ახალი სამართლებრივი წესრიგი

ევროკავშირის სამართალი · კვირა 1 · დარიგება — ევროპული ინტეგრაცია და EU-ს სამართლებრივი ბუნება

გიორგი კობერიძე · ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი

📘 **ტერმინოლოგია:** European Union-ს ვწერთ **„ევროკავშირი“**. დანარჩენ ტერმინებს ვიღებთ ძირითადი სახელმძღვანელოდან — გაბრიჩიძე, *ევროპის კავშირის სამართალი*, მე-2 გამოცემა (2023). სხვა გამოცემებისა და ავტორების ვარიანტები → გლოსარი.

დასაწყისი: 8 პროცენტი

1960 წლის 9 სექტემბერი. ნიდერლანდურმა სატრანსპორტო კომპანიამ **Van Gend & Loos** გერმანიიდან ქიმიური ნივთიერება — **შარდოვანა-ფორმალდეჰიდის ფისი** *(ureaformaldehyde)* — შემოიტანა. ნიდერლანდების საბაჟომ მას **8%-იანი** იმპორტის გადასახადი დააკისრა.

კომპანიის მტკიცებით, როცა 1958 წლის 1 იანვარს ევროპული ეკონომიკური გაერთიანების (EEC) ხელშეკრულება ძალაში შევიდა, ამ პროდუქტზე გადასახადი **3%** იყო. ხოლო ხელშეკრულების **მე-12 მუხლი** წევრ სახელმწიფოებს უკრძალავდა, ერთმანეთთან ვაჭრობაში **ახალი** საბაჟო გადასახადები შემოეღოთ ან **არსებულები გაეზარდათ**.

	ვინ ამტკიცებს	1958-01-01-ის გადასახადი	1960
Van Gend & Loos	ფისი — რუბრიკა 279-a-2	**3%**	**8%** → გაზრდა ✋
ნიდერლანდების საგადასახადო ორგანო	ფაქტობრივად **წებო** — რუბრიკა 332 bis	**10%**	8% → გაზრდა **არ ყოფილა**

— *CJEU, Case 26/62, Van Gend & Loos, ECLI:EU:C:1963:1, „Facts and procedure“, PDF გვ. 4–5, 9*

ანუ ფაქტებზეც დავა იყო. მაგრამ ეს დავა **ევროპულ სასამართლოს არ გადაუწყვეტია** — მან ის ნიდერლანდების სასამართლოს დაუტოვა (PDF გვ. 15). ევროპულ სასამართლოს სხვა, უფრო დიდი კითხვა დაუსვეს.

ნიდერლანდების მთავრობის პასუხი მარტივი იყო: **ხელშეკრულება სახელმწიფოებს შორის დადებული შეთანხმებაა.** თუ ნიდერლანდებმა ის დაარღვია, ამაზე სხვა სახელმწიფოებმა ან კომისიამ უნდა იდავონ — **კერძო კომპანიას აქ რა ესაქმება?**

> ❓ **ამ ლექციის კითხვა**
>
> შეუძლია თუ არა კერძო კომპანიას, **საკუთარი ქვეყნის სასამართლოში** საკუთარ სახელმწიფოს **საერთაშორისო ხელშეკრულება** დაუპირისპიროს?
>
> საერთაშორისო სამართლის კლასიკური პასუხი იყო: **არა** (ან: „ეს შიდა კონსტიტუციაზეა დამოკიდებული“). 1963 წელს ევროპულმა სასამართლომ სხვა პასუხი გასცა — და ამ პასუხით **დაიბადა ევროკავშირის სამართალი**, როგორც ცალკე სამართლებრივი წესრიგი.

ლექციის ბოლოს დავუბრუნდებით ამ კომპანიას. მანამდე უნდა გავიგოთ, **საიდან გაჩნდა** ის ორგანიზაცია, რომლის ხელშეკრულებასაც ის ეყრდნობოდა.

I. რატომ გაჩნდა ევროპული ინტეგრაცია

ნანგრევებიდან — ახალი წესრიგი

> „მხოლოდ ევროპის სრულმა ნგრევამ და მისმა პოლიტიკურმა და ეკონომიკურმა დაცემამ შექმნა პირობები ახალი დასაწყისისთვის და ახალი ევროპული წესრიგის იდეას ახალი იმპულსი მისცა.“
>
> *ორიგინალი:* „It took the complete collapse of Europe and its political and economic decline to create the conditions for a new beginning and give a fresh impetus to the idea of a new European order.“
>
> — *K.-D. Borchardt, The ABC of EU Law (2023), გვ. 13*

ომის შემდეგ ევროპაში **ბევრი** ორგანიზაცია გაჩნდა. ABC-ის ავტორი მათ **სამ ჯგუფად** ყოფს — და ეს დაყოფა გვეხმარება, გავიგოთ, რით განსხვავდება EU ყველა დანარჩენისგან:

ჯგუფი	მაგალითები	მიზანი	სუვერენიტეტი
1. ევრო-ატლანტიკური	OEEC → OECD (1948/1960), NATO (1949)	ეკონომიკური აღდგენა (მარშალის გეგმა), კოლექტიური თავდაცვა	არ გადაეცემა
2. „რაც შეიძლება ბევრი ქვეყანა“	ევროპის საბჭო (1949), OSCE (1994)	თანამშრომლობა; ადამიანის უფლებები (ECHR, 1950)	**არ გადაეცემა** — გადაწყვეტილებები ერთსულოვნებით, ყველას აქვს ვეტო
3. ევროკავშირი	ECSC → EEC/Euratom → EU	ინტეგრაცია	**ნაწილობრივ გადაეცემა**

— *ABC, გვ. 13–17*

ევროპის საბჭოზე ABC პირდაპირ ამბობს, რომ ის „შექმნილია მხოლოდ საერთაშორისო თანამშრომლობისთვის“ (*„designed only with international cooperation in mind“*, გვ. 15). **ევროკავშირი კი სხვა რამეა:**

