძოდ, პოლონეთი მიიჩნევა, რომ აღნიშნული საკითხის ეროვნულ დონეზე განხილვა მხოლოდ იმ ნევრ სახელმწიფოებში უნდა მომხდარიყო, სადაც ზემოაღნიშნული პროდუქტის მოხმარებისა და წარმოების მაღალი მაჩვენებელი იყო. სასამართლომ 2016 წლის 4 მაისის გადაწყვეტილებით სარჩელი არ დააკმაყოფილა.³⁷

ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს დიდმა პალატამ 2017 წლის 6 სექტემბრის გადაწყვეტილებით არ დააკმაყოფილა სლოვაკეთის რესპუბლიკისა (საქმე C-643-15) და უნგრეთის (საქმე C-647-15) სარჩელები ევროკავშირის საბჭოს წინააღმდეგ. სლოვაკეთი და უნგრეთი ითხოვდნენ ევროკავშირის საბჭოს 2015 წლის 22 სექტემბრის N2015-1601 გადაწყვეტილების გაუქმებას, რომელიც შეეხებოდა საერთაშორისო დაცვის სფეროში დროებითი ღონისძიებების შემუშავებას იტალიისა და საბერძნეთის სასარგებლოდ (SL 2015 L 248, გვ. 80). დავის საგანი იყო ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 78-ე მუხლის მე-3 პარაგრაფის, როგორც საბჭოს გადაწყვეტილების სამართლებრივი საფუძვლის, დაუშვებლობა. სასამართლოს შეფასებით ხსენებული მუხლი მხოლოდ „დროებითი ღონისძიებების“ გატარების შესაძლებლობას იძლევა, ვინაიდან იგი ევროპულ დონეზე მიღებულია როგორც კრიზისის მართვისათვის საჭირო ღონისძიება და მისი მიზანია ფენევის კონვენციის გათვალისწინებით, თავშესაფრის უფლების რეალური განხორციელების უზრუნველყოფა (343-ე პარაგრაფი).³⁸

ევროკომისიამ ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოში შეიტანა სარჩელი უნგრეთის წინააღმდეგ (საქმე C-288/12). დავის საგანი იყო ნევრი სახელმწიფოს (უნგრეთის) მხრიდან ვალდებულების დარღვევა. კერძოდ, ევროკომისია უნგრეთს ედავებოდა ევროპარლამენტისა და საბჭოს 1995 წლის 24 ოქტომბრის N95/46/EC დირექტივის დარღვევას, რომელიც შეეხება პერსონალური მონაცემების დამუშავებისას ფიზიკური პირების დაცვას და ამგვარი მონაცემების თავისუფალ გავრცელებას. ნევრი სახელმწიფოების ვალდებულებაა უზრუნველყონ, მოცემული დირექტივის შესაბამისად მიღებული დებულებების შესრულებაზე ზედამხედველი ერთი ან მეტი ორგანოს არსებობა, რომელიც მინიჭებული კომპეტენციის ფარგლებში, საქმიანობას დამოუკიდებლად ახორციელებს. საკითხი ეხება დირექტივასთან შესაბამისობაში ეროვნული კანონმდებლობის იმ ნორმების მოყვანას, რომელთა მიხედვითაც, მონაცემთა დაცვის რწმუნებულს, აგრეთვე, მონაცემთა დაცვისა და ინფორმაციის თავისუფლებაზე პასუხისმგებელ ეროვნულ ორგანოებს ექვსწლიანი მანდატი დროზე ადრე ამოენურათ, ხოლო მოცემული ორგანოების ხელმძღვანელ პირებს, მონაცემთა დაცვის კომისრის გარდა, არ მიეცათ 9 წლიანი მანდატით სრულად სარგებლობის შესაძლებლობა. სასამართლომ 2014 წლის 8 აპრილის გადაწყვეტილებაში აღნიშნა, რომ უნგრეთმა, პერსონალურ მონაცემთა დაცვაზე ზედა-

³⁷ Case C-358/14 Republic of Poland v. European Parliament, Council of the European Union [2016]

³⁸ Case C-643/15 and Case C-647/15 Slovak Republic and Hungary v Council of the European Union [2017]

მხედველი დამოუკიდებელი ორგანოსათვის სამუშაო მანდატის დროზე ადრე დასრულებით დაარღვია ევროპარლამენტისა და საბჭოს 1995 წლის 24 ოქტომბრის N95/46/EC დირექტივა პერსონალური მონაცემების დამუშავებისას ფიზიკური პირების დაცვისა და ამგვარი მონაცემების თავისუფალი გავრცელების შესახებ.³⁹

ამ კუთხით, მინიჭებული უფლებამოსილებების, სუბსიდიარობისა და პროპორციულობის პრინციპების დაცვის საკითხის შემონმება ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს უფლებამოსილებაში შედის. უფლებამოსილებების სხვადასხვა დონეზე რეგულირება (კომპეტენციის მინიჭება ხდება არა პოლიტიკური, არამედ სამართლებრივი საფუძვლით) იურისდიქციის კონფლიქტის წარმოშობის მიზეზია.

სუბსიდიარობის პრინციპის მიმართ ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიდგომა გამონატულია სასამართლოს გადაწყვეტილებაში, რომელიც მიღებულია საქმეზე C-233/94 „გერმანია ევროპარლამენტისა და საბჭოს წინააღმდეგ“. სასამართლომ უპირობოდ და საკმაოდ მწირი დასაბუთების საფუძველზე დაადასტურა სუბსიდიარობის პრინციპთან შესაბამისობა. სასამართლომ აღნიშნა, რომ ევროკავშირს უფლება აქვს იმოქმედოს, თუკი დასახული მიზნის მიღწევა შეუძლებელია განხორციელდეს წევრი სახელმწიფოების მიერ.⁴⁰ შემდგომში მიღებულ სხვა გადაწყვეტილებაში ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ განმარტა, რომ დასაბუთების ვალდებულების შესრულების საკითხის განხილვისას, სუბსიდიარობის პრინციპთან მიმართებით, მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული არა მარტო სადაო აქტის ტექსტი, არამედ მისი კონტექსტი და ცალკეულ საქმეებზე არსებული გარემოებები. ამ საქმეზე, სასამართლომ კონკრეტულად შეისწავლა, თუ რამდენად ცხადად და არაორაზროვნად იკვეთებოდა ევროკომიის წინადადებასა და შეფასებაში, რომელიც საკმარისი ინფორმაციის მიწოდების შედეგებს ეხებოდა, ევროკავშირის მიერ წევრი სახელმწიფოების დონეზე განხორციელებული ქმედების სარგებლიანობა.⁴¹

5. ცალკეულ ევროპულ ქვეყნებში მმართველობითი უფლებამოსილებების საკონსტიტუციო განაწილების შედარებითი მიმოხილვა

