

თამარ ქოჩორაძე

ევროკავშირის კონსტიტუციის ხელახალი განხილვა – გამოწვევები
ევროკავშირის აღქმასთან დაკავშირებით

შესავალი

2001 წლის 14-15 დეკემბერს, ლაეკენში, ბელგია, ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების და მათი მთავრობების ხელმძღვანელები შეიკრიბნენ ევროპული საბჭოს შეხვედრაზე. პროგრამის ერთ-ერთი მთავარი განსახილველი საკითხი იყო ევროპული კონვენციის (European Convention) მოწვევა, რომელსაც დაევალებოდა ევროპის მომავლის ხედვის ამსახველი ახალი დოკუმენტის შემუშავება. ევროკავშირის წევრმა სახელმწიფოებმა განაცხადეს, რომ იმ სიტუაციაში, როდესაც ევროკავშირს შემოაქვს ახალი ერთიანი ვალუტა და ევროკავშირის გაფართოება შეუქცევადი ხდება, აგრეთვე ამერიკის შეერთებულ შტატებში 11 სექტემბერს განხორციელებული ტერორისტული აქტის შემდეგ, რამაც განაპირობა უეცარი გამოღვიძება, ევროპა დგას გზაჯვარედინზე¹. ევროპულმა საბჭომ განიხილა „ოცნება ძლიერი, ერთიანი ევროპის შესახებ“, რომელიც მალე ახდებოდა, რადგან „ევროპის გაერთიანება ახლოს“² იყო. იმავდროულად, აღინიშნა არაერთი ღია კითხვა და გამოწვევა, რომელიც ეხებოდა არასაკმარისად ახლო კავშირებს ევროკავშირსა და მის მოქალაქებს შორის, ევროკავშირის როლის აღქმას სწრაფად ცვალებად და გლობალიზებულ სამყაროში, ევროკავშირსა და მის წევრ სახელმწიფოებს შორის კომპეტენციების გამიჯვნასა და განსაზღვრას, ევროკავშირის ინსტიტუტებისა და ინსტრუმენტების თავისებურებებს, დემოკრატიის დონეს, ევროკავშირის გამჭვირვალობასა და ეფექტიანობას, ეკონომიკური, სოციალური, გარემოს დაცვის, საიმეგრაციო და სხვა საკითხებს. ევროპულმა საბჭომ განაცხადა, რომ მოვიდა დრო ამგვარ ღია კითხვებს სათანადოდ გაეცეს პასუხი, ხოლო მეტი გამჭვირვალობის მისაღწევად და ევროკავშირის საკუთარ მოქალაქეებთან უფრო დასაახლოებლად აუცილებელია არსებული ოთხი ხელშეკრულების გამარტივება.

აღნიშნული მიზნების მისაღწევად ევროპულმა საბჭომ მოიწვია კონვენცია, რომელიც შედგებოდა წევრი სახელმწიფოების ან მათი მთავრობების 15 წარმომადგენლისგან, ეროვნული პარლამენტების 30, ევროპული პარლამენტის 16 და ევროკომისიის ორი წევრისგან. მათი დავალება იყო ევროპის მომავლის განხილვა და ახალი გამარტივებული დოკუმენტის შემუშავება. 2004 წლის ივნისში, რამდენიმეწლიანი მოლაპარაკებების შედეგად, კონვენციამ წარადგინა ახალი დოკუმენტის მონახაზი, რომელსაც დაერქვა ხელშეკრულება ევროპის კონსტიტუციის შექმნის შესახებ³ (შემდგომში კონსტიტუცია). გარკვეული ცვლილებების შეტანის შემდეგ, ევროკავშირის 25-მა წევრმა სახელმწიფომ 2004 წლის ოქტომბერში ხელი მოაწერა კონსტიტუციას. ევროპულმა პარლამენტმა დიდი უმრავლესობით მოიწონა და მხარი დაუჭირა კონსტიტუციის რატიფიცირების საკითხს.⁴ კონსტიტუციის ძალაში შესვლისთვის ყველა წევრ სახელმწიფოს რატიფიცირება უნდა მოეხდინა ინდივიდუალურად.

ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების უმრავლესობამ (15 ქვეყანა) რატიფიკაცია არჩია ეროვნული პარლამენტების მეშვეობით, ქვეყნის მოქალაქეებისთვის კონსტიტუციის მისაღებობის შესახებ რეფერენდუმის ჩატარების გარეშე. თუმცა, პოლიტიკური მოსაზრებების ან ეროვნულ კანონმდებლობაში არსებული მოთხოვნის გამო, საფრანგეთმა, დანიამ, ირლანდიამ, ლუქსემბურგმა, ნიდერლანდებმა, პორტუგალიამ, ესპანეთმა, ჩეხეთმა, პოლონეთმა და დიდმა ბრიტანეთმა გადაწყვიტეს სავალდებულო და არასა-

¹ Presidency Conclusions, European Council Meeting in Laeken, 14-15 December 2001

² Id., იხილეთ Annex I, Laeken Declaration on the Future of the European Union

³ Official Journal of the European Union, C series, No 310, 16 December 2004

⁴ Daily Notebook 12-01-2005 of the European Parliament, ხელმისაწვდომია: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?jsessionid=058D022C18EB2A6749BEB7982B634646.node1?pubRef=-//EP//TEXT+PRESS+DN-20050112-1+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN#SECTION1>

ვალდებულო რეფერენდუმების დანიშვნა⁵. საბერძნეთის, უნგრეთის, იტალიის, ლიტვისა და სლოვენის ეროვნული პარლამენტების მიერ კონსტიტუციის რატიფიკაციის და 2005 წლის თებერვალში ესპანეთში ჩატარებული არასავალდებულო რეფერენდუმში დაფიქსირებული პოზიტიური შედეგის შემდეგ, 2005 წლის მაისსა და ივნისში საფრანგეთის და ნიდერლანდების მოსახლეობამ უარი უთხრა კონსტიტუციას. ივლისის თვეში ლუქსემბურგში ჩატარებულ რეფერენდუმში დადებითი შედეგის დაფიქსირების მიუხედავად, ევროკავშირის წევრმა დანარჩენმა სახელმწიფოებმა გადაწყვიტეს დაგეგმილი რეფერენდუმების და რატიფიკაციის პროცედურების გაუქმება, რადგან მათ შედეგებს აზრი აღარ ექნებოდა.

კონსტიტუციის ჩავარდნის შემდეგ მოიწვიეს ახალი მთავრობათაშორისი კონფერენცია⁶ ახალი ხელშეკრულების დასაწერად, რომელიც უბრალოდ მოიცავდა არსებულ ოთხ ხელშეკრულებაში შესატან ცვლილებებს. შედეგად, შემუშავდა ახალი დოკუმენტი - ლისაბონის ხელშეკრულება, რომელიც ცვლის ხელშეკრულებას ევროპული კავშირის შესახებ და ხელშეკრულებას ევროპული საზოგადოების შექმნის შესახებ (შემდგომში ლისაბონის ხელშეკრულება)⁷. ხელშეკრულებას ხელი მოეწერა ლისაბონში, 2007 წლის დეკემბერში და ძალაში შევიდა 2009 წლის 1 დეკემბერს.

საინტერესოა, რომ ლისაბონის ხელშეკრულების ხელმოწერამდე, წინა კონსტიტუციური კონფერენციის თავმჯდომარემ 2007 წლის 27 ოქტომბერს ღია წერილში განაცხადა, რომ ლისაბონის ხელშეკრულება იგივეა, რაც უარყოფილი კონსტიტუცია; რეფერენდუმების თავიდან აცილების მიზნით მოხდა მხოლოდ ფორმატის შეცვლა⁸. რეალურად, როგორც ეს ქვემოთ იქნება განხილული, ლისაბონის ხელშეკრულება შეიცავს კონსტიტუციის ყველა მუხლის შესაბამის მუხლს, მეტ-ნაკლებად მსგავსი სამართლებრივი ტექსტით; შეიცვალა მხოლოდ თანმიმდევრობა, დანომვრა და სტრუქტურა. ამოიღეს კონსტიტუციის მხოლოდ რამდენიმე მუხლი: მუხლი I-6 ევროკავშირის სამართლის უზენაესობის შესახებ, მუხლი I-8 ევროკავშირის სიმბოლოების განსაზღვრის შესახებ და მუხლები III-128, IV-437, IV-438, IV-439, რომლებიც წმინდად ტექნიკური ხასიათისაა და დამახასიათებელია კონსტიტუციური ტიპის დოკუმენტისთვის (ეხება წინარე ხელშეკრულებების გაუქმებას, სამართალმემკვიდრეობას, გარდამავალ დებულებებს გარკვეულ ინსტიტუტებთან დაკავშირებით). თუმცა, იმავდროულად, ლისაბონის ხელშეკრულებამ შემოიღო რამდენიმე მნიშვნელოვანი ცვლილება პოლიტიკური და აღქმის თვალსაზრისით, რაც გადამწყვეტი აღმოჩნდა კონსტიტუციის ტექსტის განხილვის პროცესში.

