

## ირაკლი კავაძე

# ევროპის კავშირის შეერთება ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციასთან: ობიექტური უსილაბლოება თუ შეუთავსებელის შეთავსების მსდლოება?

ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს 2/13 დასკვნის ანალიზი

### ირაკლი კავაძე

ა(ა)იპ „საქართველოს დემოკრატიული განვითარების კავშირის“ იურისტი, საერთაშორისო სამართლის სპეციალისტი.

## პოსტსკიტი

ლისაბონის ხელშეკრულების ძალაში შესვლამ ევროპის კავშირს შესაძლებლობა მისცა, მოლაპარაკებები დაეწყო ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციასთან კოლექტიური წევრის რანგში შეერთების შესახებ. შეთანხმების პროექტი მხარეთა მიერ წარედგინა ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს, რომელსაც უნდა ემსჯელა ევროკავშირის დამფუძნებელ ხელშეკრულებებთან მისი შესაბამისობის თაობაზე. არსებული მოლოდინების საპირისპიროდ, 2014 წლის 18 დეკემბერს მართლმსაჯულების სასამართლომ უარყოფითი დასკვნა გამოიტანა, რითაც, ფაქტობრივად, ჩიხში შეიყვანა კონვენციასთან კავშირის შეერთების პროცესი. წინამდებარე სტატიაში განხილულია ის მიზეზები, რომელთა გამოც ევროკავშირი ესწრაფოდა კონვენციასთან შეერთებას და წარმოდგენილია იმ არგუმენტების დეტალური ანალიზი, რომლებიც ევროპის

კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ იქნა წამოყენებული თავისი პოზიციის დასასაბუთებლად.

**ძირითადი საძიებო სიტყვები:** ადამიანის უფლებები, ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, დასკვნა 2/13, ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენცია, შეერთების შესახებ შეთანხმების პროექტი, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო.

2014 წლის 18 დეკემბერს ევროპის კავშირის (შემდგომში – „ეკ“, „ევროკავშირი“, „კავშირი“) მართლმსაჯულების სასამართლომ გამოაქვეყნა დასკვნა 2/13 ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციასთან (შემდგომში – „ევროპული კონვენცია“, „კონვენცია“) ევროკავშირის შეერთების შესახებ შეთანხმების პროექტის ევროპის კავშირის დამფუძნებელ ხელშეკრულებებთან შესაბამისობის საკითხთან დაკავშირებით. შეთანხმების პროექტი არ შეესაბამება კავშირის პირველად სამართალს,<sup>1</sup> – ასეთია მისი „ვერდიქტი“.

მართლმსაჯულების სასამართლოს უარყოფით დასკვნას ძნელია დიდი მოულოდნელობა უწოდო. მიუხედავად იმისა, რომ ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო (შემდგომში – „ევროპული სასამართლო“) ერთმანეთს პატივისცემით ეპყრობიან და ბოლო წლებში ლამის წესად აქციეს ერთმანეთის გადაწყვეტილებებზე დაყრდნობა, ევროკავშირის უმაღლესი სასამართლო ორგანოს სურვილი, შეინარჩუნოს სტრასბურგის სასამართლოსგან დამოუკიდებლობა, აშკარაა.

და მაინც, დასკვნა 2/13 ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ ბოლო პერიოდის განმავლობაში მიღებულ ერთ-ერთ ყველაზე უფრო ხმამაღალ და რეზონანსულ გადაწყვეტილებად იქცა. ეს ნაწილობრივ დაკავშირებულია იმ მნიშვნელობასთან, რასაც ევროპულ კონვენციასთან ევროკავშირის შეერთებას ანიჭებდნენ მისი წევრი სახელმწიფოები, ასევე თავად მოლაპარაკებების რთულ პროცესთან, რომელიც ორ წელიწად-ნახევარზე მეტხანს გრძელდებოდა.<sup>2</sup> თუმცა რეალური მიზეზი, მეტწილად, ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ გამოყენებულ არგუმენტებსა და იმ პრეტენზიების ხასიათში უნდა ვეძიოთ, რომლებიც სასამართლოს მხრიდან შეთანხმების ტექსტისადმი იქნა წაყენებული. როგორც ევროპის კოლეჯის (ქ. ბრიუჯე) და სტრასბურგის უნივერსიტეტის პროფესორი ჟან-პოლ ჟაკე აღნიშნავს, ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო, ფაქტობრივად,

1 იგი, ძირითადად, აერთიანებს დამფუძნებელი ხელშეკრულებების დებულებებს, ასევე ევროკავშირის სამართლის ზოგად პრინციპებს. ევროპის კავშირის დამფუძნებელი დოკუმენტების (ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების, ევროპის კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების, აგრეთვე, თავისი იურიდიული ძალით, კავშირის დამფუძნებელ ხელშეკრულებებთან გათანაბრებული ევროპის კავშირის ძირითადი უფლებების ქარტიის) სრული ტექსტის არაოფიციალური ქართულენოვანი თარგმანის სანახავად იხ. ირაკლი პაპავა, *ევროპის კავშირის ფუნქციონირების სამართლებრივი საფუძვლები: საბაზისო აქტები და კომენტარები*. თბილისი, 2017. 170-287.

2 მოლაპარაკებების პირველი რაუნდი 2010 წლის ივლისში გაიმართა. ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსთვის განსახილველად წარდგენილი შეთანხმების საბოლოო ვერსია კი 2013 წლის 5 აპრილს იქნა შეთანხმებული.

დაუპირისპირდა ევროპის კავშირის ოცდარვავე წევრ სახელმწიფოს, რომლებმაც შეთანხმების პროექტს ერთხმად დაუჭირეს მხარი.<sup>3</sup>

წინამდებარე სტატია ორი ნაწილისაგან შედგება. პირველ ნაწილში აღწერილია საკითხის ისტორია და ის ძირითადი ამოცანები, რომლებიც უნდა გადაეჭრა ევროკავშირის შეერთებას ევროპულ კონვენციასთან, ასევე მოცემულია შეერთების შესახებ შეთანხმების პროექტის მოკლე დახასიათება. მეორე ნაწილი კი ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს 2/13 დასკვნის უშუალო ანალიზს ეთმობა. ამასთან, სტატიის ავტორი იმ დაშვებიდან ამოდის, რომ მკითხველი იცნობს ევროკავშირის თანამედროვე სახით ჩამოყალიბებამდე განვლილ განვითარების უმთავრეს ეტაპებს და გათვითცნობიერებულია მისი ფუნქციონირების სამართლებრივ საფუძვლებსა და ევროპის კავშირის სამართალთან დაკავშირებულ ძირეულ საკითხებში.

## I. ევროკავშირის შეერთება ევროპულ კონვენციასთან

ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციასთან ევროპის კავშირის შეერთების იდეის აქტიური განხილვა იურისტებისა და პოლიტოლოგების მიერ 1970-იანი წლების ბოლოს დაიწყო. თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ჯერ კიდევ 1951 წელს, ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების (ექფგ) შექმნის შემდეგ, პრაქტიკულად მალევე დაიწყო მცდელობები, რათა მომხდარიყო ეკონომიკური ინტეგრაციის, უდავოდ, წარმატებული პროექტის დაახლოება მეორე ევროპულ პროექტთან, რომელიც ევროპის საბჭოს ფარგლებში ხორციელდებოდა. დღეს, ალბათ, ძალიან ცოტამ თუ იცის, რომ ევროპის პოლიტიკური გაერთიანების (ეპგ) შექმნის თაობაზე 1950-იანი წლების დასაწყისში შემუშავებული დოკუმენტების პროექტები შეიცავდა დეტალურ დებულებებს ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის შესახებ. ამ ინიციატივის უშუალო ავტორებს დიდი გამომგონებლობა და „კეკლუცობა“ არ დაუწყიათ და ეპგ-ის დამფუძნებელი დოკუმენტების ტექსტში პირდაპირ ჩართეს ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა ევროპული კონვენციის ტექსტი, მიუხედავად იმისა, რომ საფრანგეთი, – ევროპული ინტეგრაციის ერთ-ერთი ლიდერთაგანი, – იმ მომენტისთვის არც კი ფიქრობდა კონვენციის რატიფიცირებას და ეს მხოლოდ 1974 წელს გააკეთა.<sup>4</sup>

რაც შეეხება პირველ წინადადებებს ევროპულ კონვენციასთან ევროპის კავშირის (მაშინ – ევროპის გაერთიანებების) შეერთების თაობაზე, იგი ევროკომისიის მიერ მხოლოდ 1970-

<sup>3</sup> იხ. Jean Paul Jacqué, *Non la Convention des droits de l'homme? Droit de l'Union européenne*. <http://www.droit-union-europeenne.be/412337458> (30/06/2018).

<sup>4</sup> აღნიშნულთან დაკავშირებით იხ.: Búrca G. de, *The Road Not Taken: The EU as a Global Human Rights Actor*, *American Journal of international law*, Vol.105. N4 (2011):649–693.

იანი წლების ბოლოს იქნა გაკეთებული – მას შემდეგ, რაც საფრანგეთმა ევროპის კავშირის წევრი სახელმწიფოებიდან, ფაქტობრივად, უკანასკნელმა მოახდინა ჯერ კონვენციის რატიფიცირება, ხოლო შემდეგ კი აღიარა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს სავალდებულო იურისდიქცია. 1979 წელს ევროპის გაერთიანებების კომისიამ მოამზადა მემორანდუმი „ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციასთან ევროპის გაერთიანებების შეერთების შესახებ“, რომლითაც მან ოფიციალურ დონეზე შესთავაზა საბჭოს კონვენციასთან შეერთება.<sup>5</sup> ამ დოკუმენტში ევროპული კონვენცია აღიარებული იყო ფუძემდებლურ აქტად, რომელსაც ხელეწიფება „ევროპის გაერთიანებების ავტორიტეტისა და სტრუქტურის გაძლიერება“.

1994 წელს ევროკავშირის საბჭომ გადაწყვიტა, დასკვნის მისაღებად ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსთვის (იმხანად – ევროპის გაერთიანებების სასამართლო) მიემართა. თავის 1996 წლის 28 მარტის 2/94 დასკვნაში<sup>6</sup> სასამართლომ აღნიშნა, რომ იმ მომენტისთვის მოქმედი დამფუძნებელი ხელშეკრულებები ევროკავშირს არ ანიჭებდა საკმარის კომპეტენციას კონვენციასთან შესაერთებლად. სასამართლოს აზრით, ასეთი შეერთება შესაძლებელი იქნებოდა მხოლოდ ევროპის კავშირის დამფუძნებელ დოკუმენტებში შესაბამისი ცვლილებების შეტანის შემდეგ. შედეგად, წევრმა ქვეყნებმა სხვა გზით წასვლა და ძირითადი უფლებების საკუთარი ქარტიის (შემდგომში – „ქარტია“) შემუშავება გადაწყვიტეს. მიუხედავად იმისა, რომ 2000 წლის 7 დეკემბერს მიღებულ დოკუმენტს მკაფიო იურიდიული სტატუსი არ გააჩნდა და სავალდებულო ხასიათს არ ატარებდა, მას მაინც აქტიურად იყენებდნენ ჯერ გენერალური ადვოკატები,<sup>7</sup> ხოლო მოგვიანებით, ევროპისთვის კონსტიტუციის დადგენის შესახებ ხელშეკრულების პროექტის ჩავარდნის შემდეგ კი, – ევროპის გაერთიანებების სასამართლოც.

