
სტუდენტური ფორუმი

ევროპულ კავშირში განვერიანების სამართლებრივი ასპექტები

რატო ბრეგაძე*

„ოჯახის წევრობა არავის უშლის ხელს,
დარჩეს ინდივიდად,
ევროპის კავშირის წევრობა არავის უშლის ხელს,
დარჩეს თავისი ქვეყნის მოქალაქედ.“
ვალერი ჟისკარ დესტენი¹

I. შესავალი

მე-20 საუკუნეში ორმა მსოფლიო ომმა ევროპას მილიონობით ადამიანის სიცოცხლის მოსპობა, ეკონომიკური ნგრევა და ბერლინის კედელი მოუტანა. შემდგომი შეიარაღებული კონფლიქტებისა და ეკონომიკური სტაგნაციის აღმოსაფხვრელად აუცილებელი გახდა ევროპულ სახელმწიფოთა საერთო ინტერესების გარშემო აქტიური მოქმედებებით გაერთიანება. ომისშემდგომი ევროპის ეკონომიკური აღორძინების უზრუნველყოფა დაევა 1948 წელს პარიზში 17 სახელმწიფოს მიერ დაარსებულ ევროპის ეკონომიკური თანამშრომლობის ორგანიზაციას, რომელიც 1961 წელს ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციად გარდაიქმნა; ასევე ძალზე დიდი პოლიტიკური რეზონანსი გამოიწვია 1949 წელს ევროსაბჭოს დაარსებამ.

ერთიანი, მშვიდობიანი და ეკონომიკურად ძლიერი ევროპის მშენებლობის დასაწყისად უნდა მივიჩნიოთ 1950 წლის 9 მაისს საფრანგეთის იმდროინდელი საგარეო საქმეთა მინისტრის, რობერტ შუმანის, გეგმა, რომელმაც საფუძველი ჩაუყარა ევროპულ თანამეგობრობათა და შემდგომში ევროპის კავშირის დაარსებას.

ევროპული ინტეგრაციის წარმატებაზე, სხვა ფაქტორების გარდა, ევროპის კავშირისადმი ევროპულ, და არა მხოლოდ ევროპულ,² სახელმწიფოთა ლტოლვაც მეთყველეს. საქართველო თამამად შეიძლება მივაკუთვნოთ იმ ქვეყნების რიცხვს, რომლებსაც ევროპის კავშირში განვერიანების აშკარად გამოხატული პოლიტიკური სურვილი აქვთ. იგი, როგორც ევროპის პოლიტიკური, ეკონომიკური, კულტურული სივრცის განუყოფელი ნაწილი, თავის ძირითად ეროვნულ ინტერესად ევროპის პოლიტიკურ და უსაფრთხოების სისტემებში სრულ ინტეგრაციას მიიჩნევს.³ საქართველოს თანმიმდევრული ინტეგრაცია ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ჩვენი ქვეყნის დღევანდელი ხელისუფლების საგარეო პოლიტიკის უმთავრესი პრიორი-

* თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი.

¹ საფრანგეთის პრეზიდენტი 1974-1981 წლებში.

² მაგალითად, მაროკოს განაცხადი განვერიანების სურვილის შესახებ.

³ მიხეილ სააკაშვილი – საქართველოს პრეზიდენტი, www.eu-integration.gov.ge.

ტეცია.⁴ ცივილიზებული და განვითარებული ოჯახისაკენ სწრაფვა მხოლოდ მისასაღმებელია, თუმცა აუცილებლად გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ ევროპის კავშირში განვერიანება, გამოკვეთილი პოლიტიკური ნების გარდა, სხვა გარკვეულ წინაპირობათა დაკმაყოფილებასა და საკმაოდ ხანგრძლივი განსაკუთრებული პროცესის გავლას საჭიროებს. ამდენად, სამართლებრივი კუთხით განვერიანების წინაპირობების, პროცესის მიმდინარეობისა და ევროპის კავშირის წევრ სახელმწიფოთა პრაქტიკის წარმოდგენა და ანალიზი, შეიძლება ითქვას, საქართველოსათვის განსაკუთრებით აქტუალურია. სწორედ აღნიშნულ საქმეში მოკრძალებული წვლილის შეტანა წარმოდგენილი ნაშრომის უმთავრესი მიზანია.

II. ევროპული კავშირი (ევროკავშირი)

1. შესავალი

ევროპული კავშირის დამფუძნებელ ხელშეკრულებას 1992 წლის 7 თებერვალს ევროპულ თანამეგობრობათა⁵ იმდროინდელმა 12-მა წევრმა სახელმწიფომ⁶ მოაწერა ხელი და ძალაში 1993 წლის 1 ნოემბერს შევიდა. სიტყვა „Union“ (კავშირი) მომდინარეობს ლათინურიდან – „Unio“, რაც ერთობას ნიშნავს.

ევროპის კავშირის დაფუძნებით ევროპული ინტეგრაცია ახალ ფაზაში გადავიდა. ამ მოსაზრებას ადასტურებს თავად ხელშეკრულება, რომლის თანახმადაც, იგი ახალი საფეხურია „ევროპელ ხალხთა სულ უფრო მჭიდროდ დასაკავშირებლად.“⁷ აქედან გამომდინარე, ევროკავშირის ამჟამინდელი მდგომარეობა ინტეგრაციის დინამიკური პროცესის არა საბოლოო, არამედ გარკვეული შუალედური პუნქტია. ევროინტეგრაციის ასეთმა „ღია ჰორიზონტმა“⁸ გავლენა ევროპის კავშირის სამართლებრივ ბუნებაზეც მოახდინა.

ევროპის კავშირის ამოცანა „წევრ სახელმწიფოთა და მათ ხალხთა სოლიდარული და შეკავშირებული ურთიერთობების ჩამოყალიბებაა.“⁹ ცნება „შეკავშირებული“ კენჭისყრაში ორმხრივ მონაწილეობასა და ურთიერთობათა წინააღმდეგობის გარეშე ჩამოყალიბებას გულისხმობს; სოლიდარობის მიხედვით კი, სხვა წევრ სახელმწიფოებისათვის წარმოშობილი სირთულეების გაუთვალისწინებლად იკრძალება ეროვნული ინტერესების განხორციელება; იგი უფრო მეტად ერთობლივი სიმტკიცის გაძლიერებას მოითხოვს.¹⁰

⁴ ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრ გიორგი ბარამიძის გამოსვლა ევროპის დღეებისადმი მიძღვნილ ფორუმზე – „საქართველო და ევროინტეგრაცია“, 3 მაისი, 2005, 1; იხ. ასევე: ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრ გიორგი ბარამიძის მისასაღმებელი გამოსვლა, „ჯეპლაკის“ V ფაზის გახსნითი კონფერენცია, 17 იანვარი, 2006, 1, www.eu-integration.gov.ge.

⁵ 1. ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული თანამეგობრობა. მისი დამფუძნებელი ხელშეკრულება გაფორმდა 18.04.1951, ძალაში შევიდა 23.07.1952 (ხელშეკრულების მოქმედების ვადა 50 წლით განისაზღვრა და, შესაბამისად, 23.07.2002-დან აღნიშნული გაერთიანება აღარ არსებობს); 2. ევროპის ეკონომიკური თანამეგობრობა. დამფუძნებელ ხელშეკრულებას ხელი მოეწერა 25.03.1957, ძალაში შევიდა 01.01.1958. 1992 წლის მასტრიხტის ხელშეკრულებით, ევროპის ეკონომიკურ თანამეგობრობას სახელწოდება „ევროპული თანამეგობრობით“ შეეცვალა; 3. ევროპის ატომური თანამეგობრობა. დამფუძნებელ ხელშეკრულებას ხელი მოეწერა 25.03.1957, ძალაში შევიდა 01.01.1958.

⁶ ბელგია, გერმანია, დანია, დიდი ბრიტანეთი, ესპანეთი, ირლანდია, იტალია, ლუქსემბურგი, ნიდერლანდები, პორტუგალია, საბერძნეთი, საფრანგეთი.

⁷ იხ. Art. 1 Abs.1 EUV.

⁸ Stumpf in Schwarze (Hrsg.), EU Kommentar, Baden-Baden (Nomos), 2000, Art.1 EUV, 46, Rn.19.

⁹ Art.1 Abs.3 Satz 2 EUV.

¹⁰ Geiger, EUV/EGV Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 5. Auflage, München (Beck), 13, Rn. 12.

2. ევროპის კავშირის სამართლებრივი ბუნება

ა) ევროპის კავშირის „სამსვეტიანი კონსტრუქცია“

ევროკავშირის სამართლებრივი ბუნება ევროპის სამართლის ერთ-ერთი რთული, სადავო საკითხია. საერთაშორისო და თანამეგობრობის სამართლებრივი დოგმატიკა იშვიათად ყოფილა ისეთი უმწეო, როგორც მასტრიხტის ხელშეკრულებით დაფუძნებული ევროპის კავშირის სამართლებრივი ბუნების გარკვევის მცდელობისას აღმოჩნდა.¹¹ ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულებით წარმოიშვა სრულიად ახალი და სამართლის ისტორიაში უპრეცედენტო¹², ე.წ. „სამსვეტიანი კონსტრუქციის“¹³, სისტემა, რომლის „სახურავად“¹⁴ თავად ევროკავშირი მოიაზრება.

ბ) ევროპის კავშირი და ევროპული თანამეგობრობები

ევროპის კავშირის საფუძველია ევროპული თანამეგობრობები, რომლებიც შევსებულია ამ ხელშეკრულებით შემოღებული პოლიტიკისა და ერთობლივი საქმიანობის ფორმებით¹⁵. ევროპული თანამეგობრობები კავშირის განუყოფელი ნაწილებია, მაგრამ არა მისი წევრები, ფორმალური გაგებით.¹⁶ ევროკავშირი და თანამეგობრობები ერთმანეთთან საკმაოდ მჭიდროდ დაკავშირებული წარმონაქმნებია. ევროკავშირი ხასიათდება სუპრანაციონალურ და მთავრობათაშორისი ელემენტებით აღჭურვილ სახელმწიფოთა კავშირად¹⁷. ხელშეკრულებებში გამოყენებულ ტერმინთა (იგულისხმება თანამეგობრობები და ევროკავშირი) გაყოფა ცხადყოფს, რომ „კავშირი“ „თანამეგობრობასთან“ მიმართებით რაღაც განსაკუთრებულია.¹⁸

მედიაში და საჯარო გამოსვლებისას ბრიუსელში, ლუქსემბურგსა და სტრასბურგში განთავსებულ ინსტიტუტებს ხშირად აიგივებენ ტერმინ „ევროკავშირთან“, რაც თანდათანობით სამეცნიერო ლიტერატურაშიც ვრცელდება.¹⁹ ეს კი იმაზე მიანიშნებს, რომ „ევროკავშირი“ ევროპელთა ცნობიერებაში უკვე დამკვიდრებულია. ევროკავშირსა და თანამეგობრობებს საკმაოდ ბევრი გარემოება აკავშირებს. მათ აქვთ ერთობლივი ორგანოები. განვევრიანების „ერთობის პრინციპის“ თანახმად, განვევრიანების მსურველი სახელმწიფო ევროპის კავშირის შესახებ და თანამეგობრობათა დამფუძნებელ ხელშეკრულებებს აუცილებლად ერთდროულად უნდა მიუერთდეს.²⁰ ევროპის თანამეგობრობის დამფუძნებელ ხელშეკრულებაში ცვლილება შეაქვთ ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების 48-ე მუხლით გათვალისწინებული წესით და სხვ.

¹¹ Dörr, Zur Rechtsnatur der Europäischen Union, EuR, Heft-4, 1995.

¹² Bogdandy/Nettesheim, Die Verschmelzung der Europäischen Gemeinschaften in der Europäischen Union, NJW, 1995, 2325.

¹³ დღეისათვის დამკვიდრებულია ევროკავშირის ე.წ. „სამსვეტიანი კონსტრუქცია“: პირველში მოიაზრება ევროპული თანამეგობრობა და ევროპის ატომური თანამეგობრობა, მეორეში – ერთობლივი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა, მესამეში – პოლიციისა და მართლმსაჯულების თანამშრომლობა სისხლისსამართლებრივ საქმეებთან დაკავშირებით.

¹⁴ Lecheler, Einführung in das Europarecht, 2. Auflage, München (Beck), 2003, 31, Oppermann, Europarecht, 3. Auflage, München (Beck), 2005.

¹⁵ Art. 1 Abs. 3 Satz. 1 EUV.

¹⁶ Dörr, 346.

¹⁷ Geiger, 12, Rn. 11.

¹⁸ Stumpf, 42, Rn. 5.

¹⁹ Bogdandy/Nettesheim, 2324.

²⁰ Europäisches parlament, Arbeitsgruppe des Generalsekretariats TASK-FORCE Erweiterung, Die Rechtlichen Fragen der Erweiterung, Themenpapier Nr. 23, 7.

გ) ერთობლივი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა, პოლიციისა და მართლმსაჯულების თანამშრომლობა სისხლის სამართლის საქმეებზე

ერთობლივი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის დებულებები მოცემულია ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მეხუთე თავში. მასტრიხტის ხელშეკრულებით მან ჩაანაცვლა ადრე არსებული ევროპის პოლიტიკური თანამშრომლობა²¹. მისი უმთავრესი მიზანი ერთიანი საგარეო პოლიტიკისა და ერთიანი თავდაცვის პოლიტიკის თანდათანობითი ჩამოყალიბებაა. ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების 29-ე მუხლის თანახმად, სისხლის სამართლის საქმეებთან დაკავშირებით პოლიციისა და მართლმსაჯულების თანამშრომლობის უმთავრესი დანიშნულება „თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და სამართლის სფეროში“²² მოქალაქეთათვის მაქსიმალური უსაფრთხოების უზრუნველყოფაა.