შესაბამისად, ამ კვლევის მიზანია დადგინდეს სამართლებრივი და პოლიტიკური თვალსაზრისით რეალურად თუ არსებობს რაიმე არსებითი განსხვავება კონსტიტუციასა და ლისაბონის ხელშეკრულებას შორის, განისაზღვროს კონსტიტუციის ჩავარდნისა და ხელშეკრულების წარმატებით მიღების მიზეზები და დამტკიცდეს, რომ მთლიან პროცესს საფუძვლად უდევს წევრი სახელმწიფოების და მათი მოქალაქეების მიერ ევროკავშირის აღქმასთან დაკავშირებული გამოწვევები და ერთიანობის ნაკლებობა.

კონსტიტუციისა და ლისაბონის ხელშეკრულების კონსტიტუციური ბუნება

კონსტიტუციასა და ლისაბონის ხელშეკრულებას შორის მთავარი განსხვავებების დადგენამდე, პირველ რიგში საჭიროა ორივე დოკუმენტის ტექსტის ბუნების განხილვა. მხოლოდ სათაურები - კონსტიტუცია ან ხელშეკრულება - შესაძლოა არ განსაზღვრავდეს ამ დოკუმენტების სამართლებრივ კონტექსტს. მაგალითად, ის ფაქტი, რომ საერთაშორისო შრომის ორგანიზაციის დამფუძნებელი დოკუმენტი არის კონსტიტუცია, არ ცვლის ამ ორგანიზაციის, როგორც საერთაშორისო ორგანიზაციის სტატუსს. რა თქმა უნდა, კლასიკური გაგებით აღნიშნული დამფუძნებელი დოკუმენტი ვერ ჩაითვლება კონსტიტუციად, არამედ უფრო წესდებად ან სტატუტად. მეორეს მხრივ, 1986 წელს მართლმსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ გამოავლინა ევროპული საზოგადოების შექმნის შესახებ ხელშეკრულების კონსტიტუციური ბუნება დაადგინა რა, რომ „ევროპული ეკონომიკური საზოგადოება არის კანონის უზენაესობაზე დაფუძნებული საზოგადოება იმდენად, რამდენადაც არც მის წევრ სახელმწიფოებს და არც მის ინსტიტუტებს არ შეუძლიათ გვერდი აუარონ საკითხს, რამდენად მათ მიერ მიღებული ზომები შესაბამისო-

⁵ EU Constitution Newsletter, The Federal Trust for Education and Research, May 2005

⁶ European Parliament Resolution of 7 June 2007 on the roadmap for the Union's Constitutional Process (2007/2087(INI), P6_TA(2007)0234

⁷ Official Journal of the European Union, 2007/C 306/01

⁸ Traitéeuropéen : “les outils sont exactement les mêmes, seull'ordre a été changé dans la boîte à outils”, Le Monde, 26.10.2007

ბაშია ძირითად კონსტიტუციურ წესდებასთან, ხელშეკრულებასთან⁹. იმ დროისთვის ხელშეკრულება გულისხმობდა ხელშეკრულებას ევროპული საზოგადოების შექმნის შესახებ (რომის ხელშეკრულებას). მოგვიანებით, მართლმსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ კიდევ უფრო დააზუსტა, რომ „ევროპული საზოგადოების შექმნის შესახებ ხელშეკრულების საერთაშორისო ხელშეკრულების ფორმით დადების მიუხედავად, ის მაინც არის კანონის უზენაესობაზე დაფუძნებული საზოგადოების კონსტიტუციური წესდება“¹⁰. აშკარაა, რომ სასამართლოს მიზანი იყო ხელშეკრულების სამართლებრივი მნიშვნელობის გაძლიერება და მისი კონსტიტუციური ბუნების წარმოჩენა, რაშიც იგულისხმებოდა ფუნდამენტური პრინციპებისა და წესების ერთობა. განსხვავებით, ევროპულმა საბჭომ ღიად დააფიქსირა, რომ მასტრიხტის და რომის ხელშეკრულებებს „არ ექნებოდა კონსტიტუციური ბუნება“¹¹.

კლასიკური გაგებით, ასევე ევროპული ქვეყნების პრაქტიკიდან გამომდინარე, რომლებიც ძირითადად კონტინენტური სამართლის ქვეყნებს განეკუთვნებიან, კონსტიტუცია ასოცირდება სახელმწიფოს არსებობასთან და განიხილება, როგორც სუვერენული ხალხის ნება, სახელმწიფო მონყობის შექმნის მიზნით, წარმოაჩინონ თავი დამოუკიდებელ პოლიტიკურ ერთეულად¹². თუმცა, უფრო ფართო გაგებით, კონსტიტუცია შესაძლოა უბრალოდ მოიცავდეს ფუნდამენტური პრინციპებისა და დამკვიდრებული პრეცედენტების ერთობლიობას (როგორც, მაგალითად, დიდი ბრიტანეთის დაუნერელი კონსტიტუციის შემთხვევაში), რომელთა მიხედვით იმართება სახელმწიფო ან ორგანიზაცია¹³. ერთიანი უნიკალური განმარტების არარსებობის გამო, ტერმინი კონსტიტუცია მეტწილად დაკავშირებულია აღქმასთან - როგორი განცდა აქვთ სხვადასხვა ქვეყნების მოსახლეობას მის მიმართ.

კონსტიტუციის შემუშავების შემდეგ აქტიურად მიმდინარეობდა დებატები იყო თუ არა ეს დოკუმენტი კონსტიტუცია. განხილვები არ შეწყდა ლისაბონის ხელშეკრულების მიღების შემდეგაც, რადგან კონსტიტუციის მუხლების აბსოლუტური უმრავლესობა გადავიდა ლისაბონის ხელშეკრულებაში, რამაც წარმოშვა კითხვები ფორმალურად ხელშეკრულებად ცნობილი დოკუმენტის კონსტიტუციური ბუნების შესახებ. ასევე პირიქით - კონსტიტუცია მიიჩნეოდა უფრო მეტად ხელშეკრულებად, ვიდრე კონსტიტუციად, განსაკუთრებით სახელწოდების გამო - „ხელშეკრულება ევროპის კონსტიტუციის შექმნის შესახებ“.

ზოგიერთი ავტორი ამტკიცებდა, რომ ევროკავშირის ფუნდამენტური სამართლის გათვალისწინების მიუხედავად, კონსტიტუცია გავდა ხელშეკრულებას, ხოლო მისი სახელწოდება განპირობებული იყო „ევროპული ოცნების“ არსებობით, რაც გულისხმობდა ევროპის საბოლოო გაერთიანებას, თუმცა კონსტიტუცია ამ მხრივაც ვერ აკმაყოფილებდა ყველა პირობას¹⁴. ამის საპირისპიროდ, სხვები ასკვნიდნენ, რომ კონსტიტუცია არის ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების კონსტიტუციური ნება და ასეთად უნდა განიხილებოდეს¹⁵, რადგან შეიცავს ევროკავშირის არსებული სამართლისა და მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს პრეცედენტების კოდიფიკაციას და ეფუძნება წევრი სახელმწიფოების კონსტიტუციურ ტრადიციებს¹⁶. უფრო მეტიც, ლისაბონის ხელშეკრულება რეალურად არის კონსტიტუცია, რადგან კონსტიტუციის პრინციპები გაერთიანდა ხელშეკრულებაში, წევრი სახელმწიფოების ფუნქციები აღარ არის ევროკავშირის დონეზე და ევროკავშირი უკვე აერთიანებს არა მხოლოდ სახელმწიფოებს, არამედ ასევე მის მოქალაქეებს¹⁷.

