

რაინერ არნოლდი

# საკონსტიტუციო სასამართლო და ევროპული ინტიგრაცია: გერმანიის გამოცდილება

*რაინერ არნოლდი*

*პროფესორი, დოქტორი, საპატიო დოქტორი,  
რეგენსბურგის უნივერსიტეტი, გერმანია.*

## 1. კონსტიტუცია – ინტიგრაციული პროცესის საფუძველი

### ა) უფლებამოსილებათა გადაცემა როგორც სუვერენიტეტის შეზღუდვა

ევროკავშირი სუპრანაციონალური ორგანიზაციაა. ის ეფუძნება ისეთ სამართლებრივ წესრიგს, რომელიც წევრი სახელმწიფოების მიერ სუპრანაციონალური ორგანიზაციისთვის ეროვნულ უფლებამოსილებათა გადაცემის გზით შეიქმნა. უფლებამოსილებათა გადაცემა სუვერენიტეტის შეზღუდვას ნიშნავს. სუპრანაციონალურ ინსტიტუტებს მიეცათ ნებართვა, სახელმწიფოების შიდა უფლებამოსილებათა შესაბამის სფეროებში იმოქმედონ პოლიტიკურად, კერძოდ კი, მიიღონ ნორმატიული აქტები, რომელთაც პირდაპირი და უშუალო მოქმედების ძალა აქვთ წევრ სახელმწიფოთა სამართლებრივ სისტემაში.

გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლო შემდეგნაირად ხსნის უფლებამოსილებათა გადაცემის შედეგებს: სახელმწიფოს სუვერენიტეტის კარი იღება, სახელმწიფოს სამართლებრივი წესრიგი აღარ წარმოადგენს ექსკლუზიურად ეროვნულ და დახურულ სისტემას, ის კარს უღებს სუპრანაციონალურ კანონმდებლობას შიდასახელმწიფოებრივ სამართლებრივ სისტემაში შესასვლელად. სახელმწიფო აღარ ამტკიცებს, რომ მის კანონებს ექსკლუზიური იურიდიული ძალა აქვთ მის ტერიტორიაზე. ორივე სახის კანონმდებლობას, შიდასახელმწიფოებრივს და სუპრანაციონალურსაც იურიდიული ძალა აქვთ სახელმწიფოს შიგნით<sup>1</sup>.

შიდა უფლებამოსილებათა გადაცემა ევროპული გაერთიანებებისთვის და მოგვიანებით ევროკავშირისთვის, განხორციელებულია წევრ სახელმწიფოებს შორის დადებული საერთა-

<sup>1</sup> ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, FCC vol. 37, 271, 280.

შორისო ხელშეკრულებებით, მათ შორის, როგორც დამფუძნებელი, ისე რეფორმებისთვის გათვალისწინებული ხელშეკრულებებით, რომლებმაც უფლებამოსილებები გადასცეს სუპრანაციონალურ ინსტიტუტებს. თანხმობა ამ ხელშეკრულებებზე წევრი სახელმწიფოების პარლამენტებმა შესაბამისი აქტით განაცხადეს. ეს აქტი უფლებამოსილებათა გადაცემის შიდა-სახელმწიფოებრივ სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენს. ამგვარად, ჩვენ შეგვიძლია უფლებამოსილებათა გადაცემის ორმაგი განზომილება განვსაზღვროთ: შიდასახელმწიფოებრივი საპარლამენტო აქტი, რომელიც ამტკიცებს საერთაშორისო ხელშეკრულებას, რომელშიც ჩამოთვლილია სუპრანაციონალური ინსტიტუტების უფლებამოსილებები.

ეროვნული პარლამენტის მიერ მიღებული აქტი ხელშეკრულების დამტკიცების შესახებ (Zustimmungsgesetz) საკონსტიტუციო კონტროლის საფუძველია. ეს აქტი ძალზე მნიშვნელოვანია ბევრი სხვადასხვა მიზეზით: ის გერმანიის ნებას გამოხატავს, რომ შეასრულოს ინტეგრაციის პროცესი იმ ჩარჩოებში რაც განსაზღვრულია ხელშეკრულებით.

ე.წ. ინტეგრაციის პროგრამა<sup>2</sup> განსაზღვრულია ხელშეკრულებით, რომელზეც ეროვნული პარლამენტის აქტით გამოითქვა თანხმობა. თუ სუპრანაციონალური ინსტიტუტები ინტეგრაციის ამ პროგრამის ფარგლებს გარეთ იმოქმედებენ, მაშინ საქმე გვექნება უფლებამოსილების გადაჭარბებასთან<sup>3</sup>. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ ხელშეკრულებით გადაცემული უფლებამოსილების მიღმა ამ ინსტიტუტების მოქმედება არ მოექცევა ხელშეკრულებისა და დამტკიცების აქტის მოქმედების სფეროში და აქედან გამომდინარე, წინააღმდეგობაში მოვა კონსტიტუციასთან.