დ) ევროპის კავშირის სამართალსუბიექტობა

ევროკავშირის დამფუძნებელ ხელშეკრულებაში არ არსებობს მუხლი, რომელიც ევროპის თანამეგობრობის დამფუძნებელი ხელშეკრულების 281-ე მუხლის²³ მსგავსად აშკარად მიუთითებდეს ევროკავშირის სამართალსუბიექტობაზე. მიუხედავად ამისა, ეჭვგარეშეა, ევროპის კავშირი საერთაშორისო სამართალს ექვემდებარება, ვინაიდან იგი საერთაშორისო ხელშეკრულების საფუძველზე დაარსდა. დამფუძნებელ ხელშეკრულებაში ცვლილების შეტანისა და ახალი წევრების მიღებისთვისაც საჭიროა ახალი ხელშეკრულების დადება და მისი ძალაში შესვლა.²⁴

გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლომ თავის ცნობილ „მასტრიხტის გადაწყვეტილებაში“²⁵ ევროკავშირი განმარტა როგორც „Staatenverbund“. ეს ტერმინი, რომლის ანალოგი როგორც ქართულ, ასევე სხვა მრავალ ენაშიც არ არსებობს, სრულიად ახალი იყო იურიდიულ ტერმინოლოგიაში. იგი ევროპის კავშირის განსაკუთრებულ ხასიათს უსვამს ხაზს. შეიძლება ითქვას, სასამართლომ ახალი ტერმინით გადმოსცა, რომ ევროკავშირი არის არა კონფედერაცია, სახელმწიფო ან კლასიკური გაგების საერთაშორისო ორგანიზაცია, არამედ სრულიად ახალი, „*Sui generis*“-ის ხასიათის მქონე, წარმონაქმნი.

3. რა არის ევროკავშირი?

ევროკავშირის არსისა და ბუნების მოკლე განხილვის შემდეგ თამამად შეიძლება ითქვას, რომ, იურიდიული თვალსაზრისით, ამ სფეროში ბევრი პრობლემა არსებობს, რაც შესაძლოა, სამართლებრივი ასპექტების გარდა, სწორედ ევროპული ინტეგრაციის განსაკუთრებული ხასიათით აიხსნას. მშვიდობის უზრუნველსაყოფად საჭირო იყო ევროპული იდენტობის ჩამოყალიბება და ევროპელი ხალხის ერთმანეთთან სულ უფრო

²¹ ევროპის პოლიტიკური თანამშრომლობა ენოდებოდა ევროპის თანამეგობრობათა საგარეო საქმეთა მინისტრების რეგულარულ შეხვედრებს. ერთიანმა ევროპულმა აქტმა მოახდინა ამ პრაქტიკის კოდიფიცირება. ასეთი ტიპის თანამშრომლობის მიზანი კონსულტაციების გზით საგარეო პოლიტიკურ საკითხებზე ერთობლივი პოზიციების ჩამოყალიბება იყო.

²² Art. 29 Abs. 1 S. 1 EUV.

²³ „თანამეგობრობას ჰყავს სამართალსუბიექტი“.

²⁴ იხ. Art. 48 49 EUV.

²⁵ იხ. BVerfGE 89, 155.

სტუდენტური ფორუმი

დაახლოება. ევროინტეგრაციის ისტორიაში მრავალ უპრეცედენტო მოვლენას შეიძლება წავაწყდეთ, მაგრამ აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ ევროპის კავშირის დაარსებით ახალი ერა დაიწყო. ევროპელებს სურდათ შეექმნათ სრულიად ახალი და ისტორიულად უმაგალითო სტრუქტურა, რომელიც უკვე არსებულ მიღწევებს გააერთიანებდა და საერთაშორისო საზოგადოებაშიც ევროპულ ოჯახს ერთიან ორგანიზმად წარმოაჩენდა. ამგვარი სულისკვეთებით კავშირის დაარსებისას, ბუნებრივია, ვერ იქნებოდა ყოველი სამართლებრივი დეტალი გათვალისწინებული, რასაც ხელშეკრულების თუნდაც შემდგომი ცვლილებანი²⁶ მოწმობს.

ევროპის კავშირის სტატუსთან დაკავშირებული პრობლემების, შეიძლება ითქვას, დიდი ნაწილი ევროპის კონსტიტუციის შესახებ ხელშეკრულების ძალაში შესვლით გადაიჭრება. ამის მარტივი მაგალითია თუნდაც ის, რომ აღნიშნული ხელშეკრულების პირველი შვიდი მუხლი ევროკავშირის სამართალსუბიექტობას ანიჭებს, რაც უკვე თავად ევროკავშირის ხდის საერთაშორისო ხელშეკრულების მხარედ და, მაშასადამე, საერთაშორისო სამართლის სრულყოფილიან სუბიექტად. გარდა ამისა, ხელშეკრულებათა შერწყმის შედეგად აღარ იარსებებს რთული „სამსვეტიანი კონსტრუქცია“ და სამი ხელშეკრულების ნაცვლად დაწერილი „პირველადი სამართალი“²⁷ ერთი აქტით მონესრიგდება, რაც, როგორც იურისტების, ასევე „კავშირის მოქალაქეებისა“²⁸ და სხვა დაინტერესებული პირებისათვის ევროკავშირსა და მის სტრუქტურას უფრო ადვილად გასაგებსა და აღსაქმელს გახდის.

III. ევროპულ თანამეგობრობათა და ევროპის კავშირის გაფართოების ისტორია

ევროპული ინტეგრაციის ეფექტური და წარმატებული განხორციელების ათვლის წერტილად შეიძლება ევროპულ თანამეგობრობათა²⁹ დაარსება ჩაითვალოს, რომელთა თავდაპირველი დამფუძნებლები და წევრები იყვნენ: გერმანია, საფრანგეთი, იტალია, ნიდერლანდები, ბელგია და ლუქსემბურგი. ევროინტეგრაციის იდეოლოგთა ნააზრევის განსახორციელებლად და ევროპაში მშვიდობისა და ეკონომიკური კეთილდღეობის უზრუნველსაყოფად კი საერთო ინტერესების გარშემო სულ უფრო მეტი რაოდენობით ევროპული სახელმწიფოს გაერთიანება იყო საჭირო.

პირველი გაფართოება 1973 წლის 1 იანვარს ჩრდილოეთით განხორციელდა, რომლის დროსაც თანამეგობრობათა წევრების რიცხვს დანია, ირლანდია და დიდი ბრიტანეთი შეემატა. რვანლიანი პაუზის შემდგომ, 1981 წლის 1 იანვარს საბერძნეთის გაწევრიანებით ევროპულ თანამეგობრობათა მოქმედების არეალი სამხრეთითაც გაიზარდა. გაფართოების ისტორიაში აღნიშნული შემთხვევა იყო ერთადერთი, როდესაც ევროპული ინტეგრაციის პროექტს მხოლოდ ერთი, და არა ერთდროულად რამდენიმე, სახელმწიფო მიუერთდა. 1986

²⁶ „ამსტერდამის ხელშეკრულება“ – ხელი მოეწერა 02.10.1997, ძალაში შევიდა 01.05.1999; „ნიცის ხელშეკრულება“ – ხელი მოეწერა 26.02.2001, ძალაში შევიდა 01.02.2003; ხელშეკრულება „ევროპის კონსტიტუციის შესახებ“ – ხელი მოეწერა რომში 29.10.2004.

²⁷ თანამეგობრობის სამართლის წყაროებში განასხვავებენ პირველად და წარმოებულ სამართალს: პირველად სამართალს მიეკუთვნება, სიტყვის სრული მნიშვნელობით, თავდაპირველი ნორმები, რომელთა მეშვეობითაც შეიქმნა თანამეგობრობები, მოგვიანებით კი ევროკავშირი და რომლებიც ამჟამად თანამეგობრობათა ორგანოების მოქმედების სამართლებრივ საფუძველად და ჩარჩოდ გვევლინებიან (დამფუძნებელი ხელშეკრულებები, პროტოკოლები, ორგანოთა წესდებები, საყოველთაო პრინციპები, ჩვეულებები); წარმოებული სამართალი კი ევროპული თანამეგობრობის ორგანოთა მიერ მიღებული სამართლებრივი ნორმებია (დადგენილება, დირექტივა, გადანყვეტილება, რეკომენდაცია, დასკვნა).

²⁸ იხ. Art. 17 EUV.

²⁹ იხ. მე-5 სქოლიო.

სტუდენტური ფორუმი

წლის 1 იანვარს ევროპულ თანამეგობრობებში ესპანეთი და პორტუგალია განევრიანდნენ. 1995 წლის 1 იანვარს უკვე ევროპის კავშირის 12 წევრს³⁰ ერთიანი ძლიერი ევროპის მშენებლობის გზაზე ავსტრია, ფინეთი და შვედეთი შეუერთდნენ.

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოთა მთელმა რიგმა გამოთქვა სურვილი ევროპის კავშირში განევრიანების შესახებ. აღმოსავლეთით გაფართოება უმნიშვნელოვანესი იყო, რადგან მისი მეოხებით კონტინენტის ომისშემდგომი დაყოფის გადალახვა და დასავლეთ და აღმოსავლეთ ევროპის გაერთიანება ხდებოდა შესაძლებელი.³¹ სწორედ ამ მოტივებმა, და არა ეკონომიკურმა ფაქტორებმა, შეასრულა უდიდესი როლი აღმოსავლეთით გაფართოების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას. 2004 წლის 1 მაისს ევროპის კავშირს კიდევ 10 სახელმწიფო³² შეემატა, ხოლო 2007 წლის 1 იანვარს მისი წევრები რუმინეთი და ბულგარეთი გახდა, რის შემდეგაც კავშირის წევრთა რაოდენობა 27-მდე გაიზარდა.

IV. ევროპის კავშირში განევრიანების წინაპირობები

1. ევროპული სახელმწიფო

ევროპის კავშირის უმთავრესი კონსტიტუციური პრინციპი ყველა ევროპული სახელმწიფოსათვის მისი გახსნილობაა³³. ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 49-ე მუხლის მიხედვით, ევროკავშირში განევრიანების სურვილის შესახებ განაცხადის გაკეთება ყოველ ევროპულ სახელმწიფოს შეუძლია.

სიტყვა „ევროპა“ ფინიკიური „ერებ“-იდან (არაბულად „გჰარბ“) მომდინარეობს და ნიშნავს „ბნელ ადგილს“, სადაც მზე დასავლეთით ჩადის, აზია (აქუ) კი „მზის ამოსვლას“ გულისხმობს.³⁴

დისკუსია იმის შესახებ, თუ რომელი სახელმწიფოები მიეკუთვნებიან ევროპას (განსაკუთრებით, სად გადის ევროპის აღმოსავლეთ საზღვარი), მომდინარეობს 1989/90 წლებში კონტინენტის პოლიტიკური დაყოფის დასრულებიდან.³⁵ მთავარი კითხვაა, რა უნდა იქნეს გაგებული „ევროპულში“: სახელმწიფოს ტერიტორიის ადგილმდებარეობა, თუ, ასევე, ევროპისადმი ისტორიულ-კულტურული კუთვნილება?

პასუხად შეიძლება ცალსახადაც ითქვას, რომ აღმოსავლეთსა და სამხრეთში ევროპის საზღვრების არაერთმნიშვნელოვნების გამო მხოლოდ გეოგრაფიული კრიტერიუმებით ხელმძღვანელობა არ კმარა,³⁶ ამიტომაც ასევე აუცილებელია ისტორიული, კულტურული და პოლიტიკური კომპონენტების გათვალისწინებაც. ევროპის კავშირმა აღმოსავლეთსა და სამხრეთ-აღმოსავლეთში თავისი საზღვრები იქ უნდა ეძებოს, სადაც ხალხთა ევროპული ისტორიულ-კულტურული იდენტობა უკვე არასაკმარისი ოდენობითაა.³⁷

³⁰ იხ. მე-6 სქოლიო.

³¹ Pfetsch, Die Europäische Union, Geschichte, Institutionen, Prozesse, 3. Auflage, München (Wilhelm Fink), 2005, 345.

³² ესტონეთი, კვიპროსი, ლატვია, ლიტვა, მალტა, პოლონეთი, სლოვენია, სლოვაკეთი, უნგრეთი, და ჩეხეთი.

³³ Bruha/Alsen, EWR, EU-Mitgliedschaft und neue Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union, in: Bruha/Quaderer (Hrsg.), Liechtenstein – 10 Jahre Bilanz, Herausforderungen, Perspektiven, Liechtenstein Politische Schriften, Band 40, 2005, 171.

³⁴ Dorau, Die Öffnung der Europäischen Union für europäische Staaten, EuR, Heft 6, 1999, 737.

³⁵ Geiger, 138, Rn. 4.

³⁶ Pechstein in Streinz (Hrsg.), 202, Rn. 2.

³⁷ Dorau, 751.

