

ნორბერტ ბერნსდორფი*

ადამიანის ძირითადი უფლებები ევროპულ კავშირში: ძირითად უფლებათა ქარტიის მნიშვნელობა – რომელიც დღემდე ვერ გახდა ევროპული კონსტიტუცია**

I. შესავალი	166
II. ევროპული ღირებულებები	167
III. ევროპა როგორც სოციალური მოდელი	170
IV. ძირითადი უფლებების ქარტია და გერმანიის ძირითადი კანონი	174
V. გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს მნიშვნელობის ტრანსფორმაცია	176
VI. პერსპექტივა	179

* პროფ. დოქ. მარბურგი, ფედერალური სოციალური საქმეების სასამართლოს ყოფილი მოსამართლე. სამეცნიერო კონსულტაციებს უწევდა მონაწილეებს გერმანიის ბუნდესრატის დავალებით 2000 წელს ბრიუსელში ევროპული კავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიის პროექტზე მუშაობისას. სტატიაში გათვალისწინებულია დღემდე მიმდინარე პოლიტიკური და სამართლებრივი პროცესები.

** სტატია გერმანულიდან თარგმნა ლია შატბერაშვილმა.

I. შესავალი

ევროპის კონვენტმა (საკონსტიტუციო კონვენტი) 18.7.2003 წელს წარმოადგინა „ევროპის კონსტიტუციის შესახებ“ ხელშეკრულების პროექტი. ამ პროექტის მიღებით ბრიუსელში 18.6.2004 წელს ჩატარებულ სამთავრობო კონფერენციაზე და მისი ხელმოწერით 29.10.2004 წელს რომში უნდა დაწყებულიყო „ევროპის კონსტიტუციის“ ჩამოყალიბების პროცესი.¹ მისი საფუძველი უნდა გამხდარიყო ე.წ. „ჰერცოგის კონვენტის“² მიერ 2000 წელს შემუშავებული და ნიცის (7.12.2000) მწვერვალზე – სამართლებრივი შებოჭვის გარეშე – პროკლამირებული ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქარტია. ევროკავშირის წევრ-სახელმწიფოებმა დაიწყეს რატიფიკაციის პროცესი, თუმცა შედეგის განჭვრეტა შეუძლებელი იყო. საფრანგეთის და ჰოლანდიის წარუმატებელი რეფერენდუმების შემდეგ რატიფიცირება ვერ მოხდა ყველა წევრ-ქვეყანაში და შედეგად ხელშეკრულებამ ვერ შეიძინა სამართლებრივი ძალა. ამის სანაცვლოდ 2007 წლის დეკემბერში ევროპის ქვეყნების სახელმწიფოს და მთავრობების ხელმძღვანელები პორტუგალიის თავმჯდომარეობის პირობებში შეთანხმდნენ ლისაბონის ხელშეკრულებაზე. ძირითად უფლებათა ქარტია არ არის ამ ხელშეკრულების ნაწილი, თუმცა მე-6 მუხლის ჩანაწერის შედეგად ლისაბონის ხელშეკრულებაში, რომელიც ევროკავშირის ხელშეკრულების შეცვლილ ტექსტს წარმოადგენს, ქარტია ყველა წევრ-სახელმწიფოსთვის სავალდებულოდ ცხადდება.³

სტატიაში განხილულია რამდენიმე აქტუალური ასპექტი, პირველ რიგში ძირითადი უფლებების ქარტიიდან გამომდინარე ღირებულებებ-

¹ პროექტის ტექსტი გამოქვეყნებულია აქ: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/draft-treaty-establishing-a-constitution-for-europe>.

² რომან ჰერცოგი იყო 1987 წლიდან გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს პრეზიდენტი (თავმჯდომარე) და 1994-დან 1999 წლამდე გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის პრეზიდენტი. იგი ხელმძღვანელობდა ძირითად უფლებათა კონვენტს მისი თავმჯდომარის სახით.

³ იხ. კონსტიტუციის ტექსტის პროექტი ზემოთ, სქოლიო 1.

თან და ასევე განსაკუთრებით სადავო სოციალურ უფლებებთან დაკავშირებით. შემდეგ გაშუქდება ურთიერთობა გერმანიის ძირითად კანონსა და ძირითადი უფლებების ქარტიას შორის და ბოლოს ყურადღება დაეთმობა გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს მნიშვნელობის ტრანსფორმაციას და მის სამომავლო როლს ძირითადი უფლებების დაცვის საკითხებში.

II. ევროპული ღირებულებები

ევროპის კონსტიტუციის ამოცანა იყო ევროპელების თვითშეგნების ჩამოყალიბება ნორმატიული და ეთიკური თვალსაზრისით. მას უკავშირებდნენ განზრახვას, დაეფუძნებინათ ევროპულ „ღირებულებათა და საერთო მომავლის“ ერთიანობა, სწორედ მესამე რაიხის გერმანიის და საკონცენტრაციო ბანაკების აუშვიცის და ბუხენვალდის უარყოფითი გამოცდილების გათვალისწინებით. ასე გამოხატავდა კონსტიტუცია (გერმანიის გადასახედიდან უჩვეულო) საერთო ღირებულებებს. 1-2 მუხლი (ამჟამად ევროკავშირის ხელშეკრულების მე-2 მუხლი) შეიცავს, ისევე როგორც პრეამბულაშია ნახსენები, კავშირის ღირებულებების ჩამონათვალს: „ღირებულებები, რომლებსაც ეფუძნება ევროპული კავშირი, არის ადამიანის ღირსების პატივისცემა, თავისუფლება, დემოკრატია, თანასწორობა, კანონის უზენაესობა და ადამიანების უფლებების დაცვა, მათ შორის იმ პირთა უფლებების, რომლებიც უმცირესობაში არიან. ეს ღირებულებები აერთიანებენ ყველა წევრ-სახელმწიფოს ერთიან საზოგადოებად, რომელიც გამოირჩევა პლურალიზმით, დისკრიმინაციის უარყოფით, სამართლიანობით და ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობით.“