შესაბამისად, შეგვიძლია განვაცხადოთ, რომ:

- 1) კონსტიტუცია ნებართვას გასცემს ეროვნული უფლებამოსილებების გადაცემაზე სუპრანაციონალური ორგანიზაციებისთვის; შესაბამისი მუხლებია 23.1 (ევროკავშირის შექმნიდან 1993 წლამდე) და 24.1 (ევროკავშირის შექმნამდე).
- 2) უფლებამოსილებათა გადაცემა ძალაში შევიდა წევრ სახელმწიფოებს შორის გაფორმებული საერთაშორისო (ან უკეთესია: სუპრანაციონალური) ხელშეკრულებით, რომელიც განსაზღვრავს სუპრანაციონალურ უფლებამოსილებათა წრეს საერთო ევროპული კანონმდებლობისთვის და ეროვნული პარლამენტის მიერ მიღებული აქტით, რომლის საშუალებით რეალიზდება კონსტიტუციური გადაცემის ნებართვა.
- 3) პარლამენტის აქტს სხვადასხვა ფუნქცია აქვს: ა) ის საშუალებას აძლევს ქვეყნის პრეზიდენტს, რომ ხელშეკრულების რატიფიცირება მოახდინოს უფლებამოსილებათა გადაცემის შესახებ; ბ) ის ადგენს „ინტეგრაციის პროგრამას“, რომელიც სუპრანაციონალური ინსტიტუტების ფუნქციონირებისთვის ნორმატიული ჩარჩოა და რომელიც მკაცრად უნდა დაიცვან ამ ინსტიტუტებმა; გ) ეს აქტი სუპრანაციონალური კანონმდებლობის<sup>4</sup> სამართლებრივი ნამდვილობის მიზეზია და დ) ევროკავშირის (ყოფილი EC) სუპრანაციონალური

<sup>2</sup> ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, FCC vol. 123, 267, 398.

<sup>3</sup> ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, FCC vol. 89, 155, 188; vol.123, 267, 354-355.

<sup>4</sup> ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, FCC vol. 37, 271, 280; vol. 85, 191, 204; vol. 123, 267, 347-348, 349.

სამართლებრივი წესრიგის საფუძველია, კერძოდ კი, მისი პირდაპირი მოქმედების და შიდასახელმწიფოებრივ კანონმდებლობაზე უპირატესობის ძალის განმსაზღვრელია<sup>5</sup>.

## ბ) სუპრანაციონალურობის ცნება

ამას გარდა, აღვნიშნავთ, რომ სუპრანაციონალურობა, რომელიც ევროკავშირისა და ევროპის ყოფილი თანამეგობრობისთვისაც (EC) დამახასიათებელია, სამი ელემენტისგან შედგება<sup>6</sup>: 1. ევროკავშირის კანონმდებლობა ავტონომიური სამართლებრივი წესრიგია, რომელიც შიდასახელმწიფოებრივ უფლებამოსილებათა გადაცემით არის შექმნილი; 2. სუპრანაციონალურ კანონმდებლობას პირდაპირი მოქმედების ძალა აქვს (კანონიერება და გამოყენება) წევრ სახელმწიფოებში და 3. სუპრანაციონალურ კანონმდებლობას უპირატესი ძალა აქვს ადგილობრივი აქტების მიმართ.

საკონსტიტუციო სასამართლოები უზრუნველყოფენ კონსტიტუციის დაცვას. ეს მათი უპირველესი ამოცანაა, – კონსტიტუციური სამართლის შიდა განზომილება. თუმცა არსებობს გარე განზომილებაც, რაც იმას ნიშნავს, რომ სახელმწიფოს სამართლებრივი წესრიგი, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, დახურული კი არ არის, არამედ „ღიაა“. ეს ხდება უფლებამოსილებათა გადაცემის შედეგად, რაც გერმანიის ძირითადი კანონის, ანუ კონსტიტუციის (BL – Basic Law) ენაზე რომ ვთქვათ, სუვერენული ძალაუფლების გადაცემას ნიშნავს (“Hoheitsrechte”). ევროპის სხვა სახელმწიფოთა კონსტიტუციებს სხვანაირი ტერმინოლოგია აქვთ, მაგალითად: სუვერენიტეტის შეზღუდვა, სუვერენიტეტის გადაცემა, კომპეტენციათა განხორციელების გადაცემა და კომპეტენციათა გადაცემა<sup>7</sup>. მაგრამ ყველა კონსტიტუციურ ნორმას, რომლებიც ინტეგრაციასთან დაკავშირებულ საერთაშორისო ხელშეკრულებების საფუძველს წარმოადგენენ, ერთი მიზანი აქვთ და ეს მიზანი სუპრანაციონალური წესრიგის მოწყობაა. ასე რომ, კონსტიტუციური მუხლების სემანტიკური განსხვავება გადამწყვეტ როლს არ თამაშობს, რადგან ამ მუხლების განხორციელების შედეგი სუპრანაციონალური სისტემაა, რომელიც მართლმსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ ჯერ კიდევ 1964 წელს განმარტა თავის ცნობილ გადაწყვეტილებაში Costa/ENEL<sup>8</sup>.

უნდა აღვნიშნოს, რომ ტერმინი „სუპრანაციონალური“ გამოყენებულია ევროპის 1951 წლის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების შესახებ ხელშეკრულებაში უმაღლესი ავტორიტეტის (High Authority) (ევროპის თანამეგობრობის/ევროკავშირის კომისიის წინამორბედი) როგორც წევრი სახელმწიფოების გავლენებისგან თავისუფალი ნამდვილი გაერთიანების აღსაწერად. მოგვიანებით, ეს ტერმინი გამოიყენეს ევროპის თანამეგობრობისა და ევროკავშირისთვისაც, რათა ისინი სხვა ტრადიციული საერთაშორისო უწყებებისგან განესხვავებინათ. რაც შეეხება ამ ტერმინის გამოყენებას გერმანიის ფედერალური სა-

<sup>5</sup> ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, FCC vol. 75, 223, 244-245; vol. 85, 191, 204; vol. 123, 267, 400.

