

ევროპის ახალი რეალიზმი: ლისაბონის შეთანხმება

ჰანს-იურგენ პაპიერი

ინგლისურიდან თარგმნა გვანცა გუგეშაშვილმა*

(...) როგორი შეფასება შეიძლება მიეცეს ლისაბონის ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ სიახლეებს? შესწევთ კი მათ ძალა, რომ ევროპას მოქმედების უნარი აღუდგინონ?(...)

ინსტიტუციური რეფორმები – დემოკრატიულობის პრინციპი: ევროპარლამენტი და ეროვნული პარლამენტები – არასასიამოვნო ეროვნული დებატების გვერდის ავლა ევროპული გზის არჩევის შედეგად – სუბსიდიარობის პრინციპის დაცვის გაძლიერება: ყველაზე ღირებული რეფორმა – ეჭვები ეფექტურობის შესახებ – ძირითადი სისუსტე: უფლებამოსილებათა მცოცავი გადაცემა ჯერ კიდევ შესაძლებელია.

ინსტიტუციური რეფორმები

ლისაბონის ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ინსტიტუციური რეფორმები სამი მიზნის მიღწევისკენ

* სულხან-საბა ორბელიანის უნივერსიტეტის მიმელ მუსხელის ინსტიტუტის აკადემიური დირექტორი, ასოცირებული პროფესორი.
orcid.org/0000-0003-4586-2731

არის მიმართული, ყველა მათგანი ცნობილია საკონსტიტუციო ხელშეკრულებიდან: ეფექტურობის ზრდა, გაფართოებული კავშირის დემოკრატიული ლეგიტიმურობის ზრდა და კავშირის საგარეო საქმეებში თანმიმ-დევრულობის ზრდა. საკონსტიტუციო ხელშეკრულებით გათვალის-წინებული მიზნებიდან მხოლოდ მეოთხე მიზანი ვერ შენარჩუნდა: ნორმატიული გამარტივებისა და გამჭვირვალობის მიზანი.¹ აღნიშნული პირდაპირ გავლენას ახდენს თავად ხელშეკრულების სტრუქტურაზე: ევროპული სამართლის პირველადი წყაროების სისტემური კოდიფიცირებისა და კონსოლიდაციის ნაცვლად, რაც საკმაოდ შთამბეჭდავი მიღწევა იქნებოდა და რისი მცდელობაც საკონსტიტუციო ხელშეკრულებაში ვლინდებოდა, ლისაბონის ხელშეკრულება, ხელშეკრულების არსებულ სტრუქტურას ფაქტობრივად უცვლელად ტოვებს. უფრო ზუსტად, სიახლეები ინკორპორირებულია უკვე არსებულ ხელშეკრულებებში. ამგვარად, ევროკავშირის ხელშეკრულებას თავისი სახელწოდების შე-ნარჩუნება მოუწევს, ხოლო ევროგაერთიანების შესახებ ხელშეკრულებას კი შემდგომში „ევროკავშირის ფუნქციონირების შე-სახებ ხელშეკრულება დაერქმევა“.

¹ იხ., Peter-Christian Muller-Graff, 'Die Zukunft des europäischen Verfassungstopus und Primarrechts nach der deutschen Ratspräsidentschaft', speech at Forum Constitutionis Europae, 27 June 2007, FCE 6/07, <<http://whi-berlin.de/fce/2007.dhtml>>, (გვ. 20).

ცხადია, სახელის ეს ერთი შეხედვით შეუმჩნეველი ცვლილება, ხელშეკრულების სტრუქტურული საფუძვლის ძირფესვიან გარ-დაქმნას იწვევს. ევროპის მოქმედი სვეტოვანი სტრუქტურა უნდა მოიშალოს: ევროკავშირი და ევროგაერთიანება ერთიან სუპრანაციონალურ ორგანიზაციად უნდა გადაიქცეს, ერთიანი სამართალ-სუბიექტობით, მოქმედების ფაქტობრივად ერთიანი მეთოდებითა და ერთიანი სახელწოდებით – „ევროკავშირი“. აქედან გამომდინარე, ბუნდოვანი ხდება ამჟამად არსებული სხვაობა ერთი მხრივ, სუპრანაციონალური გაერთიანების სამართალსა და მეორე მხრივ, კავშირის სამართალს, როგორც საერთაშორისო სამარ-თლის მახასიათებლებით გაჯერებულ არასრულ მართლწესრიგს, შორის. უნდა ითქვას, რომ კავშირის სამართლის ერთმნიშვნელო-ვანი უპირატესობა ერთადერთი რამ იყო, რამაც პირდაპირ წერილობითი გამოხატულება ვერ ჰპოვა (მიუხედავად იმისა, რომ ეს უპირატესობა ლოგიკური იყო). აღნიშნული, ეროვნული სენსი-ტიურობიდან გამომდინარე შიშის გამოხატულება იყო, რომელიც იმ დროისათვის კავშირის სამართლის უპირატესობას ეწინააღმდეგებოდა. თუმცა, რაოდენ გასაკვირიც არ უნდა იყოს, ზემო-აღნიშნული უპირატესობა ხელშეკრულების ტექსტზე თანდარ-თულ ანგარიშში დადასტურდა.