49-ე მუხლის მიხედვით, გამორიცხულია იმ სახელმწიფოთა განევრიანება, რომლებიც ევროპას არც გეოგრაფიული და არც ისტორიულ-კულტურული თვალსაზრისით არ მიეკუთვნებიან³⁸; ქვეყნები კი, რომელთა ტერიტორიის მხოლოდ გარკვეული ფართობია განთავსებული ევრაზიის კონტინენტის ევროპულ ნაწილში, შეიძლება განიხილონ განევრიანების პოტენციურ კანდიდატებად. აღნიშნული შემთხვევა განსაკუთრებით თვალშისაცემია თურქეთისა და რუსეთის მაგალითზე, ვინაიდან ორივე სახელმწიფოს ტერიტორიების უმეტესი ნაწილი სწორედ აზიაშია. აზიურ-ევროპული სინთეზის სახელმწიფოთა ევროკავშირში შესვლის უნარი მნიშვნელოვანწილად ასევე სხვა წინაპირობათა დაკმაყოფილებაზეა დამოკიდებული.

ყოფილი საბჭოთა რესპუბლიკებიდან ყაზახეთი, ყირგიზეთი, თურქმენეთი, ტაჯიკეთი და უზბეკეთი ცალსახად მიეკუთვნებიან იმ სახელმწიფოთა რიცხვს, რომლებიც ევროპული სახელმწიფოს კრიტერიუმს ვერ აკმაყოფილებენ და, აქედან გამომდინარე, დღეისათვის არსებული სამართლებრივი მდგომარეობის გათვალისწინებით ვერ იქნებიან მიღებული ევროპის კავშირში.³⁹

სახელმწიფოთა კვალიფიცირება „ევროპულად“ შესაძლებელია სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების პრაქტიკის საფუძველზეც. ყოფილი საბჭოთა კავშირის კავკასიური სახელმწიფოები (აზერბაიჯანი, საქართველო, სომხეთი) ევროსაბჭომ კულტურული კავშირებისა და მოსახლეობის ევროპული ორიენტაციის გამო მიიჩნია „ევროპული ოჯახის“ წევრებად.⁴⁰ სამივე სახელმწიფო ევროსაბჭოს სრულუფლებიანი წევრია, ამ ორგანიზაციაში განევრიანება კი, ევროსაბჭოს წესდების თანახმად, მხოლოდ ევროპული სახელმწიფოებისათვისაა შესაძლებელი.⁴¹ ევროპის კავშირისათვის ამგვარი პრაქტიკა სამართლებრივად მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც არანაირი სიმპტომი უფრო გვიან დაარსებული ევროპული თანამეგობრობებისათვის „ევროპის“ სხვა დეფინიციისა არ არსებობს და ასევე აღნიშნული სახელმწიფოების ევროსაბჭოში მიღებას წინ სწორედ ევროკავშირის წევრი ქვეყნების თანხმობა უძღოდა.⁴² აღნიშნული პრაქტიკის განზოგადებით შესაძლოა, განევრიანების სურვილის შესახებ განცხადებით ევროკავშირის საბჭოს ევროსაბჭოს ყველა წევრმა მიმართოს.

ევროპული სახელმწიფოს კრიტერიუმის დაკმაყოფილება საკმაოდ ცალსახადაა წარმოდგენილი, როგორც განაცხადის წარდგენისათვის აუცილებელი წინაპირობა,⁴³ რომელიც სახელმწიფოს მიერ უკვე განაცხადის გაკეთებისას უნდა იქნეს შესრულებული, რის თვალსაჩინო მაგალითსაც მაროკოს შემთხვევა იძლევა.

მაროკოს საგარეო საქმეთა მინისტრმა აბდელატიფ ფილალმა 1987 წლის 20 ივლისს საბჭოს, რომელსაც დანია თავმჯდომარეობდა, გადასცა ჰასან II-ის ოფიციალური წერილი, თავისი ქვეყნის ევროპის თანამეგობრობაში განევრიანების თხოვნით. დანიის საგარეო საქმეთა მინისტრმა უფე ელემან-იენსენმა პრესკონფერენციაზე განაცხადა, რომ აღნიშნულ საკითხს საბჭო სექტემბერში განიხილავდა და დაადგენდა, შეიძლებოდა თუ არა იგი ჩვეულებრივ განაცხადად ჩათვლილიყო.⁴⁴ იმავე წლის 1 ოქტომბერს თანამეგობრობამ

³⁸ Vedder in *Grabitz/Hilf* (Hrsg.), Art. 49 EUV, 7, Rn. 10.

³⁹ იხ. *Bruha/Vogt*, *Rechtliche Grundfragen der EU-Erweiterung* (VRÜ) (30), 1997, 482.

⁴⁰ The Geographical Enlargement of the Council of Europe, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Strasbourg, Conclusion of the Bureau as approved on 22 April 1992, HRLJ 1992, 231.

⁴¹ Art. 4 *Europaratsatzung*.

⁴² Vedder, 7, Rn. 12.

⁴³ იხ. *Sarcevic*, *EU-Erweiterung nach Art. 49 EUV: Ermessensentscheidung und Beitrittsrecht*, *EuR*, Heft 4, 2002, 465.

⁴⁴ EA 1987 Z. 160.

სტუდენტური ფორუმი

მაროკოს შეატყობინა, რომ განვერიანების მსურველი სახელმწიფო ევროპულ სივრცეს არ მიეკუთვნებოდა და იურიდიული მიზეზების გამო მათი სურვილი გათვალისწინებული ვერ იქნებოდა.⁴⁵ მოყვანილი შემთხვევა ცხადყოფს, რომ მაროკოს მისი საკითხის შემდგომ განხილვაზე უარი ეთქვა, რადგან იგი ევროპული სახელმწიფოს წინაპირობას ვერ აკმაყოფილებდა და ცალსახად გაესვა ხაზი განაცხადის გაკეთებისას მისი არსებობის აუცილებლობას.

„ევროპული სახელმწიფოს კრიტერიუმი“ ნათლად ავლენს ევროკავშირის შეზღუდულ, მხოლოდ ევროპული სახელმწიფოებისათვის გახსნილ, ხასიათს. აუცილებელია იმის აღნიშვნაც, რომ ევროპის თანამეგობრობის დამფუძნებელი და ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულებებით დასახული უმთავრესი მიზნები „ევროპელ ხალხთა“ სულ უფრო მჭიდრო კავშირისა⁴⁶ და ევროპის კონტინენტის დაყოფის გადალახვის ისტორიული მნიშვნელობის გააზრებით მომავალი ევროპისათვის მყარი საფუძვლების შექმნა⁴⁷. სწორედ ევროპული ინტეგრაციის ძირეული ამოცანების გათვალისწინებითაც სახელმწიფო, რომელიც შეიძლება დახასიათდეს „ევროპულად“, არ შეიძლება გამოირიცხოს „განვერიანების პოტენციურ კანდიდატთა წრიდან“.⁴⁸ ტერმინი „განვერიანების პოტენციური კანდიდატი“ ზუსტად ასახავს რეალობას, ვინაიდან ევროპული სახელმწიფოს მიერ გაკეთებული განაცხადი არავითარ სამართლებრივ მოთხოვნას ევროკავშირისა და წევრი სახელმწიფოების მიმართ განმცხადებლის წევრად მიღებაზე არ წარმოშობს.

2. პოლიტიკური კრიტერიუმები ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 49-ე მუხლის მიხედვით

ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 49-ე მუხლი განვერიანების მსურველ სახელმწიფოს, ევროპულობის გარდა, პოლიტიკურ წინაპირობათა შესრულების აუცილებლობას უწესებს. ამსტერდამის ხელშეკრულების ძალაში შესვლამდე ამ ტიპის მოთხოვნები ზოგადად ხელშეკრულებებიდან და კავშირის ორგანოთა მიერ მიღებული აქტებიდან გამომდინარეობდა.

1999 წლის 1 მაისს ძალაში შესული ამსტერდამის ხელშეკრულებით განისაზღვრა, რომ ევროპის კავშირი თავისუფლების, დემოკრატიის, ადამიანის უფლებების პატივისცემისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებს ეფუძნება.⁴⁹ აღნიშნულში იგულისხმება, მაგალითად: წარმოებული სამართლის ნორმების შესაბამისობა პირველად სამართალთან, ორგანოთა შებოჭვა სამართლის ნორმებით, ხელისუფლების დაყოფა⁵⁰, მოქალაქეთა ჩართვა ორგანოების ფორმირების პროცესში, რაც რეალიზაციას წევრ სახელმწიფოთა მოქალაქეებისაგან უშუალოდ არჩეულ ევროპულ პარლამენტში პოულობს, თუმცა უნდა აღინიშნოს. რომ ევროპარლამენტის როლი არცთუ ისე ძლიერია და სწორედ მასთანაა დაკავშირებული დემოკრატიის დეფიციტის პრობლემა. ადამიანის ძირითად უფლებებსა

⁴⁵ EA 1987 Z. 207.

⁴⁶ Präambel EGV.

⁴⁷ Präambel EUV.

⁴⁸ Bruha/Vogt, 482.

⁴⁹ იხ. Art. 49, Art. 6 EUV.

⁵⁰ ხელისუფლების დანაწილების კლასიკური მოდელი (საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლება) ევროპის კავშირში ბოლომდე უზრუნველყოფილი არ არის, მხოლოდ ევროპულ თანამეგობრობათა სასამართლოს მიჩნევა შეიძლება ტრადიციული გაგების სასამართლო ხელისუფლებად.

და თავისუფლებებს ევროპის კავშირი იცავს ისე, როგორც ისინი 1950 წლის 4 ნოემბერს რომში ხელმოწერილი კონვენციითაა გარანტირებული და როგორც წევრ სახელმწიფოთა კონსტიტუციური დებულებებიდან თანამეგობრობის სამართლის საყოველთაო პრინციპებად⁵¹ გამომდინარეობენ.⁵²

ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მუხლს (ახლა 49-ე მუხლი), რომელიც მხოლოდ „საპროცესო ნორმა იყო“⁵³, ხასიათი შეუცვალა მე-6 მუხლზე გაკეთებულმა მითითებამ და მას მატერიალური ფუნქციაც შესძინა იმით, რომ განევრიანების წინაპირობად მსურველი სახელმწიფოს მიერ ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-6 მუხლით გათვალისწინებული პრინციპების პატივისცემა და უზრუნველყოფა განსაზღვრა.

თავისუფლების, დემოკრატიის, ადამიანის უფლებათა პატივისცემისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპები ერთდროულად ევროკავშირის ფუნდამენტი და წევრი სახელმწიფოებისათვის საერთო ძირეული პრინციპებია.⁵⁴ ეს „სტრუქტურული პრინციპები“⁵⁵, „განევრიანებისათვის აუცილებელი დაუნერვლები წინაპირობების“⁵⁶ სახით მოქმედებდნენ და, თამამად შეიძლება ითქვას, პირველად სამართალში მათი გამოჩენით პრაქტიკულად კოპენჰაგენის პოლიტიკური კრიტერიუმების კოდიფიკაცია განხორციელდა.

ზემოთ აღნიშნული პრინციპების უპირველესი დანიშნულება ევროკავშირის სტრუქტურის დაცვაა (სწორედ ამიტომ გამოიყენება მათს დასახსიათებლად ტერმინი „სტრუქტურული პრინციპები“). კავშირს, როგორც სამართლებრივ თანამეგობრობას, მხოლოდ მაშინ შეიძლება მოქმედება, როდესაც მისი წევრი სახელმწიფოები დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს ძირეულ პრინციპებს დაიცავენ.⁵⁷ სწორედ ამიტომ, რაც უფრო შორს იქნება განევრიანების მსურველი სახელმწიფო ამ წინაპირობათა შესრულებისაგან, მით უფრო ნაკლებად სავარაუდო იქნება მიღებასთან დაკავშირებული მოლაპარაკებების დაწყება და გაიზრდება განევრიანების შესახებ განაცხადის მიღებაზე უარის თქმის ალბათობა⁵⁸.

ევროპულმა კომისიამ „პროგრამა – 2000“-ის⁵⁹ ფარგლებში შუა და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების განაცხადებთან დაკავშირებით გაკეთებულ დასკვნებში ძირითად ინდიკატორებად კონსტიტუცია, დემოკრატიული თავისუფლებები, პოლიტიკური პლურალიზმი, აზრის

⁵¹სამართლის საყოველთაო პრინციპები ასევე თანამეგობრობის სამართლის წყაროა. მასზე საუბარია ევროპის თანამეგობრობის დამფუძნებელი ხელშეკრულების 288-ე მუხლში. ისინი ევროპულ თანამეგობრობათა სასამართლომ უნდა მოიძიოს „შეფასებითი სამართალშედარებითი მეთოდის საფუძველზე“, რაც გულისხმობს, რომ მოსამართლე ამოწმებს პრინციპების მოქმედებას და შემდგომ თანამეგობრობათა მიზნების გათვალისწინებით ასკვნის, თუ რამდენად შეიძლება მათ ჰქონდეთ სამართლებრივი მნიშვნელობა თანამეგობრობებისათვის.

⁵² Art. 6 Abs. 2 EUV.

⁵³ Pechstein, 202, Rn. 3.

⁵⁴ Nicolaysen, Beitritt und Erweiterung – drei Perspektiven zur Europäischen Union, 4, www.jura.uni-hamburg.de.

⁵⁵ Hernfeld in Schwarze (Hrsg.), Art. 49 EUV, 215, Rn. 4.

⁵⁶ Vedder, Art. 49 EUV.

⁵⁷ Bruhal/Vogt, 486.

⁵⁸ Vedder, 8, Rn. 13.