<sup>6</sup> იხ. ECJ 4/64 [1964] ECR 585.

<sup>7</sup> იხ. Rainer Arnold, The Integration Clauses in the Constitutions of the Member States (in Czech), (ინტეგრაციის მუხლები ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოთა კონსტიტუციებში; ჩეხურ ენაზე), *Evropské právo*, 1/1998, 2-4.

<sup>8</sup> იხ. შენიშვნა 6.

კონსტიტუციო სასამართლოს მიერ, უნდა აღინიშნოს, რომ თავიდან ის გაურბოდა ამ ტერმინს, თუმცა მოგვიანებით, 2009 წელს ლისაბონის ხელშეკრულებაზე მიღებულ გადაწყვეტილებაში მან ახსენა სუპრანაციონალურობა. თუმცა, ამავდროულად, სასამართლომ ევროკავშირი „სახელმწიფოთაშორის“ ორგანიზაციად დაახასიათა (Staatenverbund)<sup>9</sup>, რითაც სუპრანაციონალურობის იდეა შეამცირა, როგორც ეს მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოს ჰქონდა განმარტებული.

## 2. გერმანიის ფედერალური სასამართლოს პოზიცია ევროპის თანამეგობრობასთან/ევროკავშირთან ინტეგრაციის საკითხზე

### ა) მიღების ადრეული ფაზა

გერმანიის ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოს გააზრებული ჰქონდა ევროპასთან ინტეგრაციის მნიშვნელობა ომის შემდგომდროინდელი გერმანიისთვის. 1949 წლის ძირითადი კანონის პრეამბულაში მკაფიოდ არის ფორმულირებული გერმანიის ფედერალური რესპუბლიკის მიზანი, რომ გახდეს მსოფლიო თანამეგობრობის წევრი და აქტიური მონაწილეობა მიიღოს ევროპის გაერთიანებაში. ეს ახალი ორიენტაცია ჩვენს მიერ ნახსენებ კონსტიტუციის გარეგან განზომილებას, „ღია სახელმწიფოებრიობას“ („offene Staatlichkeit“) შეესაბამება, რომელიც სახელმწიფოს დამახასიათებელი ელემენტია<sup>10</sup>.

გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს ინტეგრაციასთან დაკავშირებული ადრეული წლების პრაქტიკა მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს პოზიციის გაზიარებით ხასიათდება. *Costa/ENEL*-ის საქმეში მიღებული გადაწყვეტილება ცალსახად გაზიარებულ იქნა<sup>11</sup> და ევროპის გაერთიანების სუპრანაციონალური სტრუქტურა კონსტიტუციასთან შესაბამისად გამოცხადდა. საკონსტიტუციო სასამართლომ დაადასტურა აგრეთვე გაერთიანების კანონმდებლობის განსაკუთრებული ბუნება და მისი ავტონომიურობა, მისი პირდაპირი მოქმედების ძალა წევრ სახელმწიფოთა ფარგლებში და, ასევე, მისი უპირატესობა შიდასახელმწიფოებრივ კანონმდებლობასთან მიმართებით. სასამართლომ სუპრანაციონალური წესრიგის კონსტიტუციურ სამართლადაც კი დაახასიათა (ისე რომ, მისთვის სუპრანაციონალური არ უწოდებია)<sup>12</sup>.

საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ გაერთიანების კანონმდებლობის ავტონომიურობის დადასტურებას შედეგად პროცედურული ხასიათის სირთულე მოჰყვა. ინდივიდუალური საკონსტიტუციო სარჩელი („Verfassungsbeschwerde“) სუპრანაციონალური კანონის წინააღმდეგ

<sup>9</sup> ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, FCC ვოლ. 123, 267, 348.

<sup>10</sup> იხ. Karl-Peter Sommermann, Offene Staatlichkeit: Deutschland, in: Armin von Bogdandy/Pedro Cruz Villalón/Peter M. Huber (eds.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, vol. 2, 2008, S. 3-35.

<sup>11</sup> ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, FCC vol. 22. 293/2).

<sup>12</sup> Ibidem.

დაუშვებლად იქნა მიჩნეული მისი ავტონომიური ხასიათის, არაგერმანულობის გამო<sup>13</sup>. თუმცა ამ პოზიციაზე საკონსტიტუციო სასამართლომ უარი თქვა (სუპრანაციონალურ *ultra vires*-ს მოქმედებებთან კავშირში) 1993 წლის გადაწყვეტილებაში მაასტრიხტის ხელშეკრულების შესახებ, რომელშიც სასამართლოს სურდა, იმდენად გაეფართოებინა კონტროლი, რომ სუპრანაციონალური სამართალიც მოეცვა მის შიდასახელმწიფოებრივ სამართალზე<sup>14</sup> მნიშვნელოვანი ზემოქმედების გამო. ამას გარდა, საკონსტიტუციო სასამართლომ დაადასტურა მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მიერ განვითარებული ევროპის გაერთიანების დირექტივების პირდაპირი იურიდიული ძალა, რითაც აღიარა ევროპული სასამართლოს უფლებამოსილება მაშინდელი EEC Treaty-ის 189.3-ე მუხლის ტექსტის განმარტებისთვის. გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლომ უპირატესობა მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს სამართალს მიანიჭა იმის მიუხედავად, რომ ფედერალურ ფისკალურ სასამართლოს უარყოფითი პოზიცია ჰქონდა<sup>15</sup>. ამას გარდა, ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ დაადასტურა, რომ მართლმსაჯულების სასამართლოს პრაქტიკა იცავს მოსამართლის სამართლებრივ გარანტიებს (ძირითადი კანონის მუხლი 101.1) იმ მიზეზით, რომ სუპრანაციონალური სასამართლო ფუნქციურადაა დაკავშირებული გერმანულ სასამართლო სისტემასთან. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოსთვის წინასწარი შეკითხვის არგაგზავნა, გარკვეულ გარემოებებში, არღვევს ამ ფუნდამენტურ კონსტიტუციურ გარანტიას<sup>16</sup>.