ლისაბონის 2007 წლის ხელშეკრულების ძალაში შესვლის შედეგად, ქარტიამ იურიდიულად სავალდებულო ხასიათი შეიძინა ევროკავშირის ინსტიტუტებისთვის, აგრეთვე წევრი ქვეყნებისთვისაც, – ამ უკანასკნელთა მიერ ევროპის კავშირის სამართლის იმპლემენტაციის პროცესში. ევროპული კონვენციისაგან განსხვავებით, ქარტია უფლებათა უფრო ფართო ჩამონათვალს (მაგალითად, უფლება პიროვნების მთლიანობაზე, ხელოვნებისა და მეცნიერების თავისუფლება, თავშესაფრის უფლება) ადგენს, მათ შორის, კავშირის მოქალაქეობით მინიჭებულ უფლებათა კატეგორიის ჩათვლით. ხოლო ქარტიის 52-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, ქარტიაში მოცემულ იმ უფლებებს, რომლებიც ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით გარანტირებულ უფლებებს შეესაბამება, იგივე მნიშვნელობა და ფარგლები გააჩნია, რაც ეს აღნიშნული კონვენციით არის გათვალისწინებული.

5 იხ. Memorandum betreffend den Beitritt der Europäischen Gemeinschaften zur Konvention über den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, *Bulletin der Europäischen Gemeinschaften*, Beilage 2/79, vom 4. April 1979. <http://aei.pitt.edu/6356/4/6356.pdf> (14/06/2018).

6 იხ. Gutachten 2/94 des Gerichtshofs, vom 28. März 1996, ECR I-1763. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3645916a-61ba-4ad5-84e1-57767433f326.0003.02/DOC\\_2&format=PDF\(18/07/2018\)](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3645916a-61ba-4ad5-84e1-57767433f326.0003.02/DOC_2&format=PDF(18/07/2018)).

7 გენერალური ადვოკატები წარმოადგენენ მართლმსაჯულების სასამართლოს დამოუკიდებელ თანამდებობის პირებს, რომელთა სტატუსი ბევრ რამეში ედრება მოსამართლეების სტატუსს. სასამართლო მოსმენების (რომლებშიც ისინი იღებენ მონაწილეობას) დამთავრების შემდეგ, ისინი მართლმსაჯულების სასამართლოს წარუდგენენ თავიანთ ობიექტურ, მიუკერძოებელ და დასაბუთებულ დასკვნას განსახილველ საქმესთან დაკავშირებით. ამით მათი როლი მთავრდება: ისინი არ მონაწილეობენ სასამართლო გადაწყვეტილების განხილვისა და მიღების პროცესში. (ავტ. შენიშვნა)

ამასთან, წევრ სახელმწიფოებს კარგად ესმოდათ, რომ, ადამიანის უფლებათა სფეროში ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მზარდი აქტიურობის პირობებში, ამ დებულებას ნაკლებად ხელეწიფებოდა, თავიდან აეცილებინა შეუსაბამოები ლუქსემბურგისა და სტრასბურგის სასამართლოების პრაქტიკაში. სწორედ ამიტომაც, ქარტიისთვის იურიდიულად სავალდებულო ძალის მინიჭების პარალელურად, ლისაბონის ხელშეკრულებაში გათვალისწინებული იქნა დებულება კონვენციასთან კოლექტიური წევრის რანგში ევროკავშირის შეერთების თაობაზე. ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების „ლისაბონისეული“ რედაქციის მე-6 მუხლის მე-2 პარაგრაფი ადგენს, რომ „კავშირი უერთდება ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციას“.

ევროკავშირის შეერთება კონვენციასთან პერსპექტივას იძლეოდა, ასევე, გაზრდილიყო კერძო პირთა სამართლებრივი დაცვის ხარისხი ევროპის კავშირის ინსტიტუტების ქმედებებზე ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მხრიდან დამატებითი საგარეო კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობის წყალობით.<sup>8</sup> დღეისათვის ასეთი კონტროლი მხოლოდ ირიბად არსებობს: მართალია, ინდივიდებს არ შეუძლიათ უშუალოდ ევროპის კავშირის ქმედებებზე წარადგინონ საჩივარი, მაგრამ მათ შეუძლიათ ეს იმ სახელმწიფოებთან მიმართებაში გააკეთონ, რომლებიც ამ აქტების იმპლემენტაციას ახდენენ. ასე, მაგალითად, საქმეზე „*Matthews v. the United Kingdom*“<sup>9</sup> ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ აღიარა, რომ დიდმა ბრიტანეთმა დაარღვია თავისი ვალდებულებები კონვენციის N1 ოქმის მე-3 მუხლთან (თავისუფალი არჩევნების უფლება) მიმართებაში, როცა არ უზრუნველყო ევროპარლამენტის არჩევნებისას გიბრალტარის ტერიტორიაზე კენჭისყრის ჩატარება. თუმცა ისიც უნდა გავითვალისწინოთ, რომ საქმეზე „*Bosphorus Airways v. Ireland*“<sup>10</sup> მიღებულ გადაწყვეტილებაში ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ ევროპის კავშირის სამართალში ადამიანის უფლებათა დაცვის დონე კონვენციით გათვალისწინებულის ეკვივალენტურია. შესაბამისად, წევრი სახელმწიფოები, რომლებიც ევროპის კავშირის სამართლის იმპლემენტაციას ახდენენ, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს ფარგლებში თავიანთი ვალდებულებების დამრღვევებად მხოლოდ იმ შემთხვევაში იქნებიან მიჩნეულნი, თუკი კონვენციით გარანტირებული უფლებების დაცვა აშკარად არაადეკვატური (არასათანადო) იყო.<sup>11</sup> ამგვარი მიდგომის ლოგიკა შეიძლება იმით აიხსნას, რომ ევროპის საბჭო თავიდანვე მიმართული იყო ევროპის კავშირთან, როგორც მისი ფასეულობების გამზიარებელ ორგანიზაციასთან, მჭიდრო თანამშრომლობაზე. ამასთან, გათვალისწინებული იქნა ის პოტენციური სირთულეებიც, რომლებსაც შეიძლება ევროპის კავშირის წევრი ქვეყნები წააწყდნენ იმ შემთხვევაში, თუკი მათ მოუწევთ არჩევანის გაკეთება ევროკავშირის ან ევროპის საბჭოს ფარგლებში ნაკისრი თავიანთი ვალდებულებების დარღვევას შორის. შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ კონვენციასთან

8 ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასთან ევროკავშირის შეერთების დასაბუთებისა და შესაბამისი არგუმენტების (პრაქტიკული სარგებლის) შესახებ უფრო დაწვრილებით იხ.: ირაკლი პაპავა, *ევროკავშირი და ადამიანის უფლებები*, ევროპისმცოდნეობის ქართული ჟურნალი, N1, 2015. 147-150; ირაკლი პაპავა, *ევროპის კავშირის ფუნქციონირების სამართლებრივი საფუძვლები: საბაზისო აქტები და კომენტარები*. თბილისი, 2017. 73-75.

9 იხ. Application N24833/94, *Matthews v. the United Kingdom*, Judgment of 18 February 1999, ECHR 1999-I.

10 იხ. Application N45036/98, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim (Bosphorus Airways) v. Ireland*, Judgment of 30 June 2005, ECHR 2005-VI.

11 იხ. გადაწყვეტილების 156-ე პუნქტი.

ევროპის კავშირის შეერთების შემთხვევაში ეს უკანასკნელი ველარ იარსებებს მსგავსი პრივილეგირებული მდგომარეობით და მისი ქმედებებიც ისეთსავე მკაცრ კონტროლს დაექვემდებარება, როგორც სხვა სახელმწიფოთა ქმედებები. მეორე მხრივ, ეს ხელს შეუწყობს კერძო პირთა დაცვის დონის ამაღლებას, რადგან მათ გაუადვილდებათ ევროპის კავშირის მხრიდან შესაძლო დარღვევების გასაჩივრება.

შეუძლებელია იმის უარყოფა, რომ კონვენციასთან შეერთების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებისას სახელმწიფოები საგარეო პოლიტიკური მოსაზრებებითაც ხელმძღვანელობდნენ. საერთაშორისო ასპარეზზე ევროპის კავშირის მიერ პოლიტიკური განპირობების პრინციპის<sup>12</sup> ხშირად გამოყენების გათვალისწინებით, ევროპულ კონვენციასთან შეერთება ხელს შეუწყობდა ევროპის კავშირისთვის უფრო მეტი ლეგიტიმურობის მინიჭებას სხვა სახელმწიფოებთან ერთად ადამიანის უფლებათა დაცვის საკითხების განხილვისას; ეს საშუალებას მისცემს ევროკავშირს, გახდეს ნამდვილი „სამართლებრივი კავშირი“, რაც კიდევ უფრო მეტად განამტკიცებს მის დემოკრატიულ ხასიათს.<sup>13</sup>

აუეკ-თან ევროკავშირის შეერთების პირობების უფრო დეტალური განმარტებები მოცემულია ევროპის კავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებებისადმი თანდართულ N8 ოქმში.<sup>14</sup> კერძოდ, აღნიშნული ოქმი აკონკრეტებს კავშირის სამართლისა და, საკუთრივ, კავშირის თავისებურებების შენარჩუნების მოთხოვნას კონვენციასთან შეერთებისას. ეს უნდა გამოიხატოს, ერთი მხრივ, ევროკავშირისთვის ევროპული კონვენციის საკონტროლო ინსტანციებში მონაწილეობის სპეციალური პირობების მინიჭებაში, ხოლო, მეორე მხრივ კი, – აუცილებელი მექანიზმების შექმნაში იმისათვის, რომ საჩივრები ევროპის კავშირის არაწევრი ქვეყნების მხრიდან და ინდივიდუალური საჩივრები, გარემოებათა გათვალისწინებით, სწორად იქნას წარდგენილი წევრი სახელმწიფოს და/ან კავშირის წინააღმდეგ. ხელშეკრულება კონვენციასთან ევროპის კავშირის შეერთების შესახებ არ უნდა შეეხოს კავშირის კომპეტენციას, მისი ინსტიტუტების უფლებამოსილებებსა და წევრი სახელმწიფოების განსაკუთრებულ მდგომარეობას ევროპულ კონვენციასთან მიმართებაში, კერძოდ, მის ოქმებთან, წევრი სახელმწიფოების მიერ, კონვენციის მე-15 მუხლის საფუძველზე, ევროპული კონვენციის გვერდის ავლით მიღებულ ზომებთან და ევროპული კონვენციის მიმართ გაკეთებულ იმ დათქმებთან მიმართებაში, რომლებიც წევრი სახელმწიფოების მიერ ფორმულირებული იქნა კონვენციის 57-ე მუხლის შესაბამისად.