ევროპის სამომავლო მოწყობასთან დაკავშირებულ დებატებში, ევროკავშირის ხშირად „განვითარებად ფედერაციად“ მოიხსენიებდნენ. შესაძლებელია ევროკავშირის შედარება გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკასა და შვეიცარიასთან, ვინაიდან სამივეს ფედერაციული მოწყობა უდევს საფუძვლად და ხელისუფლების სხვადასხვა შტოს შორის ძალაუფლების გამიჯვნა გარანტირებულია კონსტიტუციით. მაგალითად, ტანია ბორზელი და მადლენ ჰოსლი, მხოლოდ გერმანიისა და შვეიცარიის მაგალითზე დაყრდნობით, ხაზგასმით აღნიშნავენ, რომ ევროკავშირისთვის უფლებამოსილებათა ცენტრალურ დონეზე დელეგირება უნდა მოხდეს

³⁹ Case C-288/12 European Commission v Hungary [2014]

⁴⁰ Case C-233/94 Germany v Parliament and Council [1997] ECRI-2405

⁴¹ Case C-547/14 Philip Morris, EU C: 2016: 325

ევროპულ დონეზე ფისკალური ფედერალიზმისა და ფუნქციური ინტერესების გაძლიერების პარალელურად. მათი შეხედულებით, ამგვარი „ბალანსის აღდგენის“ გარეშე, ევროკავშირის ლეგიტიმურობასთან დაკავშირებული პრობლემები შესაძლებელია კიდევ უფრო გამწვავდეს.⁴²

მმართველობითი უფლებამოსილებების დანაწილების ფორმებს შორის არსენ ბაშიჩი ძალაუფლების ფედერალურ და ვერტიკალურ დაყოფასაც გამოყოფს.⁴³ იგივე ავტორი აღნიშნავს, რომ ფედერალიზმი კონკრეტული პოლიტიკური სისტემის ტერიტორიული პარამეტრია და მმართველობითი უფლებამოსილებების ტერიტორიული დანაწილების საორგანიზაციო პრინციპია.⁴⁴ ფედერაციული სახელმწიფო რთული სახელმწიფოა, რომელშიც გაერთიანებულია რიგი სახელმწიფოები, რომელთაგან თითოეული ცალკე სახელმწიფოა თავისი სახელმწიფო ხელისუფლებით. უნიტარული სახელმწიფოსგან განსხვავებით, სადაც ერთიანი ხელისუფლება ხორციელდება, ფედერაციული სახელმწიფო ხელისუფლების მონყოფის ერთ-ერთი ვერტიკალური ფორმაა, სადაც კონსტიტუციით გარანტირებულია ძალაუფლების გამიჯვნა ფედერაციულ სახელმწიფოსა და ფედერაციის სუბიექტებს შორის. ფედერაციის სუბიექტები და ფედერალური ერთეულები ერთმანეთისგან დამოუკიდებელი და ამავედროულად, ურთიერთთანამშრომლობაში მყოფი პოლიტიკური ერთობებია. ფედერაციულ სახელმწიფოებში უფლებამოსილებები გადანაწილებულია, რაც იმას ნიშნავს, რომ ფედერალური მოდელი არ ითვალისწინებს ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებს შორის იერარქიის არსებობას. ამ მოდელის შემადგელობაში მყოფი ერთეულები, ერთმანეთთან სუბორდინაციულ დამოკიდებულებაში არ იმყოფებიან. თუმცა, შესაძლებელია, რომ ფედერაციის სუბიექტთა უფლებამოსილების მოცულობა განსხვავებული იყოს.

გერმანელი პოლიტოლოგის, ფრანც ნოიმანის მტკიცებით, ფედერალიზმი, ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების თავიდან აცილების ერთ-ერთი გზაა, რომელიც ძალაუფლების მქონე კონკურენტებს შორის ძალაუფლების გამიჯვნის მეშვეობით ხორციელდება.⁴⁵ რატომ არის ასე? ფედერალიზმით დაშვებულია ის, რაც მონტესკიეს მიზნად მიაჩნდა: სახელმწიფო ხელისუფლების შეზღუდვა. მონტესკიეს აზრით, ერთი ხელისუფლება ჩარჩოში აქცევს მეორე ხელისუფლებას. მიდგომა, რომელიც საკმაოდ იშვიათად ინვესს დავას. ამგვარად, ცენტრალური ხელისუფლების ძალაუფლებას უპირისპირდება ფედერაციის სუბიექტთა ძალაუფლება.

ფედერალიზმის პრინციპიდან გამომდინარეობს თითოეული ფუნქციის განხორციელებისას სახელმწიფო საქმეების დანაწილება. ამიტომ, რომ ფედერალური ხელისუფლების მოქმედების სივრცე ფედერაციის სუბიექტთა მოქმედების მასშტაბებისგან განსხვავდება. კომპეტენციათა სწორედ ამგვარი დაყოფა, რომელიც განსაკუთრებით საკანონმდებლო ხელისუფლებას ეხება, ფედერალიზმის ერთ-ერთ-

⁴² Borzel; Hosli, op. cit., note 19, p. 179

⁴³ Baid, op.cit., note 9, p. 114

⁴⁴ Baid, A., Politidka gramatikafederalizma i hrvatsko poviesno iskustvo, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 44, No. 2, 2007, p. 166

⁴⁵ Neumann F., Demokratska i autoritarna driava. Zagreb, Naprijed, 1974, str.181

თი დამახასიათებელი ნიშანია.⁴⁶ არსენ ბაშიჩის მოსაზრებით, ფედერალური კონსტიტუციის მიზანი სახელმწიფო ერთიანობასა და სუბნაციონალურ განსხვავებებს შორის ბალანსის განმტკიცებაა.⁴⁷ ბანკო სმერდელის შეხედულებით, ფედერაციული სახელმწიფოს ერთ-ერთი ძირითადი საკონსტიტუციო მახასიათებელია ფედერალური კონსტიტუცია, რომელიც ითვალისწინებს უფლებამოსილებათა გადანაწილებას ფედერალურ ხელისუფლებასა და ნევრ-სახელმწიფოებს შორის.⁴⁸ მისივე მოსაზრებით, ფედერაციის საორგანიზაციო პრინციპია დეცენტრალიზაცია, რომლის დროსაც სხვადასხვა სუბიექტს შორის ძალაუფლების გავრცელება და გამიჯვნა კონსტიტუციითაა განმტკიცებული და გარანტირებული.⁴⁹

5.1. ძალაუფლების ვერტიკალური გამიჯვნა გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში

ფედერალიზმი, როგორც პოლიტიკურ ერთობათა გაერთანების ფორმა, გარანტირებულია გერმანიის ფედერალური კონსტიტუციით (გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონი).⁵⁰ კონსტიტუციითაა განპირობებული:

- გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ცალსახად ფედერაციულ სახელმწიფოდ ჩამოყალიბება (მე-20 (1) მუხლი)

- გერმანიის ტერიტორიის „ლანდებად“ დაყოფა. ამ დაყოფიდან გამომდინარეობს მათი უფლება, მონაწილეობა მიიღონ საკანონმდებლო პროცესში და ისარგებლონ პირველი მუხლით გათვალისწინებული პრინციპებიდან (აღნიშნული მუხლი ითვალისწინებს შემდეგ პრინციპებს: ადამიანის ღირსება, ადამიანის უფლებების ხელშეუვალობა და განუსხვისებლობა, როგორც ყოველი ერთობის ჩამოყალიბების საფუძველი, მშვიდობა და სამართლიანობა, ძალაუფლების გამიჯვნა საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო შტოებად) გამომდინარე უფლებებით და მე-20 მუხლით (79-ე (3) მუხლი);

- ადგილობრივი ხელისუფლების მრავალდონიანობა.