> „ის, რაც ევროკავშირში სრულიად ახალია და რაც მას სახელმწიფოთა ჩვეულებრივი საერთაშორისო გაერთიანებისგან განასხვავებს, ისაა, რომ წევრმა სახელმწიფოებმა თავიანთი სუვერენული უფლებების ნაწილი EU-ს დაუთმეს და მას დამოუკიდებლად მოქმედების უფლებამოსილება მიანიჭეს.“
>
> *ორიგინალი:* „The feature that is completely new in the EU and distinguishes it from the usual type of international association of states is that the Member States have ceded some of their sovereign rights to the EU and have conferred on it powers to act independently.“
>
> — *ABC, გვ. 17*

⚠ **ნუ აურევთ:** ევროპის საბჭო (სტრასბურგი, 46 წევრი, ECHR, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო) **არ არის** ევროკავშირის ორგანო. საქართველო ევროპის საბჭოს წევრია, ევროკავშირის — არა. *(ABC, გვ. 15)*

შუმანის დეკლარაცია — 1950 წლის 9 მაისი

საფრანგეთის საგარეო საქმეთა მინისტრმა **რობერ შუმანმა** (ჟან მონესთან ერთად შემუშავებული გეგმით) შესთავაზა, საფრანგეთისა და გერმანიის — და ყველა მსურველის — **ქვანახშირისა და ფოლადის** წარმოება ერთი საერთო ორგანოს ხელში გადასულიყო.

რატომ ქვანახშირი და ფოლადი? იმიტომ, რომ ეს **ომის ნედლეული** იყო:

> „ითვლებოდა, რომ ეს მონაწილე ქვეყნებს შორის ომს არა მხოლოდ წარმოუდგენელს, არამედ **მატერიალურად შეუძლებელს** გახდიდა.“
>
> *ორიგინალი:* „It was thought that this would make war between the participating countries not merely unthinkable, but materially impossible.“
>
> — *ABC, გვ. 16 (ფოტოს წარწერა)*

შუმანი ამას უწოდებდა ისტორიულ ინიციატივას „ორგანიზებული და ცოცხალი ევროპისთვის“ (*„organised and vital Europe“*), რომელიც „აუცილებელია ცივილიზაციისთვის“ (*„indispensable for civilisation“*) და რომლის გარეშეც „მსოფლიოში მშვიდობა ვერ შენარჩუნდება“ (*„peace of the world could not be maintained“*). *(ABC, გვ. 17)*

> 💡 **ინტეგრაციის ლოგიკა:** არა დიდი პოლიტიკური კავშირი ერთბაშად, არამედ **ერთი კონკრეტული სფერო**, რომელშიც სახელმწიფოები საერთო ორგანოს უთმობენ ძალაუფლებას. შემდეგ — შემდეგი სფერო. ეს ლოგიკა მთელ კურსს გასდევს: EU-ს აქვს მხოლოდ ის კომპეტენცია, რაც **მიანიჭეს** (კვირა 2).

II. პარიზიდან ლისაბონამდე

ხელშეკრულებები

ხელშეკრულება	ხელმოწერა	ძალაში	რა შეცვალა
პარიზი — ECSC (ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანება)	1951-04-18	1952-07-23	პირველი გაერთიანება; ექვსი დამფუძნებელი; **50 წლით** (ამოიწურა 2002 წელს)
თავდაცვის გაერთიანება	—	❌ **არასოდეს**	საფრანგეთის ეროვნულმა ასამბლეამ რატიფიცირებაზე უარი თქვა → პოლიტიკური გზა ჩაიკეტა, **ეკონომიკური** გაიხსნა (მესინა, 1955)
რომი — EEC + Euratom	1957-03-25	1958-01-01	ეკონომიკური გაერთიანება — **საერთო ბაზარი** (12-წლიანი გარდამავალი პერიოდით)
შერწყმის ხელშეკრულება *(Merger Treaty)*	1965-04-08	1967-07-01	სამ გაერთიანებას — ერთი საბჭო და ერთი კომისია
ლუქსემბურგის კომპრომისი	1966-01-29	—	„ცარიელი სკამის“ კრიზისის (1965) დასასრული; სამართლებრივად არასავალდებულო, მაგრამ ორი ათწლეული ზღუდავდა ხმათა უმრავლესობას
ევროპარლამენტის პირველი პირდაპირი არჩევნები	—	1979	პარლამენტისა და გაერთიანებების დემოკრატიული ლეგიტიმაციის ზრდა
ერთიანი ევროპული აქტი *(Single European Act)*	1986-02-28	1987-07-01	პირველი ყოვლისმომცველი რევიზია; ასამბლეას ოფიციალურად ეწოდა „ევროპული პარლამენტი“; **შიდა ბაზარი** — ვადა 1992-12-31
მაასტრიხტი — ხელშეკრულება ევროკავშირის შესახებ	1992-02-07	1993-11-01	**შეიქმნა ევროკავშირი**; „სამი საყრდენი“; EEC → EC; ევრო, მოქალაქეობა. ⚠️ EU-ს სამართალსუბიექტობა **არ** მიენიჭა
ამსტერდამი	1997-10-02	1999-05-01	🔢 **მუხლების გადანომვრა**; შენგენი EC-ში; გაძლიერებული თანამშრომლობა
ნიცა	2001-02-26	2003-02-01	ინსტიტუციური რეფორმა გაფართოებისთვის
კონსტიტუციური ხელშეკრულება	2004-10-29	❌ **არასოდეს**	უარყვეს რეფერენდუმებზე:

ხელშეკრულება	ხელმოწერა	ძალაში	რა შეცვალა
			საფრანგეთი (54.7% წინააღმდეგ), ნიდერლანდები (61.7%)
ლისაბონი	2007-12-13	**2009-12-01**	EU და EC — **ერთი ევროკავშირი**, **სამართალსუბიექტობით**; საყრდენები გაუქმდა; ქარტიას ხელშეკრულებების **თანაბარი იურიდიული ძალა** მიენიჭა (TEU მუხ. 6(1))

— გაბრიჩიძე 2023, თავი I, გვ. 1–21; ABC, ქრონოლოგია, გვ. 8–11; ტექსტი, გვ. 17–22; TEU მუხ. 6(1) (PDF გვ. 17)

🧭 **ხუთი ფაზა** (დიაგრამა 1): **დაფუძნება** (1950–1958) → **კონსოლიდაცია და კრიზისი** (1958–1985) → **გაღრმავება** (1986–1993) → **რეფორმები გაფართოებისთვის** (1997–2003) → **კონსტიტუციიდან ლისაბონამდე** (2001–2009). ფაზები ლექციის დიდაქტიკური დაჯგუფებაა; ეტაპები — სახელმძღვანელოს თავის სტრუქტურით.