ზოგიერთი ხსნის, რომ ლისაბონის ხელშეკრულება არ არის კონსტიტუცია, რადგან:

– ლისაბონის ხელშეკრულების შემქმნელების განზრახვა ნათელი იყო - ხელშეკრულება არ უნდა აღქმულიყო კონსტიტუციად;

⁹ Les Verts vs. European Parliament, Case 294/83, Judgement of 23 April 1986

¹⁰ Opinion N1/91, ECR 1991-10, 14 December 1991

¹¹ European Union, Presidency Conclusions, 11177/1/07, Brussels, 21-22 June 2007

¹² Wim Voermans and Henk Griffioen, The European Constitution and the Relations between European and Member State Powers, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, Vol. 5, No. 1, pp. 25-45, 2007

¹³ Shorter Oxford English Dictionary, 5th edition OUP, Oxford 2002

¹⁴ Pavlos Eleftheriadis, Constitution or Treaty?, The Federal Trust for Education and Research, London, UK, 2004

¹⁵ Julianne Kokott and Alexandra Ruth, The European Convention and its Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe: Appropriate Answers to the Laeken Questions?, 40 CMLRev, 2003

¹⁶ Voermans and Griffioen, supra note 12

¹⁷ Jens-Peter Bonde, From EU Constitution to Lisbon Treaty, Foundation for EU Democracy and the EU Democrats in cooperation with Group for Independence and Democracy in the European Parliament, ISBN: 87-87692-71-6, May 7, 2008

- ლისაბონის ხელშეკრულებაში არ გვხვდება ტერმინი კონსტიტუცია;
- ლისაბონის ხელშეკრულების მიზანი იყო არსებული ხელშეკრულებების შეცვლა, მაშინ როდესაც კონსტიტუცია ახალი, ცალკე დოკუმენტი უნდა ყოფილიყო;
- ლისაბონის ხელშეკრულება მიიღეს საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიცირების პროცედურით (წვერი სახელმწიფოების ეროვნული კანონმდებლობების შესაბამისად), მაშინ როდესაც კონსტიტუციის მიღებისთვის საჭირო იყო რეფერენდუმების ჩატარება, რადგან კონსტიტუციას უნდა გამოეხატა ევროპის მოქალაქეების ნება¹⁸;
- ლისაბონის ხელშეკრულების მომზადების პროცესი საერთაშორისო ხელშეკრულების მომზადების ტიპური იყო და განხორციელდა მთავრობათაშორისი მოლაპარაკებების საშუალებით¹⁹.

თუმცა, თუ ლისაბონის ხელშეკრულებას განვიხილავთ იმ ჭრილში, რომ კონსტიტუციად მიჩნევისთვის დოკუმენტი საჭიროა შეიცავდეს პოლიტიკურ ერთეულში ხელისუფლების მარეგულირებელ წესებს და ეს წესები უნდა განიხილებოდეს სახელმწიფოს შიგნით საზოგადოების მონაწილის ფუნდამენტურ საფუძვლად, მაშინ ლისაბონის ხელშეკრულება ნამდვილად კონსტიტუციური ტიპის დოკუმენტი²⁰.

ნათელია, რომ არსებობს წინააღმდეგობა კონსტიტუციონალიზმს და ინტერგავერმენტალიზმს (intergovernmentalism) შორის; ზოგიერთი ასკვნის, რომ ევროკავშირში დემოკრატიის ნაკლებობა და გადამწყვეტილების მიღების პროცესი მეტად ჯდება ინტერგავერმენტალიზმის ლოგიკაში, მიუხედავად იმისა, რომ მართლმსაჯულების ევროპულმა სასამართლომ მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა კონსტიტუციური სამართლის განვითარების კუთხით²¹.

ამგვარად, არ არსებობს მკვლევართა კონსენსუსი კონსტიტუციის დოკუმენტის ბუნების შესახებ და ზოგიერთს მიაჩნია, რომ მას საერთოდ ჰიბრიდული - სახელშეკრულებო-კონსტიტუციური ბუნება აქვს²². საბოლოო ჯამში, დებატი არამხოლოდ სამართლებრივი, არამედ პოლიტიკური ხასიათისაა²³, რაც განპირობებულია დებატებში ჩართულ პირთა პოლიტიკური ხედვებით და სურვილებით. ზოგიერთი ასკვნის, რომ ვისაც სურს ევროკავშირის ფედერალურ სახელმწიფოდ გარდაქმნა ურჩევნიათ კონსტიტუციის არსებობა, ხოლო ვინც ეწინააღმდეგება ფედერალური სახელმწიფოს იდეას - ეწინააღმდეგება კონსტიტუციას²⁴. ამგვარად, დებატი გრძელდება ევროპული ერთიანობის პოლიტიკური ხედვის მქონე ფედერალური მიდგომის მომხრეებსა და საჭიროებებიდან გამომდინარე ტრანსნაციონალური თანამშრომლობის მომხრე ფუნქციონალისტების ხედვას შორის²⁵.

სამართლებრივი განსხვავებები კონსტიტუციას და ლისაბონის ხელშეკრულებას შორის

თანაბარმნიშვნელოვანი დებულებების დიდი ოდენობით არსებობის მიუხედავად, საყურადღებოა რამდენიმე მნიშვნელოვანი სამართლებრივი განსხვავების დაფიქსირება კონსტიტუციისა და ლისაბონის ხელშეკრულების ტექსტებს შორის.

- ევროკავშირის სამართლის პრიმატი:

¹⁸ Philip Bremner, *The Lisbon Treaty: A Constitutional Document, Not a Constitution – a British Perspective*, Aberdeen Student Law Review, October 2008

¹⁹ Antonio D’Atena, *The European Constitution’s Prospects*, Book: Hermann-Josef Blanke, Stelio Mangiameli, *The European Union after Lisbon, Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, ISBN: 978-3-642-19506-8, 2012

²⁰ Id.

²¹ Migel Poiarés Maduro, *How Constitutional Can the European Union Be?*, The tension between intergovernmentalism and constitutionalism in the European Union, New York University Jean Monnet Working Paper No. 5/04, March, 21 2010

²² Laurent Pech, *The Fabulous Destiny of the EC Treaty: From Treaty to Constitution to Treaty Again?*, Irish Journal of European Law, Vol. 15, No. 49, 2008

²³ Jean-Claude Piris, *Does the European Union have a Constitution? Does it need one?*, Harvard Jean Monnet Working Paper 5/00, Harvard Law School, Cambridge, MA 02138 USA

²⁴ Kimmo Kiljunen, *The European Constitution in the Making*, Center for European Policy Studies, Brussels, 2004

²⁵ Grainne de Burca, *Reflections on the EU’s Path from the Constitutional Treaty to the Lisbon Treaty*, Fordham Law Research Paper, 2008

კონსტიტუცია შეიცავდა მუხლს, რომელიც პირდაპირ ადგენდა, რომ: „დაკისრებული კომპეტენციების განსახორციელებლად, ევროკავშირის ინსტიტუტების მიერ მიღებულ კონსტიტუციას და კანონს გააჩნია უპირატესი ძალა ნევრი სახელმწიფოების კანონებზე“²⁶.

ლისაბონის ხელშეკრულების ავტორებმა გადაწყვიტეს ამგვარი ხისტი ფორმულირების ამოღება და მის მაგივრად გარკვეული გამართლების ჩადება, თუ რეალურად რატომ აქვს ევროკავშირის სამართალს უპირატესი ბუნება. შედეგად, ხელშეკრულებას თან დაერთო არასავალდებულო ძალის მქონე დეკლარაცია სამართლის უპირატესობის შესახებ, რომელიც მითითებას აკეთებს მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებაზე და ასახულებს ევროკავშირის სამართლის უზენაესობას მხოლოდ „დამკვიდრებული პრეცედენტული სამართლის“ ჩრილში, რაც თავის მხრივ ევროკავშირის სამართლის უმთავრესი და შესაბამისად, სავალდებულოდ დასაცავი პრინციპია²⁷.

– საერთო სივრცე:

როგორც კონსტიტუციის, ისე ლისაბონის ხელშეკრულების მიზანია „შესთავაზოს მოქალაქეებს თავისუფალი, უსაფრთხო და სამართლიანი გარემო შიდა საზღვრების გარეშე“²⁸. თუმცა, კონსტიტუციისგან განსხვავებით, ლისაბონის ხელშეკრულება არ არის ასეთი უპირობო – შემოღებულ იქნა დათქმა, რომ შიდა საზღვრების არარსებობა „რომლის ფარგლებშიც უზრუნველყოფილია ადამიანთა თავისუფალი გადაადგილება“ მისაღებია მხოლოდ „გარე საზღვრების კონტროლის, თავშესაფრის მიცემის, იმიგრაციის, დანაშაულის პრევენციისა და მასთან ბრძოლის შესაბამის ღონისძიებებთან ერთობლიობაში“. ამგვარად, ნევრმა სახელმწიფოებმა გადაწყვიტეს შეენარჩუნებინათ გარე საზღვრების კონტროლის შესაძლებლობა. ეს განსაკუთრებით ნიშანდობლივია ამჟამად ევროკავშირში არსებული საიმიგრაციო კრიზისის კონტექსტში, რაც განპირობებულია ათასობით თავშესაფრის მაძიებლით სირიიდან. ლისაბონის ხელშეკრულება უფლებას აძლევს ნევრ სახელმწიფოებს ზემოაღნიშნული მიზეზებით შეზღუდონ ადამიანთა თავისუფალი გადაადგილება, მაშინ როდესაც კონსტიტუცია არ ითვალისწინებდა მგავსს შესაძლებლობას, ალბათ რადგან მისი მიზანი იყო უფრო მაღალი ხარისხის ერთობის შექმნა.