ორი სახელმწიფო დონის გარდა, როგორცაა – a) ფედერალური და b) ადგილობრივი, გერმანიაში არსებობს c) მხარეები და d) მუნიციპალიტეტები. ურთიერთობები ფედერალურ დონესა და ლანდებს შორის მონესრიგებულია ფედერალური კონსტიტუციის მეორე ნაწილით (მე-20-37 მუხლები). ფედერაცია და ფედერაციის სუბიექტები სუვერენიტეტით სარგებლობენ. ამგვარი დუალისტური ბუნება აისახება იმაში, რომ ფედერაციის სუბიექტებსაც აქვთ თავიანთი კომპეტენცია საკანონმდებლო, ადმინისტრაციულ დონეებსა და სასამართლო სისტემაში.

ფედერაციასა და ფედერაციის სუბიექტებს შორის ძალაუფლების გამიჯვნის მომნესრიგებელი ძირითადი ნორმა ასახულია გერმანიის ფედერალური კონსტი-

⁴⁶ Vrban, D., Driava ipravo, Golden marketing, Zagreb, 2003, p. 1 2 0

⁴⁷ Baid, A., Ustavno pravo ipolitidke institucie, Pravni fakultet u Splitu, 2012, p.139

⁴⁸ Smerdel, B., op.cit., note 8, p. 201

⁴⁹ Smerdel, B. (ed.), Primjenafederalnog nadela i pouke ustavne reforme 1971., Pravni fakultet Sveuiliftau Zagrebu i Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb, 2007, p. 30

⁵⁰ Grundgesetz flir die Bundesrepublik Deutschland, 23.05.1949

ტუციის 30-ე მუხლში. აღნიშნული ნორმის მიხედვით, სახელმწიფო ძალაუფლების განხორციელება და სახელმწიფო დავალებების შესრულება ლანდების კომპეტენციას, თუკი კონსტიტუციით სხვა რამ არაა გათვალისწინებული. ამ შემთხვევაში, ფედერაციის სუბიექტების საქმეები განსაზღვრულია ზოგადი წესით, რადგანაც არ არსებობს პირდაპირი მითითება, რომ ისინი ფედერაციის საქმეებს განეკუთვნება. ყველა სხვა უფლებამოსილება ფედერაციის იმ სუბიექტთა უფლებამოსილებებს განეკუთვნება, რომლებიც თავად არიან სახელმწიფო ფუნქციების განმახორციელებლები. ფედერაციის თითოეულ სუბიექტს აქვს თავისი კონსტიტუცია და ავტონომიური შიდა პოლიტიკური სტრუქტურა, შესაბამისად, საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო უფლებამოსილების განმახორციელებელი დამოუკიდებელი პოლიტიკური ორგანოები.

აღსანიშნავია ის, რომ ფედერაციულ სახელმწიფოსა და ფედერაციის სუბიექტებს შორის ურთიერთობასთან დაკავშირებით, კონსტიტუციით დადგენილია შემდეგი:

- ფედერალურ კონსტიტუციას უპირატესი ძალა აქვს ფედერაციის სუბიექტების სამართლებრივ აქტებთან შედარებით (31-ე მუხლი), რაც იმას ნიშნავს, რომ ფედერალური კანონი ფედერაციის სუბიექტების კანონზე მაღლა დგას;

- ფედერაციის სუბიექტთა საკონსტიტუციო სტატუსი უნდა შეესაბამებოდეს ფედერალური სახელმწიფოს პრინციპებს (28-ე (1) მუხლი)

- ფედერაციის სუბიექტებს უფლება აქვთ განახორციელონ საკანონმდებლო საქმიანობა, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც კონსტიტუციით საკანონმდებლო უფლებამოსილება მინიჭებული აქვს ფედერაციას (70-ე (1) მუხლი) და

- ფედერაციის და ფედერაციის სუბიექტების კომპეტენციები ფედერალური კონსტიტუციით იყოფა ექსკლუზიურ და კოლიზიურ საკანონმდებლო უფლებამოსილებებად (70-ე (2) მუხლი).

ფედერალურ ხელისუფლებას შეუძლია განახორციელოს მხოლოდ ისეთი საქმიანობა, რომლის შესახებაც პირდაპირ არის მითითებული ძირითად კანონში. კონსტიტუციის 73-ე მუხლით განსაზღვრულია ფედერალური ხელისუფლების ექსკლუზიური უფლებამოსილება (საკანონმდებლო უფლებამოსილება), რომელიც მოიცავს 14 სფეროს. ეს სფეროებია: 1) საგარეო საქმეები და თავდაცვა, მათ შორის, სამოქალაქო პირების დაცვა; 2) ფედერაციის მოქალაქეობა; 3) საქონლის თავისუფალი გადაადგილება, პასპორტების გაცემა, იმიგრაცია, ემიგრაცია, ექსტრადიცია; 4) მონეტარული პოლიტიკა, მათ შორის, ფულის გათეთრება, ღირებულების საზომი ერთეულებისა და დროის სტანდარტების განსაზღვრა; 5) საბაჟო და კომერციული სფეროების ერთიანობა, სავაჭრო და საზღვაო ხელშეკრულებები, საქონლის თავისუფალი გადაადგილება, აგრეთვე, უცხოური და საერთაშორისო საქონლის გადაადგილება და საბაჟოები, საბაჟო კონტროლი და საზღვრის დაცვა; 6) ფედერალური სარკინიგზო და საჰაერო მოძრაობა; 7) ფოსტა და ტელეკომუნიკაცია; 8) სამართლებრივი ურთიერთობები ფედერალურ ან მასზე პირდაპირ დაქვემდებარებულ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში დასაქმებულ პირებთან; 9) სამრეწველო საკუთრების, საავტორო და საგამომცემლო უფლებები; 10) ფედერაციისა და მისი

სუბიექტების ურთიერთთანამშრომლობა შემდეგ სფეროებში: ა) კრიმინალური პოლიციის საქმიანობა, ბ) ფედერაციისა და მისი სუბიექტების დემოკრატიული მოწყობის, სტაბილურობისა და უსაფრთხოების პრინციპების დაცვა, გ) ფედერაციის ტერიტორიაზე გერმანიის საგარეო ინტერესებისათვის საფრთხის შემცველი ისეთი ქმედებების წინააღმდეგ ბრძოლა, რომელიც ძალის გამოყენებით ხორციელდება ან მიმდინარეობს ძალის გამოყენების მოსამზადებელი სამუშაოები, ფედერალური კრიმინალური სამსახურების შექმნა და ტერორიზმის წინააღმდეგ საერთაშორისო ბრძოლა; 11) ფედერაციის მიზნებისათვის სტატისტიკური მონაცემების შეგროვება; 12) კანონმდებლობა ფეთქებადი ნივთიერებების შესახებ; 13) ომის შედეგად დაშავებულთა და ომის შედეგად დაზარალებულის საკითხი, აგრეთვე, ომის ყოფილ პატიმრებზე ზრუნვა; 14) ბირთვული ენერჯის წარმოება და გამოყენება მშვიდობიანი მიზნებისთვის და ამისათვის საჭირო ობიექტების მშენებლობა და ფუნქციონირება, ბირთვული ენერჯისა გამოუმუშავებისა და იონიზირებადი გამოსხივებიდან წარმოშობილი საფრთხისგან დაცვა და რადიაქტიური ნივთიერებების იზოლაცია.