რაც შეეხება თავად ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციას, მისი N14 ოქმის ძალაში შესვლის (2010 წლის 1 ივნისი) შედეგად (ამ ოქმის მე-17 მუხლის პირველი პუნქტის საფუძველზე), კონვენციის 59-ე მუხლს (რომელიც თავდაპირველად მხოლოდ სახელმწიფოთა

12 როდესაც ევროკავშირი ხელშეკრულების დადების პირობად სხვა სახელმწიფოს უყენებს გარკვეულ ვალდებულებებს, პატივი სცეს დემოკრატიულ ფასეულობებს, ხშირად ამ ვალდებულებების გაწერა უშუალოდ ხელშეკრულების ტექსტში ხდება; ანუ თანამშრომლობის დონე დამოკიდებულია პარტნიორების მიერ საკუთარ თავზე რიგი პოლიტიკური ვალდებულებების აღებაზე.

13 იხ. Воскресенская Л. А., „Проблемы присоединения Европейского Союза к Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод“, *Международное публичное и частное право*, N3 (60) (2011): 4

14 მისი სრული ოფიციალური სახელწოდებაა: ოქმი N8 „ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-6 მუხლის მე-2 პარაგრაფთან დაკავშირებით, ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციასთან კავშირის შეერთების თაობაზე“.

მონაწილეობაზე იყო გათვლილი) დაემატა ახალი შინაარსის მექონე მე-2 პუნქტი, რომლის ძალითაც, „ევროპის კავშირს შეუძლია შეუერთდეს ამ კონვენციას“ ამით, ფაქტობრივად, შეიქმნა (მომზადდა) აუცილებელი ნორმატიული საფუძველი ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასთან ევროკავშირის შესაერთებლად.

შეერთების შესახებ შეთანხმების თაობაზე მოლაპარაკებები 2010 წლის ივლისში იქნა დაწყებული.

ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ, აცნობიერებდა რა მასზე დაკისრებულ პასუხისმგებლობას, თავის მოვალეობად ჩათვალა, კონვენციასთან ევროკავშირის შეერთების შესახებ შეთანხმების პროექტის ტექსტის შემუშავების საწყის ეტაპზევე მოემზადებინა დოკუმენტი,<sup>15</sup> რომელშიც მან შეაჯამა საკუთარი შეხედულებები და მოსაზრებები შეერთებასთან დაკავშირებით. ამ დოკუმენტში სასამართლომ, ხაზი გაუსვა რა იმ გარემოებას, რომ კონვენციასთან ევროპის კავშირის შეერთება სახელმწიფოების შეერთებისაგან განსხვავებული პირობებით უნდა მოხდეს, საგანგებოდ მიუთითა კავშირისა და მისი მართლწესრიგის განსაკუთრებული მახასიათებლების შენარჩუნების აუცილებლობის შესახებ ზემოხსენებული N8 ოქმის დებულებებზე. ამ თვალსაზრისით, ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოსთან თავისი შესაძლო ურთიერთქმედების შეფასებისას მართლმსაჯულების სასამართლომ ხაზგასმით აღნიშნა: „კავშირი დარწმუნებული უნდა იყოს, რომ კავშირის ქმედებებზე გარე კონტროლს წინ უძღვის წევრი სახელმწიფოების სასამართლოების და/ან კავშირის სასამართლოების ეფექტიანი შიდა კონტროლი“.

გარდა ამისა, სასამართლომ სავალდებულოდ მიიჩნია თავისი ექსკლუზიური კომპეტენციის შენარჩუნება კავშირის სამართლებრივი აქტის ბათილობის დადგენის თაობაზე: „ეს პრეროგატივა ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს კომპეტენციის შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს, ... და არ უნდა დაზიანდეს [კონვენციასთან] შეერთებით“. იმისათვის, რომ შენარჩუნებული იქნას ევროპის კავშირის სასამართლო დაცვის ასეთი სისტემა, უნდა გამოირიცხოს ევროკავშირის აქტის კონვენციასთან შესაბამისობის შეფასების მოთხოვნით ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოსადმი მიმართვის შესაძლებლობა ამ საკითხზე ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს წინასწარი გადაწყვეტილების არსებობის გარეშე (დოკუმენტის მე-9 პუნ.). მართლმსაჯულების სასამართლოს აზრით, უნდა შეიქმნას მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს კავშირის აქტის / ქმედების მართლზომიერების საკითხის ეფექტიან განხილვას ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოში მანამ, სანამ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო მიიღებს გადაწყვეტილებას კონვენციასთან ამ აქტის შესაბამისობის თაობაზე (პუნ. 12).

ფაქტობრივად, სიტუაციის უნიკალურობამ და დელიკატურობამ განაპირობა ის, რომ ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ და ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ უპრეცედენტო ნაბიჯი გადადგეს: 2011 წლის 21 იანვარს გამოქვეყნებული იქნა

15 იხ. Reflexionspapier des Gerichtshofs der Europäischen Union zu bestimmten Aspekten des Beitritts der Europäischen Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Luxemburg, den 5. Mai 2010. [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/convention\\_de\\_2010-05-21\\_08-58-25\\_999.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/convention_de_2010-05-21_08-58-25_999.pdf) (19/03/2018).

აღნიშნული სასამართლოების თავმჯდომარეთა ერთობლივი განცხადება.<sup>16</sup> მასში საგანგებოდ იყო ხაზგასმული, რომ კონვენციასთან ევროკავშირის შეერთება წარმოადგენს მნიშვნელოვან ნაბიჯს ევროპაში ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების განვითარების კუთხით.

საქმეს ისეთი პირი უჩანდა, რომ შეერთებისთვის ყველა გზა უკვე ხსნილი იყო. თუმცა პროექტის შემუშავების სტადიაზევე ევროპის კავშირის ქვეყნებს შორის ძალზე სერიოზული უთანხმოებები წარმოიშვა მის რიგ დებულებებთან დაკავშირებით. თავისი სერიოზული შენიშვნებით გამოვიდა დიდი ბრიტანეთი. გარკვეული დროის განმავლობაში პროექტზე მუშაობის პროცესი, ფაქტობრივად, ევროპის კავშირის დონეზე შეჩერებული იქნა. მოგვიანებით, პროექტში ცვლილებების შეტანის შემდეგ, მასზე მუშაობა განახლდა და 2013 წლის ივნისში დასრულდა.

შეთანხმების საბოლოო პროექტი<sup>17</sup> ითვალისწინებს ევროკავშირის საკუთარი მოსამართლის ყოლას ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში,<sup>18</sup> ასევე ევროპის კავშირის წარმომადგენლის მონაწილეობას ევროპის საბჭოს ხელმძღვანელ ორგანოში – მინისტრთა კომიტეტში. შეთანხმების პროექტის მიხედვით, ევროკავშირის სტატუსის მთავარ თავისებურებას პასუხისმგებლობის ძალიან ვიწრო სფერო წარმოადგენს: ევროპის კავშირი მხოლოდ იმ ქმედებებზე იქნება პასუხისმგებელი, რომლებსაც ევროპის კავშირის ინსტიტუტები, ორგანოები ან დაწესებულებები (სააგენტოები) ახორციელებენ (მაგალითად, კონკურენციის სამართლის სფეროში ევროპის კომისიის, როგორც ევროპის კავშირის ანტიმონოპოლიური ორგანოს, გადაწყვეტილებებზე).<sup>19</sup> ამასთან, იმ შემთხვევაში, თუ ქმედება წევრი სახელმწიფოს მიერ ხორციელდება, – თუნდაც მაშინ, როცა საუბარი ევროპის კავშირის სამართლის იმპლემენტაციაზეა, – პასუხისმგებელი ევროკავშირი კი არა, უკვე შესაბამისი სახელმწიფო იქნება.<sup>20</sup> ეს დებულება მოწოდებული იყო, უზრუნველყო ევროპის კავშირის სამართლის ავტონომიურობის პრინციპის პატივისცემა და თავიდან ყოფილიყო აცილებული ევროპის კავშირის კომპეტენციის შესაძლო გაფართოება წევრი სახელმწიფოების საზიანოდ.<sup>21</sup>

შესაძლო უთანასწორობის კომპენსირების მიზნით, შეთანხმების პროექტში გათვალისწინებული იქნა ევროპის კავშირის შესაძლებლობა, თუკი ეს უკანასკნელი ამას საჭიროდ ჩათვლის, გამოვიდეს თანამოქალაქებზე წევრ სახელმწიფოსთან ერთად. ამგვარად, ევროკავშირის ინსტიტუტებისთვის გარანტირებულია, რომ მათი პოზიცია კავშირის

16 იხ. Joint communication from Presidents Costa and Skouris, January 24, 2011. [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-02/cedh\\_cjue\\_english.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-02/cedh_cjue_english.pdf) (18/07/2018).

17 ევროპის კავშირის ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციასთან შეერთების შესახებ შეთანხმების პროექტის საბოლოო ვარიანტის ოფიციალური სრული ტექსტის გასაცნობად იხ. Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. Final report to the CDDH. [https://www.echr.coe.int/Documents/UE\\_Report\\_CDDH\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/UE_Report_CDDH_ENG.pdf) (14/06/2018).

18 უნდა აღინიშნოს, რომ, ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში მოქმედებს ეროვნული მოსამართლის კონცეფცია, რაც უზრუნველყოფს მოსამართლის არსებობას იმ სახელმწიფოდან, რომლის წინააღმდეგაცაა შეტანილი საჩივარი, თუმცა, მიუხედავად ამისა, საჩივრის არსებითად განხილვისას მოსამართლეები დამოუკიდებელი არიან.

19 იხ. შეთანხმების პროექტი, მუხ. 1 (3).

20 იხ. შეთანხმების პროექტი, მუხ. 1 (4).

21 ამ უკანასკნელს შეიძლება ადგილი ჰქონოდა, თუკი ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო ევროკავშირისგან მოითხოვდა გარკვეული ზომების მიღებას იმ შემთხვევაში, როდესაც ევროპის კავშირის ინსტიტუტებს შესაბამისი უფლებამოსილებები არ გააჩნიათ.



სამართალთან შემხებლობაში მყოფ საკითხთან მიმართებაში მოსმენილი იქნება ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ. თუმცა ასეთ შემთხვევაში ჩნდება რისკი იმისა, რომ ევროპის კავშირი კონვენციის დამრღვევად იქნას ცნობილი. ანალოგიურად, წევრ სახელმწიფოებსაც შეუძლიათ თანამოპასუხეებად მონაწილეობა ევროპის კავშირის მიმართ შეტანილი საჩივრის განხილვაში.