იმავე მუხლში ლისაბონის ხელშეკრულების ავტორებმა გადაწყვიტეს სპეციალურად ხაზი გაესვათ, რომ „ევროკავშირი დააფუძნებს ეკონომიკურ და მონეტარულ კავშირს, რომლის ვალუტა იქნება ევრო“²⁹. მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციის მიზანი ასევე იყო მსგავსი ეკონომიკური კავშირების დამყარება და ევროს შემოღება, ამგვარი რამ არ ჩადებულა ევროკავშირის მიზნებში.

– კომპეტენციები:

კონსტიტუცია და ლისაბონის ხელშეკრულება აწესრიგებს კომპეტენციებს და ურთიერთობას ევროკავშირსა და ნევრ სახელმწიფოებს შორის. მიუხედავად იმისა, რომ არსებითად ორივე დოკუმენტი ერთი და იმავეს ამბობს, ლისაბონის ხელშეკრულების ავტორებმა საჭიროდ ჩათვალეს იმის ხაზგასმა, რომ „კომპეტენციები, რომელთა გადაცემა არ მომხდარა ევროკავშირისთვის, ეკუთვნის ნევრ სახელმწიფოებს“ და ფაქტიურად „თითოეული ნევრი სახელმწიფოს ერთადერთ კომპეტენციად რჩება ეროვნული უსაფრთხოება“³⁰.

– წესდება ფუნდამენტური უფლებების შესახებ:

კონსტიტუციით ევროკავშირის 2000 წლის 7 დეკემბრის წესდება ფუნდამენტური უფლებების შესახებ იყო დოკუმენტის განუყოფელი ნაწილი, რითაც ხაზი ესმებოდა წესდებით გათვალისწინებული უფლებებისა და თავისუფლებების მნიშვნელობას³¹. ამკარაა, რომ ამგვარმა მიდგომამ ვერ მოიპოვა ფართო მხარდაჭერა, რადგან წესდება ამოიღეს ლისაბონის ხელშეკრულების ტექსტიდან, თუმცა ჩაინერა, რომ „ევროკავშირი აღიარებს წესდებით გათვალისწინებულ უფლებებს, თავისუფლებებს და პრინციპებს ... რასაც იგივე სამართლებრივი ღირებულება ექნება, რაც ხელშეკრულებას“³². იმავდროულად, საჭიროდ ჩაითვალა ხელშეკრულებისთვის არასავალდებულო ძალის მქონე ახსნა-განმარტებითი დეკლარაციის

²⁶ Article I-6

²⁷ Lisbon Treaty, Declaration 17

²⁸ Lisbon Treaty, article 3[2]; CT, article 1-3

²⁹ Article 3 [2]

³⁰ Article 4 [3a]

³¹ CT, Title II, Fundamental Rights and Citizenship of the Union

³² Lisbon Treaty, Article 6

თან დართვა, რომელმაც განმარტა, რომ „წესდება არ განავრცობს ევროკავშირის სამართლის მოქმედებას ევროკავშირის უფლებამოსილებების მიღმა, არ დაადგენს ევროკავშირის რაიმე ახალ უფლებას ან ვალდებულებას, ან არ შეცვლის ხელშეკრულებით უკვე დადგენილ ევროკავშირის რაიმე უფლებას ან ვალდებულებას“³³. ამგვარად ლისაბონის ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ცვლილებები იყო უფრო ტექნიკური, ვიდრე არსებითი ხასიათის, რადგან მიუხედავად იმისა, რომ ძირითადი დოკუმენტის ნაწილი აღარ იყო, წესდებამ შეინარჩუნა ხელშეკრულების მსგავსი სამართლებრივი ძალა/ღირებულება და მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო განავრცობს წესდების როგორც კანონმდებლობაში, ისე გადაწყვეტილებებში გამოყენებას³⁴.

– დამატებითი მოქალაქეობა:

კონსტიტუციასთან შედარებით, ლისაბონის ხელშეკრულებით ნათლად ხაზგასმულია, რომ „წევრი სახელმწიფოს ყველა მოქალაქე არის ევროკავშირის მოქალაქე. ევროკავშირის მოქალაქეობა დაემატება ეროვნულ მოქალაქეობას და არ შეცვლის მას“³⁵. ამგვარი განმარტებით, ხელშეკრულებით ერთის მხრივ განისაზღვრა, რომ ევროკავშირი არ აპირებს თითოეული წევრი სახელმწიფოს ეროვნული მოქალაქეობის მოსპობას, თუმცა იმავდროულად ჰყავს გარკვეული უფლებებითა და ვალდებულებებით მასთან პირდაპირ კავშირში მყოფი საკუთარი მოქალაქეები.

– ეროვნული პარლამენტები:

ლისაბონის ხელშეკრულებამ გააძლიერა აქცენტი ეროვნული პარლამენტების როლზე, დაადგინა რა, ევროპული საკანონმდებლო აქტების პროექტების და ევროკავშირში წევრობის განაცხადების ეროვნული პარლამენტებისთვის გადაგზავნის ვალდებულება, ასევე პარლამენტებს მისცა ლისაბონის ხელშეკრულების გადახედვის პროცესში მონაწილეობის უფლება, ა.შ.³⁶ გარდა ამისა, ლისაბონის ხელშეკრულებამ გაითვალისწინა ეროვნული პარლამენტების ვეტოს უფლება საოჯახო სამართლის საკითხებთან დაკავშირებით³⁷. კერძოდ, ეროვნულმა პარლამენტებმა შეიძინეს უფლება შეტყობინებიდან 6 თვის შემდეგ შეენინააღმდეგონ საოჯახო სამართლის ისეთ საკითხებს, რასაც ტრანს-სასაზღვრო შედეგი შეიძლება ჰქონდეს. ასეთ შემთხვევაში მიიღება საბჭოს გადაწყვეტილება. კონსტიტუციის ტექსტი არასდროს შეიცავდა ამგვარ საკითხებზე ეროვნული პარლამენტების ინფორმირების ვალდებულებას.

– ფინანსური ინსტიტუტები:

ლისაბონის ხელშეკრულებით ევროკავშირის ინსტიტუტების ჩამონათვალი ითვალისწინებს ევროპის ცენტრალური ბანკს და აუდიტორების სასამართლოს³⁸, რაც არ ყოფილა კონსტიტუციის ტექსტში.

– სოციალური უსაფრთხოება:

საბჭოს წევრს შეუძლია განაცხადოს, რომ სოციალური უსაფრთხოების სფეროსთან დაკავშირებით შემუშავებული საკანონმდებლო აქტის პროექტი ზეგავლენას ახდენს მის ქვეყანაში სოციალური უსაფრთხოების სისტემის მნიშვნელოვან ასპექტებზე და საკითხი განსახილველად გადასცეს ევროპულ საბჭოს. ასეთ შემთხვევაში, ლისაბონის ხელშეკრულება იძლევა ევროპული საბჭოს მიერ გარკვეული ნაბიჯების გადადგმის შესაძლებლობას³⁹, რაც გათვალისწინებული არ ყოფილა კონსტიტუციის ტექსტით.

– ევროკავშირის წევრობა:

კონსტიტუციის პროექტი შეიცავდა მხოლოდ მინიშნებას ევროპული ღირებულებების შესახებ, რომელთა დაკმაყოფილებაც საკმარისი ჩანდა კანდიდატი ქვეყნის წევრობისთვის⁴⁰. ლისაბონის ხელშეკრულების ავტორებმა სპეციალური აქცენტი და მინიშნება გააკეთეს ე.წ. კოპენჰაგენის კრიტერიუმებზე, რომელთა გათვალისწინება ასევე აუცილებელი იყო წევრობისთვის. მიუხედავად იმისა, რომ 1993 წლის ივნისში, კოპენჰაგენში, ევროპული საბჭოს მიერ გარკვევით არ დასახელებულა წევრობის პირობები⁴¹,

³³ Lisbon Treaty, Declaration 1 concerning the Charter of Fundamental Rights of the European Union

³⁴ Bonde, supra note 17

³⁵ Article 9 [8]

³⁶ Article 12 [8c]

³⁷ Article 81 [65]

³⁸ Article 13 [9]

³⁹ Article 48[42]

⁴⁰ Article I-58

⁴¹ Presidency conclusions, Copenhagen European Council, 21-22 June 1993

ხელშეკრულებაში ნათლად არის მითითებული, რომ ევროპული საბჭოს მიერ შეთანხმებული ნევრობის პირობები გასათვალისწინებელია⁴².