გერმანიის ფედერალური კონსტიტუციის 30-ე მუხლის თანახმად, ფედერაციის სუბიექტებს ექსკლუზიური უფლებამოსილება აქვთ ყველა იმ საკითხზე, რომელიც კონსტიტუციით ფედერაციის კომპეტენციას არ განეკუთვნება. ფედერაციის სუბიექტების კონსტიტუციებით განისაზღვრება, თუ რომელი ფუნქცია რომელი სახელისუფლო დონის კომპეტენციაში შედის. ამგვარად, ფედერაციის სუბიექტები ძალიან ბევრ საჯარო ფუნქციას ახორციელებენ სხვადასხვა მიმართულებით. მაგალითად, პოლიცია, განათლება (დანყებიითი და საშუალო), კანონის აღსრულება, რადიო და სატელევიზიო მაუწყებლობა, კულტურა და კომუნალური საკითხები. უმაღლესი განათლებაც ფედერაციის სუბიექტთა იურისდიქციას განეკუთვნება. უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულები, ძირითადი უმრავლესობა, რამდენიმე კერძო დაწესებულების გარდა, სახელმწიფო დაწესებულებებია.

ფედერალური კონსტიტუციის 83-ე მუხლის თანახმად, ფედერალური კანონების გამოყენება ფედერაციის სუბიექტთა უფლებამოსილებაში შედის, თუკი ფედერალური კონსტიტუციით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული. ამ თვალსაზრისით, თუკი ფედერალური კანონის გამოყენება ფედერალური სახელმწიფოების უფლებამოსილებაა, მათ თავად შეუძლიათ დაარეგულირონ ხელისუფლების მოწყობის საკითხები და ადმინისტრაციული პროცედურები, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ფედერალური კრების მიერ მიღებული ფედერალური კანონი სხვა რამეს ითვალისწინებს (84-ე (1) მუხლი).

ძირითადი კანონის 72-ე მუხლი ეხება ფედერაციისა და ფედერაციის სუბიექტების კოლიზიურ კანონმდებლობას. მასში ნათქვამია:

1) ფედერაციის კოლიზიური კანონმდებლობის სფეროში, ფედერაციის სუბიექტებს იქამდე და იმ მოცულობით აქვთ კანონშემოქმედების უფლება, სანამ ფედერაციას არ განუხორციელებია თავისი საკანონმდებლო უფლებამოსილება (72-ე (1) მუხლი);

2) იმ სფეროებში, რომელიც მოცემულია ფედერალური კონსტიტუციის 74-ე მუხლის პირველი პარაგრაფის მე-4, მე-7, მე-11, მე-13, მე-15, მე-19ა, მე-20, 22-ე,

125-ე და 26-ე პუნქტებში⁵¹ ფედერაციის საკანონმდებლო უფლებამოსილება გრძელდება მანამდე, სანამ ფედერაციის მთელ ტერიტორიაზე არ იქნება უზრუნველყოფილი ცხოვრების თანაბარი პირობები ან ეროვნული ინტერესების სამართლებრივი და ეკონომიკური ერთობლიობა (72-ე (2) მუხლი);

3) თუკი ფედერაციამ თავისი კანონიერი უფლებამოსილებები გამოიყენა, ფედერაციის სუბიექტებს საკანონმდებლო საქმიანობის უფლება აქვთ შემდეგ სფეროებში: ნადირობა, გარემოსა და ლანდშაფტის დაცვა, მინების განაწილება, სივრცით-ტერიტორიული/რეგიონული დაგეგმარება, უმაღლესი განათლება (72-ე (3) მუხლი);

4) ფედერალური კანონი შეიძლება ითვალისწინებდეს ისეთ პირობას, რომლის მიხედვითაც, ფედერალური საკანონმდებლო ნორმები, რომელთა არსებობაც მოცემული მუხლის მე-2 პარაგრაფის მიზნებისთვის აღარაა საჭირო, შეიძლება ჩანაცვლდეს ფედერაციის სუბიექტთა სამართლებრივი აქტებით (72-ე (4) მუხლი).

კონსტიტუციის 74-ე მუხლში მოცემულია ფედერაციის კოლიზიური საკანონმდებლო უფლებამოსილების 33 სფერო. ეს სფეროებია: 1) სამოქალაქო სამართალი, სისხლის სამართალი და სასჯელის აღსრულება, სასამართლო სისტემა, სამართალწარმოება, ადვოკატის პროფესია, ნოტარიუსის და იურიდიული დახმარების სამსახური; 2) პერსონალური მონაცემები; 3) გაერთიანებისა და შეკრების უფლება; 4) უცხოელთა ბინადრობის ნებართვა და დაფუძნების უფლება 5) *გაუქმებულია*; 6) ლტოლვილები და იძულებით გადაადგილებული პირები; 7) სოციალური დახმარება (აღნიშნული პუნქტი არ ვრცელდება სოციალურ საცხოვრებელ სახლებზე); 8) *გაუქმებულია*; 9) ომით გამონვეული ზიანი და კომპენსაცია; 10) ომის ვეტერანებზე, ომში დაღუპულთა ქვრივებსა და ობლებზე, სამხედრო ტყვეებზე, ჯარისკაცების, ასევე, ომისა და ტერორის სხვა მსხვერპლთა საფლავებზე ზრუნვა; 11) ეკონომიკური სამართალი (სამთო მრეწველობა, მრეწველობა, ენერგეტიკა, ხელობა, მცირე ბიზნესი, ვაჭრობა, საბანკო ურთერთობები, ფასიანი ქაღალდების ბაზარი, კერძო სადაზღვევო კომპანიები); 12) შრომის სამართალი, მათ შორის, საწარმოთა ორგანიზაცია, შრომის დაცვა და დასაქმების უზრუნველყოფა, უმუშევართა დაზღვევა; 13) განათლების მხარდაჭერა და სამეცნიერო კვლევების ნახალისება; 14) ექსპროპრიაციის უფლება, თუკი იგი არ ეხება 73-ე და 74-ე მუხლებით გათვალისწინებულ სფეროებს; 15) მიწის, ბუნებრივი რესურსების და საჯარო ნივთების გადაცემა და სოციალური ეკონომიკის სხვა ფორმები; 16) ეკონომიკური ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების ხელშეშლა; 17) სოფლის მეურნეობისა და სატყეო საქმის ხელშეწყობა, კვების უსაფრთხოება, სოფლის მეურნეობის პროდუქტების იმპორტი და ექსპორტი, თევზჭერა სანაპირო წყლებსა და ღია ზღვაში, სანაპირო დაცვა; 18)

⁵¹ ეს სფეროები მოცემულია შემდეგ პუნქტებში: 4) უცხოელთა ბინადრობის ნებართვა და დაფუძნების უფლება; 7) სოციალური კეთილდღეობა; 11) ეკონომიკა, სამთო მრეწველობა, მრეწველობა, ენერგეტიკა, ვაჭრობა; 13) მეცნიერება; 15) მიწის, ბუნებრივი რესურსების და წარმოების საშუალებების სახელმწიფო საკუთრებაში გადაცემა; 19ა) ჯანდაცვა; 20) კვება; 22) საგზაო მოძრაობა; 25) სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა.

