რისი უფლება აქვს ევროკავშირს?

ევროკავშირის სამართალი · კვირა 2 · დარიგება — ღირებულებები, მიზნები და კომპეტენციები

გიორგი კობერიძე · ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი

> 📘 **ტერმინოლოგია:** გაბრიჩიძე 2023-ის მიხედვით — **განსაკუთრებული / საზიარო** კომპეტენცია, **სუბსიდიურობა**, **თანაზომიერება**. 2012-ის გამოცემაში და მირიანაშვილთან ზოგი ტერმინი სხვაგვარადაა (მაგ. „ერთობლივი“, „შერეული“, „პროპორციულობა“) → გლოსარი.

დასაწყისი: საფერფლე

1998 წლის 6 ივლისი. ევროპარლამენტმა და საბჭომ მიიღეს **დირექტივა 98/43/EC**. მისი მე-3(1) მუხლი კრძალავდა **თამბაქოს რეკლამისა და სპონსორობის ყველა ფორმას** — ჟურნალებში, ბილბორდებზე, კინოში, კაფეებში. *(C-376/98, პარ. 92)*

მიზანი კარგი იყო: მოწევა კლავს. პროცედურაც სრულად დაცული: დირექტივა **ორივე** კანონმდებელმა მიიღო.

2000 წლის 5 ოქტომბერს ევროპულმა სასამართლომ დირექტივა **მთლიანად გააუქმა**.

> „...სასამართლო ამით: 1. აუქმებს ევროპარლამენტისა და საბჭოს 1998 წლის 6 ივლისის დირექტივას 98/43/EC...“
>
> *ორიგინალი:* „On those grounds, THE COURT hereby: 1. Annuls Directive 98/43/EC of the European Parliament and of the Council of 6 July 1998...“
>
> *— CJEU, Case C-376/98, Germany v Parliament and Council (Tobacco Advertising), ECLI:EU:C:2000:544, სარეზოლუციო ნაწ., PDF გვ. 36*

სასამართლოს არ უთქვამს, რომ თამბაქოს რეკლამის აკრძალვა ცუდია. მან მხოლოდ ერთი კითხვა დასვა: **რომელი მუხლი აძლევს ევროკავშირს ამის უფლებას?** და ასეთი მუხლი ვერ იპოვა — ყოველ შემთხვევაში, **საფერფლეებისთვის**:

> „...თამბაქოს ნაწარმის რეკლამის მრავალი სახისთვის აკრძალვა ვერ გამართლდება სარეკლამო საშუალებების თავისუფალი მიმოსვლის დაბრკოლებების აღმოფხვრის აუცილებლობით. ეს ეხება, კერძოდ, რეკლამის აკრძალვას **პლაკატებზე, ქოლგებზე, საფერფლეებზე** და სასტუმროებში, რესტორნებსა და კაფეებში გამოყენებულ სხვა ნივთებზე [...], აკრძალვებს, რომლებიც **არანაირად არ უწყობს ხელს** შესაბამისი ნაწარმით ვაჭრობას.“
>
> *ორიგინალი:* „However, for numerous types of advertising of tobacco products, the prohibition under Article 3(1) of the Directive cannot be justified by the need to eliminate obstacles to the free movement of advertising media or the freedom to provide services in the field of advertising. That applies, in particular, to the prohibition of advertising on posters, parasols, ashtrays and other articles used in hotels, restaurants and cafés, and the prohibition of advertising spots in cinemas, prohibitions which in no way help to facilitate trade in the products concerned.“
>
> *— C-376/98, პარ. 99, PDF გვ. 31*

> ❓ **ამ ლექციის კითხვა**
>
> თუ ევროკავშირი „ახალი სამართლებრივი წესრიგია“ საკუთარი პრიმატით (კვირა 1), **რატომ ვერ აკრძალა** მან რეკლამა საფერფლეზე?
>
> პასუხი ერთ ცნებაშია — **კომპეტენციების მინიჭების პრინციპი** *(conferral)*. ლექციის ბოლოს დავინახავთ, რატომ არის ეს ცნება ევროკავშირის სამართლის **პირველი** კითხვა ნებისმიერ დავაში.

ხიდი წინა კვირიდან

კვირა 1-ზე ვნახეთ: ევროკავშირს **არ აქვს** „კომპეტენციის კომპეტენცია“ *(Kompetenz-Kompetenz)* — მას არ შეუძლია თავად გადაწყვიტოს, რისი უფლება აქვს *(ABC of EU Law, გვ. 51)*. დღეს ვნახავთ, **საიდან** იცის მაშინ, რისი უფლება აქვს: TEU-სა და TFEU-ს პირველი მუხლებიდან.

ლოგიკა სამსაფეხურიანია:

საფეხური	კითხვა	ნორმა
1. ღირებულებები	რაზეა დაფუძნებული EU?	TEU მუხ. 2
2. მიზნები	რისკენ ისწრაფვის?	TEU მუხ. 3
3. კომპეტენციები	**რა შეუძლია** — და **როგორ** უნდა გამოიყენოს?	TEU მუხ. 4–5 · TFEU მუხ. 2–6

⚠️ **მთავარი ხაფანგი:** მიზანი ≠ კომპეტენცია. TEU 3 ამბობს, რომ EU „შექმნის შიდა ბაზარს“. ეს **არ ნიშნავს**, რომ EU-ს ყველაფრის გაკეთება შეუძლია, რაც ბაზარს ეხება. Tobacco Advertising ზუსტად ამაზეა.