💡 **„განვრცობის ეფექტი“** *(spill-over)*: როცა პოლიტიკური ინტეგრაცია (თავდაცვის გაერთიანება) ჩავარდა, სახელმწიფოებმა ეკონომიკური გზა აირჩიეს — იმ იმედით, რომ ეკონომიკური ინტეგრაცია თავად „გადაიღვრებოდა“ პოლიტიკურში. ერთიანმა ევროპულმა აქტმა ეს ეფექტი „უფრო მძლავრად აამოქმედა“. *(გაბრიჩიძე 2023, გვ. 2–3, 9)*

🔎 **წყაროს კრიტიკა — თარიღები ხშირად არ ემთხვევა.** ორი ავტორიტეტული წყარო (ძირითადი სახელმძღვანელო და ევროკომისიის ოფიციალური გამოცემა) ზოგ თარიღს სხვადასხვაგვარად ასახელებს:

მოვლენა	გაბრიჩიძე 2023	ABC of EU Law 2023
ჩერჩილის ციურიხის სიტყვა	1946-09-**19** (გვ. 1)	1946-09-**09** (გვ. 8)
ECSC-ის ვადის გასვლა	2002-07-**24** (გვ. 2)	2002-07-**23** (გვ. 17)
ლაეკენის დეკლარაცია	2001-12-**15** (გვ. 18)	2001-12-**05** (გვ. 18)
ირლანდიის პირველი რეფერენდუმი (ლისაბონი)	2008-06-**13** (გვ. 20)	2008-06-**12** (გვ. 10)
OEEC-ის დაარსება	1948 (გვ. 4)	1948 (ტექსტი, გვ. 13) / 1949 (ქრონოლოგია, გვ. 8)

✅ **ციურიხის სიტყვა — პირველწყარომ გადაწყვიტა:** მანქანაზე ნაბეჭდ ორიგინალზე წერია *„Zurich University, 19 September 1946“*; ევროპის საბჭოს ტექსტიც 19 სექტემბერს ასახელებს. ABC-ის „9“ შეცდომაა. *(დიაგრამა 1 → „ევროპის საბჭო“ → „გაიგე მეტი“)*

გაკვეთილი: ორი წყარო ≠ ერთი ფაქტი. იურისტი ასეთ შემთხვევაში ეძებს **პირველწყაროს** (დოკუმენტის ტექსტს, ოფიციალურ ჟურნალს) — ან წერს: „წყაროები განსხვავდება“.

მაასტრიხტის „სამი საყრდენი“ — და რატომ აღარ არსებობს

მაასტრიხტმა ევროკავშირი შექმნა, მაგრამ **არ ჩაანაცვლა** ევროპული გაერთიანებები — ისინი ერთი ქოლგის ქვეშ მოაქცია:

საყრდენი	შინაარსი
I	ევროპული გაერთიანებები (EEC → EC, ECSC, Euratom)
II	წევრ სახელმწიფოთა **თანამშრომლობა** საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკაში
III	წევრ სახელმწიფოთა **თანამშრომლობა** მართლმსაჯულებისა და შინაგან საქმეთა სფეროში

— *ABC, გვ. 18*

ძირითადი სახელმძღვანელო ამ სტრუქტურას **„სამსაყრდენიან ძველბერძნულ ტაძარს“** უწოდებს და საყრდენებს ბუნებით ასხვავებს: **I** — გაერთიანებები, **ზეეროვნული** ორგანიზაციები; **II** და **III** — **მთავრობათაშორისი** თანამშრომლობის ტრადიციული საერთაშორისოსამართლებრივი ფორმა, ზეეროვნულობის ელემენტების გარეშე. თავად ევროკავშირს ლისაბონამდე **სამართალსუბიექტობა არ ჰქონდა** — ის საერთაშორისო ორგანიზაცია არ იყო, არამედ ხელშეკრულებით დადგენილი თანამშრომლობის ფორმა. III საყრდენს სახელმძღვანელო უფრო გვიანდელი სახელით მოიხსენიებს: „პოლიციისა და სასამართლოების თანამშრომლობა სისხლის სამართლის საქმეებში“. *(გაბრიჩიძე 2023, გვ. 22–23)*

ლისაბონმა საყრდენები გააუქმა (ABC, გვ. 22): III საყრდენის სფერო TFEU-ში გადავიდა და **ზეეროვნული** რეგულირების ობიექტი გახდა; საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა **მთავრობათაშორისი** დარჩა და ისევ TEU-შია *(გაბრიჩიძე 2023, გვ. 24; შდრ. TEU 24(1): „subject to specific rules and procedures … acting unanimously“ — PDF გვ. 29)*. **Euratom** დღესაც ცალკე სუბიექტია, ევროკავშირის პარალელურად *(იქვე)*. მაგრამ საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკაში სპეციალური პროცედურები დღესაც რჩება — ამას კვირა 10-ზე ვნახავთ.