უძრავ ქონებასთან დაკავშირებული გარიგებები, მიწის სამართალი, საბინაო პოლიტიკა, მოსახლეობის ცალკეული კატეგორიების დასახლება და საოჯახო ქონების განაწილება; 19) გადამდები დაავადებების სანინაალმდეგო ზომები, სამედიცინო საქმიანობა, პროფესიული დაავადებები, სამკურნალო საქმიანობა, წამლები, საანესთეზიო საშუალებები, სანამლაგები 20) საკვები პროდუქტისა და მოსავლიანობის ხელშემწყობი საშუალებების დაცვა, ყოველდღიური გამოყენების საგნები, ჩალა, სასოფლო-სამეურნეო და სატყეო თესლებისა და ნერგების დაცვა, მცენარეების დაავადებებისაგან და მავნებელი მწერებისგან დაცვა, ცხოველთა დაცვა; 21) გრძელ დისტანციაზე ნაოსნობა და სანაპირო ნაოსნობა, საზღვაო ნიშნები, სამდინარო და ტბების ნავიგაცია, მეტეოროლოგიური სერვისი, საზღვაო გზები, საზოგადოებრივი ტრანსპორტისათვის განკუთვნილი სამდინარო და სატბო გზები; 22) საგზაო მოძრაობა, მათ შორის ძრავიანი სატრანსპორტო საშუალებების მოძრაობა, საქალაქთაშორისო და სახელმწიფოთაშორისი გზების მშენებლობა და საექსპლუატაციო სამუშაოები, გზებით სარგებლობის გადასახადების შეგროვება და განაწილება; 23) სარკინიგზო სატრანსპორტო საშუალებები, რომლებიც არ მიეკუთვნება ფედერალურ რკინიგზას, გარდა სამთო სარკინიგზო საშუალებებისა; 24) ნარჩენების განთავსება, ჰაერის დაბინძურების წინააღმდეგ ბრძოლა და ბრძოლა ხმაურის წინააღმდეგ; 25) სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა; 26) განაყოფიერება სამედიცინო ჩარევის მეშვეობით, გენეტიკური ინფორმაციის კვლევა და ხელოვნური გარდაქმნა, აგრეთვე ორგანოთა, ქსოვილების და უჯრედების ტრანსპლანტაცია; 27) პროვინციების, მუნიციპალიტეტებისა და სხვა სახელმწიფო ორგანოების თანამდებობის პირთა, მათ შორის ლანდების მოსამართლეთა სტატუსი და მოვალეობები, კარიერული მოღვაწეობის, საათობრივი ანაზღაურებისა და ხელფასის გარდა; 28) ნადირობა; 29) გარემოსა და ლანდშეფტის დაცვა; 30) მინების განაწილება; 31) დაგეგმარება; 32) წყლის რესურსები; 33) განათლება და აკადემიური ხარისხები.

კოლიზიური კომპეტენცია უფლებამოსილების ისეთი სახეა, რომელიც ნორმატიულად რეგულირება ფედერაციისა და ფედერაციის სუბიექტთა მიერ, თუმცა არა ერთდროულად. რაც იმას ნიშნავს, რომ გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში ფედერაციის სუბიექტებს უფლება აქვთ მიიღონ გარკვეული სამართლებრივი აქტები, სანამ ფედერაცია გადაწყვეტს მიიღოს მთელი ქვეყნისთვის საერთო ნორმები.

ფედერალური კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მიხედვით, ფედერაციის სუბიექტებს აქვთ ექსკლუზიური კომპეტენცია ყველა იმ საკითხში, რომლის მოწესრიგების უფლებამოსილებაც არ აქვს მინიჭებული ფედერაციას. სუბსიდიარობის პრინციპის შესაბამისად, ფედერაციის სუბიექტთა საქმეებად მიიჩნევა ყველა ის საქმე, რომელიც პირდაპირ აკმაყოფილებს ფედერაციის სუბიექტთა მოსახლეობის მოთხოვნილებებს.

გერმანიის ფედერაციის ურთიერთობას ევროკავშირთან აწესრიგებს ფედერაციის კონსტიტუცია. მასში ნათქვამია, რომ გერმანია კისრულობს ვალდებულებას, მონაწილეობა მიიღოს ერთიანი ევროპის შექმნაში, რომელიც ეფუძნება დემოკრატიულ, სოციალურ და ფედერალურ პრინციპებს, კანონის უზენაესობას და რომლის

მიზანიცაა სუბსიდიარობის პრინციპისა და ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვა. გერმანიასა და ევროკავშირს შორის ურთერთობაში სუბსიდიარობის პრინციპის გამოყენებას ეხება ფედერალური კონსტიტუციის 23-ე მუხლი. ამ მიმართებით, ევროკავშირთან დაკავშირებული საკითხების გადანყვეტაში მონაწილეობენ ბუნდესტაგი და გერმანიის ლანდები. ეს უკანასკნელი ამ პროცესში ბუნდესრატის მეშვეობით მონაწილეობენ. ფედერალური ხელისუფლება ვალდებულია ინფორმაცია ევროკავშირთან დაკავშირებულ საკითხებზე რეგულარულად მიაწოდოს ბუნდესტაგსა და ბუნდესრატს.

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო იღებს გადანყვეტილებებს:

- დავებზე, რომლებიც ეხება ფედერაციისა და ფედერაციის სუბიექტთა უფლება-მოვალეობებს, განსაკუთრებით ისეთ დავებზე, რომლებიც ეხება ფედერალური კანონების აღსრულებას ფედერაციის სუბიექტების მიერ და ფედერალური ზედამხედველობის განხორციელებას;

- ფედერაციასა და ფედერაციის სუბიექტებს შორის, აგრეთვე ფედერაციის სხვადასხვა სუბიექტებს შორის და თავად ამ სუბიექტების შიგნით წარმოშობილ საჯაროსამართლებრივ დავებზე (ფედერალური კონსტიტუციის 93-ე მუხლის პირველი პარაგრაფის მე-3 და მე-4 პუნქტები).

გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს რჩეული გადანყვეტილებების საიუბილეო გამოცემაში, საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებათა ექვსი ჯგუფიდან, პირველი ჯგუფის უფლებამოსილებად მიიჩნევა ფედერაციასა და ფედერაციის სუბიექტებს შორის წარმოშობილი დავები, ასევე, დავები, რომლებიც ფედერაციის სხვადასხვა სუბიექტებს შორის წარმოიშობა.⁵² ფედერალურ დავებში, ფედერაციასა და ფედერაციის სუბიექტებს შორის (ფედერალური კონსტიტუციის 93-ე მუხლის პირველი პარაგრაფის მე-3 პუნქტი), აგრეთვე, ფედერაციის სხვადასხვა სუბიექტს შორის წარმოშობილი ორმხრივი დავები (ფედერალური კონსტიტუციის 93-ე მუხლის პირველი პარაგრაფის მე-4 და მე-2 პუნქტები) შედის. ფედერალურ დავებს მიეკუთვნება, ასევე, ფედერაციის სუბიექტებს შორის წარმოშობილი ორმხრივი დავები, ვინაიდან თითოეულ ლანდს აქვს საკუთარი საკონსტიტუციო სასამართლო, რომელიც ორმხრივ დავებს იხილავს. სუბსიდიარობის პრინციპიდან გამომდინარე, ფედერაციულ საკონსტიტუციო სასამართლოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეუძლია დავის განხილვა, როდესაც დავის წარმომწყები უფლებამოსილი მხარე უარს ამბობს ადგილობრივი საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიმართვაზე.

ფედერაციასა და ფედერაციის სუბიექტებს შორის წარმოშობილი დავის მაგალითია გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს 1958 წლის 30 ივლისის გადანყვეტილება, რომლის მიხედვითაც, ძალადაკარგულად გამოცხადდა ჰამბურგისა და ბრემენის კანონები, რომელთა მიხედვითაც ჩატარდა რეფერენდუმები ბირთვული იარაღის გამოყენებასა და შენახვასთან დაკავშირებით. სასამართლომ

⁵² Schwabe, J., Izabrane odluke njemalkag Saveznog Ustavnog suda, Jubilarno izdanje, p. 40-41, [http://www.kas.de/wf/doc/kas_18056-1522-19-30.pdf] P100517140444] Accessed 10.03.2019

თავისი გადაწყვეტილება დაასაბუთა შემდეგნაირად: ფედერალურ ხელისუფლებას ცალკეული საკითხების მონესრიგების ექსკლუზიური უფლებამოსილება აქვს. ბირთვული იარაღის შესახებ რეფერენდუმი უნდა ჩაითვალოს ფედერალური თავდაცვის პოლიტიკის დანამატად, რის გამოც იგი ფედერაციის ექსკლუზიურ კომპეტენციას მიეკუთვნება.⁵³

5.2. ძალაუფლების ვერტიკალური გამიჯვნა შვეიცარიაში

შვეიცარიის ფედერალური კონსტიტუციის მე-3 თავის მიხედვით,⁵⁴ ხელისუფლება 3 პოლიტიკურ-ტერიტორიულ დონედ ოყოფა: ფედერალური, კანტონები და მუნიციპალიტეტები.

ფედერალური კონსტიტუციის მიხედვით, ფედერაციის ხელისუფლებასა და კანტონებს შორის უფლებამოსილების გამიჯვნა შემდეგნაირად ხდება:

- ფედერაციული ხელისუფლება ახორციელებს იმ უფლებამოსილებებს, რომელიც მას მინიჭებული აქვს კონსტიტუციით (42-ე მუხლი)

- ყველა სხვა უფლებამოსილება, რომელიც ფედერალურ ხელისუფლებას კონსტიტუციით არ აქვს მინიჭებული, განეკუთვნება კანტონების უფლებამოსილებას. კანტონები თავად წყვეტენ, თუ რა საკითხები შედის მათ კომპეტენციაში (43-ე მუხლი). რაც იმას ნიშნავს, რომ ფედერალური ხელისუფლების უფლებამოსილება განისაზღვრება კონსტიტუციით, ხოლო ყველა სხვა უფლებამოსილება, ზოგადი დათქმის მეთოდიდან გამომდინარე, კანტონებს მიეკუთვნება. ფედერალური ხელისუფლების უფლებამოსილების სფეროში ძირითადად შედის საგარეო პოლიტიკა, თავდაცვა, ფულისა და უცხოური ვალუტის გაცვლის სისტემა, საბაჟოები. რაც შეეხება კანტონებს, მათ უფლებამოსილებას განეკუთვნება განათლება, კულტურა, განვითარება და ა.შ

ხელისუფლების ამა თუ იმ დონის ექსკლუზიური უფლებამოსილების სფერო ძალიან მწირია. ძირითადად უფლებამოსილებები განაწილებულია. ფედერალური ხელისუფლება წყვეტს ისეთ საკითხებს, რომლებიც ერთიან მონესრიგებას მოითხოვს, ხოლო კანტონები თავიანთ სამართლებრივ აქტებს ფედერალური აქტების დებულებებით ავსებენ.

ევროპარლამენტის სამუშაო დოკუმენტში, ევროპის კონვენციასთან დაკავშირებული დებატების დროს, რომელზეც სხვა საკითხებთან ერთად განიხილებოდა ევროკავშირისა და მის ნევრ სახელმწიფოებს შორის უფლებამოსილების გამიჯვნის ცალკეული საკითხები, მოტანილი იყო შვეიცარიის მაგალითი. დოკუმენტში ნათქვამი იყო, რომ შვეიცარია ძალიან საინტერესო ვერსიას გთავაზობს, კერძოდ, მოცემულია ექსკლუზიური უფლებამოსილების ძალიან მოკლე ჩამონათვალი და შვეიცარიის საკონსტიტუციო სისტემაში აქცენტი გაკეთებულია კოლიზიურ კომპეტენციაზე. შვეიცარიის ფედერალური იურისდიქციის სისტემა მოიცავს უფლებამოსილებებს, რომლებიც შეზღუდულია პრინციპებით, მომიჯნავე შეუზღუდავ კომპე-

⁵³ Das Bundesverfassungsgericht BVerfGE 8, 104

⁵⁴ Federal Constitution of the Swiss Confederation, of 18 April 1999 (Status as of 7th March 2010)

ტენციებს და შესაძლებლობებს, რომლებითაც დაშვებულია კანტონების პარალელური კომპეტენცია.⁵⁵

2014 წელს, ფედერალურმა საბჭომ წარმოადგინა ანგარიში ფედერაციასა და კანტონებს შორის ფინანსური გათანაბრებისა და მოვალეობათა გადანაწილების პრინციპების (სუბსიდიარობა, ფისკალური თანასწორობა, კანტონების ორგანიზაციული და ფინანსური ავტონომიის პატივისცემა) შესაბამისობის თაობაზე.⁵⁶ ამგვარად, ფედერალური საბჭოს მოვალეობაა განახორციელოს სამუშაოთა სისტემატური ანალიზი, რომელზეც პასუხისმგებელია და/ან რომელთაც აფინანსებს ფედერალური ხელისუფლება და კანტონები. კანტონები აქტიურად უწყობენ საბჭოს ხელს ანგარიშების მომზადებაში. ფედერაციასა და კანტონებს შორის ფინანსური გათანაბრება და მოვალეობათა გადანაწილება (გერმანულად: *Neugestaltung des finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Cantonen – NFA*) რეგულირდება 4 წლიანი პროგრამის შემცველი შეთანხმებებით. კანტონები ანაწილებენ ფედერალური ხელისუფლების მიერ გადაცემულ სახსრებს.