– გამარტივებული პროცედურები:

კონსტიტუციისგან განსხვავებით, ლისაბონის ხელშეკრულება ითვალისწინებს გამარტივებულ პროცედურებს ა) Eurojust-იდან ევროპული საჯარო პროკურატურის შექმნისთვის⁴³ და ბ) კრიმინალური აქტების პრევენციის, გამოვლენისა და გამოძიების მიზნით საპოლიციო თანამშრომლობის დამყარებისთვის⁴⁴. ლისაბონის ხელშეკრულებაში შეტანილი ცვლილებების მიხედვით, საბჭოს ერთსულოვნების არარსებობის შემთხვევაში, რაც აუცილებელი იყო ოპერატიული ღონისძიებების დასაწყებად, სულ მცირე ცხრა ნევრი სახელმწიფოს ინიციატივა და ნება საკმარისია ამგვარი ღონისძიებების ავტომატურად დაწყების უფლებამოსილების გასაცემად.

– ენერგეტიკის სფერო:

კონსტიტუციის ტექსტში არსებულ ანალოგიურ მუხლთან შედარებით, ლისაბონის ხელშეკრულებით ხაზი გაესვა, რომ თუ გარკვეული პროდუქტების მომარაგებისას წარმოიშობა მწვავე სირთულეები, საბჭომ უნდა დაადგინოს ეკონომიკური სიტუაციიდან გამომდინარე საჭირო ღონისძიებები მხოლოდ „ნევრ სახელმწიფოებს შორის სოლიდარობის სულისკვეთებიდან გამომდინარე“, განსაკუთრებით თუ ეს ეხება ენერგეტიკის სფეროს⁴⁵. არსებობს მოსაზრება, რომ აღნიშნული ცვლილების ინიცირება მოახდინა პოლონეთმა, რომელსაც ეშინოდა გაზის მიწოდების თაობაზე გერმანიისა და რუსეთის შეთანხმების, ბალტიის ზღვის გავლით წყალქვეშა მილსადენის გაყვანის შესახებ, რაც გვერდს უვლიდა პოლონეთს⁴⁶. სოლიდარობის სულისკვეთება კი ავალდებულებს გერმანიას და ევროკავშირის სხვა ნევრ სახელმწიფოებს გაითვალისწინონ დანარჩენი მოთამაშეების ინტერესები.

– კლიმატის ცვლილება:

ლისაბონის ხელშეკრულების მომზადების დროს კლიმატის ცვლილების პრობლემამ მეტი საერთაშორისო მნიშვნელობა შეიძინა, ამიტომ ეს საკითხი შეტანილი იქნა ხელშეკრულებაში, როგორც ერთ-ერთი მსოფლიო გარემოსდაცვითი პრობლემა, რომელიც საჭიროებს ეფექტიან ბრძოლას⁴⁷. კონსტიტუცია არ შეიცავდა ამგვარ მინიშნებას.

– ევროკავშირის სიმბოლოები:

იმ მიზნით, რომ ხელშეკრულებას ჰქონოდა რაც შეიძლება მეტად ტექნიკური და უემოციო შესახედაობა და შემცირებულიყო მისი მნიშვნელობა⁴⁸, ლისაბონის ხელშეკრულების ტექსტიდან მთლიანად ამოიღეს ევროკავშირის სიმბოლოებზე მინიშნება, რაც დეტალურად იყო განერილი კონსტიტუციაში⁴⁹:

„ევროკავშირის დროშა იქნება წრეზე განლაგებული თორმეტი ოქროსფერი ვარსკვლავი ცისფერ ფონზე.

ევროკავშირის ჰიმნი დაეფუძნება „სიხარულის ოდას“ ბეთხოვენის მეცხრე სიმფონიიდან.

ევროკავშირის დევიზი იქნება: „ერთიანობა მრავალფეროვნებაში“.

ევროკავშირის ვალუტა იქნება ევრო.

ევროპის დღე მთელს ევროკავშირში აღინიშნება 9 მაისს.“

⁴² Article 49 [49]

⁴³ Article 86[69e]

⁴⁴ Article 87[69f]

⁴⁵ Article 122 [100]

⁴⁶ Bonde, supra note 17

⁴⁷ Article 191[174]

⁴⁸ Sebastian Kurpas, The Treaty of Lisbon – How much ‘Constitution’ is left? An Overview of the Main Changes, Center for European Policy Studies, No. 147, December 2007

⁴⁹ Article I-8

კონსტიტუციისგან განსხვავებით, ზემოაღნიშნული სიმბოლოები დეკლარაციის სახით თან დაერთო ლისაბონის ხელშეკრულებას⁵⁰. მოგვიანებით, ევროპარლამენტის კონსტიტუციური საკითხების კომიტეტმა მოინონა ამ სიმბოლოების გამოყენება ყველანაირ ფორმალურ საქმიანობაში⁵¹. ამგვარად, მიუხედავად იმისა, რომ ძირითადი ხელშეკრულების ნაწილი არ არის, ევროკავშირის სიმბოლოები ისევე დარჩა პრაქტიკაში, როგორც ამას კონსტიტუცია ითვალისწინებდა.

ევროპული იდენტობის საკითხი

გარდა ზოგიერთი სამართლებრივი განსხვავებისა, რაც არსებობს კონსტიტუციის და ლისაბონის ხელშეკრულების ტექსტებს შორის, ამ უკანასკნელის ავტორებმა, ძირითადად ხელშეკრულების პრეამბულაში, განახორციელეს მნიშვნელოვანი ცვლილებები პოლიტიკისა და აღქმის თვალსაზრით. აღნიშნული ცვლილებების მიხედვით შესაძლებელია ჩამოყალიბდეს მიდგომა, თუ რა ტიპის დოკუმენტია შემუშავებული, როგორია ევროპის მომავლის, ევროპული ინტეგრაციის ახალი ეტაპის ხედვა და როგორ უკავშირდება ეს ევროპული იდენტობის გაგებას.

„ევროპული იდენტობის“ კონცეფციის ოფიციალურად დამკვიდრების პირველი მცდელობა გვხვდება დოკუმენტში ევროპული იდენტობის შესახებ, რომელიც მიღებულია 1973 წელს ცხრა საგარეო საქმეთა მინისტრის მიერ⁵². დოკუმენტი კონცეფციას განმარტავს ორი კრიტერიუმის მიხედვით: საერთო მემკვიდრეობა, ინტერესები და ვალდებულებები და საერთო საგარეო პოლიტიკა, ანუ ურთიერთობა მსოფლიოსთან. პირველი კრიტერიუმი არის ცხრა წევრი სახელმწიფოს ერთიანობის შეფასების ინსტრუმენტი და ევროპული იდენტობა გაგებულია როგორც „კულტურათა მრავალფეროვნება საერთო ევროპული ცივილიზაციის ფარგლებში, საერთო ღირებულებების და პრინციპების ერთგულება, ცხოვრებისეული მიდგომების დაახლოება, საერთო ინტერესების არსებობის აღქმა და ერთიანი ევროპის მშენებლობაში მონაწილეობის მიღების გადანაცვლება“. აღნიშნული დოკუმენტის მიხედვით, ღირებულებების მიზანია წარმომადგენლობითი დემოკრატიის, კანონის უზენაესობის, სოციალური სამართლიანობისა და ადამიანის უფლებების პატივისცემის პრინციპების დაცვა და მათზე ზრუნვა ხდება სამართლებრივი, პოლიტიკური და მორალური წესრიგის არსებობით. ცხრა წევრმა სახელმწიფომ გადანაცვლა ამ ყველაფრის მიღწევა პოლიტიკური თანამშრომლობის სისტემის შექმნით და „სადაც შესაძლებელი და სასურველი იყო“ ერთობლივი ძალისხმევით განხორციელებით. აღნიშნულს მივყავართ მეორე კრიტერიუმამდე, რომელიც ევროპული იდენტობის განმაპირობებელ ფაქტორად ითვალისწინებს დანარჩენ მსოფლიოსთან „ერთიან სუბიექტად მოქმედებას“. წევრ სახელმწიფოებს სჯერათ, რომ ამგვარად თითოეული ქვეყნის უსაფრთხოება უფრო ეფექტიანად იქნება დაცული, თუმცა ხაზს უსვამენ, რომ გაერთიანება არ არის მიმართული ვინმეს წინააღმდეგ ან არ არის განპირობებული ძალაუფლების სურვილით. იმავდროულად, საერთო საგარეო პოლიტიკის განსახორციელებლად არჩეული ინსტიტუტები და პროცედურები „უნდა უზრუნველყოფდეს გამორჩეული ევროპული იდენტობის პატივისცემას“.