და ბოლოს, ევროპის კავშირის მიმართ საჩივრის წარდგენისას სამართლებრივი დაცვის შიდა საშუალებების ამოწურვის პრინციპის დაცვის მიზნით, შეთანხმება ითვალისწინებს ევროკავშირის სამართლით გათვალისწინებული პროცედურების ამოწურვის აუცილებლობას (საუბარია ბათილობის თაობაზე აღძრული სარჩელის შესახებ, რომელიც უშუალოდ ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოში შეიტანება, ან, ეროვნული სასამართლოების მეშვეობით, ევროპის კავშირის სამართლის არაპირდაპირ გასაჩივრებაზე). იმ შემთხვევაში, თუკი ევროკავშირი საქმეს უერთდება როგორც თანამოპასუხე, საჩივრის განხილვა შეიძლება შეჩერდეს, რათა ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიეცეს შესაძლებლობა (მსგავსი პროცედურა ევროპის კავშირის სამართალში ჯერჯერობით არ არსებობს), იმსჯელოს და თავისი პოზიცია დააფიქსიროს კავშირის ინსტიტუტების აქტის ან ქმედების კანონიერების საკითხის თაობაზე.<sup>22</sup>

ძალაში შესვლამდე შეთანხმების პროექტს რომ ძალიან რთული პროცედურის გავლა მოუწევდა, ეს თავიდანვე ცხადი იყო. ჯერ ერთი, იგი რატიფიცირებული უნდა ყოფილიყო ევროპის საბჭოს ყველა, ორმოცდაშვიდივე წევრი სახელმწიფოს მიერ. მეორე, ევროპის კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 218-ე მუხლის თანახმად, ეს შეთანხმება მინისტრთა საბჭოს უნდა დაემტკიცებინა, რომელსაც მსგავსი გადაწყვეტილების მიღება ერთხმად და მხოლოდ ევროპის პარლამენტის თანხმობის მიღების შემდეგ შეუძლია. გარდა ამისა, N8 ოქმის მკაცრი ფორმულირებების გათვალისწინებით, ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასთან ევროკავშირის შეერთების პირობებთან შეთანხმების პროექტის შესაბამისობის დადგენის მოთხოვნით ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსადმი მიმართვა სავალდებულო (თუ არა, – გადამწყვეტი) ეტაპი გახდა შეერთების შესახებ შეთანხმების ძალაში შესასვლელად.

შესაბამისად, შეთანხმების პროექტზე მუშაობის დასრულებისთანავე, ევროპის კომისიამ ოფიციალურად მიმართა ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს N8 ოქმის პირობებთან შეთანხმების პროექტის შესაბამისობის თაობაზე დასკვნის მიღების მოთხოვნით. 2014 წლის მაისში სასამართლომ ორდღიანი ღია მოსმენა გამართა, რომლის დროსაც წარდგენილი იქნა ევროპის კავშირის საბჭოსა და ევროპის პარლამენტის პოზიციები, რომლებიც პროექტის მხარდამჭერებად გამოვიდნენ, ასევე ევროპის კავშირის იმ 24 ქვეყნის შეხედულებები, რომლებმაც, ამა თუ იმ ფორმით, მხარი დაუჭირეს პროექტს. ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოში კომისიის მოთხოვნის განხილვისას პროექტს მხარი დაუჭირა ქალბატონმა ჯულიან კოკოტმა, მართლმსაჯულების სასამართლოს ძალზე

22 იხ. შეთანხმების პროექტი, მუხ. 3(6).

ავტორიტეტულმა გენერალურმა ადვოკატმა. 2014 წლის ივნისში მან თავისი დეტალური დასკვნა<sup>23</sup> წარუდგინა მართლმსაჯულების სასამართლოს.

## II. ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს 2/13 დასკვნის უნაღიზი

ევროპის კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 218-ე მუხლის მე-11 პარაგრაფის შესაბამისად, ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს, ევროპის კავშირის ინსტიტუტის ან წევრი სახელმწიფოს მოთხოვნით, შესაძლებლობა აქვს, კავშირის პირველადისამართლის ნორმებთან შესაბამისობაზე შეამოწმოს საერთაშორისო ხელშეკრულება (შეთანხმება), რომლის დადებასაც გეგმავს ევროკავშირი. თავის 2/13 დასკვნაში<sup>24</sup> ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო შეეცადა გაერკვია, შეთანხმება საფრთხის ქვეშ ხომ არ აყენებდა ევროკავშირის სამართლის ძირითად მახასიათებლებს და დაცული იყო თუ არა ის სავალდებულო პირობები, რომლებიც თავად ევროპის კავშირის მიერ იქნა განსაზღვრული კონვენციასთან შესაერთებლად (N8 ოქმით). ამასთან, მართლმსაჯულების სასამართლოს არ დაუწყია შეთანხმების პროექტის პუნქტობრივი ანალიზი. ნაცვლად ამისა, შეთანხმების მოკლედ აღწერისა და დახასიათების შემდეგ, მის მიერ გაანალიზებული იქნა ის შვიდი ძირითადი პრობლემა, რომლებიც შეიძლება წარმოიშვას შეთანხმების ტექსტის ხელმოწერის შემთხვევაში.

თანმიმდევრობით მივყვით ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს არგუმენტების განხილვას.

**1. ევროპის კავშირის სამართლის უზენაესობა.** მართლმსაჯულების სასამართლო თავის ანალიზს იწყებს იმით, რომ ევროპის კავშირის ქმედებებზე კონტროლის უფლებამოსილების გადაცემა გარე სასამართლო ორგანოსთვის (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოსთვის), რომლის გადაწყვეტილებებსაც კავშირისთვის სავალდებულო ხასიათი ექნება, თავისთავად, არ ეწინააღმდეგება ევროპის კავშირის სამართალს. ამ მხრივ, ლოგიკურია, რომ კონვენციის სტრასბურგის სასამართლოსეულ ახსნა-განმარტებას ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსთვის სავალდებულო ხასიათი ექნება. ამასთან, ევროპულ სასამართლოს არ უნდა შეეძლოს, რომ ეჭვქვეშ დააყენოს ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს დასკვნები ევროპის კავშირის სამართლის მოქმედების

23 იხ. Stellungnahme der Generalanwältin Juliane Kokott, Gutachtenverfahren 2/13. vom 13. Juni 2014, ECLI:EU:C:2014:2475.http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=160929&doclang=DE(19/03/2018).

24 იხ. Gutachten 2/13 des Gerichtshofs (Plenum), vom 18. Dezember 2014, ECLI:EU:C:2014:2454.http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=160882&doclang=DE(18/07/2018).

სფეროსთან დაკავშირებით, კერძოდ, რაც დაკავშირებულია იმის განსაზღვრასთან, ეკისრება თუ არა ევროპის კავშირის წევრ სახელმწიფოს კავშირის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის ვალდებულება.

საქმე ისაა, რომ კონვენციის 53-ე მუხლი ევროპის საბჭოს წევრ სახელმწიფოებს შესაძლებლობას აძლევს, დაადგინონ ადამიანის უფლებათა დაცვის უფრო მაღალი სტანდარტები, ვიდრე ეს კონვენციითაა გათვალისწინებული. ამავდროს, „მელონის“ საქმეზე<sup>25</sup> ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილების თანახმად, სახელმწიფოს უფლება არა აქვს, გვერდი აუაროს კავშირის სამართლის აღსრულებას იმ საბაბით, რომ მისი შიდა კანონმდებლობა დაცვის უფრო მაღალ ხარისხს (დონეს) ითვალისწინებს, ვიდრე ევროპის კავშირის ძირითადი უფლებების ქარტია. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მართლმსაჯულების სასამართლო ასკვნის, რომ შეთანხმებაში არ არსებობს სათანადო (სავალდებულო) დებულება, რომელიც დაადგენდა კონვენციის 53-ე მუხლის გამოყენების ფარგლებს.

ფაქტობრივად, მართლმსაჯულების სასამართლო შიშობს, რომ ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებს შესაძლებლობა ექნებათ, კონვენციის 53-ე მუხლი იმისათვის გამოიყენონ, რომ თავი დააღწიონ ევროპის კავშირის სამართლით ნაკისრი თავიანთი ვალდებულებების შესრულებას, რამაც, თავის მხრივ, შეიძლება საფრთხის ქვეშ დააყენოს მისი ძირითადი მახასიათებლები – უზენაესობა და ეფექტურობა.

თუმცა 2/13 დასკვნის ისედაც მცირერიცხოვანი დამცველებიც კი ეთანხმებიან იმ აზრს, რომ ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს შიში ამ პუნქტში დაფუძნებულია კონვენციის 53-ე მუხლის მცდარ (არასწორ) წაკითხვაზე. მიუხედავად იმისა, რომ კონვენციის 53-ე მუხლი სახელმწიფოებს შესაძლებლობას აძლევს, დაადგინონ კონვენციით გათვალისწინებულზე უფრო მაღალი დაცვის სტანდარტები, ამის გაკეთებას მათ არავინ ავალდებულებს. შესაბამისად, ევროპის კავშირს არანაირი დაბრკოლება არ ექმნება, ძირითადი უფლებების ქარტიის მეშვეობით დაადგინოს ადამიანის უფლებათა დაცვის უმაღლესი სტანდარტები. აქ მნიშვნელოვანია მხოლოდ იმის უზრუნველყოფა, რომ, ამასთან, დაცული იქნას კონვენციით დადგენილი მინიმალური სტანდარტები. ამ შემთხვევისთვის ქარტიაში განმტკიცებულია საგანგებო დებულება,<sup>26</sup> რომლის თანახმადაც, ქარტიით გათვალისწინებული იმ უფლებების ახსნა-განმარტება, რომლებიც კონვენციით გარანტირებულ ანალოგიურ უფლებებს შეესაბამება, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის შესაბამისად უნდა განხორციელდეს. აქედან გამომდინარე, კონვენციის 53-ე მუხლი წევრი ქვეყნების მიერ ვერანაირად ვერ იქნება გამოყენებული როგორც ევროკავშირის სამართლის დარღვევის საბაბი, მით უმეტეს, მაშინ, თუკი მოცემულ საკითხთან მიმართებაში ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მკაფიო პრაქტიკა არსებობს.

**2. კეთილსინდისიერი თანამშრომლობისა და ევროკავშირის სამართლის ავტონომიის პრინციპები.** თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცესთან მიმართებაში მართლმსაჯულების სასამართლო აღნიშნავს, რომ, ევროკავშირში მოქმედი

25 იხ. გადაწყვეტილება საქმეზე *Stefano Melloni v. Ministerio Fiscal*, Case C-399/11, Judgment of 26 February 2013.