მთლიანობაში, კავშირის ორგანიზაციული სტრუქტურის ცვლილება ნამდვილად მისაღებია. მოლოდინი, რომ ახალი ორგანიზაციული სტრუქტურა უკეთესად შეძლებს (ამ დროისათვის) 27 წევრი სახელმწიფოს მიერ შემდგარი გაფართოებული კავშირის რეალობის ასახვას და რომ ევროპა კვლავაც შეძლებს დაუბრუნ-დეს მოქმედების ძველებურ უნარს, საფუძვლიანია: ევროპული საბჭოს, როგორც კავშირის დამოუკიდებელი ინსტიტუტის, როლი თანაბრად უნდა აისახოს ყველა ხელშეკრულებაში. ევროპულმა საბჭომ დამოუკიდებლად ასახვა პირველად ჰპოვა.

კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია ცვლილება, რომელიც ეხება პრეზიდენტობის ნახევარწლიანი ვადის შეცვლას. არსებული პრაქტიკა ხელს უწყობდა მხიარული სამიტების ტურიზმს, მაგრამ ხშირად სასიცოცხლო ენერჯის დაკარგვასაც იწვევდა. ახალი წესების მიხედვით, სრული პრეზიდენტის არჩევა შეიძლება მოხ-დეს ორწელიწადნახევრიანი ვადით, ზედიზედ მაქსიმუმ მხოლოდ ორჯერ. მან უნდა მოახდინოს შიდა-კოორდინაცია და განუწყვეტ-ლივ უნდა შეჰქონდეს მუხტი ევროპული საბჭოს საქმიანობაში. საგარეო ურთიერთობაში უნდა შეითავსოს წარმომადგენლისა და კომუნიკატორის ფუნქციები. ევროპული საბჭოს პრეზიდენტის თანამდებობის შემოღების მოტივი მხოლოდ ეფექტურობა არ ყოფილა. ეს იმის გააზრების შედეგი იყო, რომ ევროპული პოლი-ტიკა სულ უფრო

და უფრო მეტად აღიქმება უსახურ ტექნო-კრატად, რომელიც მოქალაქისგან ძალიან შორსაა. ვფიქრობ, ევროპული ინსტიტუტების „პერსონალიზება“ ამ გაუცხოების განეიტრალობების კარგი საშუალებაა. იმისათვის, რომ გადმოს-ცეს თუ რა არის ევროპული პოლიტიკა, იგი ისეთ სახეს იღებს, რომელიც იწვევს ემოციებს და ამ ემოციებს ინტეგრაციისთვის იყენებს. კოლექტიური ორგანოს პერსონალიზების აღნიშნულ კონცეფციას, ასევე, მოჰყვება „კავშირის საგარეო საქმეთა და უსაფრთხოების პოლიტიკის უმაღლესი წარმომადგენლის“ დანიშვნა, რომელიც უხელმძღვანელებს საგარეო საქმეთა საბჭოს და იმავდროულად, კომისიის ერთ-ერთი ვიცე-პრეზიდენტიც იქნება. „სახის“ არსებობის საჭიროება შეცდომით არ უნდა გაიგვიდეს ინსტიტუტების უსაფუძვლო გაბერვის საჭიროებას-თან. ბოლო წლებში განხორციელებული მიერთების რაუნდების შედეგად, კომისიისა და პარლამენტის ორგანოები გაივსო წევრებით. ეს ნამდვილად არ გამოდგება იმისთვის, რომ ევროპას მოქალაქეზე ორიენტირებული გამომეტყველება მიეცეს. მისადე-ბია ის ფაქტი, რომ შემდგომში ორივეში შემცირება მოხდება. 2014 წლიდან კომისია მესამედით შემცირდება და მასში წევრი სახელმ-წიფოების მხოლოდ ორი მესამედი დარჩება. როტაციის სისტემა წევრ-სახელმწიფოთა შორის სამართლიანი ბალანსის უზრუნველ-ყოფის გარანტი

იქნება. ევროპარლამენტის შემთხვევაშიც, მი-ერთების რაუნდებით გამოწვეული მუდმივი რაოდენობრივი ზრდა შემცირდება და პარლამენტის წევრთა რაოდენობა, პრეზიდენტის გამოკლებით, 750-მდე დავა.