## ბ) პირველი დათქმა: ფუნდამენტური უფლებები

ადამიანის ფუნდამენტურ უფლებათა დაცვა ევროგაერთიანების სამართლებრივ წესრიგთან მიმართებაში სერიოზული საგანი იყო ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის. პრობლემა წარმოშვა იმ ფაქტმა, რომ სუპრანაციონალური კანონმდებლობის უმეტესობა წევრი სახელმწიფოების უფლებამოსილ ორგანოებს უნდა აღესრულებინათ. აქედან გამომდინარე, თავდაპირველად გაურკვეველი იყო, უნდა გამოყენებულიყო თუ არა გერმანიის ფუნდამენტური უფლებები გერმანიის უფლებამოსილი ორგანოების იმ მოქმედებების შესაფასებლად, რომლებიც ეფუძნებოდა ევროკავშირის კანონმდებლობას.

ერთი მხრივ, ეროვნულმა უფლებამოსილმა ორგანოებმა პატივი უნდა სცენ იმ ფუნდამენტურ უფლებებს, რომლებიც ეროვნული კონსტიტუციებით არიან უზრუნველყოფილი, მეორე მხრივ კი, ისინი ვალდებული არიან, აღასრულონ ეროვნული კანონმდებლობისგან განსხვავებული სუპრანაციონალური კანონები. ეს ფუნდამენტური პრობლემა ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ ორ ცნობილ გადაწყვეტილებაში განიხილა საქმეზე *Solange*. პირველად 1974 წელს<sup>17</sup>, ხოლო მეორედ 12 წლის შემდეგ, 1986 წელს<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, FCC vol. 89, 155.

<sup>15</sup> ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, FCC vol.75, 223.

<sup>16</sup> ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, FCC vol. 82, 159.

<sup>17</sup> ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, FCC vol. 37, 271.

<sup>18</sup> ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, FCC vol. 72, 339.

პირველი გადაწყვეტილებით სასამართლომ დაამტკიცა, რომ გერმანული ფუნდამენტური უფლებები უნდა გამოყენებულიყო, რადგან ევროგაერთიანების დონეზე ფუნდამენტური უფლებების დაცვის პრაქტიკა არ არსებობდა. შესაბამისად, ეროვნული კონსტიტუციით განმტკიცებულ ფუნდამენტურ უფლებებს უპირატესი ძალა უნდა ჰქონოდა. გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ ადამიანის ფუნდამენტურ უფლებათა დაცვა აუცილებლად მიიჩნია. მან მოსაზრებად მიიღო, რომ მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო დაცვის ვალდებულებას მაშინვე იკისრებდა, როგორც კი ადამიანის უფლებათა დაცვის ადეკვატური სისტემა შეიქმნებოდა სუპრანაციონალურ დონეზე.

1986 წელს მიღებულ მეორე გადაწყვეტილებაში, საკონსტიტუციო სასამართლომ მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მიერ განვითარებული ფუნდამენტური უფლებების დამცავი პრაქტიკა გერმანიის კონსტიტუციით (ანუ ძირითადი კანონით) გათვალისწინებული გარანტიების ეკვივალენტად მიიჩნია. ამ მიზეზით სასამართლომ განაცხადა, რომ აღარ გამოიყენებდა გერმანულ ფუნდამენტურ უფლებებს და მართლმსაჯულების ევროპულ სასამართლოს გადააბარა სუპრანაციონალური (წარმოებული) კანონმდებლობის სუპრანაციონალურ ფუნდამენტურ უფლებებთან შესაბამისობის დადგენა. უნდა აღინიშნოს, რომ მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მოსამართლეებს ბევრი ფუნდამენტური უფლება ჰქონდათ განმარტებული, რომელთაც ისინი ევროგაერთიანების სამართლის ზოგად პრინციპებად მოიხსენიებდნენ და რომლებიც, თავის მხრივ, სათავეს იღებდნენ წევრი სახელმწიფოების საერთო კონსტიტუციური ტრადიციებიდან<sup>19</sup>.

გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს ეს პოზიცია, რომელიც დადასტურდა ბანანის ბაზრის საქმესთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებაში (2000 წელი)<sup>20</sup>, დღემდე უცვლელია. სუპრანაციონალური სამართლებრივი აქტების განხილვის კომპეტენცია მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს ხელშია, ხოლო გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლო სუპრანაციონალური დაცვის სტანდარტებს აკონტროლებს ზოგადად. ეს იმას ნიშნავს, რომ გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლო განაახლებს სუპრანაციონალური კანონმდებლობის კონტროლს, თუ მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო შეასუსტებს სტანდარტებს ან გააუქმებს საერთოდ. თუმცა ევროკავშირის ფუნდამენტური უფლებების ქარტიის მიღების შემდეგ (2009 წლის დეკემბერი), მოვლენების ამგვარი განვითარება მოსალოდნელი არ არის.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ *Solange*-ის სასამართლო პრაქტიკას შემდეგი მთავარი შინაარსი აქვს:

- 1) ადამიანის ფუნდამენტური უფლებების დაცვა აუცილებლად არის მიჩნეული და გერმანიის კონსტიტუციური წესრიგის იდენტობას განსაზღვრავს. 24.1 (1993 წლის შემდეგ, – 23.1 მუხლი) მუხლის მიხედვით, ეროვნულ უფლებამოსილებათა გადაცემით შექმნილმა სუპრანაციონალურმა სისტემამ ისევე უნდა უზრუნველყოს ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლების დაცვა, როგორც ამას გერმანიის ძირითადი კანონი, ანუ კონსტიტუცია აკეთებს.

<sup>19</sup> იხ. მაგალითად, საქმე Hauer, ECJ 44/79, ECR 1979, 3727.

<sup>20</sup> ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, FCC vol. 102, 147.

- 2) გერმანიის ფედერალური სასამართლო აღიარებს, რომ თავად სუპრანაციონალურმა წესრიგმა უნდა დაიცვას ადამიანი სუპრანაციონალური სამართლებრივი აქტებისგან, რომლებსაც გერმანიის ოფიციალური ორგანოები აღასრულებენ. ესაა ევროგაერთიანების/ევროკავშირის სამართლებრივი წესრიგის ავტონომიის შედეგი.
- 3) თუ დაცვა უზრუნველყოფილი არ არის სუპრანაციონალური ფუნდამენტური უფლებებით, გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლომ გერმანიის ფუნდამენტური უფლებები უნდა გამოიყენოს.
- 4) გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლო და მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო ამ მიმართულებით თანამშრომლობენ (მაასტრიხტის გადაწყვეტილებაში ლაპარაკია ამ სასამართლოებს შორის „თანამშრომლობით ურთიერთობებზე“)<sup>21</sup>.
- 5) კონსტიტუციური თვითმყოფადობის ახალ კონცეფციას, რომელიც საკონსტიტუციო სასამართლომ ჩამოაყალიბა ლისაბონის ხელშეკრულებასთან<sup>22</sup> დაკავშირებულ გადაწყვეტილებაში, ახალი დათქმა შემოაქვს, რომელსაც Solange-ის მეორე გადაწყვეტილებაში გამოყენებული მიდგომის გადაფარვა შეუძლია. ეს ნიშნავს, რომ სუპრანაციონალური ფუნდამენტური უფლებების გამოყენების საქმე შეფერხდებოდა გერმანიის კონსტიტუციურ თვითმყოფადობასთან წინააღმდეგობაში რომ მოსულიყო. ამგვარი სიტუაცია შეიძლება შეიქმნას იმ შემთხვევაში, თუ სუპრანაციონალური ადამიანის უფლებები იმგვარად განიმარტება, რომ აშკარად და სერიოზულად დაუპირისპირდება ადამიანის ღირსების გერმანულ თეორიას.

### გ) დათქმა კონსტიტუციურ თვითმყოფადობაზე

გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ, რომელმაც დიდი ხნის წინ აღიარა სუპრანაციონალური კანონმდებლობის უპირატესობა შიდასახელმწიფოებრივთან, მათ შორის კონსტიტუციასთან მიმართებაში, ლისაბონის ხელშეკრულებასთან დაკავშირებით მიღებულ გადაწყვეტილებაში დაადგინა უპირატესობის ბოლო ზღვარიც. ესაა გერმანული კონსტიტუციური თვითმყოფადობა. საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ჩამოყალიბებულ თვითმყოფადობის კონცეფციას ორი მთავარი ელემენტი აქვს: 1. გერმანიის კონსტიტუცია დაუშვებლად მიიჩნევს გერმანიის სახელმწიფოს გაუქმებას ევროპის ფედერალურ კავშირში ინტეგრირების გზით. ამ საფეხურისთვის აუცილებელი გახდება ახალი, გერმანული ან ევროპული კონსტიტუცია. სახელმწიფოს განგრძობადობა მოითხოვს საკუთარი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების უნარს, ანუ არსებითად საკუთარ კანონმდებლობას უმნიშვნელოვანეს სფეროებში<sup>23</sup>. ეს სფეროები ჩამოთვლილი აქვს საკონსტიტუციო სასამართლოს. თვითმყოფადობის ამ პირველ ელემენტს შეიძლება „ძირითადი სახელმწიფოებრიობის“ ელემენტი ვუწოდოთ. 2. ამას გარდა, კონსტიტუციურ თვითმყოფადობას სასამართლო ე.წ. „მუდ-

<sup>21</sup> ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, FCC vol. 89, 155, 174-175, 178.

<sup>22</sup> ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, FCC vol. 123, 267.

<sup>23</sup> ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, FCC vol. 123, 267, 357-358.