მაასტრიხტის ხელშეკრულებამ გაითვალისწინა მითითება „ევროპულ იდენტობაზე“, თუმცა მხოლოდ „საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის“ ჩრილში „რამაც შესაძლოა დროთა განმავლობაში განაპირობოს საერთო თავდაცვა“⁵³. ეს უკანასკნელი დანახული იყო, როგორც ევროპული იდენტობის გამაძლიერებელი საშუალება. ევროკავშირის ერთ-ერთ მიზნად დაფიქსირდა „საერთაშორისო არენაზე იდენტობის განმტკიცება“⁵⁴, თუმცა იმავდროულად ხელშეკრულება ხაზს უსვამდა პატივისცემას წევრი სახელმწიფოების ეროვნული იდენტობის მიმართ⁵⁵. მოგვიანებით, როგორც ამსტერდამის, ისე ლისაბონის ხელშეკრულებებმა შეინარჩუნეს მითითება ევროპულ იდენტობაზე იგივე საერთო თავდაცვის პოლიტიკის კონტექსტში. იმავდროულად, ლისაბონის ხელშეკრულებით გაძლიერდა პატივისცე-

⁵⁰ Declaration 52 by the Kingdom of Belgium, the Republic of Bulgaria, the Federal Republic of Germany, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the Italian Republic, the Republic of Cyprus, the Republic of Lithuania, the Grand-Duchy of Luxembourg, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Austria, the Portuguese Republic, Romania, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic on the symbols of the European Union

⁵¹ <http://web.archive.org/web/20080912123052/http://eubusiness.com/news-eu/1221140822.65>

⁵² Copenhagen, 14 December 1973; ლოგიკურად მონაწილე ქვეყნები იქნებოდნენ ბელგია, საფრანგეთი, იტალია, ლუქსემბურგი, ნიდერლანდები, დასავლეთ გერმანია, დანია, დიდი ბრიტანეთი და ირლანდია

⁵³ Treaty on European Union, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1992, preamble

⁵⁴ Id., article 2

⁵⁵ Id., Article 6

მა „ეროვნული იდენტობებისადმი, რაც დამახასიათებელია [წევრი სახელმწიფოების] პოლიტიკური და კონსტიტუციური ფუნდამენტური სტრუქტურებისთვის, მათ შორის რეგიონალური და ადგილობრივ თვითმართველობებისთვის“⁵⁶

გასაკვირია, რომ კონსტიტუციის ტექსტი არ შეიცავდა „ევროპული იდენტობის“ რაიმე ფორმით ხსენებას. ამის მაგივრად, პრეამბულაში გაცხადებული იყო, რომ „ამაყობენ რა საკუთარი ეროვნული იდენტობით და ისტორიით, ევროპელ ხალხს გადანყვეტილი აქვს გადალახონ წარსულში არსებული უთანხმოებები და კიდევ უფრო მჭიდრო ერთობით, ვიდრე ოდესმე, გამოჰყვდონ საერთო ბედი“. ამგვარი ჩანაწერი საჭიროებს განსაკუთრებულ დაკვირვებას, რადგან წარმოაჩენს კოლექტიური იდენტობის ორ ყველაზე მნიშვნელოვან ელემენტს - საერთო ისტორიას და საერთო მომავალს.

კონსტიტუციის პრეამბულა უთითებს ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების საერთო წარსულზე და განამტკიცებს რწმენას, რომ „ევროპა, ხელახლა გაერთიანებული მწარე გამოცდილების შემდეგ, აპირებს ცივილიზაციის, პროგრესის და აყვავების გზაზე სიარულის გაგრძელებას, ყველა მისი მოსახლის, მათ შორის ყველაზე სუსტისა და უქონლის, საკეთილდღეოდ“. საერთო ისტორია არის კოლექტიური იდენტობის მნიშვნელოვანი ელემენტი, რაც განაპირობებს „საიდან მოვდივართ“ ნარატივის შექმნას⁵⁷. კონსტიტუციის პირველადი პროექტი ტუციდიდის დემოკრატიის განმარტებასაც კი შეიცავდა ძველ ბერძნულ ენაზე⁵⁸ იმ მიზნით, რომ ერთის მხრივ წარმოეჩინა საერთო სამართლებრივი და ფილოსოფიური ფესვები და მეორეს მხრივ ხაზი გაესვა, რომ დემოკრატიული ღირებულებები ევროპული ისტორიის ნაწილი იყო გაცილებით ადრე, ვიდრე მათ ამერიკის შეერთებული შტატები განამტკიცებდა⁵⁹.

ამგვარი მითითება საერთო ისტორიაზე გაქრა ლისაბონის ხელშეკრულების პრეამბულაში და ჩანაცვლდა ფრაზით: „გვახსოვს რა ევროპული კონტინენტის დაყოფის დასრულების ისტორიული მნიშვნელობა და მომავალი ევროპის მშენებლობის მყარი საფუძვლის შექმნის საჭიროება...“. აქ მთავარი აქცენტი გაკეთებულია უბრალოდ ევროპულ კონტინენტზე უთანხმოების საკითხების გადალახვაზე, ვიდრე ევროპის ერთიან სუბიექტად წარმოეჩინაზე, რომელსაც წარსულში მწარე გამოცდილება ჰქონდა.

საერთო ისტორიის ხაზგასმით, კონსტიტუციის პროექტი ლოგიკურად აგრძელებდა ევროპელი ხალხის ნებას და საჭიროებას აეშენებინათ საერთო მომავალი - „გამოეჭედათ საერთო ბედი“. ამგვარად, კონსტიტუცია ევროკავშირს ხედავდა ერთ საზოგადოებად, ერთიანი ბედით, რაც მიიღწეოდა წარსულში არსებული უთანხმოებების გადალახვით. ნათელია, რომ ეს არის არა მხოლოდ პოლიტიკური ან სამართლებრივი, არამედ ძლიერი ფსიქოლოგიური ელემენტი. ამგვარი მიდგომის განმტკიცებით, ევროპელი ხალხი აცნობიერებდა უფრო ძლიერ ერთობას, ვიდრე მიიღწევა პოლიტიკის სფეროებში თანამშრომლობით და კოორდინაციით. „საერთო ბედი“ გულისხმობს ერთიანი საზოგადოების არსებობას, რომელიც მისდევს საერთო გზას, რადგან სხვაგვარად ბედი საერთო ვერ იქნება.

ლისაბონის ხელშეკრულების ავტორებმა ვერ გარისკეს ასეთი გაბედული განაცხადის შენარჩუნება. მის მაგივრად პრეამბულა შეიცავს ძალიან სუსტ მითითებას „მომავალი ევროპის მშენებლობისთვის მყარი საფუძვლის შექმნის საჭიროებაზე“ და „ევროპელ ხალხს შორის უფრო მჭიდრო კავშირის შექმნაზე, ვიდრე ოდესმე, სადაც გადანყვეტილებები მიიღება მოქალაქეებთან რაც შეიძლება ახლო შეხებაში, სუბსიდიარულობის პრინციპის შესაბამისად“. როგორც ზემოთ იქნა ნაჩვენები, ლისაბონის ხელშეკრულებით მომავალი არ არის მაინც და მაინც გამოკვეთილად საერთო და ევროკავშირის შიგნით დამყარებული ახლო კავშირები არა რეალურად ახლოა, არამედ უბრალოდ აქამდე არასდროს ყოფილა (ანუ წინ გადადგმული ნაბიჯია წარსულ კავშირებთან შედარებით). ლისაბონის ხელშეკრულებით დაფუძნებული ერთობა თუ სამართლებრივად არა (რადგან სუბსიდიარულობის პრინციპი საერთოა კონსტიტუციასა და ხელშეკრულებაში) ფორმალურად მაინც ტოვებს იმის დაჯერების შესაძლებლობას, რომ წევრი სახელმწიფოების მიერ მიღებული გადანყვეტილებები შესაძლოა განსხვავებული იყოს.