26 იხ. ევროპის კავშირის ძირითადი უფლებების ქარტია, მუხ. 52 (3).

კეთილსინდისიერი თანამშრომლობის პრინციპის ძალით, წევრ ქვეყანას უფლება არა აქვს, მოსთხოვოს სხვა სახელმწიფოს იმაზე უფრო მაღალი დონის დაცვის უზრუნველყოფა, ვიდრე ეს ევროპის კავშირის სამართლით არის მოთხოვნილი და გათვალისწინებული. ამასთან, არსებობს კავშირის წევრი სახელმწიფოების მიერ ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის პრეზუმფცია. შესაბამისად, თუ არ არსებობს განსაკუთრებული გარემოებები, სახელმწიფოებს უფლება არ აქვთ, შეამოწმონ, დაცული იქნა თუ არა სხვა სახელმწიფოს მიერ ევროპის კავშირის სამართლით გათვალისწინებული ძირითადი უფლებების დაცვის სტანდარტები. წინააღმდეგ შემთხვევაში ეს იქნება მათი მხრიდან კეთილსინდისიერი თანამშრომლობის პრინციპის დარღვევა. მართლმსაჯულების სასამართლოს აზრით, ამ საკითხში შეთანხმება არასაკმარისად ითვალისწინებს კავშირის სამართლის ავტონომიას, რომლებიც სახელმწიფოებისაგან გარკვეული „თამაშის წესების“ დაცვას მოითხოვს. ევროკავშირი კი, დამუფუნებელი ხელშეკრულებებისადმი თანდართული N8 ოქმის შესაბამისად, მზადაა შეუერთდეს კონვენციას მხოლოდ ევროპის კავშირის სამართლის ავტონომიის პატივისცემის პირობით.

წინა პუნქტისაგან განსხვავებით, მოცემულ შემთხვევაში ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო საკვებით რეალურ პრობლემაზე მიუთითებს. მიუხედავად იმისა, რომ მართლმსაჯულების სასამართლო ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკაზე ცალსახად მითითებას არ აკეთებს, საუბარია, სავარაუდოდ, დიდი პალატის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შესახებ საქმეზე „*Tarakhel v. Switzerland*“.<sup>27</sup> იგი ეხებოდა გადაწყვეტილებას ლტოლვილების შვეიცარიიდან იტალიაში გაძევების შესახებ. ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ შვეიცარია კონვენციის მე-3 მუხლის დამრღვევად ცნო, ვინაიდან გაძევების შესახებ გადაწყვეტილება მიღებული იყო იტალიაში ლტოლვილების მიღების პირობების ევროპული კონვენციის სტანდარტებთან შესაბამისობის აუცილებელი შემოწმების გარეშე. თუმცა, როგორც სტრასბურგისა და ლუქსემბურგის სასამართლოების ურთიერთქმედების საკითხების ერთ-ერთი წამყვანი ექსპერტი, ოქსფორდის უნივერსიტეტის პროფესორი ს.დუგლას-სკოტიალინიშნავს, ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მხრიდან ეს არის მცდელობა, განამტკიცოს ავტონომიის პრინციპი ადამიანის უფლებათა დაცვის საზიანოდ.<sup>28</sup> და მართლაც, ევროპის კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 67-ე მუხლის პირველი პარაგრაფის შესაბამისად, „კავშირი ქმნის თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცეს, სადაც პატივს სცემენ ძირითად უფლებებს...“ აქედან გამომდინარე, ურთიერთდობის პრინციპის დიდი მნიშვნელობისა და მიუხედავად, მან საფრთხე არ უნდა შეუქმნას ადამიანის ძირითად უფლებებს, განსაკუთრებით ისეთ მგრძობიარე სფეროში, როგორცაა თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცე და არანაირად არ შეიძლება შეცვალოს ევროპის კავშირის ფუნდამენტური ფასეულობები. ამ მხრივ, მართლმსაჯულების სასამართლოს დასკვნა, ცოტა არ იყოს, ცალმხრივად გამოიყურება. თეორიულად, პოლიტიკური კომპრომისი შეიძლება მოძებნილი იქნას ევროკავშირისადამის წევრ სახელმწიფოებს შორის, როდესაც კავშირი სახელმწიფოსაგან ურთიერთდობის პრინციპის

27 იხ. Application N29217/12, *Tarakhel v. Switzerland*, Judgment of 4 November 2014.

28 იხ. Sionaidh Douglas-Scott, „Opinion 2/13 and the ‘Elephant in the Room’: A Response to Daniel Halberstam“, *Verfassungsblog ON MATTERS CONSTITUTIONAL*, entry posted March 13, 2015, <http://www.verfassungsblog.de/opinion-213-and-the-elephant-in-the-room-a-response-to-daniel-halberstam/> (18/07/2018).

განუხრელ დაცვას მოითხოვს, თუკი სანაცვლოდ სახელმწიფოები მიიღებენ იმის გარანტიას, რომ საჩივრის შემთხვევაში ევროპის კავშირი ჩაერთვება პროცესში როგორც თანამოპასუხე და თავის წილ პასუხისმგებლობას აიღებს საკუთარ თავზე შესაძლო დარღვევისთვის. ამავდროს, ეს ხელს შეუწყობს ევროკავშირს, უფრო საფუძვლიანი კონტროლი განახორციელოს წევრი ქვეყნების მიერ თავიანთი ვალდებულებების შესრულებაზე. ამ მხრივ, განსაკუთრებით თვალსაჩინოა იტალიისა და საბერძნეთის მაგალითები, რომლებიც მოუმზადებელნი აღმოჩნდნენ ხმელთაშუა ზღვის მეშვეობით ლტოლვილების მასიური შემოსვლისთვის.

**3. ევროპული კონვენციის ოქმი N16.** თავის დასკვნაში ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო მიუთითებს ასევე იმ შესაძლო პრობლემებზეც, რომლებიც დაკავშირებულია ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის N16 ოქმის ძალაში შესვლასთან. ოქმი ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოების უმეტესს სასამართლოებს შესაძლებლობას აძლევს, მოითხოვონ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოსაგან საკონსულტაციო დასკვნების მიღება კონვენციითა და მისი ოქმებით გარანტირებული უფლებების ინტერპრეტაციისა და გამოყენების საკითხებზე – ამ სასამართლოებისა და ტრიბუნალების მიერ ეროვნულ დონეზე განსახილველი საქმეების კონტექსტში.

არსებობს რისკი იმისა, რომ წევრი სახელმწიფოების უმეტესმა სასამართლოებმა ეს მექანიზმი ამჯობინონ ევროპის კავშირის სამართლით გათვალისწინებულ პრეიუდიციულ პროცედურას, როდესაც ევროკავშირის სამართლის ახსნა-განმარტების ან ევროპის კავშირის ინსტიტუტების აქტთა კანონიერების საკითხების თაობაზე მათ შეუძლიათ (ხოლო ზოგიერთ შემთხვევაში სულაც ვალდებული არიან) ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიმართონ (ძირითადი განსხვავება ამ ორ მექანიზმს შორის ისაა, რომ მართლმსაჯულების სასამართლოს გადაწყვეტილებას ეროვნული სასამართლოებისთვის სავალდებულო ხასიათი გააჩნია). ამ შემთხვევაში ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, შეთანხმების პროექტის პირობების შესაბამისად, ვალდებული იქნებოდა, შეეჩერებინა განხილვა და შესაძლებლობა მიეცა ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსთვის, წინასწარ დაეფიქსირებინა (გამოეხატა) თავისი პოზიცია. თუმცა, როგორც მართლმსაჯულების სასამართლო დასკვნის 198-ე პუნქტში მიუთითებს, წევრი სახელმწიფოების სასამართლოებს, ზემოაღნიშნულის წყალობით, მაინც ექნებათ შესაძლებლობა, გვერდი აუარონ კავშირის სამართლისთვის ესოდენ მნიშვნელოვან პრეიუდიციულ პროცედურას.

როგორც შეთანხმების პროექტის თაობაზე თავის დასკვნაში სამართლიანად შენიშნავს გენერალური ადვოკატი კოკოტი, ამ პრობლემას გააჩნია საკმაოდ ნათელი და მკაფიო გადაწყვეტა და იგი, საკუთრივ, დამფუძნებელი ხელშეკრულებების, კერძოდ კი, ევროპის კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 267-ე მუხლის მე-3 წინადადების ტექსტშია მოცემული. ეს უკანასკნელი ითვალისწინებს წევრ სახელმწიფოთა უმეტესი სასამართლოების ვალდებულებას, პრეიუდიციული მოთხოვნით მიმართონ ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს, თუკი ისინი ევროკავშირის სამართლის ახსნა-განმარტების საკითხებს აწყდებიან. იქიდან გამომდინარე, რომ ევროპის კავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებების დებულებებს უპირატესი იურიდიული ძალა გააჩნიათ ეროვნულ სამართალთან და ევროპის კავშირის წევრი ქვეყნების მიერ დადებულ საერთაშორისო შეთანხმებებთან (მათ შორის ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის ჩათვლით)

მიმართებაში, სასამართლოთა ნებისმიერი მცდელობა, გვერდი აუარონ 267-ე მუხლს, დამფუძნებელი ხელშეკრულების დარღვევა იქნება.<sup>29</sup> ამ მხრივ, ალბათ, სავსებით საკმარისი იქნებოდა, მართლმსაჯულების სასამართლოს უბრალოდ მკაფიოდ აღენიშნა ეს მომენტი თავის დასკვნაში, ისე, რომ არ მოეთხოვა ცვლილებების შეტანა შეთანხმების ტექსტში. აქვე ისიც ნიშანდობლივი და საგულისხმოა, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის N16 ოქმის ძალაში შესვლა (რაც 2010 წლის 1 ივნისს განხორციელდა) მსგავს პრობლემას ისედაც ყველა ვარიანტში, თავისთავად წარმოშობს, მიუხედავად იმისა, შეუერთდება თუ არა ევროპის კავშირი ევროპულ კონვენციას.

**4. ევროპის კავშირის მონოპოლია და დავების გადაწყვეტაზე.** ევროკავშირის სამართლის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მახასიათებელს წარმოადგენს ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მონოპოლია, გადაწყვეტოს წევრ სახელმწიფოებს შორის წამოჭრილი და ევროპის კავშირის სამართალთან დაკავშირებული ნებისმიერი დავა. ევროპის კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 344-ე მუხლის თანახმად, წევრი სახელმწიფოები ვალდებული არიან, რომ დავები დამფუძნებელი ხელშეკრულებების ახსნა-განმარტების ან გამოყენების თაობაზე მოაგვარონ უშუალოდ მათში გათვალისწინებული და არა სხვა საშუალებებით. ეს მონოპოლია ევროპის გაერთიანებების სასამართლომ დაადასტურა *MOX-ის საქმეზე*<sup>30</sup> მიღებულ გადაწყვეტილებაში, რომლითაც მან ირლანდია კეთილსინდისიერი თანამშრომლობის დამრღვევად ცნო. როგორც სასამართლო აღნიშნავს, იმდენად, რამდენადაც კონვენციის 33-ე მუხლი ევროპის საბჭოს წევრ ქვეყნებს სახელმწიფოთაშორისი საჩივრის წარდგენის შესაძლებლობას ანიჭებს, ევროპის კავშირის შეერთება ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციასთან ევროკავშირის სახელმწიფოს ხელს უხსნის, ევროპის კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 344-ე მუხლისთვის გვერდის ავლით, წარადგინოს მსგავსი საჩივარი ან თავად ევროკავშირის, ან კიდევ ევროპის კავშირის სხვა წევრი სახელმწიფოს წინააღმდეგ.