ამით ძირითადი უფლებების ქარტია მოითხოვს ტრანსფორმაციას ეკონომიკური ღირებულებების ერთობლიობისგან ღირებულებათა ერთობლიობისკენ, *homo oeconomicus*-დან ღირებულებებით შებოჭილი კავშირისკენ. ქარტია დღეს არის ევროპული კავშირის ძირითადი ღირებულებების უმაღლესი და ნამყვანი მასშტაბი და წყარო კავშირის წევრ-სახელმწიფოებისა და მათი მოქალაქეებისთვის. ქარტიაში განმტკიცებული ღირებულებები განაპირობებენ კავშირის ლეგიტიმაციას, მის ჰომოგენურობას და სტაბილურობას, და ასევე ევროპის საზღვრების ამჟამად, ესოდენ მწვავედ დამდგარ საკითხებს. თუნდაც ცნობილმა

ბუტიგლიონის (*Buttiglione*)⁴ საქმემ აჩვენა, რამდენად მგრძობიარე საკითხებთან გვაქვს საქმე.

განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს შემდეგი ასპექტი, რომელიც აქამდე მეტნაკლებად უგულებელყოფილი იყო. „მაღალი ეთიკის“ საკითხები ნევრ-სახელმწიფოებისგან სულ უფრო და უფრო გადაიტანება საერთოევროპულ დონეზე, და საბოლოო ჯამში ეთიკის რთული საკითხების გადანყვეტა შემდეგ წლებში და ათწლეულებში ნაციონალური საკონსტიტუციო სასამართლოებისგან გადავა ლუქსემბურგის და სტრასბურგის სასამართლოებზე, მიუხედავად იმისა, რომ ევროპული სასამართლოებიც ძალზე თავშეკავებულად ეკიდებიან ამ საკითხებს. ეს კომპეტენციების დელეგირება მოითხოვს მომავალში ფასეულობების უფრო გააზრებული პოლიტიკის არსებობას, რომელიც დღესდღეობით ემბრიონების კვლევის თუ ევთანაზიის საკითხების მიმართებაში ყალიბდება. ამის საფუძველი შეიძლება იყოს თუნდაც ევროპის მასშტაბის დისკუსია ჩვენს ძირითად ღირებულებებსა და მათ შედეგებზე, რასაც თავის დროზე გერმანიის ფედერალური სასამართლოს მოსამართლე ზიგფრიდ გროსი ითხოვდა. ეს უნდა იყოს დისკუსია, რომელიც „კუდში კი არ მისდევს“ ევროპეიზაციას, არამედ მას აყალიბებს და ერთ დღესაც „ევროპულ კონსტიტუციურ პატრიოტიზმად“ იქცევა. ამასთან ევროპარლამენტთან და ნაციონალურ პარლამენტებთან ერთად მნიშვნელოვანი როლი ასევე ეკლესიას და რელიგიურ საზოგადოებებს ენიჭება.

ეთიკასთან დაკავშირებული გადანყვეტილებების ევროპეიზაცია, რომელიც ძირითად უფლებათა ქარტიის როგორც ინსტრუმენტის გამოყენებით კიდევ უფრო ძლიერდება და ჩქარდება, და იმავდროულად ჩარჩოებში თავსდება და ისაზღვრება, უკვე ჩადებულია ევროპული სასამართლოების პრაქტიკაში. ასე რომ სტრასბურგის ადამიანის უფლებათა სასამართლომ (*European Court of Human Rights / ECHR*) – ამ სა-

⁴ ევროკავშირის პარლამენტის იუსტიციის კომიტეტმა 2004 წელს უარი თქვა ევროკავშირის იუსტიციის კომისარზე როკო ბუტიგლიონეზე. იტალიის მოქალაქე და რომის პაპის ადრინდელი მრჩეველი გამოირჩეოდა თავისი დამოკიდებულებით ჰომოსექსუალობის, ქალის როლის და მიგრაციის პოლიტიკისადმი, იმ დასაბუთებით, რომ იგი მეტისმეტად „კათოლიკურია“.