ლისაბონის შემდეგ: რა ხელშეკრულებები მოქმედებს დღეს

> „ამ ხელშეკრულებით მაღალი ხელშემკვრელი მხარეები თავიანთ შორის აფუძნებენ ევროკავშირს [...], რომელსაც წევრი სახელმწიფოები ანიჭებენ კომპეტენციებს საერთო მიზნების მისაღწევად. ეს ხელშეკრულება ევროპის ხალხებს შორის სულ უფრო მჭიდრო კავშირის შექმნის პროცესის ახალ ეტაპს აღნიშნავს [...]. კავშირი ეფუძნება ამ ხელშეკრულებას და ხელშეკრულებას ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ [...]. ამ ორ ხელშეკრულებას **თანაბარი იურიდიული ძალა** აქვს. კავშირი **ჩაანაცვლებს და იქნება უფლებამონაცვლე** ევროპული გაერთიანებისა.“
>
> *ორიგინალი:* „By this Treaty, the HIGH CONTRACTING PARTIES establish among themselves a EUROPEAN UNION, hereinafter called ‘the Union’, on which the Member States confer competences to attain objectives they have in common. This Treaty marks a new stage in the process of creating an ever closer union among the peoples of Europe, in which decisions are taken as openly as possible and as closely as possible to the citizen. The Union shall be founded on the present Treaty and on the Treaty on the Functioning of the European Union (hereinafter referred to as ‘the Treaties’). Those two Treaties shall have the same legal value. The Union shall replace and succeed the European Community.“
>
> — *TEU, მუხ. 1 (კონსოლიდირებული ვერსია, 2025-03-15; PDF გვ. 15)*

დღეს EU-ს სამართალს სამი ხელშეკრულება განსაზღვრავს *(ABC, გვ. 20–21)*:

1. **ხელშეკრულება ევროკავშირის შესახებ** — **TEU** *(Treaty on European Union)*: ღირებულებები, ორგანოები, საგარეო პოლიტიკა, გაწევრიანება და გასვლა;
2. **ხელშეკრულება ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ** — **TFEU** *(Treaty on the Functioning of the European Union)*: ყოფილი EC-ის ხელშეკრულება — პოლიტიკის სფეროები, შიდა ბაზარი, კონკურენცია, სასამართლო;
3. **Euratom-ის ხელშეკრულება.**

⚠️ **ხაფანგი: TEU ≠ „კონსტიტუცია“, TFEU ≠ „აღმასრულებელი კანონი“.** სახელწოდება ასეთ შთაბეჭდილებას ტოვებს, მაგრამ TEU და TFEU **თანაბარი ძალისაა** (TEU მუხ. 1). ABC ხაზს უსვამს: ლისაბონის ხელშეკრულებაში სიტყვა „კონსტიტუცია“ შეგნებულად აღარ გამოიყენება *(გვ. 21)*.

🔢 პრაქტიკული უნარი: ძველი საქმის კითხვა

ხელშეკრულებები რამდენჯერმე გადაინომრა. **1963 წლის საქმე ციტირებს 1957 წლის ნუმერაციას.** ამიტომ ძველ საქმეს ყოველთვის ორი ნომრით ვკითხულობთ:

Van Gend-ში (1963) წერია	დღეს
„Article 177 of the EEC Treaty“ — წინასწარი გადაწყვეტილების პროცედურა	**TFEU მუხ. 267** — „(ex Article 234 TEC)“
„Articles 169 and 170“ — დარღვევის სარჩელი	**TFEU მუხ. 258 და 259** — „(ex Article 226 TEC)“, „(ex Article 227 TEC)“
„Article 12“ — ახალი საბაჟო გადასახადის აკრძალვა	შინაარსობრივად — **TFEU მუხ. 30** (საბაჟო გადასახადების აკრძალვა) — „(ex Article 25 TEC)“

— *TFEU-ს კონსოლიდირებული ტექსტი: „ex“-მითითებები თავად მუხლების სათაურშია (PDF გვ. 55, 155, 159)*

როგორ ვიპოვოთ? **TFEU-ს კონსოლიდირებულ ტექსტში ყოველ მუხლს ფრჩხილებში ახლავს წინა ნომერი** — „ex Article … TEC“. ხოლო სრული შესაბამისობის ცხრილები *(Tables of equivalences)* ხელშეკრულებების ბოლოშია დართული. *(EUR-Lex 02016ME, PDF გვ. 346-დან)*

⚠ „ex … TEC“ მიუთითებს **ამსტერდამის შემდგომ** ნუმერაციაზე: სწორედ **ამსტერდამის ხელშეკრულებით** (1997/1999) გადაინომრა ხელშეკრულებების მუხლები *(გაბრიჩიძე 2023, გვ. 13)*. ამიტომ 1957 წლის EEC-ის ნუმერაცია კიდევ უფრო ძველია — EEC 177 → (ამსტერდამი) EC 234 → (ლისაბონი) TFEU 267. ამიტომ Van Gend-ის „Article 12“ **პირდაპირ** TFEU 30-ში არ წერია; ჩვენ ვამბობთ, რომ იგივე აკრძალვა დღეს TFEU 30-შია.

III. ⭐ რა არის ევროკავშირი? — სამართლებრივი ბუნება

EU-ს ბუნება **ხელშეკრულებაში არ არის განსაზღვრული**. ის სასამართლომ ჩამოაყალიბა ორ საქმეში — 1963 და 1964 წლებში. ABC აღნიშნავს, რომ ეს გადაწყვეტილებები მაშინდელ EEC-ს ეხებოდა, მაგრამ **დღევანდელი ევროკავშირისთვისაც ძალაშია** *(გვ. 47)*.

Van Gend & Loos (1963) — „ახალი სამართლებრივი წესრიგი“

სასამართლომ ჯერ დაადგინა, რომ EEC-ის ხელშეკრულება **ჩვეულებრივი ხელშეკრულება არ არის**:

> „EEC-ის ხელშეკრულების მიზანი — საერთო ბაზრის შექმნა, რომლის ფუნქციონირებაც უშუალოდ ეხება გაერთიანებაში დაინტერესებულ მხარეებს — გულისხმობს, რომ ეს ხელშეკრულება უფრო მეტია, ვიდრე შეთანხმება, რომელიც მხოლოდ ხელშემკვრელ სახელმწიფოებს შორის ურთიერთვალდებულებებს ქმნის. ამას ადასტურებს ხელშეკრულების პრეამბულა, რომელიც მიმართავს არა მხოლოდ მთავრობებს, არამედ **ხალხებს**.“
>
> *ორიგინალი:* „The objective of the EEC Treaty, which is to establish a Common Market, the functioning of which is of direct concern to interested parties in the Community, implies that this Treaty is more than an agreement which merely creates mutual obligations between the contracting states. This view is confirmed by the preamble to the Treaty which refers not only to governments but to peoples.“
>
> — *Van Gend & Loos, PDF გვ. 12*

და შემდეგ — EU-ს სამართლის ყველაზე ცნობილი წინადადება:

> „აქედან გამომდინარე დასკვნა ისაა, რომ გაერთიანება წარმოადგენს **საერთაშორისო სამართლის ახალ სამართლებრივ წესრიგს**, რომლის სასარგებლოდაც სახელმწიფოებმა შეზღუდეს თავიანთი სუვერენული უფლებები, თუმცა შეზღუდულ სფეროებში, და რომლის სუბიექტებიც არიან არა მხოლოდ წევრი სახელმწიფოები, არამედ **მათი მოქალაქეებიც**.“
>
> *ორიგინალი:* „The conclusion to be drawn from this is that the Community constitutes a new legal order of international law for the benefit of which the states have limited their sovereign rights, albeit within limited fields, and the subjects of which comprise not only Member States but also their nationals.“
>
> — *Van Gend & Loos, PDF გვ. 12*

სამი ელემენტი, რომელიც უნდა დაიმახსოვროთ:

1. **„ახალი სამართლებრივი წესრიგი“** *(new legal order)* — არა უბრალოდ ხელშეკრულებების ერთობლიობა;

2. **„შეზღუდეს სუვერენული უფლებები ... შეზღუდულ სფეროებში“** — არა სრულად, არამედ მინიჭებული კომპეტენციის ფარგლებში (კვირა 2);
3. **სუბიექტები — მოქალაქეებიც** — ინდივიდს EU-ს სამართლიდან **თავად** შეიძლება წარმოეშვას უფლება.

⚠ შენიშნეთ: 1963 წელს სასამართლო ჯერ კიდევ ამბობს „**საერთაშორისო სამართლის** ახალი წესრიგი“. ერთი წლის შემდეგ ეს სიტყვები ქრება.

Costa v ENEL (1964) — „საკუთარი სამართლებრივი სისტემა“

> „ჩვეულებრივი საერთაშორისო ხელშეკრულებებისგან განსხვავებით, EEC-ის ხელშეკრულებამ შექმნა **საკუთარი სამართლებრივი სისტემა**, რომელიც ხელშეკრულების ძალაში შესვლისთანავე წევრი სახელმწიფოების სამართლებრივი სისტემების **განუყოფელი ნაწილი** გახდა და რომლის გამოყენებაც მათ სასამართლოებს **ევალებათ**.“
>
> *ორიგინალი:* „By contrast with ordinary international treaties, the EEC Treaty has created its own legal system which, on the entry into force of the Treaty, became an integral part of the legal systems of the Member States and which their courts are bound to apply.“
>
> — *CJEU, Case 6/64, Costa v ENEL, ECLI:EU:C:1964:66, PDF გვ. 7*

და ამ წესრიგის **პრიმატის** *(primacy)* საფუძველი:

> „სახელმწიფოების მიერ თავიანთი შიდა სამართლებრივი სისტემიდან გაერთიანების სამართლებრივ სისტემაში ხელშეკრულებიდან გამომდინარე უფლებებისა და ვალდებულებების გადატანა იწვევს მათი სუვერენული უფლებების **მუდმივ შეზღუდვას**, რომლის წინააღმდეგაც გაერთიანების კონცეფციასთან შეუთავსებელი **შემდგომი ცალმხრივი აქტი ვერ იმოქმედებს**.“
>
> *ორიგინალი:* „The transfer by the States from their domestic legal system to the Community legal system of the rights and obligations arising under the Treaty carries with it a permanent limitation of their sovereign rights, against which a subsequent unilateral act incompatible with the concept of the Community cannot prevail.“
>
> — *Costa v ENEL, PDF გვ. 8 (ნაბეჭდი გვ. 594)*

პრიმატს დეტალურად კვირა 7-ზე განვიხილავთ. ახლა მხოლოდ ერთი ფაქტი: **პრიმატი ხელშეკრულებაში დღესაც არ წერია.** ის მხოლოდ **დეკლარაციაშია**, რომელიც სასამართლო პრაქტიკას იმეორებს:

> „კონფერენცია შეახსენებს, რომ ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს დამკვიდრებული პრაქტიკის შესაბამისად, ხელშეკრულებებსა და კავშირის მიერ ხელშეკრულებების საფუძველზე მიღებულ სამართალს **პრიმატი აქვს** წევრი სახელმწიფოების სამართალზე, აღნიშნული პრაქტიკით განსაზღვრული პირობებით.“
>
> *ორიგინალი:* „The Conference recalls that, in accordance with well settled case law of the Court of Justice of the European Union, the Treaties and the law adopted by the Union on the basis of the Treaties have primacy over the law of Member States, under the conditions laid down by the said case law.“
>
> — *დეკლარაცია №17 პრიმატის შესახებ (ლისაბონის ხელშეკრულების დასკვნითი აქტი; PDF გვ. 335)*

ხუთი ნიშანი

ABC ამ ორი საქმის საფუძველზე EU-ს **ხუთ დამახასიათებელ ნიშანს** გამოყოფს *(გვ. 50)*:

#	ნიშანი	რას ნიშნავს
1	**ინსტიტუციური მოწყობა**	EU-ს მოქმედებას **საერთოევროპული ინტერესიც** განსაზღვრავს — არა მხოლოდ სახელმწიფოთა ინტერესები
2	**უფლებამოსილებების გადაცემა**	სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებზე **მეტად**, იმ სფეროებშიც, სადაც სახელმწიფოები სუვერენიტეტს ჩვეულებრივ ინარჩუნებენ
3	**საკუთარი სამართლებრივი წესრიგი**	დამოუკიდებელი წევრი სახელმწიფოების წესრიგისგან
4	**პირდაპირი გამოყენებადობა** *(direct applicability)*	EU-ს სამართალი **ყველა** წევრ სახელმწიფოში სრულად და ერთნაირად მოქმედებს; უფლებებს ანიჭებს და ვალდებულებებს აკისრებს სახელმწიფოებსაც და მოქალაქეებსაც
5	**პრიმატი** *(primacy)*	ეროვნული სამართალი EU-ს სამართალს ვერ გააუქმებს; კონფლიქტისას **EU-ს სამართალს აქვს უპირატესობა**