⁵⁶ Lisbon Treaty, article 3a

⁵⁷ Armin von Bogdandy, *The European Constitution and European Identity: Potentials and Dangers of the IGC's Treaty Establishing a Constitution for Europe*, Jean Monnet Working Paper 5/04, ISSN 1087-2221, 2004

⁵⁸ “ჩვენს კონსტიტუციას ... ჰქვია დემოკრატია, რადგან ძალაუფლება არის არა უმცირესობის, არამედ მთელი ხალხის ხელში.” Thucydides' Description of Democracy (2.37.1) and the EU-Convention of 2003, Mogens Herman Hansen, *Greek, Roman, and Byzantine Studies* 48 (2008) 15–26, 2008 GRBS

⁵⁹ Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Mattias Kumm and Agustin Jose Menendez, *The European Constitution: the Rubicon Crossed?*, ARENA Report No 3/05, ISSN 0807-3139, 2005

კიდევ უფრო მჭიდრო ერთობის, ვიდრე ოდესმე, მიზნის მიღწევის გზაზე კონსტიტუცია იმავდროულად ცდილობდა ერთიანი ევროპის წარმოჩენას, როგორც დედამიწაზე „იმედის განსაკუთრებული ადგილის“. ამგვარი ჩანაწერი ხაზს უსვამდა დანარჩენ სამყაროსთან შედარებით ევროპის გამორჩეულობას და ევროპელი ხალხის სიდიადეს. ლისაბონის ხელშეკრულებამ არ გაიზიარა კონსტიტუციის ასეთი გაბედული პოსტულატი და არჩია მოკრძალებული მიდგომა - საერთო საგარეო, უსაფრთხოების და თავდაცვის პოლიტიკის განხორციელება „ევროპასა და მსოფლიოში მშვიდობის, უსაფრთხოებისა და პროგრესის ხელშესაწყობად“. გამორჩეულობაზე მითითების უგულბეღყოფა შესაძლოა განპირობებული ყოფილიყო ანტი-ამერიკული განწყობის შექმნის საფრთხით, რასაც გამოიწვევდა ამერიკულ გამორჩეულობასთან დაკავშირებით არსებულ იდეალებთან შეჯიბრება.

სახელმწიფოების გარდა, ერთ-ერთი კონცეპტუალური განსხვავება კონსტიტუციასა და ლისაბონის ხელშეკრულებას შორის, რაც საჭიროა აღინიშნოს, არის ის, რომ პირველი დადებულია „ევროპის სახელმწიფოებისა და მოქალაქეების ნებით საერთო მომავლის ასაშენებლად“¹, მაშინ როდესაც მეორე მოიცავს მხოლოდ „მაღალ ხელშემკვრელ მხარეებს“². ერთი შეხედვით, შესაძლოა აბსოლუტურად ჩვეულებრივი ამბავი იყოს, რომ ზოგადად კონსტიტუცია ყოველთვის განამტკიცებს ხალხის ნებას, ხოლო ხელშეკრულება არის მხარეებს შორის დადებული დოკუმენტი, რაც სრულად შესაბამისობაშია საერთაშორისო სამართლის პრინციპებთან, თუმცა ამგვარი განსხვავება შესაძლებელია იყოს საფუძველი იმისა, თუ რატომ არის ხელშეკრულება მეტად მისაღები, ვიდრე კონსტიტუცია. მაღალი ხელშემკვრელი მხარეები, გაერთიანებული თუ არა, სულ მცირე ინარჩუნებენ ცალკეული სუბიექტების აღქმას, ცალკეული საზოგადოებებით, რომლებმაც გადაწყვიტეს შეექმნათ „უფრო მჭიდრო კავშირი“ და მიეღწიათ საერთო მიზნებისთვის. განსხვავებით, კონსტიტუცია ამტკიცებს, რომ ევროკავშირის შექმნა ასახავს „ევროპის სახელმწიფოებისა და მოქალაქეების ნებას“ და მიზნად ისახავს საერთო მომავლის აშენებას. „ევროპის სახელმწიფოები და მოქალაქეები“ არის ტერმინი, რომელიც უკვე ხაზს უსვამს ერთი საზოგადოების არსებობას, რომელიც „გაერთიანებულია კიდევ უფრო მჭიდროდ, ვიდრე ოდესმე“, ანუ საერთო ნების მქონე და საერთო მომავლისკენ მიმავალ ერთ სუბიექტს, რომელიც ნათლად ახდენს საკუთარი თავის იდენტიფიცირებას ევროკავშირთან.

აღქმაზე ზეგავლენის ფარული განზრახვა

კონსტიტუციის პროექტის ჩავარდნის და რეფერენდუმებზე დაფიქსირებული უარყოფითი ხმების შემდეგ, 2007 წელს გერმანიის კანცლერმა ანგელა მერკელმა კონფიდენციალური წერილი გაუგზავნა ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების მთავრობებს³ და დაუსვა თორმეტი შეკითხვა კონსტიტუციაში შესატან ცვლილებებთან დაკავშირებით, იმისთვის, რომ ეს უკანასკნელი უფრო მისაღები და მარტივად მოსაწონი გამხდარიყო. წერილი გამჟღავნდა და გამოვლინდა აღქმასთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი გამოწვევები, რომლებიც ლოგიკურად იდგა კონსტიტუციის ჩავარდნის უკან და შესაბამისად საჭიროებდა მიხედვას.

კითხვები ეხებოდა შემდეგი ინიციატივების შემოტანას⁴:

- კონსტიტუციის შემოღების ნაცვლად, ხელშეკრულებაში ცვლილებების შეტანის კლასიკური მეთოდისადმი დაბრუნებას და ოთხი არსებული ხელშეკრულების ძალაში დატოვებას;
- ხელშეკრულებაში ევროკავშირის სიმბოლოების შესახებ მუხლის გაუთვალისწინებლობას;
- ევროკავშირის სამართლის უპირატესი ძალის შესახებ უშუალო მუხლის გაუთვალისწინებლობას;
- ფუნდამენტური უფლებების შესახებ წესდების ხელშეკრულების ტექსტიდან ამოღებას და მის მაგივრად წესდებაზე იმავე სამართლებრივი ღირებულების მქონე მცირე მითითების ჩადებას;
- ახლად გამოჩენილი გამოწვევების გათვალისწინებას, მაგალითად, ენერგეტიკის, კლიმატური ცვლილების ან არალეგალური მიგრაციის სფეროში;
- გაფართოებასთან დაკავშირებით კოპენჰაგენის კრიტერიუმების ხაზგასმას;

¹ CT, article I-1

² Lisbon Treaty, article 1[1]

³ Debates at the European Parliament on the Roadmap for the European Union's constitutional process, Brussels, 6 June 2007; Bonde, supra note 17

⁴ JEF Europe answers to Merkel's 12 points-questionnaire, JEF Europe, Press Release, 30 April 2007

- ევროკავშირის სოციალური განზომილების გათვალისწინებას;
- კონსტიტუციით გათვალისწინებულ ზოგიერთ ახალ პოლიტიკურ დებულებებთან მიერთება/ არმიერთების შესაძლებლობის უზრუნველყოფას.

გარდა ამისა, აღქმის თვალსაზრისით ორი ყველაზე მნიშვნელოვანი, პირდაპირ დასმული კითხვა მდგომარეობდა შემდეგში:

– „როგორ აფასებთ ზოგიერთ ნევრი სახელმწიფოს შემოთავაზებას გამოვიყენოთ განსხვავებული ტერმინოლოგია, მაგალითად, ხელშეკრულების სათაურთან, ევროკავშირის სამართლებრივი აქტების ღირებულებასთან და ევროკავშირის საგარეო საქმეთა მინისტრთან დაკავშირებით, რაც არ შეცვლის სამართლებრივ არსს?“ და

– „ეთანხმებით თუ არა, რომ კონსტიტუციური ხელშეკრულების ინსტიტუციური დებულებები ქმნიან დაბალანსებულ პაკეტს, რაც ხელუხლებელი უნდა დარჩეს?“

ამგვარად, შემოთავაზებები ნათლად მიუთითებდნენ, რომ არ არსებობდა კონსტიტუციის ინსტიტუციური ჩარჩოს შეცვლის განზრახვა და პრობლემები ეხებოდა არა მის სამართლებრივ შინაარსს, არამედ დოკუმენტის აღქმის საკითხს. საქმე რეალურად არ იყო ხმის მიცემის კვალიფიციურ უმრავლესობაში, ან უფრო ძლიერამოსილ ევროპარლამენტში, ან თუნდაც ევროკავშირის სამართალსუბიექტურობაში. უფრო მეტიც, საქმე ევროკავშირის სამართლის უპირატესობაში, ფუნდამენტური უფლებების შესახებ წესდებაში, ან თუნდაც ევროკავშირის სიმბოლოებში კი არ იყო, არამედ იმაში, თუ ეს ყველაფერი რეალურად როგორ იყო შეფუთული და წარმოჩენილი, რა ერქვა ამ ყველაფერს და რა სახით მიენოდა საზოგადოებას, ასევე ნევრ სახელმწიფოებს და აღქმის თვალსაზრისით რა სახის გრძნობები გამოიწვია.