I. ღირებულებები — TEU მუხ. 2

> „კავშირი დაფუძნებულია ადამიანის ღირსების პატივისცემის, თავისუფლების, დემოკრატიის, თანასწორობის, **კანონის უზენაესობისა** და ადამიანის უფლებების, მათ შორის უმცირესობებისადმი მიკუთვნებულ პირთა უფლებების პატივისცემის ღირებულებებზე. ეს ღირებულებები საერთოა წევრი სახელმწიფოებისთვის ისეთ საზოგადოებაში, სადაც დომინირებს პლურალიზმი, დისკრიმინაციის აკრძალვა, შემწყნარებლობა, სამართლიანობა, სოლიდარობა და ქალისა და მამაკაცის თანასწორობა.“
>
> *ორიგინალი:* „The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail.“
>
> *— TEU, მუხ. 2 (კონსოლიდ. 2025-03-15, PDF გვ. 15)*

ღირებულება სამართლებრივი ნორმაა — ორი მექანიზმით

TEU 2 მხოლოდ დეკლარაცია არ არის. ის **ორ** მუხლს უკავშირდება:

	მუხლი	რას აკეთებს
შესვლამდე	TEU **49**	„ნებისმიერ ევროპულ სახელმწიფოს, რომელიც **პატივს სცემს მე-2 მუხლით გათვალისწინებულ ღირებულებებს** და ერთგულია მათი ხელშეწყობისა, შეუძლია მიმართოს კავშირის წევრობისთვის.“ *(„Any European State which respects the values referred to in Article 2 and is committed to promoting them may apply to become a member of the Union.“ — PDF გვ. 42)*
შესვლის შემდეგ	TEU **7**	ორი საფეხური: **7(1)** — საბჭო (წევრთა ⅘) ადგენს დარღვევის „**აშკარა საფრთხეს**“; **7(2)** — ევროპული საბჭო **ერთხმად** ადგენს „**სერიოზულ და მდგრად**“ დარღვევას → **7(3)** — საბჭო კვალიფიციური უმრავლესობით აჩერებს წევრი სახელმწიფოს **უფლებებს**, მათ შორის საბჭოში ხმის უფლებას *(TEU 7, PDF გვ. 18; ABC, გვ. 30)*

ABC ამას ასე აყალიბებს:

> „ეს ღირებულებები მხოლოდ იმ ქვეყნებისთვის არ ადგენს სტანდარტს, რომლებსაც მომავალში სურთ EU-ში გაწევრიანება; წევრი სახელმწიფოს მიერ ამ ღირებულებებისა და პრინციპების სერიოზული და მდგრადი დარღვევა შეიძლება დაისაჯოს TEU-ს მე-7 მუხლის შესაბამისად.“
>
> *ორიგინალი:* „These values do not merely set the standard for countries wishing to join the EU in the future; serious and persistent breaches of these values and principles by a Member State can also be penalised pursuant to Article 7 TEU.“
>
> — *ABC, §§. 30*

🇬🇧 **საქართველოსთვის:** TEU 49-ის ტექსტი ნიშნავს, რომ ღირებულებების პატივისცემა **გაწევრიანების განაცხადის სამართლებრივი წინაპირობაა** — არა პოლიტიკური კეთილი სურვილი. როგორ გამოიყენება ეს კონკრეტულად საქართველოს მიმართ — ⚠️ **ცვალებადი ფაქტია**, კვირა 9–10-ზე ოფიციალური დოკუმენტებით.

მე-7 მუხლის პროცედურას დეტალურად კვირა 9-ზე განვიხილავთ.

🆕 2026: TEU 2 — სასამართლოში აღსრულებადი ნორმა (C-769/22)

2026 წლის 21 აპრილს მართლმსაჯულების სასამართლომ (სრული შემადგენლობა) საქმეზე *Commission v Hungary* (C-769/22) **პირველად** დაადგინა, რომ წევრმა სახელმწიფომ **დამოუკიდებლად დაარღვია TEU-ს მე-2 მუხლი**, ხელშეკრულების დარღვევის შესახებ სარჩელის (TFEU 258) ფარგლებში. საქმე უნგრეთის 2021 წლის კანონს ეხებოდა, რომელიც LGBTI-თემატიკის შემცველ კონტენტზე წვდომას ზღუდავდა. *(CURIA, პრესრელიზი № 59/26)*

სასამართლოს სამი ნაბიჯი:

#	სასამართლო	პარ.
1	TEU 2 „**არ არის** მხოლოდ პოლიტიკური სახელმძღვანელო პრინციპების ან განზრახვების ჩამონათვალი“ — ღირებულებები კავშირის, როგორც საერთო სამართლებრივი წესრიგის, **იდენტობის** განუყოფელი ნაწილია; ისინი „თავისთავად იურიდიულად სავალდებულოა“	525, 536
2	TEU 7 **არ არის** ერთადერთი გზა: სასამართლოს იურისდიქცია (TEU 19) მოიცავს TEU 2-ის შესრულების შემოწმებას TFEU 258-ის სარჩელშიც	540–543
3	ზღვარი: ქარტიის ყოველი დარღვევა TEU 2-ის დარღვევა **არ არის** — მხოლოდ „**აშკარა და განსაკუთრებით სერიოზული**“ დარღვევა	547, 551