არც საერთაშორისო ორგანიზაცია, არც ფედერაცია

	ჩვეულებრივი საერთაშორისო ორგანიზაცია	**ევროკავშირი**	ფედერაციული სახელმწიფო
წარმოშობა	ხელშეკრულება	**ხელშეკრულება**	კონსტიტუცია
სუვერენიტეტი	რჩება სახელმწიფოებთან	**ნაწილობრივ გადაცემულია**	ფედერაციასთან
სამართალი	სავალდებულოა სახელმწიფოებისთვის	**უშუალოდ ავალდებულებს მოქალაქეებსაც**	უშუალოდ ავალდებულებს მოქალაქეებს
კომპეტენცია	ვიწრო, ტექნიკური	**ფართო, მაგრამ მხოლოდ მინიჭებული**	საყოველთაო
„კომპეტენციის კომპეტენცია“	არა	**არა**	კი

— სქემა ABC-ის მიხედვით, გვ. 50–51 (EU-ს სვეტი და საერთაშორისო ორგანიზაციის „ვიწრო, ტექნიკური“ ამოცანები — ABC; ფედერაციის სვეტი — შედარებისთვის)

„კომპეტენციის კომპეტენცია“ *(Kompetenz-Kompetenz — უფლებამოსილება, თავად განსაზღვროს საკუთარი უფლებამოსილებები)* — გადამწყვეტი განსხვავებაა:

> „EU-ს არ აქვს არც სუვერენული სახელმწიფოსთვის დამახასიათებელი ყოვლისმომცველი იურისდიქცია და არც ახალი პასუხისმგებლობის სფეროების დადგენის უფლებამოსილება („იურისდიქცია იურისდიქციაზე“).“
>
> *ორიგინალი:* „The EU has neither the comprehensive jurisdiction enjoyed by sovereign states nor the powers to establish new areas of responsibility (‘jurisdiction over jurisdiction’).“
>
> *— ABC, გვ. 51*

საბოლოო ფორმულა:

> „ამრიგად, EU არც საერთაშორისო ორგანიზაციაა ჩვეულებრივი გაგებით და არც სახელმწიფოთა გაერთიანება, არამედ ავტონომიური წარმონაქმნი მათ შორის სადღაც. იურიდიულ წრეებში ახლა გამოიყენება ტერმინი „**ზეეროვნული ორგანიზაცია**“.“
>
> *ორიგინალი:* „The EU is therefore neither an international organisation in the usual sense nor an association of states, but rather an autonomous entity somewhere in between the two. In legal circles, the term ‘supranational organisation’ is now used.“
>
> — *ABC, გვ. 51*

რა ხდის ორგანიზაციას ზეეროვნულს? სახელმძღვანელო საერთაშორისო სამართლის შვიდ ნიშანს ასახელებს *(გაბრიჩიძე 2023, გვ. 23, სქოლ. 29)*: (1) ორგანოების გადაწყვეტილებები **სავალდებულოა**; (2) გადაწყვეტილებები **უმრავლესობით** მიიღება; (3) ორგანოებში სხედან წევრი სახელმწიფოებისგან **დამოუკიდებელი** პირები; (4) აქტები **უშუალოდ ავალდებულებს მოქალაქეებს**; (5) ორგანიზაციას თავისი სამართლის **აღსრულების** უფლებამოსილება აქვს; (6) აქვს **სასამართლო** ხელისუფლება; (7) **ფინანსური ავტონომია**. შეამოწმეთ: რომელი ნიშანი ჰქონდა ECSC-ის „უმაღლეს ორგანოს“ (დიაგრამა 4) და რომელი — ევროპის საბჭოს?

„ახალი სამართლებრივი წესრიგი“ — როგორ იცვლება სასამართლოს ფორმულა (1963 → 2026)

სასამართლო EU-ს ბუნებას 60 წელზე მეტია აღწერს — და სიტყვები **იცვლება**:

წელი	საქმე	ფორმულა	რა შეიცვალა
1963	Van Gend & Loos	*„a new legal order **of international law**“*	ახალი, მაგრამ **საერთაშორისო სამართლის** ნაწილი
1964	Costa v ENEL	*„By contrast with ordinary international treaties, the EEC Treaty has created **its own legal system**“*; *„an **independent source** of law“*	ჩვეულებრივ ხელშეკრულებებს **უპირისპირდება**
2014	Opinion 2/13	*„precluded by its very nature from being considered a **State**“*; *„unlike ordinary international treaties, established a new legal order“*; *„a new kind of legal order, the nature of which is **peculiar to the EU**“*	„of international law“ **აღარ წერია**; არც სახელმწიფოა
2026	C-769/22	*„the **autonomy** it enjoys in relation to the laws of the Member States **and to international law**“*; ღირებულებები = *„the very **identity** of the Union as a common legal order“*	ავტონომია საერთაშორისო სამართლისგანაც; + ღირებულებები

— C-26/62, PDF გვ. 12 · C-6/64, PDF გვ. 7–8 · Opinion 2/13, 18.12.2014, ECLI:EU:C:2014:2454, პარ. 156–158 (PDF გვ. 32) · C-769/22, 21.04.2026, ECLI:EU:C:2026:326, პარ. 522, 525

⚠ **წყაროს კრიტიკა:** ძირითადი სახელმძღვანელო წერს, რომ სასამართლომ „ჯერ კიდევ ინტეგრაციის საწყის ეტაპზე“ აღნიშნა — ხელშეკრულებებმა შექმნეს „საერთაშორისო სამართლის სრულიად ახალი, **ავტონომიური (sui generis)** მართლწესრიგი“, და მიუთითებს **Van Gend & Loos-ზე** *(გაბრიჩიძე 2023, გვ. 25, სქოლ. 31)*. Van Gend-ის ტექსტში სიტყვები „autonomous“ და „sui generis“ **არ არის** — იქ მხოლოდ „new legal order of international law“ წერია. „საკუთარი სამართლებრივი სისტემა“ — **Costa**-ა (1964), „ბუნებით თავისებური“ წესრიგი კი — **Opinion 2/13** (2014). სახელმძღვანელოს დასკვნა

შინაარსობრივად დღევანდელ პრაქტიკას ემთხვევა, მაგრამ **ერთ საქმეს სამი საქმის ფორმულას მიაწერს**.