დემოკრატიული ელემენტის გაძლიერება

ამავდროულად, პარლამენტის ნომინალური შემცირება უკუ-პროპორციულია მისი მნიშვნელობის ხარისხთან, რომელიც ლისა-ბონის ხელშეკრულებით მხოლოდ თუ გაიზრდება და არა პირიქით. ევროპარლამენტი სამართლიანად შეიძლება დახასიათდეს, როგორც რეფორმის პროექტის გამარჯვებული (ჰანს-გერტ პოტერინგი). კანონმდებლის რანგში მოქმედებისას, იგი გახდება საბჭოს თანასწორი პარტნიორი და ექნება უფლება, მონაწილეობ-დეს ერთობლივი გადაწყვეტილების მიღებაში ყველა იმ საკითხ-თან დაკავშირებით, რომელზეც საბჭო გადაწყვეტილებას იღებს უმრავლესობით. შედეგად, ერთობლივი გადაწყვეტილების მიღება წესად იქცევა. დამატებით, პარლამენტი მიიღებს ბიუჯეტის შემუშავების სრულ უფლებას. და ბოლოს, იგი ირჩევს კომისიის პრე-ზიდენტს და შეუძლია დაბლოკოს მთლიანად კომისიის არჩევა.

ამასთან, დემოკრატიის პრინციპს პირველად ერგო პატივი, რომ ხელშეკრულების ტექსტში ცალკე თავი

დათმობოდა. მასში აღნიშნულია, რომ კავშირი აღიარებს საკუთარი მოქალაქეების თანასწორობას, ისევე როგორც წარმომადგენლობითი დემოკრატიის პრინციპს, რომელსაც ევროპული ცხოვრების ელფერი მიეცემა ევროპარლამენტის, ევროპული პარტიების და – აღნიშვნის ღირსია – დაინტერესებული ლობისტური ჯგუფების მიერ. წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ხსენებულ ელემენტებს დაემატება პირდაპირი დემოკრატიის ელემენტი: იგი ეხება მოქალაქეთა საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებას, რაც გულისხმობს იმას, რომ 1 მილიონ მოქალაქეს, წევრისახელმწიფოების გარკვეული რაოდენობიდან, შეუძლიათ აიძულონ კომისია, შეიმუშავოს წინადადებები ევროკავშირის სამართლის საკითხებზე.

დემოკრატიული ელემენტების მატების მიუხედავად, ევროკავშირის დემოკრატიული ლეგიტიმურობისათვის ცალ ფეხზე დგომა არ არის საკმარისი. ნამდვილ ევროპულ ლეგიტიმაციასთან ერთად, რომელიც ევროპარლამენტის მეშვეობით ხორციელდება, საჭიროა მეორე ფეხზე დგომა, ანუ ეროვნულ პარლამენტებთან ურთიერთობა. ამიტომ ნამდვილად მისასალმებელია, რომ ლისაბონის ხელშეკრულება ასევე არსებითად აძლიერებს ლეგიტიმაციის ამ მეორე გზას. ერთი მხრივ, აღნიშნული ხორციელდება საბჭოში წევრი სახელმწიფოების ხმების უფრო დემოკრატიული დაანგარიშების გზით. ორმაგი