როგორც N16 ოქმის შემთხვევაში, ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო აქაც ჰიპოთეტურ პრობლემაზე მიუთითებს, რადგან მიუხედავად იმისა, რომ შეთანხმების პროექტი, მართალია, სპეციალურად არ კრძალავს სახელმწიფოთაშორისი საჩივრის წარდგენას, იგი არც ევროპის კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 344-ე მუხლის გამოყენებას უშლის ხელს. როგორც გენერალური ადვოკატი აღნიშნავს, ევროპის კავშირის წევრი ქვეყნის მიერ კეთილსინდისიერი თანამშრომლობის ვალდებულებისა და ევროპის კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 344-ე მუხლის დარღვევის შემთხვევაში, ევროპის კომისიას ყველა საჭირო და აუცილებელი ზომა/საშუალება (სარჩელი ვალდებულების შეუსრულებლობის თაობაზე და წინასწარი პოლიტიკური პროცედურა) გააჩნია თავის განკარგულებაში საიმისოდ, რომ შეაჩეროს ეს დარღვევა და პასუხი აგებინოს დამრღვევ სახელმწიფოს. შესაბამისად, შეთანხმების ტექსტში რაიმე დამატებითი ცვლილების შეტანის საჭიროება არ არსებობს.<sup>31</sup>

29 იხ. გენერალური ადვოკატის ჯულიან კოკოტის დასკვნის 141-ე პუნქტი, ECLI:EU:C:2014:2475.

30 იხ. გადაწყვეტილება საქმეზე C-459/03, Commission v. Ireland, Judgment of 30 May 2006.

31 იხ. გენერალური ადვოკატის ჯულიან კოკოტის დასკვნის 118-ე პუნქტი, ECLI:EU:C:2014:2475.

**5. ევროპის კავშირის ან წევრი სახელმწიფოს თანამოქალაქებზე მონაწილეობის მექანიზმი.**

ევროპულ კონვენციასთან ევროკავშირის შეერთებას ბოლო უნდა მოელო სიტუაციისათვის, როდესაც მხოლოდ წევრ სახელმწიფოებს ეკისრებათ პასუხისმგებლობა ევროპის კავშირის სამართლის დებულებების იმპლემენტაციის პროცესში კონვენციის დარღვევისთვის. შეთანხმება ითვალისწინებს, რომ სახელმწიფოს წინააღმდეგ წარდგენილ საჩივართან მიმართებაში ევროკავშირს შესაძლებლობა ექნება, თანამოქალაქებზე ჩაერთოს პროცესში. ანალოგიური შესაძლებლობაა გათვალისწინებული სახელმწიფოებისთვისაც, თუკი საჩივარი ევროპის კავშირის მიმართაა შეტანილი. მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ გამოვლენილი მთავარი პრობლემა იმაში მდგომარეობს, რომ ასეთი ჩართვა, შეთანხმების თანახმად, არ არის ავტომატური, რადგან იგი, დასაბუთებულობისა თუ მიზანშეწონილობის კუთხით, ევროპული სასამართლოს წინასწარ კონტროლს ექვემდებარება. ფაქტობრივად, ეს შექმნის ისეთ სიტუაციას, როდესაც ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო დაიწყებს მსჯელობას კავშირის წევრ სახელმწიფოებსა და ინსტიტუტებს შორის კომპეტენციათა განაწილების საკითხზე, რაც ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ექსკლუზიურ პრეროგატივას წარმოადგენს.

ამ პუნქტთან მიმართებაში მართლმსაჯულების სასამართლოს არგუმენტი საკმაოდ თანმიმდევრულად და დამაჯერებლად გამოიყურება, ვინაიდან არსებობს რისკი, რომ ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებამ გავლენა იქონიოს კავშირის შიგნით კომპეტენციის განაწილებაზე. მიგვაჩნია, რომ ამ პრობლემის გადაჭრის ყველაზე ოპტიმალური ვარიანტი შეთანხმების ტექსტში შესაბამისი ცვლილებების შეტანა და პროცესში თანამოქალაქებზე ჩართვისათვის ავტომატური ხასიათის მინიჭებაა. ამ პროცედურის ბოროტად გამოყენების რისკი ძალიან შეზღუდულია: პროცესში მონაწილე მესამე პირებისგან განსხვავებით, თანამოქალაქებებს არა მარტო ხარჯები ეკისრებათ, არამედ იმის რისკიც, რომ მათ, შესაძლოა, მსხვერპლთათვის კომპენსაციის სახით მნიშვნელოვანი თანხების იძულებითი გადახდა მოუწიოთ. კიდევ ერთ ვარიანტად შეიძლება განხილული იქნას ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მოსაზრების სავალდებულო წესით მოთხოვნა პროცესში თანამოქალაქებების მონაწილეობასთან დაკავშირებით. ეს პროცედურა იქნებოდა სუბსიდიარობის პრინციპის გამოხატულება და ხელს შეუწყობდა მართლმსაჯულების სასამართლოსა და ევროპულ სასამართლოს შორის ნდობის განმტკიცებას.<sup>32</sup>

**6. ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს წინასწარი ჩართულობის მექანიზმი.**

როგორც ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო აღნიშნავს, წინასწარი ჩართულობის მექანიზმი (პროცედურა)<sup>33</sup> საშუალებას იძლევა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ შეჩერებული იქნას საჩივრის განხილვა, რათა ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიეცეს შესაძლებლობა, გამოხატოს თავისი აზრი ევროკავშირის სამართლებრივი აქტის ნამდვილობასთან დაკავშირებით. თუმცა მსგავსი შესაძლებლობა არ არის გათვალისწინებული იმ შემთხვევაში, როდესაც

32 იხ. Кирилл Энтин, „Присоединение Европейского Союза к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод: анализ Заключения Суда ЕС 2/13“, Сравнительное конституционное обозрение, N3 (106) (2015): 88.  
33 გერმ.: Das Verfahren der Vorabbeurteilung; ინგლ.: The procedure for the prior involvement.

სტრასბურგის სასამართლოს მიერ განიხილება სამართლებრივი აქტის ახსნა-განმარტების (და არა ნამდვილობის) საკითხი.

ასეთი პრეტენზიის კომენტირება, ცოტა არ იყოს, რთულია, მით უმეტეს, იმ ფონზე, როდესაც შეთანხმების პროექტს დართული ჰქონდა ოფიციალური კომენტარი, რომელიც ამ პუნქტს განმარტავდა.

როგორც პროფესორი ჟაკე აღნიშნავს, საუბარია წმინდა ტექნიკურ მომენტზე, რომელიც ადვილად შეიძლება გასწორდეს თავად შეთანხმების ტექსტში,<sup>34</sup> ან ამ პუნქტის ახსნა-განმარტების შესახებ ევროკავშირისა და ევროპის საბჭოს ერთობლივი განცხადების გზით, როგორც ამას *პიტერ იან კუიპერი* გვთავაზობს.<sup>35</sup> ნებისმიერ შემთხვევაში, ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს არანაირი აუცილებლობა არ გააჩნდა, რომ მსგავსი „ბუნდოვანება“ ევროპის კავშირის სამართალთან შეთანხმების პროექტის შეუსაბამობის სასარგებლო არგუმენტად გამოეყენებინა.

**7. საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის სფერო.** ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ გადაწყვიტა, ყველაზე მთავარი პრობლემა ბოლოსთვის მოეტოვებინა. შეთანხმებისადმი მის ერთ-ერთ მთავარ პრეტენზიად ის ფაქტი იქცა, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს კონტროლიდან არ იყო ამოღებული საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის (სსუპ) სფერო. მიუხედავად იმისა, რომ ლისაბონის ხელშეკრულების მიერ ლიკვიდირებული იქნა სამ „საყრდენად“ ფორმალური დაყოფა, სსუპ დღემდე ინარჩუნებს მთელ რიგ უნიკალურ მახასიათებლებს. პირველ რიგში, ზენაციონალური ინსტიტუტების (კომისია, პარლამენტი და ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო) როლი მინიმუმამდეა დაყვანილი; წინა პლანზე სახელმწიფოთაშორისი ინსტიტუტები არიან წამოწეულნი. განსხვავებულია გადაწყვეტილების მიღების მექანიზმებიც: ყველა გადაწყვეტილება არსებითად ერთხმიანობის პრინციპის საფუძველზე მიიღება. ამ სფეროს მიმართ არ ვრცელდება ასევე ევროპის კავშირის სამართლის ბევრი მახასიათებელი, მაგალითად, პირდაპირი მოქმედების პრინციპი.

ეს სფერო, ფაქტობრივად, გასულია ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს კონტროლიდან. ამ წესიდან მხოლოდ ორი გამონაკლისი არსებობს. პირველი ის, რომ მართლმსაჯულების სასამართლოს უფლება აქვს შეამოწმოს, მისაღები სამართლებრივი აქტი ნამდვილად განეკუთვნება თუ არა სსუპ-ის სფეროს. მეორე, ის აღჭურვილია ევროკავშირის მიერ კერძო პირების მიმართ დაკისრებული სანქციების კანონიერების კონტროლის უფლებამოსილებით. ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ლოგიკა მარტივია: მისი საკუთარი იურისდიქცია სსუპ-ის სფეროში შეზღუდულია. შესაბამისად, გარე სასამართლო ორგანო (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო) აღჭურვილი იქნება უფლებით, იმსჯელოს ევროპის კავშირის მიერ მისაღებ მთელ რიგ სამართლებრივ აქტებთან დაკავშირებით, მართლმსაჯულების სასამართლოს მხრიდან ამ აქტების კანონიერების

34 იხ. Jean Paul Jacqué, „Non la Convention des droits de l’homme?“, Droit de l’Union européenne. <http://www.droit-union-europeenne.be/412337458> (30/06/2018).

35 იხ. Kuijper P.J., „Reaction to Leonard Besselink’s ACELG Blog“, The BlogactivBlog, entry posted January 6, 2015, <http://acelg.blogactiv.eu/2015/01/06/reaction-to-leonard-besselinks%E2%80%99s-acelg-blog/> (21/07/2018).