⁵⁹ 1995 წლის დეკემბრის მადრიდის ევროპულმა საბჭომ თხოვნით მიმართა ევროკომისიას, რათა წარედგინა ზოგადი სახის დოკუმენტი გაფართოებისა და პოლიტიკის საერთო სფეროთა რეფორმის შესახებ. ამ თხოვნის საპასუხოდ ევროპულმა კომისიამ 1997 წლის 15 ივლისს მიიღო სამოქმედო გეგმა – „პროგრამა 2000“. აღნიშნული დოკუმენტი მოიცავს ყველა იმ ამოცანას, რომელიც ევროპის კავშირის წინაშე დგას 21-ე საუკუნის დასაწყისში. დოკუმენტს თან ერთვის კომისიის მოსაზრებები იმ ქვეყნების თაობაზე, რომელთაც განაცხადი გააკეთეს ევროპის კავშირში განევრიანების სურვილის შესახებ. (იხ. დანვრილებით: ევროპის კავშირი: პოლიტიკა და მმართველი ორგანოები, თბილისი, 2003, 4).

თავისუფალი გამოხატვის უზრუნველყოფა, სტაბილური დემოკრატიული ინსტიტუტები, სამართლიანი და თავისუფალი არჩევნები, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპთან შესაბამისი დამოუკიდებელი სასამართლო გამოყოფა.⁶⁰

განვერდიანების განსახორციელებლად მსურველ სახელმწიფოში განმტკიცებული უნდა იყოს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპები; ხელისუფლების დაყოფა და კანონის უზენაესობა სახელმწიფოსათვის ამოსავალ პრინციპად უნდა იქცეს; გარანტირებული უნდა იქნეს სამართლიანი არჩევნების ჩატარება, რაც დემოკრატიის უმთავრესი წინაპირობაა. წინააღმდეგ შემთხვევაში პოლიტიკურ წინაპირობათა შესრულებაზე საუბარი უტოპიური იქნება. სასამართლო სისტემა ხელისუფლების რეალურად დამოუკიდებელი რგოლი უნდა იყოს, რომელიც შეძლებს ადამიანის ძირითად უფლებათა დაცვას და, შესაბამისად, ევროპის ადამიანის უფლებათა და საყოველთაო თავისუფლებათა კონვენციის დაცვის გარანტი იქნება. შეიძლება ითქვას, ევროპის შესაბამისი ორგანიზაციების მიერ ქვეყანაში ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროსთან დაკავშირებული დადებითი შეფასებები სახელმწიფოს მხრიდან ევროსტრუქტურებში ინტეგრაციისაკენ მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯი იქნება.

გავრცელებულ მოსაზრებათა თანახმად, აღნიშნული წინაპირობები სრულყოფილად უნდა დაკმაყოფილდეს არა განაცხადის გაკეთების, არამედ განვერდიანების შესახებ მოლაპარაკებათა დაწყებისას⁶¹. განაცხადის მიღებაზე უარის თქმა იმ მოსაზრებით, რომ სახელმწიფო სრულად არ აკმაყოფილებს პოლიტიკური სისტემისადმი წაყენებულ მოთხოვნებს, თავად ინტეგრაციის მიზნებთან და ყველა ევროპული სახელმწიფოსათვის ევროპის კავშირის გახსნილობასთან იქნება შეუსაბამო. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ განვერდიანებასთან დაკავშირებული მოლაპარაკებების დაწყების ალბათობა ისეთ სახელმწიფოებთან, რომლებიც ევროკავშირისა და წევრი სახელმწიფოებისათვის უმნიშვნელოვანეს ამოსავალ პრინციპებს ცალსახად უგულბებლყოფენ, საკმაოდ მცირეა.

3. კოპენჰაგენის კრიტერიუმები

1993 წლის 21-22 ივნისს კოპენჰაგენში ჩატარებულმა ევროპულმა საბჭომ თავის დასკვნაში განსაზღვრა ის წინაპირობები,⁶² რომლებსაც განვერდიანების მსურველი სახელმწიფო უნდა აკმაყოფილებდეს. ესენია:

1. სტაბილური ინსტიტუტების არსებობა, რომლებმაც უნდა უზრუნველყონ დემოკრატიის, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების, უმცირესობათა და, ზოგადად, ადამიანის უფლებების დაცვა.

2. საბაზრო ეკონომიკა და ევროპის კავშირში არსებულ საბაზრო კონკურენციასთან გამკლავების უნარი.

3. განვერდიანების კანდიდატებმა უნდა გადაიღონ წევრობიდან გამომდინარე ვალდებულებანი და ასევე უნდა გაითავისონ ხელშეკრულებით დასახული მიზნები.

კოპენჰაგენის კრიტერიუმების მე-4 პუნქტად შეიძლება გამოიყოს მოთხოვნა არა სახელმწიფოების, არამედ თავად ევროკავშირის მიმართ, რომლის თანახმადაც ევროპის კავშირის გაფართოებისათვის, ახალი წევრების მიღების უნარიანობასთან ერთად, ევროპული ინტეგრაციის შემდგომი განვითარების შენარჩუნებაა აუცილებელი.

⁶⁰ იხ. *Hernfeld*, 215, Rn. 5.

⁶¹ იხ. *Lippert*, in: *Weidenfeld/Wessels* (Hrsg.), *Europa von A bis Z*, Taschenbuch der europäischen Integration, 9. Auflage, 2006, Berlin (Institut für europäische Politik), 122.

⁶² იხ. Bull. der Europäischen Gemeinschaften, 26. Jahrgang, Nr. 6, 1993.

სტუდენტური ფორუმი

ამსტერდამის ხელშეკრულებით, როგორც უკვე აღინიშნა⁶³, განხორციელდა კოპენჰაგენის პოლიტიკური კრიტერიუმების კოდიფიკაცია.

ა) ეკონომიკური კრიტერიუმები

ღია „საბაზრო ეკონომიკისა და თავისუფალი კონკურენციის მოთხოვნა“ მაასტრიხტის ხელშეკრულების ძალაში შესვლიდან უშუალოდ ევროპის თანამეგობრობის დამფუძნებელი ხელშეკრულების მე-4 მუხლის პირველი აბზაციდან წარმოიშობა, რის გამოც უკვე საუბარია არა დაუნერეულ წინაპირობებზე, არამედ წევრობიდან გამომდინარე ვალდებულებაზე.⁶⁴ ევროპის კავშირში შემავალმა სახელმწიფოებმა ეკონომიკური სისტემა დამკვიდრებული ფორმითვე უნდა გადაიღონ,⁶⁵ ანუ იმ პრინციპებს უნდა მიუსადაგონ, რომელთაც თავად თანამეგობრობა ეფუძნება.

განაცხადის გაკეთებისას სახელმწიფოებისადმი გადამეტებულ მოთხოვნათა წაყენება არ შეიძლება.⁶⁶ განსხვავებით პოლიტიკური კრიტერიუმებისაგან, ეკონომიკური მოთხოვნების სრულად დაკმაყოფილება არაა აუცილებელი არც განაცხადის გაკეთებისას და არც განვერიანების მომენტში.⁶⁷ ამის მაგალითად გამოდგება 2004 წელს განხორციელებული გაფართოებაც, რის შედეგადაც კავშირმა ისეთი სახელმწიფოები მიიღო, რომელთა ეკონომიკური მდგომარეობა წევრ სახელმწიფოებს აშკარად ჩამორჩებოდა. ამგვარ პირობებში კი ბაზრის სრული გახსნა ორივე მხარეს სტრუქტურულ კრიზისამდე მიიყვანს.⁶⁸ შიდა ბაზარში ახალი წევრი სახელმწიფოს სრული ჩართვისა და მისი ეკონომიკის ევროპულ სტანდარტებთან მისადაგებისათვის შემოღებულია გარდამავალი პერიოდი, რომლის განმავლობაშიც საერთოევროპულ ეკონომიკურ სივრცეში ინტეგრაცია თანდათანობით ხორციელდება.

ბ) ინტეგრაციის ნებულობის კრიტერიუმი (*Acquis Communautaire*)

ევროპულმა კომისიამ დანიის სამეფოს, ირლანდიის, ნორვეგიის სამეფოს, დიდი ბრიტანეთისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის გაერთიანებული სამეფოს მიერ ევროპის თანამეგობრობაში განვერიანების შესახებ განაცხადებზე გაკეთებულ დასკვნაში *Acquis Communautaire*-ს დეფინიცია შემდეგნაირად ჩამოაყალიბა: „თანამეგობრობებში წევრობით სახელმწიფოები ყოველგვარი დათქმის გარეშე ცნობენ ხელშეკრულებებს, მათ პოლიტიკურ მიზნებს, ხელშეკრულებათა ძალაში შესვლიდან მიღებულ ყველა სახის გადაწყვეტილებას და ასევე თანამეგობრობათა განვითარებისა და გაძლიერებისათვის გაკეთებულ არჩევანს.

თანამეგობრობათა დამფუძნებელი ხელშეკრულებებით შექმნილი სამართლის სისტემისათვის არსებითად დამახასიათებელია წევრ სახელმწიფოებში მისი ზოგიერთი დებულების უშუალო მოქმედება, შიდასახელმწიფოებრივ სამართალთან უპირატესი იურიდიული ძალა და თანამეგობრობის სამართლის ერთგვარი განმარტების უზრუნველსაყოფად განკუთვნილი

⁶³ იხ. ზევით, IV თავის მე-2 ქვეთავი, პოლიტიკური კრიტერიუმები ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 49-ე მუხლის მიხედვით.

⁶⁴ *Pechstein*, 203, Rn. 5.

⁶⁵ *Vedder*, 10, Rn. 16.

⁶⁶ *Vedder*, EUV, 10, Rn. 16.

⁶⁷ *Hernfeld*, 215, Rn. 16.

⁶⁸ *Meng* in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, Art. 49, 540.

პროცესის არსებობა. თანამეგობრობაში განვერიანება გულისხმობს ამ დანაწესების იმპერატიული ხასიათის აღიარებას, რომელთა დაცვაც თანამეგობრობის სამართლის მოქმედებისა და მისი ერთგვაროვნებისათვისაა აუცილებელი⁶⁹. მასტრიხტის ხელშეკრულების ძალაში შესვლის შემდეგ კი *Acquis Communautaire*-ს ასევე ევროკავშირის სფეროში მიღებული გადაწყვეტილებანი დაემატა.⁷⁰

ინტეგრაციის ნებელობის კრიტერიუმის დაკმაყოფილება განვერიანების კანდიდატ სახელმწიფოთა მხრიდან სერიოზულ მოთხოვნათა შესრულებასთანაა დაკავშირებული. ამისათვის აუცილებელია არა მხოლოდ უამრავი სამართლებრივი დანაწესის გადაღება, არამედ თანამეგობრობის სამართლის სტრუქტურასთან ეროვნული სამართლის მისადაგებაც.⁷¹

თანამეგობრობის სამართალი განვერიანების მსურველი სახელმწიფოებიდან განვერიანების მომენცისათვის *Acquis Communautaire*-ს არა მთლიან, არამედ მისი გადაღებისათვის გამოკვეთილ სურვილსა და გარანტირებული შესაძლებლობების არსებობას მოითხოვს.⁷² ეს გარემოება გონივრული გადაწყვეტილების თვალსაზრისით ნიმუშად შეიძლება იქნეს მიჩნეული, ვინაიდან ტექნიკური თვალსაზრისითაც კი არარეალური იქნება იმაზე საუბარი, რომ ერთ დღეს სახელმწიფომ საერთაშორისო ხელშეკრულებების საფუძველზე წარმოქმნილი სრულიად ახალი, განსაკუთრებული სამართლებრივი ხასიათის მქონე, სუპრანაციონალური სამართლის ცხოვრებაში ერთი ხელის მოსმით გატარება შეძლოს.

წევრ სახელმწიფოებში თანამეგობრობის სამართლის უშუალო მოქმედების ერთ-ერთი ძირითადი შედეგია ინდივიდის აღჭურვა უფლებით, სასამართლოში დაეყრდნოს ამ დებულებებს.⁷³ ესე იგი, ეროვნულ სასამართლოებს გარკვეულ შემთხვევაში შეიძლება მოუწიოთ თანამეგობრობის სამართლის უშუალოდ მოქმედი ნორმების განმარტება, რისთვისაც აუცილებელია, მოსამართლეებმა იცოდნენ ევროპული სამართალი, ვინაიდან რთული წარმოსადგენია მისი გამოყენება, თუ წევრი სახელმწიფოს მოსამართლეს, როგორც მინიმუმ, „ევროპულ თანამეგობრობათა სასამართლოში წინასწარი გადაწყვეტილების პროცესის“⁷⁴ შესახებ სათანადო ცოდნა არ ექნა.

ახალგანვერიანებულ სახელმწიფოში თანამეგობრობის სამართლის დაუბრკოლებელი მოქმედების უზრუნველსაყოფად აუცილებელია, მოსამართლეთა გარდა, სხვა იურისტებმაც საფუძვლიანად იცოდნენ ევროპის სამართალი. სწორედ ამიტომ განვერიანების მსურველ სახელმწიფოთა უნივერსიტეტებში ევროპის სამართლის სწავლება კვალიფიციური თანამედროვე ევროპელი იურისტების მომზადების ერთ-ერთ აუცილებელ წინაპირობად შეიძლება იქნეს მიჩნეული, ვინაიდან მხოლოდ ევროკავშირის ექსპერტების დახმარებით ეროვნული სამართლის მისადაგება ევროპულთან და ამ უკანასკნელის ყოველდღიურ ცხოვრებაში დანერგვა რთული და პრაქტიკულად შეუძლებელიც კი იქნება.

⁶⁹ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 1972, L. 73, 3, Stellungnahme der Kommission vom 19. Januar 1972 zu den Anträgen des Königreichs Dänemark, Irlands, des Königreichs Norwegen und des Vereinigten Königreichs Grossbritannien und Nordirland auf Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften.