კითხვებში მაქსიმალურად თავის შეკავების მიუხედავად – ვერ აუქცია გვერდი ვალდებულებას მიელო გადაწყვეტილება ძალზე დელიკატურ დავებზე. ეს განსაკუთრებით გამოჩნდა სასიკვდილოდ განწირულ დიანა პრიტის საქმეში, რაზეც მან გადაწყვიტა, რომ ადამიანის უფლებების და ძირითადი თავისუფლებების ევროპული კონვენცია არ ითვალისწინებს უფლებას სუიციდზე ან მის განხორციელებაში აქტიურ დახმარებაზე.⁵ ასევე ლუქსემბურგში მდებარე ევროპული მართლმსაჯულების სასამართლო (European Court of Justice / ECJ) საყოველთაო ინტეგრაციის გაღრმავების ფონზე იღებს ეთიკური ელფერის მქონე გადაწყვეტილებებს, როგორც ეს შემდეგი ორი საქმის მაგალითზე ჩანს. ირლანდიელი სტივენ გროგანის შემთხვევაში სასამართლომ დაადგინა, რომ ევროკავშირის სხვა წევრ-სახელმწიფოში ლეგალურად ჩატარებული ფეხმძიმობის შეწყვეტა წარმოადგენს მომსახურების სახეს და მომსახურების განევის თავისუფლებას განეკუთვნება.⁶ სამართლის ისტორიაში შესული გადაწყვეტილებით ტანია კრეილის საქმეზე სასამართლომ გზა გაუხსნა ქალებს, რათა იარაღით ხელში იმსახურონ გერმანიის ბუნდესვერში.⁷ ამით ევროპული მართლმსაჯულების სასამართლო ღრმად შეიჭრა ნაციონალური კონსტიტუციების სისტემაში, რამაც მოგვიანებით გერმანიის კონსტიტუციის ტექსტის ცვლილებაც კი გამოიწვია.

საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების უფლება განპირობებულია ევროპული კავშირის სამართლის უპირატესობით ნებისმიერი ნაციონალური სამართლის მიმართ. ეს უფლება განმტკიცებულია „ევროპული კონსტიტუციის“ ტექსტის I-5 მუხლში და დასაბუთებულია სამოსამართლო სამართლით, თუმცა, იმავდროულად, არ არის უდავო. ამ უპირატესობას მომავალში უნდა დაეყრდნოს ასევე ადამიანის უფლებათა კონვენცია. კონსტიტუციამ ჩამოყალიბების პროცესში განამტკიცა ძირითადი უფლებების ქარტიის უფლებები, რაც გამოიხატებოდა ადამიანის უფლებების კონვენციაში „მატერიალური შესვლით“, რასაც შემდგომში ფორმალური შესვლა მოჰყვებოდა. შედეგად ეს იმას ნიშნავდა, რომ ადამიანის უფლებათა კონვენცია, რომელიც

⁵ Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2002, 2851.

⁶ შეად. Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1993, 776.

⁷ Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2000, 497.

გერმანიაში დიდი ხანია რაც „უბრალო ფედერალურ კანონად“ ითვლებოდა და ლამის იგნორირებული იყო, საერთო-ევროპულ ნორმათა იერარქიის მწვერვალზე უნდა ყოფილიყო – რაც კონვენციის და მისი სტრასბურგის ადამიანის უფლებათა სასამართლოს მიერ განმარტების მნიშვნელობის უფრო მაღალ ხარისხში აყვანას ნიშნავს.

მომავალი კონფლიქტების სფეროების განსაზღვრა შესაძლებელია ძირითადი უფლებების შემუშავებელ კონვენტში – „ევროპული ღირებულებების ლაბორატორიაში“ – არსებული დებატების საფუძველზე. გვერდზე თუ გადავდებთ დასაწყისშივე და შემდგომ კონვენტში მწვავე დავის საგნად ქცეულ ძირითად უფლებათა ქარტიის „ღვთიური“ კავშირის საკითხს, შეგვიძლია გამოვყოთ სამი სფერო: პირველ რიგში სასწრაფოდ გასარკვევია „ბიოპოლიტიკის“ პრობლემები. შემდეგ პრობლემას წარმოადგენს სამართლებრივი დაქუცმაცების გამო ზოგადევროპული წარმოდგენის ჩამოყალიბება ქორწინებასა და ოჯახთან დაკავშირებით. და ბოლოს, დასადგენია ურთიერთმიმართ სოლიდარობის განზომილების და მნიშვნელობის საკითხი. ამასთან, საუბარია არა მხოლოდ ცალკეული პირის სოციალური უფლებების გაძლიერებაზე, მათ დაცვაზე და ევროპული სოციალური მოდელის აგებაზე, არამედ იმაზეც, რომ ევროკავშირის შიგნით შენარჩუნდეს არსებული კეთილდღეობის მოდელები და მათი ნაციონალური სპეციფიკა და არ მოხდეს ჰარმონიზაცია სამართლებრივი გათანაბრების სახით.

III. ევროპა როგორც სოციალური მოდელი

ძირითადი უფლებების ქარტია იყო ბუნებრივი და ევროპის საჭიროებებიდან წარმოშობილი და იმავდროულად პოლიტიკური დისკურსის შედეგი, ამასთან გერმანიის ხმა ძირითადი უფლებების კონვენტში ერთ-ერთი მრავალთავანი იყო, თუმცა მაინც მნიშვნელოვანი. ეს განსაკუთრებით გამოჩნდა ე.წ. „ჰერცოგის კონვენტში“ მიმდინარე დებატებში სოციალური ძირითადი უფლებების კონცეფციის შემუშავებისას.

ევროპული კავშირი წარმოიქმნა როგორც ეკონომიკური გაერთიანება, რომელსაც ჰქონდა მკაფიო ორიენტაცია ადამიანთა, საქონლის, კაპიტალის და მომსახურების თავისუფალ ბრუნვაზე. ამ გაერთიანებაში „სულის ჩაბერვა“ და კავშირის ფარგლებში სოციალური უთა-

ნასწორობის აღმოფხვრა იყო ძირითად უფლებათა ქარტიის ერთ-ერთი ამოცანა. დიდი აღიარება ცნო მაშინ იმდროინდელი გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარის იუტა ლიმბახის გამოცხადებულმა, რომ ძირითადი უფლებების ქარტია შეიძლება დაგვეხმაროს, „კაპიტალიზმის ცივილიზება მოვახდინოთ“.⁸ მისი აზრით „კაპიტალის წარმოუდგენლად სწრაფი საყოველთაოდ გავრცელების“ გამო არსებობს ხიფათი, რომ შედეგად შესუსტდება „საჯარო ძალაუფლების ბოჭვა“. ამიტომ ეს უკანასკნელი უნდა ისევ გაძლიერდეს ძირითადი უფლებების ქარტიის მეშვეობით.

თუმცა, სოციალური ძირითადი უფლებების სფერო თავისთავად ფეთქებად მატერიას წარმოადგენდა. ძირითადი უფლებების კონვენტში წარმოდგენილი იყო პოზიციების დიდი სპექტრი: სოციალური ძირითადი უფლებების განმტკიცების სრული უარყოფა, სოციალური უფლებების საპროგრამო ნაწილში ჩადება, ასევე სოციალური ძირითადი უფლებების აქტიურ სამოქმედო გეგმად ჩამოყალიბება ევროკავშირის და მისი წევრ-ქვეყნების მიმართ. ძირითად უფლებათა ქარტიის სოციალური უფლებებით აღჭურვის წინააღმდეგ კრიტიკოსები ძირითადად შემდეგ არგუმენტს წარმოადგენდნენ: სოციალური ძირითადი უფლებები ძალზე ძვირია, რადგან ისინი ტვირთად აწვებიან საწარმოებს და საჯარო ხაზინას და საფრთხეს უქმნიან „ევროპის ერთიან სივრცეს“. ყველაზე დიდი უნდობლობა გამოიწვია „მომის უფლებამ“ (კონსტიტუციის II-15 მუხლის პირველი აბზაცი; ამჟამად ქარტიის მე-15 მუხლის პირველი აბზაცი), რომელიც არასწორად გაგებულ იქნა როგორც „სამუშაო ადგილის უფლება“.

შედეგად კონვენტი შუალედურ გზას დაადგა, რომლის მე-4 თავში („სოლიდარობა“ – ძირითადი უფლებების ქარტიის თავი IV) ფრთხილი და უფრო თავშეკავებული ფორმულირების მეშვეობით აღიარებულია ის სოციალური ძირითადი უფლებები, რომლებიც წევრ-სახელმწიფოებში – მათი საერთაშორისო სამართლის მიერ დავალდებულების გამო – ისედაც სტანდარტს წარმოადგენს. ეს არის უდავოდ ძირითადი უფლებების კონვენტში გერმანიის ბუნდესთაგის წარმომადგენლის *იურგენ მაიერის* დამსახურება. მის მიერ წარმოდგენილი კომპრომისული წინადადება ე.წ. „სამი სვეტის მოდელის“ სახით კონვენტის მიერ მიღებულ

⁸ Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 8.7.2000.

იქნა. მოდელის აზრი იმაში მდგომარეობს, რომ სოციალური ძირითადი უფლებები გადმოღებულ უნდა იქნენ ძირითადად 18.10.1962 წელს მიღებული ევროპული სოციალური ქარტიიდან (The European Social Charter, ESC) და 9.12.1989 წლის მშრომელთა სოციალური ძირითადი უფლებების ერთობლივი ქარტიიდან და განვიხილო იქნენ ისე, რომ არ შეცვლილიყო მათი სამართლებრივი ორიენტაცია.⁹

მაიერის წინადადების მიღება კონვენტის მიერ მიზნად ისახავდა, სოციალური ძირითადი უფლებების შეყვანას ძირითად უფლებათა ქარტიიაში ამ „სამი სვეტი“ მეშვეობით. თავდაპირველად მაიერი თვლიდა, რომ სოლიდარობის პრინციპი ძირითადი უფლებების ქარტიის პრეამბულაში ან სპეციალური დანაწესის სახით ტექსტში იყოს შეტანილი („პირველი სვეტი“). ამ პრინციპს იგივე ძალა უნდა ჰქონდეს, როგორც ქარტიიაში განმტკიცებულ თავისუფლების, თანასწორობის და დემოკრატიის პრინციპებს, ასევე ადამიანის უფლებების და კანონის უზენაესობის პატივისცემას. სოლიდარობის პრინციპის განმტკიცებით მიღებულ იქნებოდა კიდევ ერთი გადანყვეტილება ფასეულობებთან დაკავშირებით, რომელიც საერთო იქნება როგორც წევრ-სახელმწიფოებისთვის, ასევე მომავალი წევრობის კანდიდატებისთვის. ამასთან დაკავშირებით მაიერი მიუთითებს გერმანიის ძირითადი კანონის სოციალური სახელმწიფოს პრინციპზე და ასევე ფრანგული კონსტიტუციის ისტორიულ კავშირზე სოლიდარობის („Solidarité“) და ძმობის („Fraternité“) ცნებებთან. ამას გარდა გასათვალისწინებელია ადამიანის უფლებათა სასამართლოს (ECHR) ათწლიანი პრაქტიკა, როდესაც სასამართლო მიუთითებდა „სოლიდარობის ვალდებულებაზე“, რომელიც უნდა იკისრონ წევრმა-სახელმწიფოებმა მათი ევროკავშირში გაერთიანების შედეგად.

შემდეგ საფეხურზე მოდელი ითვალისწინებდა ყველა ეკონომიკური და სოციალური უფლების დაკანონებას, რომლებიც წევრ-სახელმწიფოებს შორის უდავოდ არიან მიჩნეული („მეორე სვეტი“). ამათ მაიერი თვლიდა ყოველ შემთხვევაში ეკონომიკურ და სოციალურ უფლებებს, რომლებიც ევროპის სოციალურ ქარტიასა და ევროგაერ-

⁹ თავად მაიერის შეფასება: *J. Meyer/M. Engels, Aufnahme von sozialen Grundrechten in die Europäische Grundrechtecharta?, Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2000, 368 (371).*

თიანების ქარტიამი არიან განმტკიცებული. „კიოლნის გადაწყვეტილებების“¹⁰ გათვალისწინებით, უდავო საკითხების განსაზღვრისას ასევე გამოყენებულ უნდა იქნენ ნევრ-სახელმწიფოების ერთობლივი კონსტიტუციის პრინციპებიც. ამ თვალსაზრისით მაიერის აზრით ეკონომიკური და სოციალური უფლებების განსაზღვრისას არ უნდა მომხდარიყო მათი დეტალური რეგულირება, არამედ უნდა ჩამოყალიბებულიყო ძირითადი პრინციპები, რათა ძირითადი უფლებების „სამომავლო ღიაობა“ უზრუნველყოფილი ყოფილიყო.

როგორ შეიძლება ძირითად უფლებათა ქარტიის ამ სამომავლო ღიაობის ტექნიკურად მიღწევა? – მაიერის აზრით უნდა შექმნილიყო დამატებითი წესი, რომლის მიხედვით არც ერთი ქარტიამი განმტკიცებული ძირითადი უფლება არ უნდა ასუსტებდეს ნაციონალურ ან საერთაშორისო სტანდარტებს და ძირითადი ნორმების განმარტებისას ეს სტანდარტები გათვალისწინებულ უნდა იქნენ („მესამე სვეტი“). ამის დასაბუთება იმაში მდგომარეობდა, რომ ძირითადი და ადამიანის უფლებების საერთაშორისო დაცვა გაგებული უნდა იყოს როგორც „საერთო რეჟიმი“ და ევროპამ უნდა გააცნობიეროს, რომ იგი, უნივერსალური ძირითადი და ადამიანის უფლებების შეთანხმებების გათვალისწინებით, ამ საერთო რეჟიმის ნაწილს წარმოადგენს. მაიერი იმაზე მიუთითებდა, რომ ამ შემთხვევაში გათვალისწინებული იქნებოდა მრავალი ქვეყნის კონსტიტუციაში ჩადებული საერთაშორისოდ აღიარებული განმარტებების ძირითადი პრინციპი, რაც თავიდან აგვაცილებდა სოციალურ უფლებათა დარგში ყოველი სამომავლო განვითარებისას ძირითადი უფლებების ქარტიამი ცვლილებების შეტანის საჭიროებას. ამიტომ, მინიმალური სტანდარტების ფორმულირებისას დინამიკური ელემენტი უნდა ვამჯობინოთ სტატიკურ ელემენტს. ტექნიკური თვალსაზრისით მაიერის მიერ მოთხოვნილი დამატებითი რეგულაცია უნდა გამოიხატოს ქარტიის დაცვის ხარისხთან გამაძლიერებელი (კონსტიტუციის მუხლი II-53; ამჟამად ქარტიის 53-ე მუხლი) ზოგადი წესის შემოღებით.

¹⁰ გერმანიის ევროსაბჭოს პრეზიდენტობის შედეგები: *Schlussfolgerungen der deutschen Ratspräsidentschaft, Köln, 3. und 4. Juni 1999, Annex IV.*

IV. ძირითადი უფლებების ქარტია და გერმანიის ძირითადი კანონი

როგორ დამოკიდებულია ძირითად უფლებათა ქარტია ნევრ-სახელმწიფოთა კონსტიტუციების ტექსტებთან, მაგალითად გერმანიის ძირითად კანონთან? რა ბედი ეწევა ძირითად უფლებათა სტანდარტებს, რომლებიც გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ თავისი მრავალწლიანი სასამართლო პრაქტიკის შედეგად დაადგინა? – ეს კითხვა ნაციონალური სახელმწიფოების დონეზე ძირითადი უფლებების დაცვის უზრუნველყოფის მნიშვნელობაზე პრაქტიკულად პასუხგაუცემელი რჩება პოლიტიკისა და სამართლის მეცნიერების მხრიდან. ამ საკითხის განხილვისას ამოსავალი წერტილი ძირითად უფლებათა ქარტიის გამოყენების სფერო უნდა იყოს.