წინასწარი კონტროლის შესაძლებლობის გარეშე. ასეთი სიტუაცია, ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს აზრით, საფრთხეს უქმნის სსუპ-ის სფეროს უნიკალურ მახასიათებლებს.<sup>36</sup>

ამასთან დაკავშირებით გენერალური ადვოკატი კოკოტი თავის დასკვნაში პირდაპირ მიუთითებდა: ის გარემოება, რომ ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს სსუპ-ის სფეროში ევროკავშირის ქმედებების კონტროლის უფლებამოსილება არ გააჩნია, არ წარმოადგენს დაბრკოლებას, რადგანაც მისი კომპენსირება ხდება იმით, რომ შესაბამისი უფლებამოსილებები ეროვნულ სასამართლოებს აქვთ.<sup>37</sup>

და, მართლაც, ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს შეზღუდული იურისდიქციის პრობლემა – ეს ევროკავშირის შიდა პრობლემაა და არამც და არამც ევროპის კავშირსა და ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს შორის ურთიერთობისა. ფაქტობრივად, არ არსებობს არანაირი წინაღობა ამ სფეროში მიღებული გადაწყვეტილებების მიმართ ევროპული სასამართლოს მიერ კონტროლის განხორციელებასთან დაკავშირებით, როგორც ეს იყო, მაგალითად, საქმეში „Bosphorus Airways v. Ireland“,<sup>38</sup> როდესაც ირლანდიამ დააპატიმრა თურქეთის ავიაკომპანიის მიერ იუგოსლავური ფირმისგან იჯარით აღებული საჰაეროხომალდი. ირლანდიამაშინ მოქმედებდა სსუპ-ის სფეროში ევროკავშირის რეგლამენტის შესაბამისად, რომელიც იუგოსლავიის მიმართ გაეროს უშიშროების საბჭოს რეზოლუციის იმპლემენტაციას შეეხებოდა. ევროპულმა სასამართლომ მაშინ აღნიშნა, რომ სახელმწიფოს მიერ თავისი უფლებამოსილებების გარკვეული ნაწილის გადაცემა ზენაციონალურ დონეზე სულაც არ ათავისუფლებს მას კონვენციის ფარგლებში ნაკისრი ვალდებულებებისაგან.

შესაბამისად, ევროპულ სასამართლოს, შეერთების შესახებ შეთანხმების გარეშე, სრული შესაძლებლობა აქვს, განახორციელოს ევროპის კავშირის მიერ სსუპ-ის სფეროში მიღებული აქტების კონტროლი. ამასთან, პასუხისმგებლობა სახელმწიფოებს დაეკისრება, რაც მათ აშკარად არასახარბიელო მდგომარეობაში ჩააყენებს: მათ მოუწევთ დაარღვიონ ან კავშირის კანონმდებლობა, ან ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია. ამ თვალსაზრისით, ევროპულ კონვენციასთან ევროპის კავშირის შეერთების შესახებ შეთანხმების ტექსტი არათუ აუარესებს ევროპის კავშირის პოზიციას, არამედ, პირიქით, შესაძლებლობას აძლევს ევროკავშირის წარმომადგენელს, დაიცვას ევროპის კავშირის ინსტიტუტების პოზიცია სტრასბურგის სასამართლოს წინაშე, რითაც ზრდის ევროკავშირისთვის ხელსაყრელი შედეგების დადგომის შანსს.

შედეგად, სასამართლოს არგუმენტაცია ამ პუნქტთან მიმართებაში, გარკვეულწილად, ერთგვარი პოლიტიკური „შანტაჟის“ შემცველია: შეერთების აუცილებელ პირობად მართლმსაჯულების სასამართლო საკუთარი უფლებამოსილებების არსებით გაფართოებას

36 ამასთან, აღსანიშნავია, რომ სწორედ ამ სფეროში შედის ევროპის კავშირის ყველა ის აქტი, რომელიც სულ უფრო მზარდ კრიტიკას იწვევს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მხრიდან – ევროპული დაპატიმრების ორდერი, თავშესაფრის მინიჭების პრაქტიკა, არალეგალური მიგრაციის საკითხები. (ავტ. შენიშვნა)

37 იხ. გენერალური ადვოკატის ჯულიან კოკოტის დასკვნის 96-ე – 103-ე პუნქტები, ECLI:EU:C:2014:2475.

38 იხ. Application N45036/98, Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim (Bosphorus Airways) v. Ireland, Judgment of 30 June 2005, ECHR 2005-VI.

აყენებს. სხვა ვარიანტი, კერძოდ, ევროპის საბჭოს თანხმობა ევროპული სასამართლოს კონტროლიდან სსუპ-ის სფეროს ამოღებაზე, სრულიად არარეალურად გამოიყურება. მოლაპარაკებათა მსვლელობისას ევროპის კომისიის წარმომადგენლები უკვე შეეცადნენ ამ ვარიანტის განხილვას, თუმცა ევროპის საბჭოს მხრიდან მკაცრი უარი მიიღეს.

### III. დასკვნა

2014 წლის 18 დეკემბერს გამოცხადებული დასკვნა უკიდურესად არასასიამოვნო საახალწლო სიურპრიზი აღმოჩნდა როგორც თავად ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოსთვის, ისე თვით ევროპის კომისიისა და ევროკავშირის იმ 24 წევრი ქვეყნისთვის, რომლებიც ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოში მოსმენების დროს მხარს უჭერდნენ შეთანხმების პროექტს.

მართლმსაჯულების სასამართლოს დასკვნა 2/13 ძალიან მძიმე შთაბეჭდილებას ტოვებს. თავისი სტრუქტურითა და ტონალობით იგი უფრო საბრალოდ აქტს წააგავს, ვიდრე სასამართლო გადაწყვეტილებას. გასაოცარია ის ფაქტი, რომ ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ევროპულ კონვენციასთან შეერთების შესახებ შეთანხმების პროექტის შესაბამისობის ანალიზს მაქსიმალური სიმკაცრით უდგება, პუნქტობრივად, ერთმანეთის მიყოლებით ავლენს რა ყველა შესაძლო პრობლემას. ის გარემოება, რომ ბევრი ამ პრობლემის მოგვარება შესაძლებელი იყო არა შეთანხმების ტექსტის მოდიფიკაციის გზით, არამედ თვითონ კავშირის სამართალში არსებული მექანიზმების გამოყენების შედეგად, მართლმსაჯულების სასამართლომ არ გაითვალისწინა.

ამგვარად, მართლმსაჯულების სასამართლო თვალს ხუჭავს შეერთების შესახებ შეთანხმების ძირითად განმასხვავებელ თავისებურებაზე, – იმაზე, რომ კონვენციასთან შეერთება – ეს ევროპის კავშირის მხოლოდ სურვილი კი არა, იურიდიული ვალდებულებაა, რომელიც ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების „ლისაბონისეული“ რედაქციის მე-6 მუხლის მე-2 პარაგრაფშია დაფიქსირებული და, აქედან გამომდინარე, პირველადი სამართლის ნორმას წარმოადგენს. ამასთან, დასკვნა ნათლად ცხადყოფს ევროპის კავშირის ინსტიტუტების განსხვავებულ მიდგომას აღნიშნული მუხლისადმი. ევროკავშირის კომისიისთვის ამ მუხლში პირველ ადგილზე სწორედ შეერთების ვალდებულება დგას, ხოლო მართლმსაჯულების სასამართლოსთვის კი, პირიქით, თავისთავად შეერთება სულაც არაა თვითმიზანი, მისთვის მთავარი ევროპის კავშირის მართლწესრიგის თავისებურებების შენარჩუნებაა. და თუკი ამ თავისებურებების შენარჩუნება ვერ ხერხდება, სასამართლოს აზრით, კონვენციასთან შეერთების საკითხი დღის წესრიგიდან უნდა მოიხსნას.

ეჭვგარეშეა, რომ კონვენციასთან შეერთებამ არანაირი საფრთხე არ უნდა შეუქმნას კავშირის სამართლის განსაკუთრებულ თავისებურებებს, რის თაობაზეც გაკეთდა კიდევ სპეციალური

დათქმა დამფუძნებელი ხელშეკრულებებისადმი თანდართულ N8 ოქმში. თუმცა, როგორც სამართლიანად აღნიშნავს თომას შტრაინცი,<sup>39</sup> ამ საკონსტიტუციო სასამართლოს ამოცანა ისაა, რომ ისეთ სიტუაციაში, როდესაც იგი კონსტიტუციური ხასიათის კონკურირებად ნორმებს (მოცემულ შემთხვევაში – კონვენციასთან შეერთების ვალდებულება და „ევროპის კავშირისა და ევროპის კავშირის სამართლის განსაკუთრებული თვისებების“ დაცვის აუცილებლობა) აწყდება, იპოვოს სამართლებრივი გადაწყვეტა, რომლითაც ორივე დებულების მაქსიმალურად დაცვა იქნება შესაძლებელი. ამ თვალსაზრისით, მართლმსაჯულების სასამართლოს 2/13 დასკვნა უჩვეულოდ ცალმხრივად გამოიყურება. ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო მაქსიმალურად ფართო ინტერპრეტაციას აძლევს ევროკავშირის სამართლის განსაკუთრებულ თვისებებს, ისეთებს, როგორებიცაა, მაგალითად, ავტონომიის პრინციპი და ამ ყველაფერს აკეთებს შეერთების ვალდებულების საზიანოდ და კომპრომისული გადაწყვეტილების პოვნის ყოველგვარი მცდელობის გარეშე.

გენერალური ადვოკატი ჯულიან კოკოტი კი, პირიქით, შეთანხმების დებულებებს თავის დასკვნაში დამფუძნებელი ხელშეკრულებების ტექსტთან მაქსიმალურად შესაბამისად განმარტავს, ითვალისწინებს რა არა მარტო მათ „სიტყვასიტყვით მნიშვნელობას“, არამედ ასევე მისი ავტორების განზრახვასაც. შედეგად, მიუხედავად იმისა, რომ ისიც ავლენს შესაბამისობის კუთხით ზოგიერთ პრობლემას, ეს პრობლემები არ არის პრინციპული ხასიათის და მათი აღმოფხვრა შედარებით ადვილად შესაძლებელი. ეს ყველაფერი შესაძლებლობას აძლევს ქალბატონ კოკოტს, დაასკვნას, რომ შეთანხმება, თუმცა კი რიგი დათქმებით, მაგრამ, მთლიანობაში, შეესაბამება კავშირის სამართალს.