⁷⁰ იხ. Bull EG, Beilage 3-92 EG-Kommission, Die Erweiterung Europas: Eine neue Herausforderung.

⁷¹ Nicolaysen, 8.

⁷² Bruha/Vogt, 488.

⁷³ EuGH Slg., 1978, 629.

⁷⁴ თანამეგობრობათა სასამართლოში პროცესის ერთ-ერთი სახე, რომლის ფარგლებშიც ეროვნულ სასამართლოს თანამეგობრობის სამართლის განმარტების დროს ეჭვის არსებობისას შეუძლია შეკითხვით მიმართოს თანამეგობრობათა სასამართლოს. უმაღლესი ინსტანციის სასამართლოები კი ეჭვის შემთხვევაში ვალდებული არიან, ევროპულ თანამეგობრობათა სასამართლოს მიმართონ.

გ) ევროპის კავშირის „გაფართოებისუნარიანობა“

კოპენჰაგენის კრიტერიუმების ადრესატი, განვერიანების მსურველი სახელმწიფოების გარდა, თავად ევროპის კავშირიცაა. სახელმწიფოთა მიერ პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სამართლებრივ წინაპირობათა დაკმაყოფილების გარდა, თავად ევროპის კავშირის „გაფართოებისუნარიანობა“ და ინტეგრაციის შემდგომი განვითარების ძალის შენარჩუნებაა აუცილებელი.

ევროპის კავშირის გაფართოების შედეგად იზრდება შიდა ბაზრის ტერიტორიული მოცულობა, სულ უფრო მეტი ადამიანი ხდება კავშირის მოქალაქე, საგარეო პოლიტიკური თვალსაზრისით იზრდება ერთობლივი საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის საკოორდინაციო სფერო, რაც ევროპის კავშირის მსოფლიო პოლიტიკურ როლს ზრდის, მაგრამ წარმოშობს კოორდინაციის პრობლემებსაც. როგორც ვხედავთ, გაფართოებას ევროპის კავშირისათვის აქვს როგორც დადებითი, ასევე უარყოფითი მხარეებიც, რომლებმაც შესაძლებელია, ევროპული ინტეგრაციის უმთავრესი მიზნების განხორციელებას გარკვეულწილად საფრთხეც კი შეუქმნან. ინტეგრაციის დონისა და ევროპის კავშირის ფუნქციონირების უნარის შესანარჩუნებლად შეიძლება აუცილებელი გახდეს ორგანოებისა და გადაწყვეტილებათა სისტემაში რეფორმების გატარება.⁷⁵ დემოკრატიის პრინციპის თანახმად კი, გაფართოებისათვის ასევე წევრ სახელმწიფოთა თანხმობაა აუცილებელი.⁷⁶

ყოველივე ზემოთქმულის შემდეგ შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ აღნიშნული კრიტერიუმის უმთავრესი დანიშნულება იმის გარკვევაა, თუ რამდენად შეძლებს ევროპის კავშირი ახალი წევრების მიღების შემთხვევაში, წევრ სახელმწიფოთა შორის ინტერესთა კონფლიქტების ეფექტური და დროული გადაჭრის გზით, ინტეგრაციის შემდგომი გაღრმავების უნარის შენარჩუნებას.

დ) კრიტერიუმთა იურიდიული ბუნება

კოპენჰაგენის კრიტერიუმები, იურიდიული თვალსაზრისით, ევროპული საბჭოს დასკვნაა. ევროპული საბჭო აძლევს კავშირს განვითარებისათვის საჭირო სტიმულს, რისთვისაც განსაზღვრავს საერთო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს.⁷⁷ იგი არის მხოლოდ „ინსტიტუციონალიზებული, სახელმწიფოთაშორისი კონფერენცია, რომელიც პერიოდულად ტარდება“⁷⁸ და აგვარებს ისეთ კონფლიქტებს, რომელთა გადაჭრაც ქვედა დონეზე ვერ ხერხდება.⁷⁹ ევროპული საბჭოს სხდომებზე, როგორც წესი, განიხილება ევროპის კავშირისათვის უმნიშვნელოვანესი საკითხები წევრი ქვეყნების სახელმწიფოთა და მთავრობების მეთაურთა დონეზე. მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები კი პოლიტიკური თვალსაზრისით შესასრულებლად სავალდებულო პრინციპებია.

კოპენჰაგენის კრიტერიუმები, მართალია, მხოლოდ კოპენჰაგენის საბჭოს პოლიტიკური ნების გაცხადებაა, მაგრამ როგორც, სახელმწიფოთა ერთსულოვანი და ხანგრძლივი თანხმობიდან გამომდინარე, ეჭვშეუვალი, ევროპის კავშირში განვერიანებისათვის ობლიგატორული გახდა⁸⁰ და სახელმწიფოს „ევროპისუნარიანობის“⁸¹ საზომად იქცა.

⁷⁵ Vedder, 11, Rn. 18.

⁷⁶ Geiger, 139, Rn. 8.

⁷⁷ Art. 4 EUV.

⁷⁸ Bruha/Vogt, 485.

⁷⁹ Oppermann, 96, Rn. 62.

ბოლოს, შეიძლება ითქვას, ევროპული საბჭოს დასკვნა და, შესაბამისად, კოპენჰაგენის კრიტერიუმები, როგორც კანდიდატი სახელმწიფოებისათვის, ასევე ევროპის კავშირისათვის, არის განსაკუთრებული ძალის მქონე „Soft Law“⁸² და განვევრიანების მატერიალური ელემენტების სახელმძღვანელო, რისი დამადასტურებელიცაა თუნდაც ის ფაქტი, რომ თანდათანობით კოპენჰაგენის კრიტერიუმების კოდიფიცირება ხორციელდება.

ე) კრიტერიუმთა შესრულების შეფასება

კოპენჰაგენის კრიტერიუმების უმთავრესი ამოცანა ევროპის კავშირში სახელმწიფოთა განვევრიანების შესაძლებლობათა და ევროპის კავშირის გაფართოებისუნარიანობის დადგენაა. სწორედ ამ მომენტში ჩნდება კითხვა, თუ ვინ და როგორ უნდა შეაფასოს ამ წინაპირობათა შესრულება-არშესრულების საკითხი. ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 49-ე მუხლიდან გამომდინარე, არცერთ სახელმწიფოს, მაშინაც კი, როდესაც წინაპირობებს აკმაყოფილებს, არა აქვს კავშირში მიღების მოთხოვნის უფლება. გაფართოების პოლიტიკური მიზანშეწონილობის შეფასება მხოლოდ თანამეგობრობის კომპეტენციას განეკუთვნება.⁸³

ევროკომისია სხვადასხვა საერთაშორისო და შიდასახელმწიფოებრივი წყაროს მეშვეობით მოპოვებული ინფორმაციის საფუძველზე განვევრიანების შესახებ მოლაპარაკებათა დაწყებამდე და ასევე მისი მიმდინარეობის პროცესში რეგულარულად იძლევა დასკვნებს სახელმწიფოთა შიგნით მიმდინარე პოლიტიკურ და ეკონომიკურ პროცესებზე. მაგალითად, ესტონეთის მიერ კოპენჰაგენის პირველი კრიტერიუმის დაკმაყოფილების შეფასებისას კომისია ეყრდნობოდა უამრავ საინფორმაციო წყაროს, ისეთებს, როგორებიც იყო: ესტონეთის მთავრობის პასუხები კომისიის მიერ 1996 წელს დაგზავნილ კითხვარებზე, ორმხრივ სხდომათა შედეგები, წევრ სახელმწიფოთა საელჩოებისა და კომისიის წარმომადგენლობის ანალიზი, საერთაშორისო ორგანიზაციების დასკვნები (განსაკუთრებით, ევროსაბჭო და ეუთო), ასევე არასამთავრობო ორგანიზაციათა მოხსენებები.⁸⁴

პოლიტიკურ წინაპირობათა⁸⁵ შესრულების დადგენა, სხვა კრიტერიუმებისაგან განსხვავებით, უფრო ცალსახადაა შესაძლებელი. სწორედ ამიტომ მათი შესრულება უკვე განვევრიანების მომენტისთვისაა აუცილებელი და მათთან მიმართებით რაიმე სახის გარდამავალი დებულებანი გათვალისწინებული არ არის. ევროპის კავშირში ისეთი სახელმწიფოს მიღება, რომლის შიდასახელმწიფოებრივი პოლიტიკური წყობილება არადემოკრატიულია, საფრთხეს შეუქმნის თავად ევროპის კავშირის დემოკრატიულ

⁸⁰ Meng, 535.

⁸¹ Zeh, *Recht auf Beitritt? Ansprüche von Kandidatenstaaten gegen die Europäische Union*, Baden-Baden (Nomos), 2002, 24.

⁸² „Soft Law“ („რბილი“ სამართალი) ანგლოამერიკული სამართლიდან მიღებული ტერმინია. იგი გამოიყენება საერთაშორისო ორგანიზაციების სარეკომენდაციო ხასიათის გადაწყვეტილებებთან მიმართებით. „Soft Law“ შესაძლოა, საერთაშორისოსამართლებრივი ჩვეულების წინა საფეხურიც იყოს. „Soft Law“-ის ნორმებს სამართლებრივად სავალდებულო ძალა არ გააჩნია და ძირითადად მხოლოდ პოლიტიკური ხასიათის მოვალეობებს წარმოშობს. ბოლო დროს „Soft Law“ ასევე კერძო სამართალშიც გავრცელდა, მაგ., UNIDROIT-ის პრინციპები.

⁸³ Nicolaysen, 9.

⁸⁴ Bull. EU Beilage 11/97, *Stellungnahme der Kommission zum Antrag Estlands auf Beitritt zur Europäischen Union*, 15.

⁸⁵ იხ. პოლიტიკური კრიტერიუმები ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 49-ე მუხლის მიხედვით.

სტრუქტურული ფორუმი

ლეგიტიმაციას, ვინაიდან მთავრობათა წარმომადგენლები თითქმის ყველა ორგანოში არიან, გარდა ამისა, რთული იქნება ევროპარლამენტის სამართლიანი არჩევნების ჩატარების უზრუნველყოფაც.

ეკონომიკურ წინაპირობათა შესრულების შეფასება კი არცთუ იოლი საკითხია, ვინაიდან პრაქტიკულად შეუძლებელია, დაზუსტებით ითქვას, შეძლებს თუ არა სახელმწიფო, სრულყოფილად ჩაერთოს შიდა ბაზარში და მისმა ეკონომიკამ გაუძლოს არსებულ კონკურენციას. სწორედ ამიტომ მეორე წინაპირობის დაკმაყოფილების შეფასება წმინდა ეკონომიკური გადაწყვეტილების საკითხია.⁸⁶ არსებული სირთულეების გამო კი, აღმოსავლეთით გაფართოების შემდეგ მიღებულ იქნა მთელი რიგი გარდამავალი დებულებებისა.

ინტეგრაციის ნებელობის კრიტერიუმის სრულად დაკმაყოფილება, როგორც უკვე აღინიშნა, განევრიანების მომენტისათვის პრაქტიკულად შეუძლებელია, სწორედ ამიტომ ამ დროს განევრიანების მსურველი სახელმწიფო *Acquis Communautaire*-ს წინაპირობის შეფასებისას ყურადღებას ძირითადად ევროპის სამართლის გადაღების აშკარად გამოკვეთილ სურვილსა და გარანტირებულ შესაძლებლობათა არსებობაზე ამახვილებს.

4. სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციათა წევრობა, საერთაშორისო სამართლის პრინციპების დაცვა და დავების მშვიდობიანი გადაწყვეტა – ევროპის კავშირში განევრიანებისათვის აუცილებელი წინაპირობები

1974 წლიდან ევროპულ თანამეგობრობებსა და, შემდეგ, ევროპის კავშირში შემავალი ყველა სახელმწიფო ამავედროულად ევროსაბჭოს წევრიცაა. გამომდინარე აქედან, შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ ევროსაბჭოს წევრობა ევროპის კავშირში განევრიანებისათვის აუცილებელი დაუწერელი წინაპირობაა. გარდა ამისა, ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-6 მუხლის მე-2 აბზაცის შესაბამისად, კავშირი ისევე იცავს ძირითად უფლებებს, როგორც ისინი ევროპის ადამიანის უფლებათა კონვენციის მიხედვითაა გათვალისწინებული, რის შედეგადაც წევრობისათვის აუცილებელია, სახელმწიფო ევროპის ადამიანის უფლებათა კონვენციას იყოს მიერთებული. ასევე გავრცელებულია მოსაზრება, რომ გაეროსა და ეუთოს წევრობაც განევრიანებისათვის აუცილებელი წინაპირობებია.⁸⁷

1997 წლის 12-13 დეკემბრის ლუქსემბურგის ევროპულმა საბჭომ საერთაშორისო სამართლის პრინციპების დაცვა და დავების მშვიდობიანი გადაწყვეტა, განსაკუთრებით ჰააგის საერთაშორისო სასამართლოში, „ევროპის კონფერენციაში“ მონაწილეობის აუცილებელ წინაპირობებად მიიჩნია.⁸⁸ გამომდინარე იქიდან, რომ კონფერენციაში მონაწილეობა მხოლოდ ევროპის კავშირის წევრებსა და იმ სახელმწიფოებს შეეძლოთ, რომელთა მიღებაც ევროპის კავშირში განხილვის საგანი იყო, აღნიშნული წინაპირობები ასევე განევრიანებისათვის აუცილებლად უნდა იქნეს მიჩნეული.