ის, თუ ვინ არის ვალდებული შეასრულოს ძირითად უფლებათა ქარტია, თავად ქარტიის 51-ე მუხლის პირველ აბზაცში არის მოწესრიგებული: „ეს ქარტია მოქმედებს ევროკავშირის ორგანოებისთვის, დანესებულებებისთვის და სხვა სტრუქტურებისთვის სუბსიდიარობის პრინციპის გათვალისწინებით და მისი ნევრ-სახელმწიფოებისთვის მხოლოდ და მხოლოდ ევროკავშირის სამართლის განხორციელებისას. შესაბამისად, ისინი იცავენ ამ უფლებებს და ხელს უწყობენ მათ გამოყენებას მათი კომპეტენციების შესაბამისად და ამ კომპეტენციების საზღვრების დაცვით, რომლებიც მათ მიენიჭათ კავშირის ხელშეკრულებების მეშვეობით“. ნათქვამიდან გასაგებია შემდეგი: ძირითად უფლებათა ქარტია ბოჭავს კავშირს და მის შემადგენელ ნაწილებს. იმავდროულად ქარტიის რეჟიმს ექვემდებარებიან ნევრ-სახელმწიფოთა სამართლებრივი აქტებიც, თუ ისინი ევროპული დირექტივების განხორციელებას ემსახურებიან, განხორციელებულ სამართალს იყენებენ, კავშირის წესებს ატარებენ და ა.შ. ძირითად უფლებათა ქარტია ახდენს შესაბამისად ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს პრაქტიკის კოდიფიკაციას, რომელიც ყველაზე გვიან 1986 წლიდან ემყარება იმ მოსაზრებას, რომ ევროკავშირის ძირითადი უფლებები უნდა იყოს ევროკავშირის შიგნით აღიარებული როგორც კავშირის საერთო სამართლებრივი საფუძველი. ნაციონალური ძირითადი უფლებების გამოყენების სფერო რჩება მხოლოდ იქ, სადაც

გამოყენებადი და განხორციელებადია ნაციონალური და მხოლოდ ნაციონალური სამართალი.

პოლიტიკოსები ამბობენ, რომ ევროკავშირის ძირითადი უფლებები შეაფასებენ გერმანიის ძირითად კანონს. ფორმალურად ისინი მართალი არიან. თუმცა სამართლის მეცნიერება თითოს გვინწევს და წინასწარმეტყველებს, რომ ძირითადი კანონის ძირითადი უფლებები დროის განმავლობაში შევიწროებული და განდევნილი იქნება. და ეს მოხდება იმ სფეროებშიც, რომლებიც არ ეხება ძირითადი უფლებების ქარტიის გამოყენებას. გერმანელმა სახელმწიფოს და სამართლის მეცნიერმა *ეკ-არტ კლაინმა* 2000 წელს, გერმანიის ბუნდესთაგის და ბუნდესრატის¹¹ ევროკავშირის კომისიების ერთობლივი მოსმენის დროს მიუთითა იმაზე, რომ ევროპული ძირითადი უფლებები მხოლოდ თავისი არსებობით უკვე ახდენენ გავლენას სახელმწიფოების ძირითადი უფლებების რეგულაციებზე და ევროკავშირის წევრ-სახელმწიფოებში მათი განმარტების ერთიანობასთან მიგვიყვანენ.

ძირითადი უფლებების ქარტიის ეს „უნიტარიზაციის“ პოტენციალი სერიოზულად უნდა მივიღოთ. ის გარემოება, რომ ევროპული სასამართლოს პრაქტიკა ძირითადი უფლებების დარგში ჯერჯერობით არ აღიქმება როგორც „უნიტარიზირებადი“, იმით აიხსნება, რომ ჩამონერვილი ძირითადი უფლებების კატალოგის არარსებობის გამო ამ პრაქტიკას ბოლომდე არ მიჰყვება.¹² თუმცა, ძირითად უფლებათა ქარტიის იმპლემენტაციის შემდეგ ეს სიტუაცია ძირეულად შეიცვლება. ამ წარმოდგენას თითქოს საფუძველი ერყვეა იმის გამო, რომ ლისაბონის ხელშეკრულებით ევროკავშირისა და წევრ-ქვეყნების კომპეტენციები თავიდან მონესრიგდა და ევროგაერთიანების თავდაპირველ ხელშეკრულებასა და უფრო გვიანდელ ხელშეკრულებებთან

¹¹ გერმანიის ბუნდესთაგის და ბუნდესრატის ევროკავშირის კომიტეტების საჯარო მოსმენა: Öffentliche Anhörung der EU-Ausschüsse des Deutschen Bundestages und des Bundesrates am 5.4.2000 zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Materialiensammlung, Teil II, 17.

¹² შეად. *R. Iglesias*, Gedanken zum Entstehen einer Europäischen Rechtsordnung, *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)* 1999, 1 (4 ff.); *A. von Bogdandy*, Zweierlei Verfassungsrecht. Europäisierung als Gefährdung des gesellschaftlichen Grundkonsenses?, *Der Staat* 2000, 163 (173 ff.).

შედარებით მასში აშკარაა მცდელობა, დამყარდეს მეტნაკლებად „ფედერალურ-სახელმწიფოებრივი“ კომპეტენციების განაწილება.¹³ იმავე დროულად, ხელშეკრულება ევროკავშირის მუშაობის თაობაზე (*The Treaty on the Functioning of the European Union* („TFEU“)), რომელიც ასევე ლისაბონის ხელშეკრულებას ეყრდნობა, თავის 351-ე მუხლში „მოქნილობის“ დათქმას შეიცავს, რომელიც ევროგაერთიანების დაარსების ხელშეკრულების (*Treaty establishing the European Community, TEC*) 308-ე მუხლის დამატებით დათქმას ეხმიანება. სწორედ ეს დამატებითი დათქმა იყო წარსულში კავშირის კომპეტენციების დინამიკური განვითარების მთავარი მამოძრავებელი ძალა.

V. გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს მნიშვნელობის ტრანსფორმაცია

მრავალი წლის წინ გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ გადაწყვიტა, მისი ადგილმდებარეობა შეენარჩუნებინა კარლსრუეში – და არ გადმოსულიყო პოტსდამში, როგორც ამას პოლიტიკოსები ითხოვდნენ. ამგვარად შენარჩუნდა ე.წ. ძირითადი უფლებების დაცვის ბერმუდას სამკუთხედი.¹⁴ ლუქსემბურგი, სტრასბურგი და კარლსრუე. გადამწყვეტი კითხვა არის შემდეგი: შეინარჩუნებს კი გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო ამ სამკუთხედში მნიშვნელოვან როლს, თუ მოუწევს დასუსტება ამოცანების და ფუნქციების შემცირების გამო?

სამართლის მეცნიერებაში არსებობს უმრავლესობის მოსაზრება, რომ ძირითად უფლებათა ქარტია ევროპული მართლმსაჯულების სასამართლოს მნიშვნელობას გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო

¹³ შეად. უკვე კონტიტუციის პროექტთან დაკავშირებით: *T. Oppermann, Eine Verfassung für die Europäische Union, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 2003, 1165 (1170).*

¹⁴ ეს ცნება უკვაშირდება ქრისტოფერ ლენცის (Christopher Lenz) წერილს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს (ECHR) 18.02.1999-ის „გიბრალტარის განაჩენს“, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 1999, 311 f.*

სასამართლოსთან შედარებით ხანგრძლივ პერსპექტივაში გააძლიერებს.¹⁵ აქამდე კარლსრუეს არ „გაუგზავნია ლუქსემბურგში რაიმე მუქარა“.¹⁶ გერმანულ საკონსტიტუციო სასამართლოსა და ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს შორის დამოკიდებულება ყოველთვის რთული იყო. გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლომ დასაწყისშივე გამოავლინა განზრახვა, რომ ევროპული ინტეგრაციის პროცესშიც აპირებს შეინარჩუნოს ძირითადი უფლებების დარგში მის მიერ მიღწეული სტანდარტები. რადგან თავდაპირველად არ არსებობდა ძირითადი უფლებების სტანდარტები ევროპულ დონეზე, იგი თვლიდა, რომ უნდა გადაამონმოს ევროგაერთიანების და შემდგომ ევროკავშირის სამართლებრივი აქტები შესაბამისობაზე გერმანიის ძირითადი კანონის მიერ დაწესებულ ძირითადი უფლებების სტანდარტთან. ეს საკონტროლო ფუნქცია მან მოგვიანებით „უკან წაიღო“, იმის შემდეგ, რაც ევროკავშირის სასამართლომ თავისი პრაქტიკით თავად განავითარა ძირითადი უფლებების სტანდარტები. იმავდროულად გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს არ უთქვამს უარი პრეტენზიაზე, რომ ევროკავშირის აქტების შემოწმება მოახდინოს მათი ძირითად უფლებებთან შესაბამისობაზე, თუმცა ის აღარ აწარმოებს ამ მართლმსაჯულებას, რადგან ევროპის დონეზე ჩამოყალიბდა გერმანიის ძირითადი კანონის სტანდარტთან შედარებადი ძირითადი უფლებების დაცვა. ამ დასკვნის საშუალებას გვაძლევს გადაწყვეტილებები „Solange I“, „Eurocontrol“ und „Solange II“. ეს პრაქტიკა გააგრძელა ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომაც იდეური თანმიმდევრულობის დარღვევის გარეშე „მაასტრიხტის“¹⁷ და „ბანანების“¹⁸ განაჩენებში.¹⁹ თუმცა შეზღუდვები გამოჩნდა მისი 2020 წლის

¹⁵ შეად. მაგ., *U. Steiner*, Richterliche Grundrechtsverantwortung in Europa, in: Staat, Kirche, Verwaltung – Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag, München 2001, 16; *R. Nickel*, Zur Zukunft des Bundesverfassungsgerichts im Zeitalter der Europäisierung, Juristenzeitung (JZ) 2001, 625 ff.; *Klein* (Fn. 7), 15

¹⁶ Jutta Limbach in Frankfurter Rundschau (FR) vom 10.8.2000.

¹⁷ BVerfGE 89, 155.

¹⁸ BVerfGE 102, 147.

¹⁹ *J. Limbach*, Die Kooperation der Gerichte in der zukünftigen europäischen

პრაქტიკიდან²⁰ *ultra-vires* – კონტროლთან დაკავშირებით (სახელმწიფო ვალების შესყიდვა ევროპული ცენტრალური ბანკის მიერ).

ძირითად უფლებათა ქარტიის რეჟიმის დამკვიდრების გამო გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლო – ისევე, როგორც ყველა სხვა ნევრ-სახელმწიფოთა საკონსტიტუციო სასამართლოები – განიცდის ფუნქციათა მნიშვნელოვან დანაკარგს, ვინაიდან ძირითადი უფლებების დაცვა ევროპულ დონეზე მნიშვნელოვნად უმჯობესდება. ეს იმას ნიშნავს, რომ გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენცია საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების ან ე.წ. სარეზერვო კომპეტენცია მხოლოდ თეორიული მნიშვნელობის ხდება. არარეალურია იმის წარმოდგენა, რომ ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო ძირითადი უფლებების დაცვას მომავალში გერმანიის ძირითადი კანონის სტანდარტზე უფრო ქვემოთ დასწევს.