შევიცარიაში, კანტონების იურისდიქცია ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან უზურპაციისაგან დაცულია სუბსიდიარობის პრინციპის მეშვეობით. შევიცარიის კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მიხედვით, სახელმწიფო ფუნქციების მინიჭებისა და განხორციელებისას დაცული უნდა იქნეს სუბსიდიარობის პრინციპი. შევიცარიის კონსტიტუციის მიხედვით, კანტონები ძირითადი პოლიტიკური მოთამაშეები არიან და მათი ავტონომიურობის ხარისხი საკმაოდ მაღალია. შევიცარიის ფედერალური სახელმწიფოს საკონსტიტუციო ბალანსი სუბსიდიარობის პრინციპის მეშვეობით მიიღწევა. შევიცარიის საკონსტიტუციო სისტემა ეყრდნობა იდეას, რომლის მიხედვითაც ძალაუფლების გადაცემა უნდა მოხდეს რაც შეიძლება დიდი მოცულობით და რომ ყველა კომპეტენცია რჩებათ კანტონებს, თუ სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული. სუბსიდიარობის პრინციპის მიხედვით, ფედერალურ ხელისუფლებას მხოლოდ მაშინ აქვს ჩარევის უფლება, როდესაც მისი ჩარევის გარეშე შეუძლებელია შევიცარიის კანტონების ცალკეული მიზნის მიღწევა. ფედერაციული ხელისუფლების ჩარევა ვერ იქნება გამართლებული კანტონების მიერ მიზნის მიღწევის შეუძლებლობით. მთავარია ის, რომ ფედერალურ ხელისუფლებას შეეძლოს იმავე მიზნის სათანადოდ მიღწევა. უფრო მეტიც, ასეთ დროს საჭიროა დაცვა, რათა გაირკვეს თვითონ ხომ ვერ შეძლებენ კანტონები დასახული მიზნის მიღწევას.

ისტორიულად, შევიცარიის უმაღლესი ფედერალური სასამართლო ზედამხედველობას უწევდა ფედერალური კანონების კანტონებში გამოყენებას. შევიცარიის ფედერალური კონსტიტუციის 189-ე(2) მუხლის მიხედვით, შევიცარიის უმაღლესი ფედერალური სასამართლო, შევიცარიის უმაღლესი სასამართლო ორგანო, იღებს გადაწყვეტილებებს ფედერალურ ხელისუფლებასა და კანტონებს, აგრეთვე, სხვადასხვა კანტონს შორის წარმოშობილ დავებზე.

⁵⁵ Lehmann, op.cit., note 2, p. IV

⁵⁶ Bericht des Bundesrates vom 12. September 2014 aber die Einhaltung der Grundsätze der NFA

შვეიცარიის უმაღლესი ფედერალური სასამართლოს განსჯადობის ფარგლებში, ფედერაციასა და კანტონებს შორის წარმოშობილ კონფლიქტებში, არ უნდა დაგვა-
ვინყდეს:

- ფედერალური კანონების უპირატესი ძალის აღიარება კანტონების კანონებზე⁵⁷ და

- საარჩევნო უფლების მინიჭება ქალებისათვის აპენცელ ინერპოდენის კანტონში მაშინ, როდესაც კანტონის კანონის დებულებების თანახმად, ქალებს ხმის მიცემის უფლება არ ჰქონდათ.⁵⁸

აქვე შეიძლება შენევის კანტონსა და ფედერაციულ ხელისუფლებას შორის წარმოშობილი დავის მაგალითის მოტანა, რომელიც ეხებოდა უშიშროების საკითხებს. შენევის კანტონამ სარჩელი შეიტანა ფედერალური ხელისუფლების წინააღმდეგ იმ საფუძვლით, რომ მოპასუხე არღვევდა კანტონის საკონსტიტუციო უფლებამოსილებებს. შვეიცარიის უმაღლესი ფედერალური სასამართლოს მოსაზრებით, ბუნებრივია, რომ ფედერალური ხელისუფლება პასუხისმგებელია ქვეყნის როგორც საგარეო, ისე შიდა უსაფრთხოებაზე. აქედან გამომდინარე, სასამართლომ დაასკვნა, რომ შიდა და საგარეო უსაფრთხოება ფედერალური ხელისუფლებისათვის დამახასიათებელი კომპეტენციის ფარგლებში შედის, ამიტომ ეს სფერო კანტონების უფლებამოსილებას არ განეკუთვნება. თუმცა კანტონები, თავიანთი სუვერენიტეტიდან გამომდინარე, ვალდებული არიან თავიანთ ტერიტორიაზე უზრუნველყონ უსაფრთხოება საპოლიციო საქმეებზე პარალელური იურისდიქციის ჩათვლით.⁵⁹ სასამართლოს აღნიშნულმა გადაწყვეტილებამ გავლენა იქონია 1999 წლის კონსტიტუციის 57-ე მუხლის შეცვლაზე, რომლის მიხედვითაც, ფედერალური ხელისუფლება და კანტონები, თავიანთი იურისდიქციის ფარგლებში, უზრუნველყოფენ ქვეყნისა და მოსახლეობის უსაფრთხოებას. გარდა ამისა, კანტონებმა უნდა მოახდინონ ძალების კოორდინირება შიდა უსაფრთხოების სფეროში.

6. დასკვნა

უფლებამოსილება, უპირველეს ყოვლისა, სამართლებრივი ტერმინია, ვინაიდან იგი განსაზღვრავს იურიდიული ძალის მქონე ქმედების განხორციელების შესაძლებლობას, ევროკავშირის ან განსაზღვრული სახელმწიფოს მართლწესრიგის ფარგლებში. საკანონმდებლო საქმიანობის წარმართვა განუყოფელ კავშირშია უფლებამოსილების საკითხთან. აღნიშნული, მართალია, ამცირებს ხელისუფლების თავისუფლების ფარგლებს, თუმცა უზრუნველყოფს განსაზღვრულობის უფრო მაღალ დონეს, ანუ ხელისუფლების შეზღუდვას. საბოლოო ჯამში კი, წინასწარ ჩამოყალიბებული უფლებამოსილებების მეშვეობით მაღალ დონეზე მიიღწევა მოქალაქეთა სამართლებრივი განსაზღვრულობა, რაც მათ საშუალებას აძლევს, იქონიონ კონტაქტი ხელისუფლების სხვადასხვა დონესთან.

⁵⁷ BGE 127 160 E

⁵⁸ BGE 116 Ia 359

⁵⁹ Judgement of the Supreme Federal Court of 29 May 1991; ATE 117 Ia 221, 228

ძალაუფლების ვერტიკალურ გამიჯვნაში ივარაუდება ხელისუფლების სხვადასხვა დონეს შორის პასუხისმგებლობის უფრო მკაფიო გამიჯვნა და მათი დაფინანსების გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა. პასუხისმგებლობის მკაფიოდ განსაზღვრა ბევრად უფრო ნაყოფიერი შედეგის მომტანია და ვალდებულებების შესრულების პროცესში უზრუნველყოფს გამჭვირვალობას ხელისუფლების სხვადასხვა დონეს შორის.