უმრავლესობის ახალი პრინციპი სავსებით სცილდება საერთაშორისო სამართლის იმ წესების ფარგლებს, რომლის მიხედვითაც, ყოველ სახელმწიფოს, სიდიდის მიუხედავად, ერთი ხმა აქვს, და დამატებით მოითხოვს მთლიანი მოსახლეობის 65 %-იანი უმრავლესობის არსებობას. შედეგად, მოსახლეობით მდიდარ წევრ-სახელმწიფოებს, როგორცაა გერ-მანია, მეტი წონა ექნებათ საბჭოში, ვინაიდან გათვალისწინებული იქნება მათი მოსახლეობის პროპორციული შესაბამისობა კავში-რის მოსახლეობასთან. აქედან გამომდინარე, ხმის მიცემა უფრო დემოკრატიული იქნება, რადგან დაახლოებით მაინც იქნება შეფა-სებული კავშირის თითოეული მოქალაქის პოლიტიკური წილის – რომელსაც ეროვნული პარლამენტები და მთავრობები გადასცემენ ევროკავშირს – ნამდვილი ღირებულება. ამავდროულად, ეროვნული პარლამენტებიც აყვანილი იქნება ევროპელი მო-წილეების რანგში, რაც – ვციტირებ – „აქტიურად ხელს შეუწყობს კავშირის კარგ ფუნქციონირებას“. ეს სასურველი შენატანი და-ცული უნდა იყოს ცალკე „პროტოკოლით ევროკავშირში ეროვნული პარლამენტების როლის შესახებ“, რომელიც უზრუნველ-ყოფს ვრცელი და რაც უფრო მნიშვნელოვანია, დროული ინფორ-მაციის მიწოდებას ეროვნული პარლამენტების გეგმების შესახებ ევროპულ კანონმდებლობასთან მიმართებით. ამასთან ერთად, გაფართოვდება ეროვნულ პარლამენტებს შორის

თანამშრომ-ლობა: აღნიშნული შეიძლება განხორციელდეს საპარლამენტა-შორისო კონფერენციების ფორმით და უნდა ემსახურებოდეს საერთო ეროვნული ინტერესების გაერთიანებას ევროკავშირის დონეზე. ჩემი შეხედულებით, აღნიშნული ცვლილების მოლოდინი დიდი ხანია არსებობს, რაც, იმედია, დაგვირგვინდება ევროპული საბურველის მქონე ეროვნული პარლამენტების არსებობით.

ეროვნული პრობლემების კატალიზაცია

მინიმუმ გერმანიაში, წარსულში ხშირად იქმნებოდა მთაბეჭდი-ლება, რომ ევროპული კანონმდებლობის შემუშავებაში ბუნდესტა-გი არ მონაწილეობდა. ფედერალურ ხელისუფლებას საკუთარი გავლენის ევროპულ დონეზე გავრცელება შეეძლო საბჭოს მეშვეობით, ისე რომ დიდად არ შეწუხებულიყო საპარლამენტო კონტროლით. ეროვნულ პროექტებს შორის ბევრი რთული პრო-ექტის განხორციელება ევროპული გზის არჩევით შეიძლებოდა, რაც მიზნად ისახავდა ეროვნულ დონეზე მწვავე დებატებისათვის გვერდის ავლას. შემდგომში, მთავრობა ეროვნულ კანონმდებ-ლობაში იმპლემენტაციის საკითხთან დაკავშირებულ სახალხო აღშოთებას ევროპულ ვალდებულებებზე მითითებითა და სრუ-ლიად

მინიმალური იმპლემენტაციის შესახებ მცირე ნუგეშით პასუხობდა. ბერლინში ბრიუსელის მხრიდან უფლებამოსილების სავარაუდო უზურპაციის შესახებ დაღვრილი ცრემლების ნაწილი ცოტათი აღემატებოდა ნიანგის ცრემლებს, ვინაიდან გადაწყვეტილებები, რომელთა მიმართაც პრეტენზია არსებობდა, გერმანიის მონაწილეობით იყო მიღებული.² ბევრ შემთხვევაში, ასეთ საქმეებზე პასუხისმგებლობის ბრიუსელზე დაკისრება უსამარ-თლოდ ხდებოდა, სინამდვილეში, მათზე პასუხისმგებელი ბერ-ლინი იყო.

ევროპის რეფორმის პროცესმა და შესაძლოა ასევე გერმანიის ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოში განხილულმა საქ-მემ დაპატიმრების ევროპული ორდერის შესახებ, ახლებური მიდგომა ჩამოაყალიბა. ბუნდესტაგი უცბად გამოფხიზლდა და ახლა საკუთარი ევროპული პასუხისმგებლობა გაახსენდა. არც ისე დიდი ხანია, რაც მან თავისი სამეკავშირეო ოფისი გახსნა ბრიუსელში. 2006 წლის მიწურულს დაიდო გარიგება ფედერალურ ხელისუფლებასთან, რომელიც ითვალისწინებს ამ უკანასკნელის მონაწილეობას ევროპული აზრის ფორმირების პროცესში, უფრო მეტიც, ამ პროცესის საწყის ეტაპზევე მონაწილეობას. აქედან შეიძლება ვიმედოვნოთ, რომ სწორად იქნება შეფასებული

² იხ. Ralph Alexander Lorz, 'Kompetenzverteilung im europäischen Mehrebenensystem', *EuR - Supplement 1-2006*, p. 43 (44).

ბუნდესტაგის უფლებები თანამშრომლობის შესახებ, რომელიც გაწერილია გერმანიის ძირითადი კანონის 23-ე მუხლში. ყოველი შემთხვევისათვის, ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამარ-თლომ, თავის გადაწყვეტილებაში (Maastricht-Urteil) ამ უფლებათა გამოყენება კონსტიტუციურ ვალდებულებად მიიჩნია.

უფლებამოსილებათა სისტემა და სუბსიდიარობის პრინციპი

ქალბატონებო და ბატონები, ეროვნული პარლამენტების, უფრო ზუსტად კი გერმანიის ბუნდესტაგის მონაწილეობას პირდაპირ მივყავართ ლისაბონის რეფორმის პროექტის შემდგომ ასპექტამდე: უფლებამოსილებათა სისტემის რეორგანიზაცია და სუბსიდიარობის იდეის გაძლიერება.

უფლებამოსილებები: ჩემი აზრით, ყველაზე მეტად შედეგის მომტანი ცვლილება გამომდინარეობს ევროკავშირის, როგორც სუპრანაციონალური ხასითის მქონე უნიტარული სამართალ-სუბიექტის, ახლებური არქიტექტურიდან, რაც ზემოთ უკვე იყო ნახსენები. ტრადიციული სვეტოვანი არქიტექტურის მოშლის შედეგად, კავშირი იძენს კოორდინირებულ უფლებამოსილებას როგორც ერთობლივი საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის, აგრეთვე, მთლიანად თავისუფლების, უსაფრთხო-ებისა და

მართლმსაჯულების სივრცესთან დაკავშირებით.³ პოლიტიკის სფეროთა ერთობლიობა, რომელზე წვდომაც წევრ-სახელმწიფოთა მხრიდან მანამდე მხოლოდ სამთავრობოთაშო-რისი თანამშრომლობის მეშვეობით ხორციელდებოდა, ამჟამად – სავარაუდოდ არაერთი სპეციალური პირობის გათვალისწინებით – ინტეგრირებულია სუპრაეროვნულ გადაწყვეტილების მიმღებ სტრუქტურებში. საკონსტიტუციო პოლიტიკის კუთხით, გადა-წყვეტილების მიმღებ სტრუქტურაში განხორციელებულ ამგვარ ცვლილებას, ჩემი აზრით, უფრო მეტი წონა აქვს, ვიდრე ევრო-კავშირისთვის მცირე ახალი ინდივიდუალური უფლებამოსი-ლებების მინიჭებას, რასაც ლისაბონის ხელშეკრულება, ასევე, ისახავს მიზნად. კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-5(1) მუხლში მინიჭების პრინციპის პირდაპირი გათვალისწინება.

სუბსიდიარობა: ვფიქრობ, სუბსიდიარობის პრინციპის გამლი-ერება ლისაბონის ხელშეკრულების ყველაზე ღირებული რეფორ-მაა. ხელშეკრულებაში არის მცდელობა, რომ სუბსიდიარობის ადრინდელი საკმაოდ უკბილო კრიტერიუმი მკაცრი მაკონტრო-ლებელი მექანიზმით აღიჭურვოს. ამ მიზნით, ერთი რამ, რაც შეიქმნა, არის ე.წ. ადრეული შეტყობინების სისტემა, რომელმაც შემდგომ პოლიტიკურ

³ Supra n.1 (p.7)

ცვლილებებთან ერთად უნდა მოახდინოს ex ante პოლიტიკური კონტროლი. ხელშეკრულების კიდევ ერთი სიახლეა ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოში შესატანი ახალი სახის სააპელაციო საჩივარი – სუბსიდიარობის სარჩელი – რათა შესაძლებელი გახდეს პროცედურულად ex post კონტროლი.

მაგრამ რას გულისხმობს ის კონკრეტულად? ე.წ. ადრეული შეტყობინების სისტემის ძირითადი ინტერესი ეროვნული პარლა-მენტების სუბსიდიარულ კონტროლში ჩართვა და მათთვის საწყის ეტაპზე სუბსიდიარული შეტყობინების გაცემის შესაძლებლობის მინიჭებაა. მომავალში ეროვნული პარლამენტებისა და ევროპული საკანონმდებლო ორგანოს ინფორმირება ევროკომისიის საკანონმდებლო წინადადებების შესახებ ერთდროულად უნდა მოხდეს, რათა მათ შეძლონ გავლენის მოხდენა გადაწყვეტილების მისაღებ რბოლაში. შემდგომ ამისა, რჩება 8 კვირა, რომელიც ეთმობა დაგეგმილი ღონისძიებების სუბსიდიარობის ასპექტის განხილვას. ამ დროის განმავლობაში ეროვნულ პარლამენტებს შეუძლიათ დასაბუთებული მოსაზრების ფორმით გამოსცენ სუბსიდიარული შეტყობინება. ამის შემდეგ, ევროპულმა საკანონმდებლო ინსტი-ტუტებმა, საკანონმდებლო პროცესში, უნდა გაითვალისწინონ ეს შეტყობინება, თუმცა მისით შეზღუდულები არ არიან.

ხსენებული საკანონმდებლო წინადადების ფორმალური გადასინჯვა შეიძლე-ბა მოხდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ ეროვნული პარლამენ-ტების 1/3, ხოლო თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლ-მსაჯულების სივრცესთან დაკავშირებული საკითხების შემთხვე-ვაში – 1/4, გამოსცემენ სუბსიდიარულ შეტყობინებას. ადრეული შეტყობინების სისტემა ესაზღვრება ევროპის საკანონმდებლო ორგანოების გაფართოებულ ვალდებულებას, ჩაატარონ ამ წინადადებების სრულყოფილი მოსმენები და დეტალურად დაასაბუთონ საკუთარი კანონპროექტები. ასეთი ფორმალური ვალდებულებები ხელს შეუწყობენ როგორც თვითანალიზს, სა-ფიქრალი დროის მიცემის მემწეობით, ასევე გააადვილებენ საგარეო ანალიზსაც.

სუბსიდიარობის დაცვის საკითხი უნდა დაგვირგვინდეს სუბსი-დიარობის სარჩელის შემოღებით (სარჩელი, რომლის საფუძვე-ლიც სუბსიდიარობის პრინციპის დარღვევაა). ბათილობის თაობაზე სარჩელის ეს სახეობა ზრდის სუბსიდიარობის დარღვე-ვასთან დაკავშირებული საკითხის სასამართლო განხილვის შესაძლებლობას. ამ დრომდე, ბათილობის თაობაზე ზოგადი სარ-ჩელის შეტანა შეეძლოთ მხოლოდ გაერთიანების ინსტიტუტებსა და წევრ-სახელმწიფოებს. დღესდღეობით, სარჩელის წარდგენაზე უფლებამოსილ პირთა წრე გაიზარდა და სარჩელის წარდგენა შეუძლია ეროვნული

პარლამენტების პალატებს და რეგიონთა კომიტეტს ისეთ საკითხებზე, რომელთან დაკავშირებითაც საკონსულტაციოდ ამ უკანასკნელისთვის უნდა მიემართათ ხოლმე. ასე რომ, გერმანიაში, ბუნდესტაგი და ბუნდესრატი – თითოეული დამოუკიდებლად იქნება უფლებამოსილი, შეიტანოს სარჩელი ბათილობის თაობაზე. პარლამენტებისთვის ეს ახლადმინიჭებული უფლებამოსილება, ისევე როგორც უკვე ზემოთაღწერილი ადრეული შეტყობინების სისტემა, კვლავაც ეფუძნება იმ იდეას, რომ ეროვნული პარლამენტები სუბსუდიარობის პრინციპის ბუნებრივი მცველები არიან.

მაგრამ როგორ უნდა მოხდეს ამ რეფორმების შეფასება? შეუძლიათ მათ სინამდვილეში აღმოფხვრან ის სისუსტეები, რაც სამართლის მოქმედ სისტემაში არსებობს? ადრეული შეტყობინების სისტემის იმპლემენტაცია, ნაკლებად მგონია განხორციელდებოდეს იყოს. 1998 წლიდან 2004 წლამდე ევროკავშირმა ჯამში 18 167 რეგულაცია და 750 დირექტივა მიიღო. მაშინაც კი, როდესაც ამ რეგულაციების ლომის წილი სასოფლო-სამეურნეო რეგულაციებზე მოდის, ეს რიცხვი ტოვებს შთაბეჭდილებას, რომ ბრიუსელის შენობების დერეფნებში ყოველდღე ფურცლების ნიაღვარი იღვრება. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მგონია, რომ სუბ-სიდიარობის ინდივიდუალური და კვალიფიციური ანალიზის უზ-რუნველყოფა თითქმის