⁸⁶ იხ. *Bruha/Vogt*, 488.

⁸⁷ იხ. *Vedder*, 9, Rn. 15.

⁸⁸ Bull. der Europäischen Union 12-1997 I. Europäischer Rat von Luxemburg, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 9.

5. კონსტიტუციური წინაპირობები

განვერსიანების მსურველმა სახელმწიფოებმა ევროპის კავშირში განვერსიანებისათვის თავიანთი ეკონომიკური და სამართლებრივი სისტემების ტრანსფორმაცია უნდა მოახდინონ. რა თქმა უნდა, სამართლებრივი სისტემის აბსოლუტური მისადაგება შესაბამის კონსტიტუციურ ცვლილებებსაც საჭიროებს. როგორც უკვე აღინიშნა, ევროპის კავშირში განვერსიანება ასევე სუპრანაციონალური ხასიათის ევროპის თანამეგობრობაში განვერსიანებას გულისხმობს. სუპრანაციონალიზმი საერთაშორისო სამართლებრივი ცნებაა. იგი გულისხმობს სახელმწიფოდან ზესახელმწიფოებრივ დონეზე კომპეტენციათა გადაცემას. მისი განსაკუთრებული ხასიათი იმით გამოიხატება, რომ „ორგანიზაციები, რომლებსაც სუპრანაციონალიზმი ახასიათებთ, თავის წევრ სახელმწიფოებზე ზემდგომად გვევლინებიან.“⁸⁹ სუპრანაციონალურ ორგანიზაციაში განვერსიანებისას სახელმწიფოები ზღუდავენ თავიანთ სუვერენიტეტს და გარკვეულ სუვერენულ უფლებებს თანამეგობრობას გადასცემენ. შეზღუდული სუვერენიტეტის თვალსაჩინო მაგალითად შეიძლება დასახელდეს სავალუტო კავშირი. ევროს ემისიის უფლება მხოლოდ ევროპის ცენტრალური ბანკს აქვს. წევრ სახელმწიფოთა ეროვნულ ბანკებს კი ევროპის ცენტრალური ბანკის ნებართვით შეუძლიათ მონეტების მოჭრა.⁹⁰ მოყვანილი შემთხვევიდან სუვერენულ უფლებათა გადაცემა ცალსახად ვლინდება.

ევროპის კავშირის წევრ სახელმწიფოებში სუვერენიტეტის შეზღუდვა კონსტიტუციური ნორმებითაა დარეგულირებული. მაგალითად: ნიდერლანდების კონსტიტუციის⁹¹ 92-ე მუხლი ხელშეკრულებით საერთაშორისო ორგანიზაციებზე საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო უფლებამოსილებათა გადაცემის საშუალებას იძლევა; ავსტრიის კონსტიტუციის⁹² მიხედვით კი, შესაძლებელია ცალკეულ სუვერენულ უფლებათა სახელმწიფოთაშორის ორგანიზაციებზე გადაცემა; იტალიის კონსტიტუცია სხვა სახელმწიფოებთან თანასწორობის პირობებში მშვიდობისა და სამართლიანობის უზრუნველყოფელი სისტემისათვის აუცილებლობიდან გამომდინარე სუვერენიტეტის შეზღუდვას შესაძლებლად მიიჩნევს.⁹³ ვინაიდან ევროპის თანამეგობრობათა და ევროპის კავშირის უმთავრესი ფუნქცია მშვიდობის უზრუნველყოფაა, ევროპის კავშირის სასარგებლოდ სუვერენიტეტის შეზღუდვის კონსტიტუციურობა არავითარ ეჭვს არ იწვევს.

სუვერენიტეტის შეზღუდვასთან დაკავშირებული დისკუსია გერმანიაში ძირითადი კანონის 24-ე I მუხლით დაიწყო. თუ რა პოლიტიკური დატვირთვა უნდა ჰქონოდა 24-ე მუხლს, საპარლამენტო საბჭოს წევრმა კარლო შმიდმა 1948 წელს ასე აღწერა: „შემდგომში უნდა შემოვიღოთ ისეთი დანაწესი, რომელიც საკანონმდებლო გზით საერთაშორისო ორგანიზაციებზე გარკვეულ სუვერენულ უფლებათა გადაცემის საშუალებას მოგვცემს. მე მჯერა, ეს დანაწესი იქნება იმის ნათელი გამოვლინება, რომ გერმანელ ხალხს გადაწყვეტილი აქვს, სულ ცოტა, თავისი ისტორიის ეროვნულსახელმწიფოებრივი ფაზიდან ზესახელმწიფოებრივში გადავიდეს... ჩვენ აღარ უნდა შევცდეთ, ვინაიდან ამ დროისათვის აღარ არსებობს პრობლემა, რომლის მოგვარება მხოლოდ ეროვნული საშუალებებით შეიძლება.“⁹⁴ 23-ე მუხლი გერმანიის ძირითად კანონს,

⁸⁹ Schwantes, Die Supranationalität, Eine Untersuchung internationaler wirtschaftlicher Organisationen Europas im 19. und 20. Jahrhundert, Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde einer Hohen Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Köln, Tag der mündlichen Prüfung: 15 Mai 1962, 5.

⁹⁰ იხ. Art. 106 EGV.

⁹¹ Verfassung des Königreichs der Niederlande vom 17 Februar 1983, www.Verfassungen.de.

⁹² Bundes-Verfassungsgesetz der Republik Österreich vom 10 November 1920, i.d.F. vom 7. Dezember 1929 www.Verfassungen.de.

⁹³ იხ. Verfassung der Italienischen Republik vom 27 Dezember 1947, Art. 11, www.Verfassungen.de.

⁹⁴ Stenographische Berichte des Parlamentarischen Rates, 2. Plenarsitzung v. 8.9.1948.

რომელიც ერთიანი ევროპის იდეის განხორციელებისათვის კანონის მეშვეობით სუვერენულ უფლებათა გადაცემას ითვალისწინებს,⁹⁵ 1992 წელს დაემატა და მას შემდეგ 24-ე მუხლთან მიმართებით მოქმედებს როგორც *Lex specialis*.⁹⁶

ევროპის კავშირის ყველაზე დიდი გაფართოების წინ, 2004 წლის 1 მაისამდე, აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებმა „კონსტიტუციურსამართლებრივი წინაპირობები“⁹⁷ მოამზადეს. მაგალითად, უკვე 1997 წლიდან, პოლონეთის კონსტიტუციის თანახმად, შესაძლებელი იყო სუვერენულ უფლებათა გადაცემა ევროპის კავშირზე.⁹⁸ სუვერენიტეტის შეზღუდვა, როგორც გამოიკვეთა, საჭიროებს კონსტიტუციურ მონესრიგებას. სწორედ ამიტომ, შეიძლება ითქვას, განევრიანების მსურველმა სახელმწიფომ თავისი ნება ასევე შესაბამისი კონსტიტუციური ცვლილებებითაც უნდა გამოავლინოს, რაც, აშკარად გამომხატული სურვილის გარდა, განევრიანების შედეგებზე⁹⁹ წინასწარ თანხმობადაც შეიძლება ჩაითვალოს.

V. ევროპის კავშირში განევრიანების პროცესი

მაასტრიხტის ხელშეკრულების ძალაში შესვლამდე განევრიანების პროცესს ევროპულ თანამეგობრობათა დამფუძნებელი ხელშეკრულებები ერთმანეთისაგან განსხვავებულად აწესრიგებდნენ¹⁰⁰, აღნიშნული აქტის ძალაში შესვლის შემდეგ, 1993 წლის 1 ნოემბრიდან კი, განევრიანების პროცესუალური საკითხი ერთიანად რეგულირდება¹⁰¹ ევროპის კავშირში განევრიანების პროცესს ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 49-ე მუხლი მხოლოდ ნაწილობრივ აწესრიგებს¹⁰², მისი შევსება საბჭოს მიერ 1976 წლის 9 ივნისის გადაწყვეტილებით განსაზღვრული განევრიანების თაობაზე მოლაპარაკებათა წესებით ხორციელდება.¹⁰³ გარდა ამისა, პროცესის ფორმალურ ჩამოყალიბებაში თავისი წვლილი ასევე განევრიანების შესახებ მოლაპარაკებათა არსებულმა პრაქტიკამაც შეიტანა.¹⁰⁴ განევრიანების პროცესში სამი ძირითადი ეტაპის გამოყოფა შესაძლებელია: 1) სანყისი ფაზა, 2) მოლაპარაკებათა ფაზა, 3) ბოლო ფაზა.

1. სანყისი ფაზა

განევრიანების პროცესის პირველი ნაბიჯია განევრიანების მსურველი სახელმწიფოს გადწყვეტილება განაცხადის გაკეთების თაობაზე. განაცხადის ფორმას არ განსაზღვრავს არც ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულება და არც რაიმე სხვა სახის სამართლებრივი აქტი – იგი არის ცალმხრივი ნების გამოვლენა, რომელიც მიღებას საჭიროებს.¹⁰⁵

⁹⁵ იხ. Art. 23 GG.

⁹⁶ *Schwarze* (Hrsg.), *Die Entstehung einer Europäischen Verfassungsordnung, Das Ineindringen von nationalem und europäischem Verfassungsrecht*, Baden-Baden (Nomos), 2000, 133.

⁹⁷ *Vedder*, 14, Rn. 23.

⁹⁸ იხ. *Verfassung der Republik Polen vom 2 April 1997*, Art. 90, www.Verfassungen.de/eu.

⁹⁹ მაგ., თანამეგობრობის სამართლის უპირატესი იურიდიული ძალა შიდასახელმწიფოებრივ სამართალთან მიმართებით და სხვ.

¹⁰⁰ Art. 237 EGV, Art. 205 EAGV, Art. 98 EGKS. დღეისათვის აღნიშნული მუხლები აღარ არსებობს.

¹⁰¹ *Hernfeld*, 216, Rn. 7.

¹⁰² *Pechstein*, in: *Streinz* (Hrsg.), Art. 49 EUV, 204, Rn. 5. *Vedder* in: *Grabitz/Hilf* (Hrsg.), Art. 49 EUV, 15, Rn. 25.

¹⁰³ იხ. EA 1970, D 350.

¹⁰⁴ *Cremer*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, 2. Auflage, Neuwied und Kriftel (Luchterhand), 2002.

¹⁰⁵ *Meng*, 542, Rn. 87.

სახელმწიფოს მხრიდან საერთოევროპულ ოჯახში შესვლის შესახებ სურვილის გამოსახატავად ევროპის კავშირის საბჭოს უნდა გადაეცეს განაცხადი განვევრიანების სურვილის თაობაზე (მაგ., საბჭოს პრეზიდენტ პანგალოსს 1994 წლის 1 აპრილს უნგრეთის განაცხადი იმდროინდელმა პრემიერ-მინისტრმა ბოროსმა, 1994 წლის 8 აპრილს კი პოლონეთის განაცხადი პრემიერ-მინისტრმა პავლაკმა გადასცა¹⁰⁶). განაცხადის შესვლის შემდეგ ევროპის კავშირის საბჭო იღებს გადაწყვეტილებას განვევრიანების პროცესის დაწყების შესახებ (მაგ., ევროპის კავშირის საბჭომ პოლონეთისა და უნგრეთის მიერ განაცხადების გაკეთების შემდეგ, 1994 წლის 18 აპრილს, მიიღო გადაწყვეტილება აღნიშნულ სახელმწიფოთა განვევრიანების პროცესის დაწყების შესახებ¹⁰⁷). შემდგომ ეტაპზე საბჭო მიმართავს კომისიას დასკვნის წარმოსადგენად.

განვევრიანების კანდიდატის პოლიტიკური, ეკონომიკური და სამართლებრივი მდგომარეობის ანალიზის შემდეგ ევროპული კომისია ამზადებს თავის „წინასწარ დასკვნას.“¹⁰⁸ მაგალითად შეიძლება მოყვანილ იქნეს დასკვნა ჩეხეთის განაცხადზე.¹⁰⁹ კომისიის აღნიშნულ დოკუმენტში აღწერილ იქნა ჩეხეთის რესპუბლიკისა და ევროკავშირის ურთიერთობა, ევროპული საბჭოს მიერ შეფასდა რესპუბლიკაში არსებული მდგომარეობა განსაზღვრული პოლიტიკური კრიტერიუმების კუთხით (დემოკრატია, სამართლებრივი, სახელმწიფო, ადამიანის უფლებები, უმცირესობათა დაცვა), ეკონომიკური კრიტერიუმების მიხედვით (საბაზრო ეკონომიკა, კონკურენტუნარიანობა), პირველადი და მეორეული სამართლის გადაღებისუნარიანობა და, ასევე, ზოგადად, შემდგომი განვითარების პერსპექტივები.