> *ორიგინალი (პარ. 525):* „Article 2 TEU is not a mere statement of policy guidelines or intentions, but contains values which are an integral part of the very identity of the Union as a common legal order …“
>
> *ორიგინალი (პარ. 551):* „… only manifest and particularly serious breaches of one or more values common to the Member States may give rise to a finding … that there has been a failure by a Member State to fulfil legally binding obligations under Article 2 TEU …“
>
> — *C-769/22, Commission v Hungary (Values of the European Union), 21.04.2026, ECLI:EU:C:2026:326*

💡 **რატომ „ღირებულებები“ და არა „პრინციპები“?** ლისაბონამდელი TEU „პრინციპებს“ ასახელებდა; „ღირებულებები“ ლისაბონმა შემოიტანა — ევროპის მომავლის კონვენციის ფორმულირებით, რომ მათ „ნათელი სამართლებრივი საფუძველი“ ჰქონოდა და წევრ სახელმწიფოებს დაენახათ, რა ვალდებულებები მოსდევს *(პარ. 535)*. ამიტომ ძველ სახელმძღვანელოებში ხშირად „დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს **პრინციპები**“ გვხვდება.

TEU 7 პრაქტიკაში

თარიღი	რა მოხდა	წყარო
2017	კომისიამ პოლონეთის წინააღმდეგ 7(1)-ის დასაბუთებული წინადადება წარადგინა	ევროკომისია, 29.05.2024
2018-09-12	ევროპარლამენტმა 7(1)-ის დასაბუთებული წინადადება უნგრეთის წინააღმდეგ მიიღო	EP რეზოლუცია P8_TA(2018)0340, OJ C 433, 23.12.2019, გვ. 66
2024-05-29	კომისიამ პოლონეთის პროცედურა **დახურა** (წინადადება გაიწვია): „აშკარა საფრთხე“ აღარ არსებობს	ევროკომისია, Daily News 29.05.2024
2026-04-21	C-769/22 — TEU 2-ის დარღვევა დადგინდა **TEU 7-ის გარეშე**, სასამართლოს გზით	CURIA

⚠️ უნგრეთის 7(1)-ის პროცედურის **დღევანდელი** მდგომარეობა ცვალებადი ფაქტია — ლექციამდე გადამოწმდება. ჩვენი დასკვნა სხვაა და ის სტაბილურია: **TEU 7 — პოლიტიკური პროცედურაა** (საბჭოს წევრთა ⅘; ევროპული საბჭოს ერთსულოვნება); **TFEU 258 + TEU 2 — სასამართლოს გზაა**: სარჩელს კომისია აღძრავს, გადაწყვეტს სასამართლო, სახელმწიფოთა ხმები არ სჭირდება.

ღირებულებები — ABC-ის „ერთიანობის“ ლოგიკა

ABC ღირებულებებს ერთმანეთთან აკავშირებს *(გვ. 31–33)*: **მშვიდობა** → **ერთიანობა და თანასწორობა** → **თავისუფლება** (ოთხი თავისუფლება) → **სოლიდარობა** („თავისუფლების აუცილებელი კორექტივი“) → **ეროვნული იდენტობის პატივისცემა** → **უსაფრთხოება**.

ეროვნულ იდენტობას ხელშეკრულება პირდაპირ იცავს:

> „კავშირი პატივს სცემს წევრი სახელმწიფოების თანასწორობას ხელშეკრულებების წინაშე, აგრეთვე მათ ეროვნულ იდენტობას, რომელიც განუყოფელია მათი ძირითადი, პოლიტიკური და კონსტიტუციური სტრუქტურებისგან [...]. კერძოდ, ეროვნული უსაფრთხოება რჩება თითოეული წევრი სახელმწიფოს **ექსკლუზიურ პასუხისმგებლობად**.“
>
> *ორიგინალი:* „The Union shall respect the equality of Member States before the Treaties as well as their national identities, inherent in their fundamental structures, political and constitutional, inclusive of regional and local self-government. [...] In particular, national security remains the sole responsibility of each Member State.“
>
> — *TEU, მუხ. 4(2), PDF გვ. 16*

II. მიზნები — TEU მუხ. 3

TEU 3 ევროკავშირის მიზნებს ჩამოთვლის. პირველი აბზაცი ყველაფრის ქვაკუთხედია:

> „კავშირის მიზანია მშვიდობის, მისი ღირებულებებისა და მისი ხალხების კეთილდღეობის ხელშეწყობა.“
>
> *ორიგინალი:* „The Union's aim is to promote peace, its values and the well-being of its peoples.“
>
> — *TEU, მუხ. 3(1), PDF გვ. 16*