შეუძლებელია. ყველაფრის სათავე დად-გენილი 8 კვირიანი შემჭიდროვებული ვადაა (სხვათაშორის, საკონსტიტუციო ხელშეკრულება ითვალისწინებდა კიდევ უფრო მოკლე, 6 კვირიან ვადას). ეს პერიოდი, რომელიც შეიძლება არც კი ითვალისწინებდეს საპარლამენტო არდადეგებსა და მსგავს გარემოებებს, ფაქტობრივად შეუძლებელს ხდის ყველაზე დაბალ საფეხურზე ამ რეგულაციების თანმდევი შედეგების განხილვას. ეს იმიტომ, რომ იმ დროისთვის, როდესაც ოფიციალური არხების მეშვეობით, ეროვნული ხელისუფლების ორგანოებამდე მიაღწევს ამ მიზნით გაგზავნილი შეტყობინება, ზემოაღნიშნული ვადა დიდი ხნის გასული იქნება.

თუმცა ისეთ გამონაკლის შემთხვევაშიც კი, როდესაც სუბსი-დიარული შეტყობინების გაგზავნა დროულად მოხდება, ევრო-პული ინსტიტუტების ერთადერთი ვალდებულება ამ შეტყობინებების მხედველობაში მიღებაა. თუ მათ ამის სურვილი აქვთ, შეუძლიათ დაიცვან საკუთარი სამართლებრივი შეხედულება და საკანონმდებლო წინადადება უცვლელად დატოვონ. გადასინ-ჯვისთვის საჭირო იქნება ეროვნული პარლამენტების 1/3 ან 1/4 (როგორც ამას შეიძლება ითხოვდეს შესაბამისი სიტუაცია), რაც დამატებით მოითხოვს მნიშვნელოვან კოორდინაციას საერთაშორისო დონეზე. ამის განხორციელება მითითებულ 8 კვირიან პერიოდში საკმაოდ რთული იქნება.

მეორე მხრივ, ახალი სახის სარჩელი, სუბსიდიარული სარჩელი, პროგრესულ ნაბიჯად უნდა ჩაითვალოს იმდენად, რამდენადაც მისი ამოქმედება ეროვნული პარლამენტების ორივე პალატას შეუძლია. ეს სარჩელი, ფედერალურ წევრ-სახელმწიფოებში აძლი-ერებს ისეთი ფედერალური ერთეულების როლს, როგორცაა ბუნდესლანდები და ყველა წევრ-სახელმწიფოში ზრდის საპარლამენტო ოპოზიციის როლს. ისიც ხომ ცხადია, რომ საპარლამენტო უმრავლესობას ყოველთვის შეეძლო გავლენა მოეხდინა მის მიერ დანიშნული მთავრობის მეშვეობით. თუმცა, ამ რეფორმაზე ძალიან დიდი იმედების დამყარება მაინც არ შეიძლება. ამის ერთ-ერთი მიზეზი არის ის, რომ ფაქტის დადგომის შემდეგ განხორციელებული სასამართლო კონტროლი სარჩელის საფუძვლის აღმოფხვრის მეორე საუკეთესო გზაა. შემდეგი მიზეზი კი არის ის, რომ ჯერ კიდევ გასარკვევია: ევროპის მართლმსაჯულების სასა-მართლო მისი კონტროლის მასშტაბს გაავრცელებს უფლებამო-სილებასთან დაკავშირებულ უამრავ შეკითხვაზე, რომელზეც მას პასუხი აქვს გასაცემი და რომლებიც ამ ბოლო დროს ხშირად უდიდესი მნიშვნელობის მატარებელია, თუ სასამართლო დაკმა-ყოფილდება მხოლოდ სუბსიდიარობის კრიტერიუმის შემოწმებით, რაც, სუბსიდიარობის სარჩელის გამოყენების სფეროში, ხელი-სუფლების სწორედ ყველაზე მწვავე

პრეტენზიების თავიდან აცილებას გამოიწვევდა.⁴ და ბოლოს, შეუძლებელია ველოდოთ იმას, რომ ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო, მხოლოდ და მხოლოდ ახალი სახის სარჩელის გამო არსებითად შეცვლის თავისი იურისდიქციის აქამდე არსებულ, ძალიან შეზღუდულ ფარგლებს.