მიგობის მუხლს“ უკავშირებს (ძირითადი კანონი, მუხლი 79.3). კონსტიტუციის ხსენებული ნორმა გამორიცხავს, რომ განსაზღვრული საკითხები ფორმალური საკონსტიტუციო რეფორმით შეიცვალოს. ძირითადი კანონის პირველი და მე-20 მუხლები ამ საკითხების ჩამონათვალს შეიცავს, ესენია: ადამიანის ღირსება, ფედერაციის განმსაზღვრელი პრინციპები, სახელმწიფოს სოციალური ორიენტაცია, კანონის უზენაესობა და სახელმწიფოს მოქმედების კანონიერება და კონსტიტუციურობა (ძირითადი კანონი, მუხლი 20.3). საკონსტიტუციო რეფორმას ამ ნორმების შეცვლა არ შეუძლია (თუმცა კი საკონსტიტუციო სასამართლოს რაღაც დონეზე მიღებული აქვს გარკვეული ცვლილებები)<sup>24</sup>. ეს ბარიერი გამოიყენება აგრეთვე იმ სუპრანაციონალური კანონისთვის, რომელიც გავლენას ახდენს ეროვნულ კონსტიტუციურ სამართალზე. ძირითადი კანონის 23.1 მუხლი (სუპრანაციონალური ორგანიზაციებისთვის შიდაუფლებამოსილებათა გადაცემის კონსტიტუციური საფუძველი) ცხადად მიუთითებს 79.3 მუხლზე, რაც იმ დოქტრინის ანალოგიურია, რომელიც სახელმწიფოს სუპრანაციონალიზაციას „არსებით საკონსტიტუციო რეფორმას“ უწოდებს. კონსტიტუციის ფორმალური რეფორმა, – ტექსტის ცვლილება ფედერალური პარლამენტისა (ბუნდესტაგი) და ფედერალური საბჭოს (ბუნდესრათი) ორი მესამედი ხმით ხორციელდება, ხოლო არსებითი რეფორმა ეყრდნობა სახელმწიფოს უფლებამოსილებათა გადაცემას სუპრანაციონალური ორგანიზაციებისთვის, რათა ამ ორგანიზაციებმა ევროპული კანონმდებლობა შექმნან, რომელსაც პირდაპირი იურიდიული ძალა ექნება გერმანიის შიდასახელმწიფოებრივ სამართლებრივ სისტემაში. ამას არსებითი გავლენა აქვს იმ კონსტიტუციურ წესრიგზე, რომელიც თავდაპირველად 1949 წლის ძირითადი კანონით იყო შექმნილი და ცვლის კიდევ მას. აქედან გამომდინარე, უფლებამოსილებათა გადაცემის კლასიფიცირება კონსტიტუციის არსებით რეფორმად გამართლებულია და ფორმალური რეფორმის საზღვრები დაცული უნდა იყოს მისი არსებითი რეფორმის პროცესშიც.

ეჭვს ბადებს ის საკითხი, შესაძლებელია თუ არა კონსტიტუციური იდენტობის ცნების განსაზღვრა მხოლოდ და მხოლოდ გერმანიის კონსტიტუციის 79.3 მუხლის დახმარებით. კონსტიტუციური იდენტობა დინამიკური კონცეფციაა და არა სტატიკური. საკონსტიტუციო სასამართლოს თვითმყოფადობის ბევრი ახალი ელემენტი აქვს ჩამოყალიბებული თავისი 60 წლიანი პრაქტიკის განმავლობაში. მას ხაზგასმით აქვს აღნიშნული „ღია სახელმწიფოებრიობის“ პრინციპის შესახებ, რომელიც მიუთითებს, რომ კონსტიტუციური თვითმყოფადობა მხოლოდ შიდასახელმწიფოებრივი საკონსტიტუციო სამართლის მიერ კი არ განისაზღვრება, არამედ საერთაშორისო და, განსაკუთრებით კი, სუპრანაციონალური კანონმდებლობით. ეროვნული კონსტიტუციური იდენტობა „ინტეგრირებული სახელმწიფოს“ იდენტობაა, რომლის სუვერენიტეტი შედარებითია და დაფუძნებულია ეროვნული და სუპრანაციონალური კანონმდებლობისგან შემდგარ სამართლებრივ წესრიგზე. ამას გარდა, კონსტიტუციის 79.3 მუხლი არ ენება ფართო უფლებამოსილებებით აღჭურვილ კონსტიტუციური მართლმსაჯულების სისტემას, როგორც ეს გერმანიისთვისაა დამახასიათებელი. იმის უარყოფაც არ შეიძლება, რომ ეს განმსაზღვრელი ელემენტიცაა გერმანული კონსტიტუციური წესრიგისთვის.

ამ მიზეზების გამო, როგორც ჩანს, გერმანიის ძირითადი კანონის (კონსტიტუციის) 79.3 მუხლი საკმარისი არ არის იმისთვის, რომ ზუსტად დადგინდეს, რას წარმოადგენს კონსტი-

<sup>24</sup> ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, FCC vol. 30, 1, CI2c.

ტუციური იდენტობა, თუმცა საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა ნათელია ამ საკითხთან დაკავშირებით.