პუნქტი	მიზანი
3(2)	თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცე **შიდა საზღვრების გარეშე**
3(3)	**შიდა ბაზარი**; მდგრადი განვითარება; „მაღალკონკურენტული სოციალური საბაზრო ეკონომიკა“; გარემოს დაცვა; სოციალური სამართლიანობა; კულტურული და ენობრივი მრავალფეროვნება
3(4)	ეკონომიკური და მონეტარული კავშირი, რომლის ვალუტაა **ევრო**
3(5)	გარე სამყაროსთან ურთიერთობაში — ღირებულებების დაცვა; საერთაშორისო სამართლის, მათ შორის **გაეროს წესდების** პრინციპების პატივისცემა

— *TEU მუხ. 3; ABC, გვ. 29–30*

⚠️ მიზანი არ ქმნის კომპეტენციას

TEU 3-ის ბოლო პუნქტი ამას პირდაპირ ამბობს:

> „კავშირი თავის მიზნებს შესაბამისი საშუალებებით ახორციელებს, **ხელშეკრულებებში მასზე მინიჭებული კომპეტენციების შესაბამისად**.“
>
> *ორიგინალი:* „The Union shall pursue its objectives by appropriate means commensurate with the competences which are conferred upon it in the Treaties.“
>
> — *TEU, მუხ. 3(6), PDF გვ. 16*

ანუ: TEU 3 პასუხობს კითხვას **„რისთვის?“**. კითხვაზე **„რისი უფლებით?“** სხვა მუხლები პასუხობენ.

III. ⭐ კომპეტენციები — TEU მუხ. 5

TEU 5 ევროკავშირის სამართლის **„სამი პრინციპის“** მუხლია. ერთ წინადადებაში:

> „კავშირის კომპეტენციების **საზღვრებს** განსაზღვრავს კომპეტენციების მინიჭების პრინციპი. კავშირის კომპეტენციების **გამოყენებას** განსაზღვრავს სუბსიდიურობისა და თანაზომიერების პრინციპები.“
>
> *ორიგინალი:* „The limits of Union competences are governed by the principle of conferral. The use of Union competences is governed by the principles of subsidiarity and proportionality.“
>
> — *TEU, მუხ. 5(1), PDF გვ. 17*

პრინციპი	კითხვა	მუხლი
კომპეტენციების მინიჭება *(conferral)*	**აქვს** თუ არა EU-ს კომპეტენცია?	TEU 5(2)
სუბსიდიურობა *(subsidiarity)*	თუ აქვს (და განსაკუთრებული არ არის) — **უნდა** იმოქმედოს EU-მ თუ სახელმწიფოებმა?	TEU 5(3)
თანაზომიერება *(proportionality)*	თუ იმოქმედებს — **რამდენად**?	TEU 5(4)

რიგი მნიშვნელოვანია. სუბსიდიურობას და თანაზომიერებას **მხოლოდ მაშინ** ვამოწმებთ, როცა კომპეტენციების მინიჭების კითხვაზე პასუხი „დიახ“ არის.

1. კომპეტენციების მინიჭება — „მხოლოდ ის, რაც მიანიჭეს“

> „კომპეტენციების მინიჭების პრინციპის შესაბამისად, კავშირი მოქმედებს მხოლოდ იმ კომპეტენციების ფარგლებში, რომლებიც მას წევრმა სახელმწიფოებმა ხელშეკრულებებით მიანიჭეს, იქ დასახული მიზნების მისაღწევად. კომპეტენციები, რომლებიც ხელშეკრულებებით კავშირს არ მინიჭებია, **რჩება წევრ სახელმწიფოებთან**.“
>
> *ორიგინალი:* „Under the principle of conferral, the Union shall act only within the limits of the competences conferred upon it by the Member States in the Treaties to attain the objectives set out therein. Competences not conferred upon the Union in the Treaties remain with the Member States.“
>
> — *TEU, მუხ. 5(2), PDF გვ. 17* (იგივე აზრი — TEU 4(1))

ABC აღნიშნავს, რატომ აირჩიეს სახელმწიფოებმა ეს მეთოდი: რომ **„საკუთარი უფლებამოსილებების დათმობა უფრო ადვილად გაკონტროლებადი იყოს“** *(„in order to ensure that the surrender of their own powers can be more easily monitored and controlled“ — გვ. 59)*.

პრაქტიკაში ეს ნიშნავს: ევროკავშირის ყოველ აქტს სჭირდება **სამართლებრივი საფუძველი** *(legal basis)* — ხელშეკრულების კონკრეტული მუხლი, რომელიც ორგანოებს ამ ქმედების უფლებას აძლევს. არასწორი საფუძველი = გაუქმებადი აქტი (TFEU 263 — კვირა 7).