კომპეტენციათა ამ ცვლილებების შეფასება უნდა მოხდეს ევროკავშირში მცხოვრები ადამიანების მხრიდან – ამ აზრს გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოც იზიარებს. მაგალითად, ამ სასამართლოს ყოფილმა მოსამართლემ უდო შტაინერმა დაადგინა, რომ საქმე იმაში არაა, რომ ევროკავშირში ძირითადი უფლებების დარღვევა მართლმსაჯულების პასუხისმგებლობის სამომავლო გადანაწილების გამო გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო როგორც გერმანიის საკონსტიტუციო ორგანო თავის მნიშვნელობას დაკარგავს. გადამწყვეტია მხოლოდ ის, რომ ნაციონალური საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების მაღალი სტანდარტი ძირითადი უფლებების საკითხებში ევროკავშირის დონეზეც შენარჩუნებულ იქნეს.²¹ ამ მოსაზრებას ევროპული საჯარო ძალაუფლების ძირითადი უფლებებით ბოჭვის აუცილებლობის თაობაზე გამოთქვამდა, ასევე გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს ყოფილი პრეზიდენტი იუტტა ლიმბახი.²²

Grundrechtsarchitektur, Europäische Grundrechte-Zeitschrift (EuGRZ) 2000, 417 (419).

²⁰ Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2020, 1647.

²¹ U. Steiner (Fn. 15), 22.

²² J. Limbach (Fn. 19), 420.

VI. პერსპექტივა

ძირითად უფლებათა ქარტია ამკვიდრებს ევროპულ ღირებულებათა ერთიანობას და ხელს უწყობს ევროპული იდენტობის ჩამოყალიბებას და ასევე ევროპაში მცხოვრები ადამიანების ნორმატიულ და ემოციურ ერთგულებას „ევროპული იდეის“ და ევროპული ინტეგრაციის პროექტის მიმართ. ის განსაკუთრებით ამყარებს „ევროპას როგორც სოციალურ მოდელს“. იმავდროულად ქარტია განაპირობებს „სამართლებრივი და უფლებრივი ერთიანობის“ განვითარებას. ევროპის ადამიანის უფლებათა კონვენციასა და კავშირში შემავალი სახელმწიფოების ძირითადი უფლებების რეგულაციებთან ერთად წარმოიქმნა „ძირითად უფლებათა შთამბეჭდავი კავშირი“,²³ რომლის შიგნით ყველა სასამართლო მოწოდებულია ნაცოფიერი თანამშრომლობისკენ.

ძირითად უფლებათა ქარტიაში განმტკიცებული ძირითადი უფლებები მოქმედებენ ცალსახად ასევე ნევრ-სახელმწიფოთა აქტებზე, რომლებიც კავშირის სამართალს ახორციელებენ. მაშასადამე, ცალკეულ სახელმწიფოთა კანონმდებლები, უწყებები და სასამართლოები მხოლოდ მაშინ არიან დამოუკიდებელი ქარტიისგან, თუ ისინი წმინდა ნაციონალურ სამართალს იღებენ ან გამოიყენებენ. გადახრები „ქვემოთკენ“, რომლებიც ქარტიის მოქმედებისასაც წმინდა ნაციონალური აქტების შემთხვევებში შესაძლებელი რჩება, საჭიროებენ ძირეულ დასაბუთებას.

მომავალში ყველა ნაციონალური, და მათ შორის გერმანული სასამართლოები, ნებისმიერი აქტების მიღებისას გვერდს ვერ აუვლიან ვალდებულებას, ორიენტირად ძირითად უფლებათა ქარტიის მიერ დადგენილი ძირითადი უფლებები დაისახონ. ამ შემთხვევაში ისინი მოქმედებენ ფუნქციონალურად როგორც „კავშირის სასამართლოები“. ამის მკვეთრი მანიშნებელი იყო ევროპული კონსტიტუციის პროექტის III-258 და შემდგომ მუხლებში ჩადებული წესი, რომ ეროვნული სასამართლოები ახალი კავშირის სამართლებრივი დაცვის სისტემის შემადგენელ ნაწილად უნდა იქცნენ (ამჟამად TFEU-ის 251-ე მუხლი).

²³ შეად. T. Kingreen, *Theorie und Dogmatik der Grundrechte im europäischen Verfassungsrecht*, *Europäische Grundrechte-Zeitschrift (EuGRZ)* 2004, 570 (576).

ყოველ შემთხვევაში, გერმანულმა სასამართლოებმა, გერმანიის ძირითადი კანონისეული ძირითადი უფლებების გამოყენებისას უნდა გადაამოწმონ ევროპული ძირითადი უფლებები და ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს შესაბამისი პრაქტიკა.²⁴

როგორც ჩანს, ძირითად უფლებათა ქარტიის კრიტიკის და მისი გერმანიის ძირითადი კანონის მიერ დადგენილი ძირითადი უფლებების მასშტაბით გაზომვის დრო გასულია, როგორც ამას სამართლიანად გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს ყოფილი პრეზიდენტი *გიუნტერ ჰირში* აღნიშნავს.²⁵ შესაბამისად, ევროკავშირის ყველა ნევრ-სახელმწიფოთა (ასევე მომავალ ნევრთა) მართლმსაჯულებებმა უნდა გაითავისონ ქარტიის წესები და ძირითად უფლებათა საერთო ევროპული სამართლებრივი დოგმატიკის შექმნის მონაწილენი გახდნენ.

²⁴ იხ. *G. Hirsch*, Die Aufnahme der Grundrechtecharta in den Verfassungsvertrag, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, 1. Aufl. 2004, 111 (117).

²⁵ *G. Hirsch* (Fn. 24), 124.