ევროკავშირსა და მის წევრ სახელმწიფოებს შორის, ლისაბონის ხელშეკრულების დებულებებიდან გამომდინარე, უფლებამოსილებათა გადანაწილება გვიჩვენებს, რომ, ევროკავშირის ფარგლებში, უფლებამოსილებათა და ვალდებულებათა გარკვეული ნაწილი გადანაწილებულია მმართველობის სხვადასხვა დონეზე. ამ კუთხით, იკვეთება ორი პრინციპი: თანაბარი ლეგიტიმურობა და მმართველობის ყველა დონის პასუხისმგებლობა საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში და კეთილსინდისიერი თანამშრომლობის პრინციპი. აღნიშნული ინვესს თანამშრომლობის აუცილებლობას, რაც იმას ნიშნავს, რომ ვერც ერთი დონე პასუხობს პირდაპირ ყველა იმ მოთხოვნასა და გამოწვევას, რომელთა წინაშეც დგას ევროკავშირი.

ევროკავშირისა და მისი წევრი სახელმწიფოების უფლებამოსილებათა გამიჯვნის საკითხის ანალიზის შედეგად, ლისაბონის ხელშეკრულებიდან ირკვევა ის, რომ წევრი სახელმწიფოები ბევრ კომპეტენციას ინარჩუნებენ. მათთვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს ევროკავშირის იმ დებულებას, რომელიც ადგენს ზოგად წესს, რომლის მიხედვითაც, უფლებამოსილებები, რომლებიც ხელშეკრულებებით არ აქვს მინიჭებული ევროკავშირს, წევრი სახელმწიფოების უფლებამოსილებებად მიიჩნევა.

ლისაბონის ხელშეკრულების ამოქმედებიდან თითქმის 10 წლის შემდეგ ევროკავშირსა და წევრ სახელმწიფოებს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნას შედეგად მოჰყვა უფრო გამჭვირვალე, უფრო მეტად თანმიმდევრული და უკეთესი სისტემის არსებობა ევროკავშირში.

შესავალში მოტანილი ჰიპოთეზის ნამდვილობა დამტკიცდა, რადგანაც ფედერალურ სახელმწიფოებს (გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა და შვეიცარია) ყველაზე მეტი მსგავსება აქვთ უფლებამოსილებათა გაყოფის იმ წესთან, რომელიც ევროკავშირში მოქმედებს. მათთვის დამახასიათებელია ფედერალურ სახელმწიფოებსა და ფედერაციის სუბიექტებს შორის უფლებამოსილებათა გარანტირებული საკონსტიტუციო განაწილება და არ არსებობს იერარქია (უპირატესობა და სუბორდინაცია) პოლიტიკურ ერთობებს შორის. როდესაც საქმე ეხება ადგილობრივ თვითმმართველობას, იგი უპირატესად რეგულირდება ფედერაციის სუბიექტის კანონმდებლობით. საქმე ეხება ხელისუფლების ყველა დონის თანასწორობას და არ არსებობს ადგილობრივი ერთეულების უფრო ძლიერი ავტონომიური სტატუსი ფედერალურ ხელისუფლებასა და ფედერაციის სუბიექტებთან მიმართებით. აღნიშნული დეცენტრალიზაციას და ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებს შორის თანამშრომლობის მნიშვნელოვნად მაღალ დონეს უზრუნველყოფს. ძალაუფლების ვერტიკალური გამიჯვნის სამივე განხილული მაგალითიდან (ევროკავშირი, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა და შვეიცარია) ჩანს, თუ რამდენად წინა პლანზეა

ნამონეული ძალაუფლების შეზღუდვა, როგორც ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი საკონსტიტუციო ფუნქცია. აქედან შეიძლება გაკეთდეს დასკვნა, რომ ხელისუფლების შეზღუდვის პრინციპი მოქმედებს არა მხოლოდ ჰორიზონტალურ, არამედ ფაქტობრივ და ვერტიკალურ დონეზე. აღნიშნული ინვესტაცია ძალაუფლების ვერტიკალურ გამიჯვნას სფეროების მიხედვით, ანუ იზღუდება ცენტრის მიერ ტერიტორიული მმართველობის ვინრო დონეებზე აბსოლუტური მმართველობის განხორციელება. ძალაუფლების ვერტიკალური გამიჯვნა გულისხმობს მეტი უფლებამოსილი ორგანოს არსებობას, მათ შორის კომპეტენციათა გადანაწილებას, რომლებიც ერთმანეთისაგან განსხვავდება შინაარსის, სფეროსა და ხარისხის მიხედვით. ძალაუფლების ვერტიკალური გამიჯვნის დროს, ხელისუფლების ტერიტორიული დონე ტერიტორიული პოლიტიკური სისტემაში მოქმედებს იმ შეზღუდული უფლებამოსილებების ფარგლებში, რაც მას მინიჭებული აქვს ცალკეული კონსტიტუციით. ზემოხსენებული სამივე მოდელისთვის დამახასიათებელია მმართველობის სხვადასხვა დონის ერთობლივი კომპეტენციის არსებობა.

ევროკავშირის, გერმანიასა და შვეიცარიას შორის განსაკუთრებული მსგავსება ვლინდება ზოგად წესში, რომელიც იხრება უფრო ვინრო ტერიტორიული ერთეულების საქმეებისკენ (ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები, გერმანიის ფედერალური სუბიექტები/ლანდები და შვეიცარიის კანტონები). ჩვეულებრივ, ფედერალური ხელისუფლების ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას მიეკუთვნება შემდეგი სფეროები: საგარეო ურთიერთობები, სამხედრო ძალები, კომუნიკაციისა და სატრანსპორტო საშუალებები, მონეტარული პოლიტიკა, საბაჟოები და ფედერალური სასამართლო ხელისუფლება. ყველა საკითხი, რომელთა გადანაწილების უფლებამოსილებაც არ აქვს გადაცემული ცენტრალურ ხელისუფლებას, ტერიტორიული ერთეულების კომპეტენციაში შედის. უფლებამოსილებები ზოგადი წესის შესაბამისადაა განსაზღვრული ძირითად დოკუმენტებში, როგორიცაა:

- ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულება (მე-5 მუხლის მე-2 პარაგრაფის მე-2 წინადადება),
- გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონი (30-ე მუხლი),
- შვეიცარიის ფედერალური კონსტიტუცია (43-ე მუხლი).

ამასთან, სამივე დოკუმენტი შეიცავს სუბსიდიარობის პრინციპის გამოყენების სამართლებრივ საფუძველს:

- ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულება (მე-5 მუხლის მე-3 პარაგრაფი),
- გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონი (23-ე მუხლი),
- შვეიცარიის ფედერალური კონსტიტუცია (მე-5 მუხლი). სუბსიდიარობის პრინციპის მიხედვით, საჯარო უფლებამოსილებები უნდა გადაეცეთ ისეთ ორგანოებს, რომლებიც მოქალაქეებთან ახლოს არიან და რომლებსაც ეფექტურად და ეკონომიურად შეუძლიათ განახორციელონ საკუთარი უფლებამოსილებები.