2. კომპეტენციის სამი კატეგორია — TFEU მუხ. 2–6

კატეგორია	რას ნიშნავს	სფეროები	მუხლი
განსაკუთრებული	კანონმდებლობა **მხოლოდ EU-ს** შეუძლია; სახელმწიფოებს — მხოლოდ EU-ს უფლებამოსილებით ან EU-ს აქტების შესასრულებლად	საბაჟო კავშირი · შიდა ბაზრის კონკურენციის წესები · ევროზონის მონეტარული პოლიტიკა · ზღვის ბიოლოგიური რესურსების დაცვა (თევზჭერის პოლიტიკაში) · **საერთო სავაჭრო პოლიტიკა**	TFEU 2(1), **3**
საზიარო	ორივეს შეუძლია; სახელმწიფოები მოქმედებენ **იმდენად, რამდენადაც EU არ მოქმედებს**	**შიდა ბაზარი** · სოციალური პოლიტიკა (ნაწილობრივ) · კოჰეზია · სოფლის მეურნეობა · **გარემო** · **მომხმარებელთა დაცვა** · ტრანსპორტი · ენერგეტიკა · თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცე · …	TFEU 2(2), **4**
მხარდამჭერი	EU მხოლოდ **ეხმარება, კოორდინაციას უწევს ან ავსებს**; **ჰარმონიზაცია არ შეიძლება**	**ადამიანის ჯანმრთელობის დაცვა** · მრეწველობა · კულტურა · ტურიზმი · განათლება, სპორტი · სამოქალაქო დაცვა · ადმინისტრაციული თანამშრომლობა	TFEU 2(5), **6**

— *TFEU მუხ. 2–6, PDF გვ. 46–48; ABC, გვ. 59–60*

- **ცალკე ორი:** ეკონომიკური და დასაქმების პოლიტიკის კოორდინაცია (TFEU 2(3), 5) და საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა (TFEU 2(4) — კვირა 10).

⚠️ **„პრეემფცია“ — საზიარო კომპეტენციის ლოგიკა:**

> „წევრი სახელმწიფოები თავიანთ კომპეტენციას ახორციელებენ იმდენად, რამდენადაც კავშირს თავისი კომპეტენცია არ განუხორციელებია. წევრი სახელმწიფოები კვლავ ახორციელებენ თავიანთ კომპეტენციას იმდენად, რამდენადაც კავშირმა გადაწყვიტა, შეწყვიტოს თავისი კომპეტენციის განხორციელება.“
>
> *ორიგინალი:* „The Member States shall exercise their competence to the extent that the Union has not exercised its competence. The Member States shall again exercise their competence to the extent that the Union has decided to cease exercising its competence.“
>
> — *TFEU, მუხ. 2(2), PDF გვ. 46*

3. ⚖️ „მოქნილობის პუნქტი“ — TFEU მუხ. 352

რა ხდება, თუ მიზანი ხელშეკრულებაშია, მაგრამ შესაბამისი უფლებამოსილება — არა?

> „თუ ხელშეკრულებებით განსაზღვრული პოლიტიკის ფარგლებში კავშირის მოქმედება აუცილებელი აღმოჩნდება ხელშეკრულებებში დასახული რომელიმე მიზნის მისაღწევად, ხოლო ხელშეკრულებები აუცილებელ უფლებამოსილებებს არ ითვალისწინებს, საბჭო, კომისიის წინადადებით და ევროპარლამენტის თანხმობის მიღების შემდეგ, **ერთსულოვნად** იღებს შესაბამის ზომებს.“
>
> *ორიგინალი:* „If action by the Union should prove necessary, within the framework of the policies defined in the Treaties, to attain one of the objectives set out in the Treaties, and the Treaties have not provided the necessary powers, the Council, acting unanimously on a proposal from the Commission and after obtaining the consent of the European Parliament, shall adopt the appropriate measures.“
>
> — *TFEU, მუხ. 352(1) (ex Article 308 TEC), PDF გვ. 191*

სამი დამცავი მექანიზმი: **ერთსულოვნება** საბჭოში · **ევროპარლამენტის თანხმობა** · ჰარმონიზაცია **არ შეიძლება** იქ, სადაც ხელშეკრულება მას გამორიცხავს (352(3)).

> 🔎 **წყაროს კრიტიკა — ABC vs ხელშეკრულების ტექსტი**
>
> ABC წერს, რომ 352-ე მუხლი უფლებამოსილებას იძლევა, „როცა ეს აუცილებელია **ერთიანი ბაზრის ფუნქციონირებისთვის** ან დაუმახინჯებელი კონკურენციის უზრუნველსაყოფად“ *(„when it is essential for the operation of the single market or for ensuring undistorted competition“ — გვ. 60)*. ლისაბონის შემდეგ ტექსტი **ფართოა**: „ხელშეკრულებებით განსაზღვრული პოლიტიკის ფარგლებში … ხელშეკრულებებში დასახული რომელიმე მიზნის მისაღწევად“.
>
> იმავე გვერდზე ABC კომპეტენციების მინიჭების პრინციპს „TFEU-ს მე-2 მუხლს“ მიაწერს (გვ. 59). კომპეტენციების მინიჭება **TEU 5(1)–(2)**-შია; TFEU 2 კომპეტენციის **კატეგორიებს** ადგენს.
>
> **გაკვეთილი:** სახელმძღვანელოც კი შეიძლება ცდებოდეს. **ციტირებისას ყოველთვის ხელშეკრულების ტექსტი უნდა ჩანდეს.**

4. სუბსიდიურობა — TEU მუხ. 5(3)