> 💡 **გაკვეთილი:** სახელმძღვანელო გეუბნება, *რას* ფიქრობს სასამართლო; გადაწყვეტილების ტექსტი გეუბნება, *როდის* და *რა სიტყვებით* თქვა. ეს განსხვავება გამოცდაზეც და სასამართლოშიც მნიშვნელოვანია.

IV. 🔥 დასაწყისის ამოხსნა — რა უპასუხა სასამართლომ Van Gend & Loos-ს

ნიდერლანდების სატარიფო კომისიამ *(Tariefcommissie)* ევროპულ სასამართლოს ორი კითხვა დაუსვა. პირველი ასეთი იყო:

> „აქვს თუ არა EEC-ის ხელშეკრულების მე-12 მუხლს უშუალო მოქმედება წევრი სახელმწიფოს ტერიტორიაზე — სხვა სიტყვებით, შეუძლიათ თუ არა ასეთი სახელმწიფოს მოქალაქეებს, ამ მუხლის საფუძველზე მოითხოვონ ინდივიდუალური უფლებები, რომლებიც სასამართლოებმა უნდა დაიცვან?“
>
> *ორიგინალი:* „Whether Article 12 of the EEC Treaty has direct application within the territory of a Member State, in other words, whether nationals of such a State can, on the basis of the Article in question, lay claim to individual rights which the courts must protect;“
>
> — *Van Gend & Loos, PDF გვ. 3*

პასუხი — დიახ. სასამართლომ მუხლის ტექსტს სამი ნიშანი მოძებნა:

> „მე-12 მუხლის ფორმულირება შეიცავს **მკაფიო და უპირობო** აკრძალვას, რომელიც არის არა პოზიტიური, არამედ **ნეგატიური** ვალდებულება. ეს ვალდებულება, გარდა ამისა, არ არის შეზღუდული სახელმწიფოთა რაიმე დათქმით, რომელიც მის შესრულებას ეროვნული კანონმდებლობით მიღებულ პოზიტიურ საკანონმდებლო ღონისძიებაზე დამოკიდებულს გახდიდა.“
>
> *ორიგინალი:* „The wording of Article 12 contains a clear and unconditional prohibition which is not a positive but a negative obligation. This obligation, moreover, is not qualified by any reservation on the part of states which would make its implementation conditional upon a positive legislative measure enacted under national law.“
>
> — *Van Gend & Loos, PDF გვ. 13*

და რატომ არის ეს მნიშვნელოვანი? იმიტომ, რომ სახელმწიფოთა მიერ ხელშეკრულების შესრულებას **ორი მცველი** ჰყავს:

> „ინდივიდების სიფხიზლე, რომლებიც საკუთარი უფლებების დაცვით არიან დაინტერესებული, **ეფექტიან ზედამხედველობას** წარმოადგენს, დამატებით იმ ზედამხედველობისა, რომელიც 169-ე და 170-ე მუხლებით კომისიისა და წევრი სახელმწიფოების გულისხმიერებას არის მინდობილი.“
>
> *ორიგინალი:* „The vigilance of individuals concerned to protect their rights amounts to an effective supervision in addition to the supervision entrusted by Articles 169 and 170 to the diligence of the Commission and of the Member States.“
>
> — *Van Gend & Loos, PDF გვ. 13*

ანუ: EU-ს სამართლის აღსრულებას ემსახურება არა მხოლოდ **კომისია** და **სახელმწიფოები** (სარჩელი ხელშეკრულებების დარღვევის შესახებ — დღეს TFEU 258, 259), არამედ **ყოველი კომპანია და მოქალაქე**, რომელიც ეროვნულ სასამართლოში საკუთარ უფლებას იცავს. **ეს არის უშუალო მოქმედება** *(direct effect — ნორმის უნარი, ინდივიდს ეროვნულ სასამართლოში დასაცავი უფლება მიანიჭოს).*

> ✅ **პასუხი ლექციის კითხვაზე:** დიახ — თუ ხელშეკრულების ნორმა **მკაფიო, უპირობო** და **დამატებით ღონისძიებას არ საჭიროებს**. და ეს ჩვეულებრივი საერთაშორისო სამართლის შედეგი კი არ არის, არამედ **ახალი სამართლებრივი წესრიგის** შედეგი.

მეორე კითხვაზე (3% თუ 10%?) სასამართლომ თქვა: მნიშვნელობა აქვს იმ გადასახადს, რომელიც ხელშეკრულების ძალაში შესვლის დღეს **ფაქტობრივად გამოიყენებოდა**; გაზრდა შეიძლება მოხდეს როგორც განაკვეთის მომატებით, ისე პროდუქტის **უფრო მაღალ რუბრიკაში გადატანით**. ხოლო

რომელი რუბრიკა იყო სწორი — ეს **ეროვნულმა სასამართლომ** უნდა დაადგინოს. *(სარეზოლუციო ნაწილი, პ. 2; PDF გვ. 15–16)*

⚠ **რას ვერ ვიტყვით:** ჩვენს ლოკალურ წყაროებში **არ არის** საქმის შემდგომი ბედი — მოიგო თუ არა Van Gend & Loos-მა საბოლოოდ ნიდერლანდების სასამართლოში. **წყაროში არ მოიძებნა** — ამიტომ ამას არ ვამტკიცებთ. ევროპული სასამართლო **ეროვნულ დავას არ წყვეტს**; ის ხელშეკრულებას **განმარტავს** (კვირა 8 — წინასწარი გადაწყვეტილების პროცედურა).

V. ევროკავშირი და საქართველო — პირველი შეხება

⚠ **ცვალებადი ფაქტი.** ქვემოთ — მდგომარეობა ევროკომისიის **2025 წლის 4 ნოემბრის** ოფიციალური ანგარიშით.

ABC (2023 წლის გამოცემა) წერს: „მომავალი წევრობის პერსპექტივა შეთავაზებულია ასევე კოსოვოსა და საქართველოსთვის“ *(„The prospect of future EU membership has also been offered to Kosovo and Georgia“ — გვ. 24)*. ეს წიგნის **ხელნაწერის დასრულების** დროის (2023 წლის მარტი) მდგომარეობაა. **მას შემდეგ ვითარება შეიცვალა** — დეტალურად კვირა 10-ზე განვიხილავთ.

რა შეიცვალა 2023 წლის მარტის შემდეგ — **ოფიციალური დოკუმენტის ტექსტით:**

> „2023 წლის დეკემბერში ევროპულმა საბჭომ საქართველოს მიანიჭა კანდიდატის სტატუსი იმ გაგებით, რომ გატარდებოდა კომისიის 2023 წლის 8 ნოემბრის რეკომენდაციებით განსაზღვრული შესაბამისი რეფორმები (ე.ი. ცხრა ნაბიჯი). საქართველოში განვითარებული მოვლენების გათვალისწინებით, ევროპულმა საბჭომ 2024 წლის ივნისსა და ოქტომბერში დაასკვნა, რომ ხელისუფლების მოქმედება საფრთხეს უქმნიდა საქართველოს ევროპულ გზას და de facto გაწევრიანების პროცესის შეჩერებამდე მიიყვანა.“
>
> *ორიგინალი:* „In December 2023, the European Council granted Georgia candidate status on the understanding that the relevant reforms (i.e. the nine steps) set out in the Commission recommendations of 8 November 2023 were taken. In view of the developments in Georgia, the European Council concluded in June and October 2024 that the authorities’ course of action jeopardised Georgia’s EU path, de facto leading to a halt of the accession process.“
>
> — *European Commission, Georgia 2025 Report, SWD(2025) 757 final, 4.11.2025, §1.1, გვ. 3*

⚠ **სამი დაზუსტება:** (1) ანგარიში აქ **ევროპული საბჭოს დასკვნებს** იმეორებს; (2) საქართველო ფორმალურად **კანდიდატი** რჩება — ანგარიში აფასებს „fundamentals … that underpin its candidate status“ (იქვე); (3) გაწევრიანების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს **საბჭო ერთხმად** (TEU მუხ. 49 — კვირა 3). ეს ტექსტი **2025 წლის 4 ნოემბრის** მდგომარეობაა — უფრო ახალი ოფიციალური დოკუმენტი მოძებნეთ EUR-Lex-ზე.

> 💡 **გაკვეთილი წყაროსთან მუშაობისთვის:** სახელმძღვანელოც კი შეიძლება მოძველდეს. იურისტი ყოველთვის ამოწმებს: **რა თარიღისაა ჩემი წყარო?**

რაც **ახლავე** შეგვიძლია ვთქვათ, ოფიციალური ტექსტით:

- საქართველოსა და EU-ს შორის მოქმედებს **ასოცირების შესახებ შეთანხმება** — ხელმოწერილია 2014 წლის 27 ივნისს, საქართველოს პარლამენტმა რატიფიცირება მოახდინა 2014 წლის 18 ივლისს; **სრულად ძალაშია 2016 წლის 1 ივლისიდან**. *(matsne 2496959, კონსოლიდირებული პუბლიკაცია 15/11/2023, გვ. 1)*

გადამოწმების კითხვები

1. რატომ დაიწყო ევროპული ინტეგრაცია სწორედ **ქვანახშირითა და ფოლადით**?
2. რით განსხვავდება **ევროპის საბჭო** ევროკავშირისგან? რომელია **ზეეროვნული** და რატომ?
3. რა მოხდა **მაასტრიხტში** და რა შეცვალა **ლისაბონმა**? რატომ აღარ არსებობს „სამი საყრდენი“?
4. სტუდენტი ამბობს: „TEU ევროკავშირის კონსტიტუციაა, TFEU კი მისი აღმასრულებელი კანონი.“ რა არის არასწორი? (მიუთითეთ მუხლი)
5. ძველ საქმეში წერია „Article 177 of the EEC Treaty“. როგორ იპოვით დღევანდელ მუხლს?
6. Van Gend & Loos: რა **სამი** ნიშანი ჰქონდა მე-12 მუხლს, რომ უშუალო მოქმედება ჰქონოდა?

7. რატომ ამბობს ABC, რომ EU **ფედერაციული სახელმწიფო არ არის**? რა არის „კომპეტენციის კომპეტენცია“?
8. რა არის **ახალი** Costa v ENEL-ში Van Gend & Loos-თან შედარებით?
9. რა სიტყვები **გაქრა** სასამართლოს ფორმულიდან 1963-სა და 2014 წელს შორის და რატომ არის ეს მნიშვნელოვანი? რატომ არ შეიძლება ციტატის მიწერა მხოლოდ სახელმძღვანელოს სქოლიოზე დაყრდნობით?

წყაროები

პირველწყაროები (ღია, ოფიციალური):

- Treaty on European Union / Treaty on the Functioning of the European Union — consolidated versions (OJ C 202, 7.6.2016, as amended; EUR-Lex CELEX 02016ME/TXT-20250315, consolidated **15.03.2025**) — TEU მუხ. 1; TFEU მუხ. 30, 258, 259, 267; დეკლარაცია №17; შესაბამისობის ცხრილები.
- CJEU, Case 26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration*, 5 February 1963, ECLI:EU:C:1963:1.
- CJEU, Case 6/64, *Flaminio Costa v E.N.E.L.*, 15 July 1964, ECLI:EU:C:1964:66.
- CJEU, Opinion 2/13 (*Accession of the EU to the ECHR*), 18 December 2014, ECLI:EU:C:2014:2454 — პარ. 156–158.
- CJEU, Case C-769/22, *Commission v Hungary (Values of the European Union)*, 21 April 2026, ECLI:EU:C:2026:326 — პარ. 522, 525.
- ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის — matsne.gov.ge, 2496959 (კონსოლიდირებული პუბლიკაცია 15/11/2023).

ღია სახელმძღვანელო:

- Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of EU Law* (European Commission, Publications Office of the EU, 2023), doi:10.2775/745544 — CC BY 4.0. გვ. 8–24, 47–51.

სილაბუსის ლიტერატურა *(საავტორო უფლებით დაცული — ხელმისაწვდომია ბიბლიოთეკაში)*:

- გ. გაბრიჩიძე, *ევროპის კავშირის სამართალი*, მე-2 გამოცემა (2023), გვ. 1–25 (თავები I–II).