ასე რომ, ყველაფრის გათვალისწინებით, რეფორმირებული სუბსიდიარული კონტროლი არ უნდა იყოს „გამჭრიახად მო-ფიქრებული“ როგორც ზოგჯერ წერენ ხოლმე.⁵ არსებითად უცვლელად დატოვებული სუბსიდიარობის კრიტერიუმის პროცედურული გაძლიერება, სინამდვილეში, უდიდესი ძალისხმევის და-ბანდებას მოითხოვს, სანაცვლოდ კი არაპროპორციულად მცირე მოგების მომტანია. მიუხედავად ამისა, შეგვიძლია იმედი და-ვამყაროთ კონტროლის ახალი მექანიზმების გარკვეულ გამაფრთხილებელ და პრევენციულ ეფექტზე, თუკი

⁴ იხ. დანვრილებით Peter Altmaier, 'Die Subsidiaritätsklage der nationalen Parlamente nach dem Subsidiaritätsprotokoll zum EU-Verfassungsvertrag', in Hans-Jörg Derra (ed.), *Freiheit, Sicherheit und Recht: Festschrift für Jürgen Meyerperz/m 70. Geburtstag* (Baden-Baden, Nomos 2006), p. 301 (318 f.); თუმცა, ასევე იხ., Volkmar Gotz, 'Kompetenzverteilung und Kompetenzkontrolle in der Europäischen Union', in Jürgen Schwarze (ed.), *Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents* (Baden-Baden, Nomos 2004), p. 43 (60 f.).

⁵ შესაძლებელია ეს იყო კრისტიან კალიეს შეხედულება სუბსიდიარული კონტროლის სისტემის შესახებ ევროკავშირის კონსტიტუციურ ხელშეკრულებაში (2004) როგორც ამას ჰანს ჰოფმანი მიუთითებს: Hans Hofmann, 'Europäische Subsidiaritätskontrolle in Bundestag und Bundesrat - Das 8. Berliner Forum der Deutschen Gesellschaft für Gesetzgebung (DGG)', ZG (2005), p. 66 (70).

გაერთიანების ინსტიტუტებს, მათ მიმართ განხორციელებადი კონტროლიდან გამომდინარე, საკუთარი გადაწყვეტილებების მიღებისას, გათვალისწინებული ექნებოდათ წევრი-სახელმწიფოების სიფრთხილე.

ლისაბონის ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სუბსიდი-არობის დაცვის მთავარი სისუსტე კვლავაც არსებობს: სუბსიდი-არობის პრინციპის შინაგანი დინამიკა კავშირის პროცესუალურ ასპექტს სდევს თან, კვალში მიჰყვება „სულ უფრო მჭიდრო“ კავშირის განვითარებას: წევრი-სახელმწიფოების გადმოსახედიდან, აღნიშნული არ იძლევა უფლებამოსილებათა მცოცავი გადაცემის უდავო შეზღუდვის გარანტიას. უნდა ვაღიაროთ, რომ კავშირის დინამიკა თავისთავად არ არის ცუდი და, თეორიულად, მისი უფლებამოსილებების შეუზღუდავი ფორმულირება ასევე მისაღები უნდა იყოს. მიუხედავად ამისა, შეიძლებოდა ისეთი რეფორმატორული ხელშეკრულების არსებობა მოგვესურებინა, რომელიც ევროპის, როგორც შიდა, ისე გარე საზღვრების დასრულებულ, უფრო ნათელ სურათს დაგვანახებდა.

EUROPE'S NEW REALISM: THE TREATY OF LISBON

Hans Jürgen Papier

Translated by Gvantsa Gugeshashvili*

Abstract: The article by Hans Jürgen Papier discusses the institutional reforms of the Treaty of Lisbon. The author assesses whether the innovations of the Treaty are suited for restoring Union's capacity to act.

The author welcomes the changes in the organizational structure of the EU. He considers that the most far-reaching change results from the new architecture of the European Union as one of a unitary legal personality with a supranational character.

From the author's point of view, the reinforcement of the subsidiarity principle is the most valuable reform in the Treaty of Lisbon. However, the weakness of its protection is still here.

The author wishes the Treaty to give a clearer picture of Europe, of both its inner and outer boundaries.

Key words: EU, Treaty of Lisbon, New Europe, Supranational Character.

* Associate Professor, Academic Director of Michel Mouskhely Institute of Sulokhan-Saba Orbeliani University. orcid.org/0000-0003-4586-2731

ჰანს-იურგენ პაპიერი