შიდლერა ითქვას, რომ ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს უარყოფითი დასკვნა, ძირითადად, ორი მნიშვნელოვანი მომენტით (თუ გარემოებით) იყო განპირობებული:

პირველი, სასამართლო შიშობს, რომ ევროკავშირის კონვენციასთან შეერთება საფრთხეს წარმოადგენს ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს დამოუკიდებლობისთვის. ასეთი ვარაუდი ეფუძნება იმ ფაქტს, რომ, კონვენციასთან შეერთების შემდეგ, ევროკავშირი, კონვენციის მონაწილე სხვა სახელმწიფოების თანაბრად, ერთ საფეხურზე იქნება დაყენებული და მისი სამართლებრივი აქტები, ყველა შიდა ინსტანციის (კავშირის ფარგლებში კი ბოლო შიდა ინსტანცია მართლმსაჯულების სასამართლოა) გავლის (ამოწურვის) შემდეგ, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს განსჯადი გახდება. ასეთ შემთხვევაში ამ ორი სასამართლოს ურთიერთქმედება და დამოკიდებულება მკვეთრად გამოხატულ სუბორდინაციაში გადავა. მიუხედავად იმისა, რომ, მთელი თავისი არსებობის განმავლობაში, კონვენცია არ იცავს ეკონომიკურ და სოციალურ უფლებებს (ანუ უფლებებს, რომლებიც კავშირის ფუნქციონირების ბირთვს შეადგენს და რომელთა დარღვევაც ევროპის კავშირის მხრიდან ყველაზე მეტად სავარაუდოა) და რომ, აღნიშნულის გათვალისწინებით, შეერთების შემთხვევაში, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს იურისდიქციაში ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ განსახილველი საქმეების მხოლოდ ძალიან მცირე ნაწილი (ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის საკითხებთან

39 იხ. Thomas Streinz, *The Autonomy Paradox*, Verfassungsblog ON MATTERS CONSTITUTIONAL, entry posted March 15, 2015, [https://verfassungsblog.de/the-autonomy-paradox/\(21/07/2018\)](https://verfassungsblog.de/the-autonomy-paradox/(21/07/2018)).

დაკავშირებული საქმეები) გადავა, ერთი რამ ცხადზე უცხადესია: ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო მოცემულ ეტაპზე არ აღმოჩნდა მზად (შესაბამისად, არც სურვილი აღმოჩნდა), საკუთარი თავი სხვა სასამართლოს (ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს) იურისდიქციასა და გარე კონტროლს დაუქვემდებაროს, რაც, გარკვეულწილად, „შიდა პრობლემების ექსტერნალიზაციას“<sup>40</sup> გამოიწვევს. ამგვარ პოზიციას კარგად ესადაგება ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ყოფილი გენერალური ადვოკატის ა. ტოტის ყველაზე ხშირად ციტირებული მოსაზრება იმის თაობაზე, რომ „არ არსებობს არანაირი თეორიული თუ პრაქტიკული დასაბუთება ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს გადასაცემად სხვა სასამართლოს იურისდიქციის ქვეშ, რომელიც შეიძლება (და უნდა) განხილული იქნას მხოლოდ როგორც თანასწორი და არა როგორც მაღლა მდგომი და რომელიც, ამავე დროს, სულ უფრო კლებადი რაოდენობის ევროპის კავშირის არაწევრ სახელმწიფოებს წარმოადგენს.“<sup>41</sup>

მეორე, იმ დონის დაცვისა და კონტროლის პირობებში, რომელიც დღეისათვის ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ ხორციელდება, ასევე იმ მნიშვნელობის გათვალისწინებით, რასაც ევროკავშირი ადამიანის უფლებათა დაცვას ანიჭებს, ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში განცდილი ნებისმიერი მარცხი მის მიერ ძალიან მტკივნეულად იქნება აღქმული, რადგანაც ეს საფრთხის შექმნის რისკის შემცველი იქნება ევროპის კავშირის იმიჯისთვის ამ სფეროში. შესაბამისად, ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოზე ძალზე მნიშვნელოვანი ზეწოლა განხორციელდება და ბევრ სფეროში, მათ შორის კონკურენციის კანონმდებლობის ჩათვლით, მას საკუთარი მიდგომის არსებითად შეცვლა მოუწევს.<sup>42</sup>

როგორც წესი, ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს დასკვნა სავალდებულოა კავშირის სხვა ინსტიტუტებისათვის. შესაბამისად, ევროპის კომისიას მალევე მოუწევს დაუბრუნდეს მოლაპარაკებების მაგიდას წინადადებების პაკეტით, რომელშიც გათვალისწინებული იქნება მართლმსაჯულების სასამართლოს სურვილები. საინტერესოა, რა პოზიციას დაიჭერენ ევროპის საბჭოს დანარჩენი წევრი სახელმწიფოები. ერთი რამ ამთავითვე ცხადია: თუკი წინასწარი მონაწილეობის მექანიზმებთან მიმართებაში დაზუსტებების შეტანა და კავშირის თანამოქალაქებზე ჩართვასთან მიმართებაში დათმობა არანაირად არ ეწინააღმდეგება ევროპის საბჭოს დანარჩენი წევრი სახელმწიფოების ინტერესებს, დათმობები სხვა ნებისმიერ პუნქტთან მიმართებაში ევროკავშირის აშკარად პრივილეგირებულ მდგომარეობაში ჩააყენებს (განსაკუთრებით ეს სტრასბურგის სასამართლოს კონტროლიდან ევროპის კავშირის ინსტიტუტების მიერ სსუპ-ის სფეროში მიღებული აქტების ამოღების დაშვების საკითხს ეხება). გასათვალისწინებელია, რომ შეერთებით სწორედ ევროპის კავშირია დაინტერესებული და არა ევროპის საბჭო. ამ მხრივ, მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ

40 იხ. Florian A. Zeitner, *Die Zukunft der Menschenrechte in der Europäischen Union – EMRK-Beitritt der EU (vorerst) gescheitert!?*. Der Bevollmächtigte des Rates – Büro Brüssel, Europa-Informationen N148, <https://www.ekd.de/bevollmaechtigter/bruessel/newsletter/99139.htm> (19/07/2018).

41 იხ. Toth A.G., *The European Union and Human Rights: the Way Forward*. Common Market Law Review, Vol.34, N3 (1997): 491–529.

42 იხ. Энтин К.В., *Присоединении Евросоюза к ЕКПЧ*, Московский журнал международного права, N3 (87) (2012 июль-сентябрь): 115.

განსაზღვრული პრობლემების გადაჭრის ყველაზე რეალისტურ ვარიანტს წარმოადგენს არა გამონაკლისების შეტანა შეთანხმების პროექტის ტექსტში, არამედ, ამის ნაცვლად, დამფუძნებელი ხელშეკრულებების გადასინჯვა, ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს კომპეტენციის გაფართოებისა და დამფუძნებელი ხელშეკრულებებისადმი თანდართულ N8 ოქმში დაზუსტებების შეტანის ჩათვლით. იქიდან გამომდინარე, რომ უახლოეს მომავალში ევროკავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებების გადასინჯვა დაგეგმილი არ არის, კონვენციასთან ევროპის კავშირის შეერთების საკითხი, შეიძლება ითქვას, რომ განუსაზღვრელი ვადით გადაიდო.

## ბიბლიოგრაფია

- 1) პაპავა, ირაკლი. *ევროპის კავშირის ფუნქციონირების სამართლებრივი საფუძვლები: საბაზისო აქტები და კომენტარები*. თბილისი, 2017.
- 2) პაპავა, ირაკლი. *ევროკავშირი და ადამიანის უფლებები*. ევროპისმცოდნეობის ქართული ჟურნალი, N1 (2015): 122-150.
- 3) Zeitner, Florian A. *Die Zukunft der Menschenrechte in der Europäischen Union – EMRK-Beitritt der EU (vorerst) gescheitert!?* Der Bevollmächtigte des Rates – Büro Brüssel, Europa-Informationen N148. <https://www.ekd.de/bevollmaechtigter/bruessel/newsletter/99139.htm> (19/07/2018).
- 4) Búrca, G. de. *The Road Not Taken: The EU as a Global Human Rights Actor*. American Journal of international law, Vol.105. N4 (2011):649-693.
- 5) Toth, A.G. *The European Union and Human Rights: the Way Forward*. Common Market Law Review, Vol.34, N3 (1997): 491–529.
- 6) Jacqué, Jean Paul. *Non la Convention des droits de l’homme? Droit de l’Union européenne*. <http://www.droit-union-europeenne.be/412337458> (30/06/2018).
- 7) Douglas-Scott, Sionaidh. *Opinion 2/13 and the “Elephant in the Room”: A Response to Daniel Halberstam*. Verfassungsblog ON MATTERS CONSTITUTIONAL, entry posted March 13, 2015. <http://www.verfassungsblog.de/opinion-213-and-the-elephant-in-the-room-a-response-to-daniel-halberstam/> (18/07/2018).
- 8) Kuijper, P.J. *Reaction to Leonard Besselink’s ACELG Blog*. The BlogactivBlog, entry posted January 6, 2015. <http://acelg.blogactiv.eu/2015/01/06/reaction-to-leonard-besselinks%E2%80%99s-acelg-blog/> (21/07/2018).

- 9) Streinz, Thomas. *The Autonomy Paradox*. Verfassungsblog ON MATTERS CONSTITUTIONAL, entry posted March 15, 2015. [https://verfassungsblog.de/the-autonomy-paradox/\(21/07/2018\)](https://verfassungsblog.de/the-autonomy-paradox/(21/07/2018)).
- 10) Воскресенская, Л. А. *Проблемы присоединения Европейского Союза к Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод*. Международное публичное и частное право, N3 (60) (2011): 2-4.
- 11) Исполинов, Алексей. *Суд Европейского Союза против присоединения ЕС к Европейской Конвенции по правам человека (причины и следствия)*. Международное правосудие, N1 (13) (2015): 118-134.
- 12) Рябова, В.О. *К вопросу о присоединении Европейского союза к Европейской Конвенции о защите прав человека*. Московский журнал международного права, N3 (91) (2013 июль-сентябрь):195-206.
- 13) Энтин, Кирилл. *Присоединение Европейского Союза к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод: анализ Заключения Суда ЕС 2/13*. Сравнительное конституционное обозрение, N3 (106) (2015): 83-91.
- 14) Энтин, К.В. *Присоединении Евросоюза к ЕКПЧ*. Московский журнал международного права, N3 (87) (2012 июль-сентябрь): 108-124.
- 15) Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. Final report to the CDDH. [https://www.echr.coe.int/Documents/UE\\_Report\\_CDDH\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/UE_Report_CDDH_ENG.pdf) (14/06/2018).
- 16) Gutachten 2/13 des Gerichtshofs (Plenum), vom 18. Dezember 2014, ECLI:EU:C:2014:2454. [http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=160882&doclang=DE\(18/07/2018\)](http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=160882&doclang=DE(18/07/2018)).
- 17) Stellungnahme der Generalanwältin Juliane Kokott, Gutachtenverfahren 2/13. vom 13. Juni 2014, ECLI:EU:C:2014:2475. [http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=160929&doclang=DE\(19/03/2018\)](http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=160929&doclang=DE(19/03/2018)).