აქ უნდა აღინიშნოს, რომ კონსტიტუციური თვითმყოფადობის იდეას სასამართლომ თავის პრაქტიკაში მიმართა 2011-2012 წლების ფინანსური კრიზისის დროს. მთავარი არგუმენტი ის გახლავთ, რომ გერმანიის მიერ გაწეულმა ფინანსურმა დახმარებამ გერმანიის საბიუჯეტო უფლებამოსილებების პარალიზება არ უნდა გამოიწვიოს. საბიუჯეტო უფლებამოსილებების განხორციელება ძირითადია დემოკრატიისთვის და, აქედან გამომდინარე, კონსტიტუციური თვითმყოფადობის ელემენტიც. საკონსტიტუციო სასამართლომ პატივისცემა გამოამჟღავნა პარლამენტის დისკრეციული უფლებამოსილებისადმი, რაც ფინანსური დახმარების შესახებ კანონის შექმნაში იგულისხმება პოლიტიკური მოსაზრებით, მაგრამ მკაფიოდ მიანიშნა, რომ ფუნდამენტური ზღვარი არ უნდა გადაკვეთილიყო. რადგან ამ შემთხვევაში ფინანსური მხარდაჭერის ღონისძიებები არაკონსტიტუციური იქნებოდა, თუმცა ამგვარი სიტუაცია ჯერ არ შექმნილა<sup>25</sup>.

#### დ) მასტრიხტისა და მანგოლდის გადაწყვეტილებათა “*ultra vires*” იურისდიქცია

ძირითადი თემა, რომელიც საკონსტიტუციო სასამართლომ მასტრიხტის 1993 წლის გადაწყვეტილებაში განიხილა, *ultra vires*, ანუ კომპეტენციის ფარგლებს გარეთ მოქმედების საკითხი იყო. მომჩივნები ამტკიცებდნენ, რომ ევროკავშირის დამფუძნებელი მასტრიხტის ხელშეკრულება უსაზღვრო კომპეტენციებს ანიჭებდა კავშირს, რაც, თავის მხრივ, ხელყოფდა ეროვნულ სუვერენიტეტს და ეროვნული სახელმწიფოს ნიშნებსაც აძლევდა ამ გაერთიანებას. სასამართლომ უარყო ეს არგუმენტები, დააკვალიფიცირა რა ევროკავშირი არა სახელმწიფოდ (უფრო მეტად იმის გამო, რომ ევროკავშირს არ გააჩნდა ე.წ. „კომპეტენციის კომპეტენცია“ (“Kompetenz-Kompetenz”), ანუ უფლებამოსილება, ცალმხრივად შეექმნა ნებისმიერი უფლებამოსილება, როგორც არ უნდა ყოფილიყო ის), არამედ სახელმწიფოთა ასოციაციად, “*Staatenverbund*”, წევრი სახელმწიფოებისგან შემდგარ სუპრანაციონალურ ორგანიზაციად, სახელმწიფოსთვის დამახასიათებელი ინსტრუმენტებითა და მექანიზმებით ფუნქციონირებისთვის<sup>26</sup>.

ევროკავშირის ხელშეკრულების მიხედვით, სუპრანაციონალურ ინსტიტუტებს უფლება არ აქვთ, *ultra vires* იმოქმედონ, ანუ გასცდნენ მათთვის გადაცემულ კომპეტენციათა ფარგლებს. სუპრანაციონალური ინსტიტუტი მკაცრად ასრულებს ევროკავშირის ხელშეკრულებას კომპეტენციის მინიჭების პრინციპის (“*competence attribuée*”) შესაბამისად. თუკი ეს არ შესრულდა, სუპრანაციონალური აქტი არაკანონიერი აღმოჩნდება.

ეროვნული პარლამენტების მიერ ევროკავშირის ხელშეკრულების დამტკიცების აქტი განსაზღვრავს ევროკავშირისთვის გადაცემულ კომპეტენციებს. აქედან გამომდინარე, ის „ინტე-

<sup>25</sup> BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Absatz-Nr. (1-142), [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20110907\\_2bvr098710.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20110907_2bvr098710.html) and BVerfG, 2 BvR 1824/12 vom 12.9.2012, Absatz-Nr. (1-14), [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912\\_2bvr182412.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr182412.html).

<sup>26</sup> ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, FCC vol. 89,155.

გრაციის პროგრამაზე“ (Integrationsprogramm)<sup>27</sup> მიანიშნებს, რაზეც გერმანიამ თანხმობა ხელშეკრულების მიღებით გამოხატა.

ერთ-ერთი მთავარი საკითხი, რომელიც სასამართლომ მანგოლდის (*Mangold*) გადაწყვეტილებაში განიხილა<sup>28</sup>, *ultra vires* საკითხი გახლდათ. სასამართლომ განმარტა, რომ კომპეტენციის მხოლოდ ამკარა და მძიმე დარღვევა, რომელსაც შედეგად მოჰყვებოდა კომპეტენციათა სისტემის შეცვლა, ჩაითვლებოდა *ultra vires*.

## ე) ვის ეკუთვნის ბოლო სიტყვა?

ლისაბონის და მასტრიხტის ხელშეკრულებებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მეტად მნიშვნელოვანი კითხვა წამოიჭრა, კერძოდ, თუ რომელი სასამართლოა უფლებამოსილი, რომ საბოლოო გადაწყვეტილება მიიღოს იმის თაობაზე, რომ სუპრანაციონალური აქტი არის *ultra vires* ან არ შეესაბამება საკონსტიტუციო თვითმყოფადობას, გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო თუ მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო? რომელ მათგანზეა ბოლო სიტყვა?

გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო პრეტენზიას აცხადებს, რომ ისაა უფლებამოსილი, გააკეთოს ამგვარი განცხადება და ცნოს სადავო სუპრანაციონალური სასამართლებრივი აქტი შეუსაბამოდ გერმანიის ტერიტორიაზე გამოყენებისთვის. ამ პოზიციას შეიძლება იურისდიქციული კონფლიქტი მოჰყვეს, რადგან, თავის მხრივ, მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო აცხადებს პრეტენზიას საბოლოო გადაწყვეტილებაზე TFEU-ის (ხელშეკრულება ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ) 267-ე მუხლის მიხედვით. ამ მუხლის თანახმად, ის განმარტავს ევროკავშირის კანონმდებლობას და აფასებს, შეესაბამება თუ არა ევროკავშირის კანონქვემდებარე აქტები უფრო მაღალი რანგის კანონმდებლობას.

გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლო თავის პოზიციას დეტალური არგუმენტებით განმარტავს ლისაბონის გადაწყვეტილებაში<sup>29</sup>. მან განაცხადა, სახელმწიფოს უფლება იმაზე, რომ შეაფასოს, არღვევს თუ არა სუპრანაციონალური კანონი მის საკონსტიტუციო თვითმყოფადობას, სახელმწიფოებრიობის თანდაყოლილი უფლებაა და ის არ გადაეცემა სუპრანაციონალურ სასამართლოს. სასამართლო ადასტურებს აგრეთვე *ultra vires*-თან დაკავშირებული საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას. თუმცა სასამართლო საჭიროდ მიიჩნევს წინასწარი შეკითხვის, წარდგინების გაგზავნას მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოსთვის საბოლოო გადაწყვეტილების გამოტანამდე<sup>30</sup>.

რამდენადაც საქმე საკონსტიტუციო თვითმყოფადობას ეხება, გასათვალისწინებელია ის ფაქტიც, რომ TEU-ის (ევროკავშირის ხელშეკრულებები) მე-4 მუხლი ევროკავშირის ავალდე-

<sup>27</sup> ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, FCC vol.123, 267, 398.

<sup>28</sup> ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, FCC vol.126, 286.

<sup>29</sup> ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, FCC vol. 123, 267, 353-354.

<sup>30</sup> ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, FCC vol. 126, 286; vol.123, 267, 354-355.

ბულებს, რომ მან პატივი სცეს და დაიცვას წევრი სახელმწიფოების ეროვნული თვითმყოფადობა (კონსტიტუციურიც, მათ შორის). ეს ნორმა კონსტიტუციური იდენტობის სუპრანაციონალურ ასპექტს ასახავს. ეროვნული საკონსტიტუციო სასამართლო კონსტიტუციურ იდენტობას ეროვნული კუთხით განსაზღვრავს, ხოლო მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო ეროვნულ და კონსტიტუციურ თვითმყოფადობას სუპრანაციონალური თვალთახედვით განმარტავს, როგორც ამას მე-4 მუხლი ითვალისწინებს.

ეროვნული კონსტიტუციური თვითმყოფადობის განსაზღვრა სახელმწიფოს ეროვნული საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციაში შედის. მაგრამ ევროკავშირის კანონქვემდებარე აქტების გაუქმების თუ გამოუყენებლობის საკითხის გადაწყვეტა მხოლოდ და მხოლოდ მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს საქმეა. აქედან გამომდინარე, ეროვნულმა საკონსტიტუციო სასამართლომ წინასწარ უნდა მიმართოს მას შეკითხვით, მიიჩნევს თუ არა ის სუპრანაციონალურ სამართლებრივ აქტს წევრი სახელმწიფოების კონსტიტუციური იდენტობისთვის შეუსაბამოდ. მართლმსაჯულების სასამართლო სწავლობს ამ აქტის კანონიერებას ზემოთ ხსენებულ მე-4 მუხლთან მიმართებაში. ამგვარად, სასამართლომ უნდა იცოდეს კონსტიტუციური იდენტობის ეროვნულ და სუპრანაციონალურ პერსპექტივებს შორის არსებული განსხვავება. მართლმსაჯულების სასამართლოს მხოლოდ მაშინ შეუძლია სუპრანაციონალური სამართლებრივი აქტი ძალადაკარგულად გამოაცხადოს, თუკი ეს აქტი შეუთავსებელია TEU-ის (ევროკავშირის ხელშეკრულებები) მე-4 მუხლთან<sup>31</sup>.

### 3. დასკვნა

გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა თანამედროვე კონსტიტუციური სამართლის ცენტრალურ განზომილებებს ასახავს. ესაა სახელმწიფოს ფუნდამენტური სამართლებრივი წესრიგის დაცვა და მისი მისადაგება საერთაშორისო და სუპრანაციონალურ სამართალთან. გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს მიდგომა გარკვევით ეყრდნობა „ღია სახელმწიფოებრიობის“ იდეას და აშკარად უჭერს მხარს ინტეგრაციას. კონსტიტუციური თვითმყოფადობა სუპრანაციონალური უფლებამოსილების საზღვრების ახალი ტერმინია. თუკი პოლიტიკა გასცდება ამ საზღვრებს და მონიდომებს, მაგალითად, გერმანიის ინტეგრირებას ახალ, ევროპის ფედერაციულ სახელმწიფოში, ამ შემთხვევაში დადგება ახალი კონსტიტუციის შექმნის საჭიროება.

<sup>31</sup> იხ. Rainer Arnold, Verfassungsidentität und Letztentscheidungsrecht, in: Peter-Christian Müller-Graff, Stefanie Schmahl, Vassilios Skouris (eds.), Europäisches Recht zwischen Bewahrung und Wandel, Festschrift für Dieter H. Scheuing, Nomos, Baden-Baden, 2011, 17-25.