> „სუბსიდიურობის პრინციპის შესაბამისად, იმ სფეროებში, რომლებიც მის **განსაკუთრებულ კომპეტენციას არ განეკუთვნება**, კავშირი მოქმედებს მხოლოდ მაშინ და იმდენად, რამდენადაც დაგეგმილი მოქმედების მიზნები **ვერ იქნება საკმარისად მიღწეული** წევრი სახელმწიფოების მიერ, ცენტრალურ, რეგიონულ ან ადგილობრივ დონეზე, არამედ, დაგეგმილი მოქმედების მასშტაბის ან შედეგების გამო, **უკეთ მიიღწევა** კავშირის დონეზე.“
>
> *ორიგინალი:* „Under the principle of subsidiarity, in areas which do not fall within its exclusive competence, the Union shall act only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States, either at central level or at regional and local level, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at Union level.“
>
> — *TEU, მუხ. 5(3), PDF გვ. 17*

ორი ტესტი ერთად (კუმულაციურად):

1. **ნეგატიური:** სახელმწიფოები **ვერ** აღწევენ მიზანს საკმარისად;
2. **პოზიტიური:** EU-ს დონეზე **უკეთ** მიიღწევა — მასშტაბის ან შედეგების გამო.

ABC ამას მონტესკიეს პერიფრაზით აჯამებს: „როცა EU-სთვის მოქმედება **აუცილებელი არ არის**, აუცილებელია, რომ **არ იმოქმედოს**“ *(„when it is not necessary for the EU to take action, it is necessary that it*

should take none“ — გვ. 61–62). ABC-ის თანახმად, ტერმინი კათოლიკური სოციალური დოქტრინიდან მოდის *(გვ. 61)*.

⚠️ განსაკუთრებულ კომპეტენციაში სუბსიდიურობა **არ მოწმდება** (TEU 5(3) — „in areas which do not fall within its exclusive competence“).

5. თანაზომიერება — TEU მუხ. 5(4)

> „თანაზომიერების პრინციპის შესაბამისად, კავშირის მოქმედების შინაარსი და ფორმა **არ უნდა აღემატებოდეს** იმას, რაც აუცილებელია ხელშეკრულებების მიზნების მისაღწევად.“
>
> *ორიგინალი:* „Under the principle of proportionality, the content and form of Union action shall not exceed what is necessary to achieve the objectives of the Treaties.“
>
> *— TEU, მუხ. 5(4), PDF გვ. 17*

ABC-ის პრაქტიკული დასკვნა: უპირატესობა უნდა მიენიჭოს **ჩარჩო-რეგულირებას, მინიმალურ სტანდარტებს და ურთიერთაღიარებას** — დეტალური ჰარმონიზაციის ნაცვლად *(გვ. 62)*.

6. ვინ ამოწმებს? — ეროვნული პარლამენტები (ოქმი №2)

ლისაბონმა სუბსიდიურობის კონტროლი **ეროვნულ პარლამენტებსაც** მისცა (TEU 5(3), ბოლო წინადადება). მექანიზმი ოქმ №2-შია:

ნაბიჯი	რა ხდება	ოქმი №2
1. დასაბუთებული მოსაზრება	ეროვნულ პარლამენტს (ან პალატას) აქვს **8 კვირა** აქტის პროექტის გადაცემიდან	მუხ. 6 (PDF გვ. 200)
2. ხმები	თითო პარლამენტს — **2 ხმა** (ორპალატიანში — თითო პალატას 1)	მუხ. 7(1)
3. „ყვითელი ბარათი“	≥ ⅓ ხმა (**TFEU 76-ის** საფუძველზე წარდგენილ პროექტზე — თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სივრცე — ¼) → პროექტი **უნდა გადაიხედოს**; ავტორს შეუძლია შეინარჩუნოს, შეცვალოს ან გაიწვიოს	მუხ. 7(2) (PDF გვ. 201)
4. „ნარინჯისფერი ბარათი“	ჩვეულებრივ საკანონმდებლო პროცედურაში ≥ **უბრალო უმრავლესობა** → თუ კომისია ინარჩუნებს, საბჭოს **55%** ან ევროპარლამენტში ხმათა **უმრავლესობა** საკმარისია, რომ პროექტი **აღარ განიხილონ**	მუხ. 7(3)
5. სასამართლო	სუბსიდიურობის დარღვევაზე — **ბათილობის შესახებ სარჩელი** (TFEU 263) წევრი სახელმწიფოს მიერ, მათ შორის ეროვნული პარლამენტის სახელით	მუხ. 8 (PDF გვ. 202)

⚠️ ABC ამ სისტემას ერთ აბზაცში აღწერს და „ყვითელსა“ და „ნარინჯისფერ“ ბარათს **აერთიანებს** *(გვ. 62)*: მის ტექსტში 55%-ის წესი ⅓-ის ზღვარს მოსდევს. **ოქმის ტექსტით** 55% მხოლოდ **უბრალო უმრავლესობის** შემთხვევაში მოქმედებს (მუხ. 7(3)). ასევე: ოქმის მე-6–7 მუხლები მხოლოდ **სუბსიდიურობაზე** საუბრობს, არა თანაზომიერებაზე.

IV. 🔥 დასაწყისის ამოხსნა — რატომ ვერ აკრძალა EU-მ რეკლამა

საფერფლეზე

რაზე დაეყრდნო დირექტივა

დირექტივა მიიღეს **შიდა ბაზრის** მუხლებით: EC-ის ხელშეკრულების მუხ. **100a** (ჰარმონიზაცია შიდა ბაზრისთვის), **57(2)** და **66** (მომსახურება). **ჯანდაცვის** მუხლზე ვერ დაეყრდნობოდნენ — ის ჰარმონიზაციას **პირდაპირ კრძალავდა**:

> „ხელშეკრულების 129(4) მუხლის პირველი აბზაცი გამორიცხავს წევრი სახელმწიფოების კანონებისა და რეგლამენტების ნებისმიერ ჰარმონიზაციას, რომელიც ადამიანის ჯანმრთელობის დაცვასა და გაუმჯობესებას ისახავს მიზნად.“
>
> *ორიგინალი:* „The first indent of Article 129(4) of the Treaty excludes any harmonisation of laws and regulations of the Member States designed to protect and improve human health.“
>
> — *C-376/98, პარ. 77, PDF გვ. 25*

გერმანიამ იჩივლა: ეს სინამდვილეში **ჯანდაცვის** დირექტივაა, „შიდა ბაზრის“ ნიღბით — **„სიმძიმის ცენტრი“** *(centre of gravity)* ჯანმრთელობაა *(პარ. 32–35, PDF გვ. 15–16)*. დირექტივას მხარს უჭერდნენ **საფრანგეთი, ფინეთი, გაერთიანებული სამეფო და კომისია** *(PDF გვ. 1–2, 36)*.

სასამართლოს სამი ნაბიჯი

1. შიდა ბაზრის მუხლი ზოგადი უფლებამოსილება არ არის:

> „ამ მუხლის ისე განმარტება, თითქოს ის გაერთიანების კანონმდებელს **შიდა ბაზრის რეგულირების ზოგად უფლებამოსილებას** ანიჭებს, არა მხოლოდ ზემოხსენებული დებულებების პირდაპირ ფორმულირებას ეწინააღმდეგება, არამედ შეუთავსებელიც იქნებოდა EC-ის ხელშეკრულების 3b მუხლით (ახლა მუხლი 5 EC) განმტკიცებულ პრინციპთან, რომ გაერთიანების უფლებამოსილებები **შემოიფარგლება მისთვის სპეციალურად მინიჭებულით**.“
>
> *ორიგინალი:* „To construe that article as meaning that it vests in the Community legislature a general power to regulate the internal market would not only be contrary to the express wording of the provisions cited above but would also be incompatible with the principle embodied in Article 3b of the EC Treaty (now Article 5 EC) that the powers of the Community are limited to those specifically conferred on it.“
>
> — *C-376/98, პარ. 83, PDF გვ. 27*

2. ზომა „ნამდვილად“ უნდა აუმჯობესებდეს ბაზარს:

> „...100a მუხლის საფუძველზე მიღებულ ზომას **ნამდვილად** უნდა ჰქონდეს მიზნად შიდა ბაზრის შექმნისა და ფუნქციონირების პირობების გაუმჯობესება. თუ ეროვნულ წესებს შორის განსხვავებების უბრალო დადგენა და ფუნდამენტური თავისუფლებების განხორციელების დაბრკოლებების ან კონკურენციის დამახინჯების **აბსტრაქტული რისკი** საკმარისი იქნებოდა, [...] სწორი სამართლებრივი საფუძვლის სასამართლო კონტროლი შეიძლება **უაზრო** გამხდარიყო.“
>
> *ორიგინალი:* „Moreover, a measure adopted on the basis of Article 100a of the Treaty must genuinely have as its object the improvement of the conditions for the establishment and functioning of the internal market. If a mere finding of disparities between national rules and of the abstract risk of obstacles to the exercise of fundamental freedoms or of distortions of competition liable to result therefrom were sufficient to justify the choice of Article 100a as a legal basis, judicial review of compliance with the the proper legal basis might be rendered nugatory.“ *[sic — „the the“ ორიგინალშია]*
>
> — *C-376/98, პარ. 84, PDF გვ. 27*

3. გვერდის ავლა აკრძალულია:

> „ხელშეკრულების სხვა მუხლები, თუმცა, ვერ იქნება გამოყენებული სამართლებრივ საფუძვლად 129(4) მუხლით დადგენილი ჰარმონიზაციის პირდაპირი გამორიცხვის **გვერდის ავლით**.“
>
> *ორიგინალი:* „Other articles of the Treaty may not, however, be used as a legal basis in order to circumvent the express exclusion of harmonisation laid down in Article 129(4) of the Treaty.“
>
> — *C-376/98, პარ. 79, PDF გვ. 26*

⚖️ მაგრამ — ჯანმრთელობა არ არის „აკრძალული მოტივი“

> „...თუ 100a, 57(2) და 66-ე მუხლებზე სამართლებრივ საფუძვლად დაყრდნობის პირობები დაცულია, გაერთიანების კანონმდებელს ვერ შეუშლის ხელს ამ საფუძვლის გამოყენებაში ის, რომ **საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვა გადამწყვეტი ფაქტორია** მის არჩევანში.“
>
> *ორიგინალი:* „Furthermore, provided that the conditions for recourse to Articles 100a, 57(2) and 66 as a legal basis are fulfilled, the Community legislature cannot be prevented from relying on that legal basis on the ground that public health protection is a decisive factor in the choices to be made.“
>
> — *C-376/98, პარ. 88, PDF გვ. 28*

ანუ: **ჟურნალებში** რეკლამის აკრძალვა შეიძლებოდა (პრესის თავისუფალი მიმოსვლა — პარ. 97–98), **საფერფლეებზე** — არა (საფერფლე საზღვარს არ კვეთს — პარ. 99). სასამართლომ დირექტივა **ნაწილობრივ ვერ გააუქმა**, რადგან ეს დირექტივის **გადაწერა** იქნებოდა, რაც კანონმდებლის საქმეა *(პარ. 117, PDF გვ. 35)* → **მთლიანად გაუქმდა** *(პარ. 118)*.