აღქმის თვალსაზრისით ამგვარი გამოწვევები პირველ რიგში ეხებოდა დოკუმენტის სახელწოდებას - ევროკავშირის მოქალაქეები და ნევრი სახელმწიფოები მეტად მიესალმებოდნენ არსებულ ხელშეკრულებებში სიახლეების შეტანას ცვლილებების სახით, რომელთა მიზანი იყო „უფრო მჭიდრო კავშირის“ შექმნა, ვიდრე კონსტიტუციის ფარგლებში „კიდევ უფრო მჭიდროდ გაერთიანებას, ვიდრე ოდესმე“ „საერთო მომავლის აშენების მიზნით“. რეალურად, მიღების შემთხვევაში, სამართლებრივად კონსტიტუცია შექმნიდა აბსოლუტურად იგივე კონტექსტს, რაც ლისაბონის ხელშეკრულებამ შექმნა. როგორც ზემოთ იქნა ნაჩვენები, სამართლებრივ ცვლილებებს არ შემოაქვთ არსებითი სხვაობები ორ ტექსტს შორის და ფაქტიურად განსხვავდებიან არა სამართლებრივი, არამედ აღქმის თვალსაზრისით. თუმცა, ამ ცვლილებით მოხდა ევროკავშირის პოლიტიკური და პერსონალური აღქმის შეცვლა და ამ მხრივ პრეამბულაში შეტანილი ცვლილებები მნიშვნელოვანი იყო.

ხელშეკრულების ჩარჩოში, რადგან იგი დადებულია ხელშემკვრელი მხარეების მიერ, ნევრი სახელმწიფოებისთვის და მოქალაქეებისთვის უფრო მარტივია ეროვნული იდენტობის და სუვერენული მოთამაშის შეგრძნების შენარჩუნება, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ამგვარი გრძნობა რეალობაში შესაძლოა ილუზორული აღმოჩნდეს და თუ მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო გეუბნება, რომ ხელშეკრულებას მაინც კონსტიტუციური ხასიათი აქვს. ასევე პირიქით, გაცილებით რთულია დაიჯერო, რომ შენი ეროვნული იდენტობა და სუვერენული ნება კვლავ ანგარიშგასანეცია, თუ სხვებთან ერთად გაერთიანებული ხარ კონსტიტუციის ფარგლებში, რაც, როგორც ყოველთვის გასწავლიდნენ, გულისხმობს ერთ სახელმწიფოს და ერთ სუბიექტს, მიუხედავად იმისა, რომ სამართლებრივად და პრაქტიკაში კონსტიტუციის დებულებებს არ აქვთ წმინდად კონსტიტუციური ხასიათი და რეალურად ინტერგავერნმენტალიზმის პრინციპის საფუძველზე მოქმედებენ. არ არის გასაკვირი, რომ ზოგიერთის რწმენით კონსტიტუციისთვის რეფერენდუმებზე უარყოფითი ხმის მიცემის ერთ-ერთი მიზეზი იყო ნაციონალური ფაქტორები⁵ და ტერმინი „კონსტიტუციის“ გამოყენება დანახული იყო, როგორც ევროპელი ხალხის ერთიან ჯგუფად გაერთიანების სიმბოლო⁶.

აგრეთვე, უფრო ხელსაყრელია მიიღო და იცხოვრო იმ გაგებით, რომ სახელმწიფოები გაერთიანებული არიან საერთო ღირებულებების და პრინციპების გარშემო და ერთად განიხილავენ რა უნდა იყოს ევროპის მომავალი, ვიდრე ერთად ჭედავდნენ საერთო ბედს, რაც პირველ რიგში გულისხმობს ფსიქოლოგიურად და პოლიტიკურად ერთ სუბიექტად აზროვნებას და ქმედებას. კონსტიტუციას არ ჭირდება და მითითება და განსაკუთრებული აქცენტი ევროპულ იდენტობაზე, რომელიც, სხვათა შორის, უცნალო-

⁵ AnkeGrosskopf, Why 'non' and 'nee' to the EU Constitution? Reconsidering the Shock of the Dutch and French Referenda, paper presented at the EUSA Tenth Biennial International Conference, Montreal, Canada, May 2007
⁶ Bogdandy, supra note 57

ბლად არ გულისხმობს კოლექტიური თვითშეგნების არსებობას⁷ და, როგორც ზემოთ იყო განხილული, ევროკავშირის ისტორიის მანძილზე უმეტესად გულისხმობდა საერთო ღირებულებების და პრინციპების ერთგულებას და ერთიანი საგარეო და თავდაცვის პოლიტიკის განხორციელებას. კონსტიტუციის ამბიცია იყო უკვე წარმოჩენილიყო როგორც საერთო წარსულის მქონე და საერთო მომავლისკენ მიმავალი „ევროპის სახელმწიფოებისა და მოქალაქეების ნების გამოვლენის“ პროდუქტი. ლისაბონის ხელშეკრულება, რომელიც ამგვარი აღქმის გარეშე დარჩა, თავს ვერ აარიდებდა ევროპული იდენტობის, როგორც მეტად გაერთიანებული ევროპის მინიმალური სტანდარტის, მოხსენიებას. უნდა აღინიშნოს, რომ მიუხედავად ერთიანი სუბიექტის არსებობისა, ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები დღემდე განსხვავებულია არიან იმაშიც, რაც განასხვავებთ და იმაშიც, რაც აერთიანებთ⁸.

დასკვნა

მთელი პროცესი, დაწყებული კონსტიტუციის მომზადებით და დამთავრებული ლისაბონის ხელშეკრულების მიღებით, ნათლად ავლენს ევროკავშირის ერთ-ერთ უმთავრეს გამოწვევას, რაც ვერ გადაილახა - ერთიანობის ნაკლებობას. ნაკლოვანებები ეხება არა მხოლოდ პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღებასთან დაკავშირებულ პრობლემებს, არამედ წევრი სახელმწიფოების და მათი მოქალაქეების მიერ ევროკავშირის აღქმას. ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებს და მის მოქალაქეებს ერთხელ უკვე შესთავაზეს დამდგარიყვნენ საკუთარ სუვერენულ მისწრაფებებზე და ეროვნულ მენტალობაზე მალლა და ამ მცდელობას ერქვა ხელშეკრულება ევროპის კონსტიტუციის შექმნის შესახებ, თუმცა მცდელობა ჩავარდა. აღმოჩნდა, რომ სახელმწიფოები და მათი მოქალაქეები არ იყვნენ პოლიტიკურად და ფსიქოლოგიურად მზად ასეთი დიდი ნაბიჯი გადაედგათ წინ და გაეცნობიერებინათ, რომ უფრო მჭიდრო კავშირს, ვიდრე ოდესმე, მოყვება გაერთიანება, ფორმალურად თუნდაც კონსტიტუციის ფარგლებში, რომელიც ეფუძნება მოქალაქეთა ნებას და არა საერთაშორისო სამართლებრივი ბუნების მქონე ხელშეკრულებას, რომელიც საზს უსვამს მაღალი ხელშემკვრელი მხარეების არსებობას. კონსტიტუციის ავტორებს ჰქონდათ ნათელი ხედვა და უნდოდათ ევროპა ერთიანი ენახათ, პოლიტიკურად და მენტალურად, არა მხოლოდ სახელმწიფოების, არამედ მოქალაქეების დონეზე, რაც შესაძლებელს გახდიდა ევროკავშირის ნამდვილ განვითარებას. მიუხედავად უარყოფისა, ევროპის მომავალი რეალურად დამოკიდებულია ამ შეგნებაზე - პოლიტიკური, ეროვნული და კულტურული განსხვავებულობის მიუხედავად, შესაძლებელი გახდება თუ არა აღქმის თვალსაზრისით არსებული გამოწვევების დაძლევა და ევროკავშირის გაერთიანებული მოქალაქეების ჭრილში აღქმა, რომლებიც ერთად მოქმედებენ და აქვთ საერთო ბედის გამოჭედვის ძლიერი სურვილი.

⁷ Gerard Delanty, Is There a European Identity?, Global Dialogue, Volume 5, Number 3/4, Summer/Autumn 2003

⁸ Leonard F.M. Besselink, National and constitutional identity before and after Lisbon, Utrecht Law Review, Volume 6, Issue 3, November 2010