კომისია სხვადასხვა საინფორმაციო წყაროს მიერ მიწოდებული ინფორმაციის ანალიზის საფუძველზე თავის დასკვნაში იძლევა რეკომენდაციას განვევრიანების მოლაპარაკებათა დაწყების თაობაზე.¹¹⁰ ევროპის კავშირის საბჭო, კომისიის მიერ წინასწარი დასკვნის გაკეთების შემდეგ იღებს გადაწყვეტილებას მოლაპარაკებათა დაწყების შესახებ, რითაც განვევრიანების პროცესი სრულიად ახალ, ე.წ. მოლაპარაკებათა, ფაზაში გადადის. ევროპის კავშირი მოლაპარაკებებს იმ შემთხვევაში დაიწყებს, თუ ნევრობისათვის აუცილებელი პოლიტიკური წინაპირობები განვევრიანების მსურველი სახელმწიფოს მიერ უკვე შესრულებულია.¹¹¹

2. მოლაპარაკებათა ფაზა

ევროპის კავშირში განვევრიანების პროცესის მოლაპარაკებათა ეტაპი უკვე ჩამოყალიბებული პრაქტიკის მეშვეობით რეგულირდება. დიდ ბრიტანეთთან განვევრიანების მოლაპარაკებათა დაწყებამდე ნევრი სახელმწიფოები საბჭოში შეთანხმდნენ, რომ მოლაპარაკებებს სწორედ ისინი გამართავდნენ კომისიის მონაწილეობით, რაც, მათი აზრით, ამავდროულად ნევრ სახელმწიფოთა შორის კოორდინაციას გააუმჯობესებდა.¹¹² თუმცა აღნიშნული პროცესი არაფეექტური გამოდგა. (1961-1963 წლებში დიდ ბრიტანეთთან გამართული მოლაპარაკებები ჩაიშალა).

¹⁰⁶ Bull. EU 4, 1994, 1.3.18/1.3.19.

¹⁰⁷ Bull. EU 4, 1994, 1.3.18/1.3.19.

¹⁰⁸ *Hernfeld*, 217, Rn 7.

¹⁰⁹ Bull. EU Beilage 14/97, Stellungnahme der Kommission zum Antrag der Tschechischen Republik auf Beitritt zur Europäischen Union.

¹¹⁰ იხ. Bull. EU beilage 12/97, Stellungnahme der Kommission zum Antrag Litauens auf beitrirt zur Europäischen Union, 84.

¹¹¹ *Lippert*, in: *Europa von A bis Z*, 122.

¹¹² *Meng*, 544, Rn. 94.

1970 წლის 9 ივნისს საბჭომ მიიღო გადაწყვეტილება, რომლის თანახმადაც მას მოლაპარაკებები კომისიასთან ერთად შემუშავებული ძირითადი მიმართულებების შესაბამისად უნდა ეწარმოებინა,¹¹³ საბჭოს ასევე კომისიისათვის მოლაპარაკებათა წარმართვის უფლება-მოსილების მინიჭება შეეძლო.¹¹⁴ ამგვარი წესით ჩაიარა მოლაპარაკებებმა დიდ ბრიტანეთთან, ირლანდიასთან, დანიასთან, ნორვეგიასთან (1970-1972), საბერძნეთთან (1976-1979), ესპანეთსა და პორტუგალიასთან (1978/79-1985).

1995 წელს, კავშირის გაფართოებისას, რომელიც, ტრადიციის მიხედვით, წინა პროცესის ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულებასთან ადაპტაცია იყო,¹¹⁵ მოლაპარაკებები მინისტრების დონეზე გაიმართა წევრ და განწევრიანების მსურველ სახელმწიფოთა სამთავრობო კონფერენციებზე, საბჭოს თავმჯდომარის ხელმძღვანელობით. აქედან გამომდინარე, ცალსახაა, რომ მოლაპარაკებებზე, სადაც ფაქტობრივად ხელშეკრულების ტექსტი თანხმდება, ევროპის კავშირზე მეტ გავლენას, პირველ რიგში, მაინც წევრი სახელმწიფოები ახდენენ და, შესაბამისად, მათი ეროვნული ინტერესებიც სათანადო დონეზეა წარმოჩენილი.

მოლაპარაკებათა პროცესში მუშავდება ხელშეკრულების ტექსტი, ახალი წევრის მიღების პირობები, სახელშეკრულებო ცვლილებები, თანხმდება გარდამავალი დებულებები გარკვეული პერიოდით ახალი წევრებისათვის. 2004 წელს კავშირში შესული 10 სახელმწიფოსათვის შემუშავდა დაახლოებით 300-მდე გარდამავალი დებულება, რომელთა მოქმედების ვადაც 11 წლით განისაზღვრა.¹¹⁶ ყველა სადავო დეტალზე შეთანხმების მიღწევის შემდეგ სრულდება მოლაპარაკებათა ფაზა, რაც ამავდროულად განწევრიანების პროცესის შემდგომ ეტაპზე გადასვლისათვის აუცილებელი წინაპირობაა.

3. ბოლო ფაზა

ა) გადაწყვეტილება ევროპის კავშირის მხრიდან

მოლაპარაკებათა დასრულების შემდეგ კომისია აკეთებს დასკვნას, თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ამ აქტს შესასრულებლად სავალდებულო ძალა არ გააჩნია.¹¹⁷ გამომდინარე აქედან, კომისიის აზრის გათვალისწინება მხოლოდ საბჭოს ნება-სურვილსა და კომისიის პოლიტიკურ ძალაზე იქნება დამოკიდებული.

ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 49-ე მუხლის თანახმად, საბჭოს მიერ გადაწყვეტილების მიღებამდე ევროპული პარლამენტის მიერ ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობით მიღებული თანხმობაა აუცილებელი. ამ დანაწესის მეშვეობით ევროპის კავშირის მოქალაქეების მიერ არჩეული ორგანო უშუალოდ მონაწილეობს და გავლენას ახდენს განწევრიანების პროცესზე. ევროპული პარლამენტის თანხმობის აუცილებლობიდან გამომდინარე, მას კომისიაზე უფრო მეტად შეუძლია ევროპის კავშირის ინტერესების გატანა.¹¹⁸ პარლამენტის თანხმობა საკმაოდ მცირე მოცულობის აქტია, რომლითაც იგი

¹¹³ იხ. *Beschl. v. 9.6.1970, EA 1970, Folge 3/1970 Z 143.*

¹¹⁴ *Vedder, 16 Rn. 30.*

¹¹⁵ *Meng, 544, Rn. 96.*

¹¹⁶ *Lippert, 125.*

¹¹⁷ იხ. *Pechstein, 205, Rn. 8.*

¹¹⁸ *Vedder, 16, Rn. 33.* ევროპული კომისია და ევროპული პარლამენტი საერთოევროპული ინტერესების მატარებელი ორგანოებია, ისინი, ევროპის კავშირის საბჭოსაგან განსხვავებით, წევრი სახელმწიფოებისაგან დამოუკიდებლად მოქმედებენ.

სტრუქტურული ფორუმი

ეთანხმება განმცხადებელი სახელმწიფოს ევროპის კავშირში მიღებას. მასში, კომისიის დასკვნისაგან განსხვავებით, მოცემული არ არის განწვევების მსურველ სახელმწიფოში არსებული პოლიტიკური, ეკონომიკური და სამართლებრივი მდგომარეობის ანალიზი, იგი შესაბამის სახელმწიფოსთან დაკავშირებით კომისიის დასკვნასა და ევროპული პარლამენტის შესაბამისი კომიტეტების მოხსენებებზე მიუთითებს.¹¹⁹

ევროპული პარლამენტიდან თანხმობის მიღების შემთხვევაში, ევროპის კავშირის საბჭოს შეუძლია, ერთხმად მიიღოს დადებითი ან უარყოფითი გადაწყვეტილება. უნდა აღინიშნოს, რომ ამ აქტის საფუძველზე და მთელი უკვე განხილული პროცესის დადებითად გავლის შემდეგაც, განწვევების კანდიდატს არ უწდება კავშირში მიღების მოთხოვნის რაიმე სახის უფლება, ვინაიდან განწვევების ხელშეკრულების მხარედ არა ევროპის კავშირი, არამედ წევრი სახელმწიფოები გვევლინებიან. მათ კი, თავის მხრივ, ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 49-ე მუხლის მიხედვით, განწვევების მსურველ სახელმწიფოებთან მხოლოდ მაშინ შეუძლიათ დადონ განწვევების შეთანხმება, როდესაც ევროპული კომისიის დასკვნისა და ევროპული პარლამენტის წევრთა აბსოლუტური უმრავლესობის თანხმობის შემდეგ ევროკავშირის საბჭო ერთხმად მიიღებს გადაწყვეტილებას. გამომდინარე აქედან, ნათელია, რომ ევროპულ ორგანოთა და, შესაბამისად, საერთოევროპულ ინტერესთა გავლენა ახალი წევრის მიღების პროცედურაზე საკმაოდ ძლიერია.

ბ) განწვევების შეთანხმება წევრ სახელმწიფოებსა და განწვევების მსურველ სახელმწიფოს შორის

საბჭოს მხრიდან დადებითი გადაწყვეტილების შემთხვევაში ევროპის კავშირის წევრ სახელმწიფოებსა და განწვევების მსურველ სახელმწიფოს შორის იდება განწვევების შეთანხმება, რომლითაც კანდიდატი სახელმწიფოს მიღების პირობები და ხელშეკრულებათა¹²⁰ მისადაგება რეგულირდება.¹²¹ ცვლილებები, რომლებიც ხელშეკრულებებში შედის, ძირითადად ინსტიტუციურ დებულებებს უკავშირდება (ახალმიღებულ წევრთა წარმოდგენა ორგანოებში და ა.შ.); ცვლილებათა შეტანა, როგორც წესი, ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების 49-ე მუხლით განსაზღვრული წესის მიხედვითაა შესაძლებელი, ხოლო მაშინ, როდესაც ხელშეკრულებები მისადაგებას განწვევებისაგან გამონეულ შეცვლილ გარემოებებთან საჭიროებენ, „49-ე მუხლი 48-ე მუხლთან მიმართებით მოქმედებს როგორც *Lex specialis*.“¹²²

განწვევების შეთანხმების სტრუქტურა, მიუხედავად იმისა, რომ კონკრეტულად არსად რეგულირდება, პრაქტიკაში მაინც ერთგვარად ჩამოყალიბდა. მაგალითისათვის შეიძლება განხილულ იქნეს ავსტრიის განწვევების შეთანხმება.¹²³ აღნიშნული 702-გვერდიანი აქტი 3 ნაწილისაგან შედგება, ესენია: 1) განწვევების ხელშეკრულება, 2) განწვევების აქტი, 3) დასკვნითი აქტი.

¹¹⁹ იხ. ABI 94/C 241/03, Legislative Entscheidung des Europäischen Parlaments vom 4 Mai 1994 zu dem Antrag der Republik Österreich, Mitglied der Europäischen Union zu werden.

¹²⁰ იგულისხმება ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულება, ევროპისა და ევროპის ატომური თანამეგობრობის დამფუძნებელი ხელშეკრულებები.

¹²¹ იხ. Art. 49 Abs. 2 EUV.

¹²² Cremner, 321, Rn. 4, Pechstein, 206, Rn. 10.

¹²³ EuZW Heft 10/1994, Der Beitrittsvertrag Österreichs zur Europäischen Union vom 12.04.1994, 309-310.

სტუდენტური ფორუმი

განვერნიანების ხელშეკრულების მიხედვით განისაზღვრა ხელშეკრულების მხარეები, რატიფიცირების ვადის დასასრული¹²⁴ და განვერნიანების თარიღი¹²⁵; დეპოზიტარ სახელმწიფოდ დასახელდა იტალია.

განვერნიანების პირობები, ხელშეკრულებათა ცვლილებები გათვალისწინებული იყო თანდართულ განვერნიანების აქტში, რომელიც 176 მუხლის, 19 დანართისა და 10 პროტოკოლისაგან შედგებოდა. დასკვნითი აქტი ხელშეკრულების შემადგენელ ნაწილთა ჩამონათვალსა და მხარეთა განცხადებებს შეიცავდა.

განვერნიანების ხელშეკრულება ძალაში შედის მასში მითითებულ დღეს ყოველ ხელმომწერ სახელმწიფოში, საკუთარი კონსტიტუციით გათვალისწინებული წესით რატიფიცირების მონაწილის იტალიის მთავრობაში წარდგენის შემდგომ.¹²⁶ განვერნიანების პროცესის ანალიზისას იქმნება შთაბეჭდილება, რომ კავშირის ორგანოები წყვეტენ, განვერნიანება მოხდება „თუ“ არა, ხოლო წევრი სახელმწიფოები განვერნიანების კანდიდატებთან ხელშეკრულების საშუალებით განსაზღვრავენ, თუ „როგორ“ არის შესაძლებელი მისი განხორციელება.¹²⁷ თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ეს საკითხები დაყოფას არ ექვემდებარება და ორივე ერთიანი, კომპლექსური პროცესის თანაბარი და განუყოფელი კომპონენტია.

VI. ევროპის კავშირში განვერნიანების შედეგები

განვერნიანების პროცესში ევროპის კავშირი, მისი წევრი სახელმწიფოები და განვერნიანების მსურველი სახელმწიფო მონაწილეობს. პოზიტიური გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში, განვერნიანებას გარკვეული შედეგები ყოველი სუბიექტისათვის მოაქვს. აღმოსავლეთით გაფართოების შემდეგ იმატა ერთიანი ევროპული ოჯახის წევრთა რაოდენობამ, ოფიციალურ სამუშაო ენათა რიცხვი 11-დან 22-მდე გაიზარდა,¹²⁸ რაც, კავშირის ორგანოებში ახალ წევრ სახელმწიფოთა წარმოდგენის უზრუნველსაყოფად განხორციელებულ რეფორმებთან ერთად, დამატებითი ხარჯების გამომწვევ ფაქტორად იქცა. გაფართოების შედეგად ევროპის კავშირის მემკვიდრეობადაა მიჩნეული, აგრეთვე: უნგრეთისა და სლოვაკეთის საზღვართან დაკავშირებული კონფლიქტები, უმცირესობათა პრობლემები ბალტიის ქვეყნებში, კვიპროსის დაყოფა ბერძნულ და თურქულ ნაწილებად.¹²⁹ უნდა აღინიშნოს, რომახალი წევრების მიღებას ევროპის კავშირისათვის, განუღებელი ხარჯებისა და ინსტიტუციურ რეფორმებთან დაკავშირებული გარკვეული სირთულეების მიუხედავად, დადებითი მხარეებიც აქვს. მაგალითად, 2004 წლის 1 მაისს ევროპის კავშირის წევრთა რიცხვს ათი სახელმწიფო შეემატა, რის შედეგადაც მოსახლეობის რიცხვი 28 %-ით, ტერიტორია კი 23 %-ით გაიზარდა,¹³⁰ რაც მისი საგარეო პოლიტიკური წონის ზრდის უმნიშვნელოვანეს კატალიზატორად შეიძლება იქნეს მიჩნეული. გაფართოვდა თანამეგობრობის სამართლის მოქმედების არეალიც, თუმცა გარკვეული სირთულეები მის გამოყენებასთან დაკავშირებით ახალ წევრ სახელმწიფოებში არ უნდა გამოირიცხოს.