> ✅ **პასუხი ლექციის კითხვაზე:** პრიმატი (კვირა 1) მხოლოდ იქ მოქმედებს, **სადაც ევროკავშირს კომპეტენცია აქვს**. კომპეტენციების მინიჭება ამ წესრიგის **საზღვარია**. ყოველ დავაში პირველი კითხვაა: **რომელი მუხლი?**

🔢 დღევანდელი ნუმერაცია

Tobacco-ში (2000)	დღეს	⚠️
EC 100a (შემდეგ 95 EC) — შიდა ბაზრის ჰარმონიზაცია	**TFEU 114** — „(ex Article 95 TEC)“ *(PDF გვ. 89)*	
EC 129(4) (შემდეგ 152(4) EC) — ჯანდაცვის ჰარმონიზაციის აკრძალვა	**TFEU 168(5)** — „(ex Article 152 TEC)“ *(PDF გვ. 118)*	დღევანდელი ტექსტი **თამბაქოს პირდაპირ ასახელებს**: ზომები „regarding tobacco and the abuse of alcohol, excluding any harmonisation“
EC 3b (შემდეგ 5 EC) — კომპეტენციების მინიჭება	**TEU 5** — „(ex Article 5 TEC)“ *(PDF გვ. 17)*	

გადამოწმების კითხვები

1. რა განსხვავებაა TEU 2-სა და TEU 3-ს შორის? რომელი მათგანია **კომპეტენციის** წყარო — და რატომ არცერთი?
2. რა **ორ** მუხლს უკავშირდება TEU 2 და როგორ? რა **მესამე** გზა დაადასტურა სასამართლომ 2026 წელს?
3. დაასახელეთ TEU 5-ის **სამი** პრინციპი და რა კითხვას პასუხობს თითოეული. რა რიგით ვამოწმებთ?
4. TFEU-ს მიხედვით, **მომხმარებელთა დაცვა** და **ადამიანის ჯანმრთელობის დაცვა** რომელ კატეგორიას განეკუთვნება? რა პრაქტიკული შედეგი აქვს განსხვავებას?
5. რატომ დასჭირდა სასამართლოს C-769/22-ში ზღვარი „აშკარა და განსაკუთრებით სერიოზული“? რა მოხდებოდა მის გარეშე ქარტიის მუხ. 51(1)-ის ფარგლებთან? *(პარ. 550)*
6. რატომ **არ** მოწმდება სუბსიდიურობა საბაჟო კავშირის საკითხებში?
7. ეროვნული პარლამენტების 40%-მა გაგზავნა დასაბუთებული მოსაზრება. რა ხდება? და თუ 55%-მა? (ოქმი №2, მუხ. 7)
8. Tobacco Advertising: რატომ შეიძლებოდა ჟურნალებში რეკლამის აკრძალვა, საფერფლეებზე კი არა?
9. რატომ ვერ გააუქმა სასამართლომ დირექტივა **ნაწილობრივ**?

წყაროები

პირველწყაროები (ღია, ოფიციალური):

- TEU / TFEU — consolidated versions (EUR-Lex CELEX 02016ME/TXT-20250315, consolidated **15.03.2025**) — TEU მუხ. 2, 3, 4, 5, 7, 49; TFEU მუხ. 2–6, 114, 168, 352; **ოქმი №2** სუბსიდიურობისა და თანაზომიერების

პრინციპების გამოყენების შესახებ.
- CJEU, Case C-769/22, *Commission v Hungary (Values of the European Union)*, 21 April 2026, ECLI:EU:C:2026:326 (Full Court) — პარ. 520–551; CURIA Press Release No 59/26.
- European Parliament resolution of 12 September 2018 (P8_TA(2018)0340), OJ C 433, 23.12.2019, p. 66; European Commission, Daily News 29.05.2024 (Article 7(1) TEU — Poland).
- CJEU, Case C-376/98, *Federal Republic of Germany v European Parliament and Council of the European Union* (Tobacco Advertising), 5 October 2000, ECLI:EU:C:2000:544.

ღია სახელმძღვანელო:

- K.-D. Borchardt, *The ABC of EU Law* (European Commission, 2023), doi:10.2775/745544 — CC BY 4.0. გვ. 29–33, 59–62.

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

- გ. გაბრიჩიძე, *ევროპის კავშირის სამართალი*, მე-2 გამოცემა (2023), გვ. 26–27 (თავი III), 115–127 (თავი VIII — კომპეტენციები).