¹²⁴ 31.12.1994.

¹²⁵ 01.01.1995.

¹²⁶ Geiger, 140.

¹²⁷ Geiger, 139.

¹²⁸ ბერძნული, გერმანული, დანიური, ესპანური, ესტონური, ინგლისური, იტალიური, ლატვიური, ლიტუვიური, მალტური, ნიდერლანდური, პოლონური, პორტუგალიური, სლოვაკური, სლოვენური, უნგრული, ფინური, ფრანგული, შვედური, ჩეხური, ბულგარული, რუმინული.

¹²⁹ Pfetsch, 350.

¹³⁰ Pfetsch, 347.

სტრუქტურული ფორუმი

ევროპის კავშირში განვევრიანების შედეგად ახალი წევრი სახელმწიფო უერთდება თანამეგობრობათა მიერ დადებულ ყველა ხელშეკრულებას, ზღუდავს თავის სუვერენულ უფლებათა ნაწილს კავშირის სასარგებლოდ, მის ტერიტორიაზე მოქმედებას იწყებს უშუალოდ მოქმედი და შიდასახელმწიფოებრივ სამართალთან უპირატესი იურიდიული ძალის მქონე თანამეგობრობის სამართალი. წევრ სახელმწიფოთა მოქალაქეები ავტომატურად ხდებიან კავშირის მოქალაქეები, რის შედეგადაც ნებისმიერ წევრ სახელმწიფოში საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით უჩნდებათ ევროპული პარლამენტისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში აქტიური და პასიური საარჩევნო ხმის უფლება,¹³¹ აქვთ ევროპის კავშირის ტერიტორიაზე თავისუფალი გადაადგილებისა და დასახლების უფლება,¹³² მესამე სახელმწიფოებში შეუძლიათ ისარგებლონ ნებისმიერი წევრი სახელმწიფოს დიპლომატიური წარმომადგენლობის დაცვით ისევე, როგორც საკუთარით.¹³³

ზოგადად მიჩნეულია, რომ აღმოსავლეთით გაფართოება, ეკონომიკური თვალსაზრისით, ძველ წევრებთან შედარებით ახლებისათვის უფრო ხელსაყრელი იყო,¹³⁴ მაგალითად: გერმანიაში მოსახლეობის 62%-ის აზრით, გაფართოება მათი სახელმწიფოსათვის ფინანსურ რისკთან იქნებოდა დაკავშირებული, ამავდროულად, 60% თვლიდა, რომ იმატებდა უმუშევრობა და 57%-ის აზრით, გაფართოება ხელფასების შემცირებას გამოიწვევდა; ნეგატიური ასპექტების გარდა, მოსახლეობის 94% გაფართოების მომავალ უმნიშვნელოვანეს შედეგად მშვიდობის უზრუნველყოფას ასახელებდა.¹³⁵ აქედან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ ძველმა წევრმა სახელმწიფოებმა გაითავისეს დასავლეთსა და აღმოსავლეთ ევროპას შორის არსებული ბარიერის გადალახვის აუცილებლობა და ახალი წევრების მიღებისას ევროპაში მშვიდობისა და ეკონომიკური კეთილდღეობის განსამტკიცებლად გარკვეული რისკის შემცველი თამამი გადაწყვეტილება მიიღეს.

VII. დასკვნა

ევროპის კავშირი ინტეგრაციის წარმატებული მოდელია, რომელიც მიღწეულს არ სჯერდება და წევრ სახელმწიფოთა ინტერესების დაახლოებისა და გარკვეულ სფეროებში ინტეგრაციის გაღრმავებით ევროპაში მშვიდობისა და ეკონომიკური კეთილდღეობის უზრუნველსაყოფად სულ უფრო მეტად ესწრაფვის წინსვლას. სწორედ აღნიშნული გარემოება განაპირობებს მის მომხიბვლელობას მესამე სახელმწიფოებისათვის და იმ მაგნიტურ ძალას, რომელიც ევროკავშირში ინტეგრაციისაკენ სულ უფრო მეტი რაოდენობით სახელმწიფოს იზიდავს.

საერთოევროპულ ოჯახში სრულფასოვანი წევრობისპოლიტიკურ ნებას დღეისათვის ბევრი სახელმწიფო გამოხატავს, თუმცა ნებისმიერის სურვილი სამართლებრივად ნამდვილი მხოლოდ ევროპის კავშირის საბჭოში განვევრიანების შესახებ განაცხადის გაკეთების შემდეგ ხდება.

კოპენჰაგენის ევროპული საბჭოს მიერ განსაზღვრულ განვევრიანებათა წინაპირობების ანალიზის შემდგომ შეიძლება ითქვას, რომ მათი უმთავრესი დანიშნულება ევროპის კავშირის

¹³¹ Art. 19 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 EGV.

¹³² Art. 18, S. 1 EGV.

¹³³ Art. 20 EGV.

¹³⁴ Breuss, EU Erweiterung: Europas grosse Chance, Forschungsinstitut für Europafragen an der Wirtschaftsuniversität (Wifo) Wien, 12. September 2000 .

¹³⁵ იხ. Umfrage Perspektive - Deutschland: Deutliche Skepsis gegenüber EU-Erweiterung, Eine Initiative von Mc Kinsey, Stern, ZDF und AOL.

წევრობისათვის აუცილებელი სტანდარტების დაწესებაა. ევროპის კავშირი, ყოველი ევროპული სახელმწიფოსადმი გახსნილობის მიუხედავად, მასში განწევრიანების მსურველებს კოპენჰაგენის კრიტერიუმების სახით საკმაოდ სერიოზულ მოთხოვნებს უყენებს. წინაპირობათა შესრულებას, მრავალ საინფორმაციო წყაროზე დაყრდნობით, ძირითადად ევროკომისია აკონტროლებს.

ევროპის კავშირში განწევრიანების მსურველ სახელმწიფოებს, წინაპირობათა დაკმაყოფილების გარდა, საკმაოდ ხანგრძლივი და რთული სტრუქტურის მქონე პროცესის გავლა უწევთ. კომისიის წინასწარი დასკვნა, საბჭოს გადაწყვეტილება მოლაპარაკებათა დაწყების შესახებ, მათი წარმატებით დასრულება, კომისიის დასკვნა, პარლამენტის მიერ ხმათა აბსოლუტური უმრავლესობით მიღებული თანხმობა, საბჭოს მიერ ერთხმად მიღებული გადაწყვეტილება, შეთანხმების დადება წევრ სახელმწიფოებსა და განწევრიანების მსურველ სახელმწიფოებს შორის და მისი რატიფიცირება განწევრიანების პროცესის შემადგენელი ნაწილებია.

განწევრიანების შეთანხმების მხარეები განწევრიანების მსურველი სახელმწიფო და ევროპის კავშირის წევრი ქვეყნებია. ევროკავშირის საბჭოს, ევროპულ პარლამენტსა და ევროპულ კომისიას კი, განწევრიანების პროცესში მათი აქტიური მონაწილეობის მიუხედავად, წევრ და განწევრიანების მსურველ სახელმწიფოთა შორის შეთანხმების მიღებასა და შემდგომში მის რატიფიცირებაზე გავლენის მოსახდენად სამართლებრივი ბერკეტები აღარ გააჩნიათ. აქედან გამომდინარე, ერთი მხრივ, სავსებით სამართლიანად იქმნება შთაბეჭდილება, რომ განწევრიანების პროცესში წევრ სახელმწიფოთა ეროვნული ინტერესები საერთოევროპულზე მაღლა დგას, თუმცა, მეორე მხრივ, შეიძლება ითქვას კიდევ, რომ აღმოსავლეთით გაფართოებამ სრულიად საპირისპირო დაამტკიცა.¹³⁶

საქართველოში, როგორც უკვე აღინიშნა, ევროპის კავშირში განწევრიანების ცალსახა პოლიტიკური სურვილი არსებობს. განწევრიანების პროცესის დასაწყებად კი აუცილებელია პოლიტიკური ნების სამართლებრივი დადასტურება ევროპის კავშირის საბჭოში განწევრიანების სურვილის შესახებ განაცხადის წარდგენის გზით. საქართველო, როგორც ევროსაბჭოს წევრი, ევროპული სახელმწიფოს კრიტერიუმს ცალსახად აკმაყოფილებს, რაც სამართლებრივად იმის თქმის საშუალებას იძლევა, რომ განაცხადს ევროკავშირის საბჭო მიიღებს. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს ხელისუფლების მხრიდან ამ გადაწყვეტილების მიღება მხოლოდ მაშინ იქნება მიზანშეწონილი, როდესაც პოლიტიკური წინაპირობები ერთმნიშვნელოვნად დაკმაყოფილდება. წინააღმდეგ შემთხვევაში, თუ ევროპული კომისია უარყოფით წინასწარ დასკვნას გააკეთებს, საბჭოს მიერ მოლაპარაკებათა დაწყების შესახებ გადაწყვეტილების მიღება და მთელი შემდგომი პროცესის მიმდინარეობის წარმოდგენა რეალობას ყოველმხრივ დაშორდება.

კოპენჰაგენის ევროპული საბჭოს მიერ განსაზღვრული ყოველი კრიტერიუმის დაკმაყოფილების შემთხვევაშიც კი არცერთ სახელმწიფოს ევროპის კავშირში მიღების მოთხოვნის რაიმე სამართლებრივი უფლება არ უჩნდება. ამისათვის ევროპული კომისიის, პარლამენტისა და საბჭოს მხრიდან დადებითი გადაწყვეტილების მიღების შემდგომ კავშირის წევრებსა და განწევრიანების მსურველ სახელმწიფოებს შორის დადებული შეთანხმების ძალაში შესვლაა აუცილებელი. აღნიშნული გარემოება განწევრიანების მსურველი სახელმწიფოს მიერ, საერთოევროპულ მოსაზრებათა გარდა, ასევე ოცდახუთივე წევრის ეროვნულ ინტერესთა გათვალისწინების საჭიროებას ცხადყოფს. გამომდინარე აქედან, წევრ სახელმწიფოებთან

¹³⁶ იხ. ევროპის კავშირში განწევრიანების შედეგები.

სტუდენტური ფორუმი

აქტიური თანამშრომლობა, მათთვის გაფართოების დადებითი მხარეების წარმოჩენა, კეთილგანწყობის მოპოვება ნებისმიერი განვევრიანების მსურველი სახელმწიფოსათვის უმთავრესი მიზანი უნდა იყოს.

უკვე განვევრიანებულ სახელმწიფოთა პრაქტიკის საფუძველზე საქართველოსთან დაკავშირებით შეიძლება ითქვას, რომ პოლიტიკური ნება კონსტიტუციურ დონეზე გამოვლენასაც საჭიროებს, რისთვისაც კონსტიტუციური კანონის მიღება¹³⁷ აუცილებელი. შესაძლო ცვლილება საქართველოს კონსტიტუციაში შეიძლება შემდეგნაირად ჩამოყალიბდეს: „საქართველოს პარლამენტს სრული შემადგენლობის ორი მესამედით შეუძლია, სუვერენულ უფლებათა ნაწილი გადასცეს ევროპის კავშირს“, ან „საქართველოს პარლამენტს სრული შემადგენლობის ორი მესამედით ევროპის კავშირის სასარგებლოდ შეუძლია სუვერენიტეტის შეზღუდვა“. ამგვარი სახის კონსტიტუციური კანონის მიღებით, შეიძლება ითქვას, საქართველო თავად ევროკავშირსა და ასევე წევრ სახელმწიფოებს ნათლად აჩვენებს თავის თანხმობას შესაძლო განვევრიანების შედეგებზე, რაც ევროკავშირში ინტეგრაციისაკენ მიმავალ გზაზე გარკვეული წარმატების განმაპირობებელ ფაქტორადაც შეიძლება იქცეს.

დღევანდელ ქართულ რეალობას კარგად ახასიათებს კონრად ადენაუერის მიერ 1954 წლის 15 დეკემბერს წარმოთქმული სიტყვები: „ევროპის ერთობაზე მხოლოდ ცოტა თუ ოცნებობდა, დღეს კი უამრავი ადამიანის იმედად იქცა და ჩვენთვის, ყველასათვის, საჭირო გახდა. იგი ჩვენი უსაფრთხოებისათვის, ჩვენი თავისუფლებისა და ჩვენი, როგორც ერის, არსებობისათვისაა აუცილებელი.“

¹³⁷ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 164-ე მუხლის თანახმად, კონსტიტუციური კანონის პროექტი მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედი.