

ორი კანონმდებელი, ერთი ინიციატორი

ევროკავშირის სამართალი · კვირა 4 · დარიგება — საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოები; საკანონმდებლო პროცედურები
გიორგი კობერიძე · ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი

როგორ ვიმუშაოთ ამ კვირაში: ორგანოების ცხრილები და კითხვა-პასუხი — **ამ გვერდის თავში** („შედარება“, „? კითხვა-პასუხი“). დარიგება ხსნის, **რატომ** არის ასე. ხელშეკრულების ციტატები — კონსოლიდირებული ტექსტიდან (15.03.2025), ჩვენი თარგმანით + ორიგინალი. ტერმინები — გაბრიჩიძე 2023-ის მიხედვით → [გლოსარი](#).

დასაწყისი: ხელშეკრულება ამბობს „ორი მესამედი“. კომისიაში კი 27 წევრია

გახსენით TEU მუხ. 17(5):

„2014 წლის 1 ნოემბრიდან კომისია შედგება წევრთა იმ რაოდენობისგან, [...] რომელიც წევრი სახელმწიფოების რაოდენობის **ორ მესამედს** შეესაბამება...“
ორიგინალი: „As from 1 November 2014, the Commission shall consist of a number of members, including its President and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, corresponding to two thirds of the number of Member States...“
— TEU მუხ. 17(5), კონსოლიდ. 15.03.2025, PDF გვ. 24

27-ის ორი მესამედი — **18**. 2026 წლის კომისიაში კი ყოველ სახელმწიფოს **თავისი** კომისარი ჰყავს — 27.

კითხვა ლექციამდე: ევროკავშირი ხელშეკრულებას არღვევს? თუ ხელშეკრულება შეიცვალა? თუ პასუხი იმავე პუნქტის **ბოლოშია**?
პასუხი — ამ დარიგების ბოლოს (📖 სპოილერი). ჯერ თავად სცადეთ.

ხიდი წინა კვირიდან

კვირა 3-ში ოთხი ორგანო ერთ ცხრილში მოკლედ ვნახეთ: **ვინ** იღებს განვერიანების განაცხადს, **ვის** ეგზავნება გასვლის შეტყობინება, **ვინ** იძლევა თანხმობას. დღეს ვკითხულობთ: **რატომ** ასე? რატომ ორი „საბჭო“? რატომ ვერ წარადგენს ევროპარლამენტი კანონპროექტს — და რატომ ვერ მიიღებს საბჭო კანონს მის გარეშე?

კითხვა	მუხლი	წიგნი
როგორ ნაწილდება ხელისუფლება?	TEU 13	გაბრიჩიძე 2023, გვ. 36–38 (პარ. 112–122)
ევროპული საბჭო	TEU 15 ; TFEU 235–236	გვ. 41–44 (პარ. 130–137)
საბჭო	TEU 16 ; TFEU 237–243	გვ. 44–52 (პარ. 138–162)
ევროკომისია	TEU 17 ; TFEU 244–250	გვ. 52–59 (პარ. 163–185)
ევროპარლამენტი	TEU 14 ; TFEU 223–234	გვ. 59–67 (პარ. 186–213)
როგორ იქმნება კანონი	TFEU 289, 294	გვ. 64–65 (პარ. 201–206)

I. ხელისუფლების დანაწილება — თუ ინსტიტუციური ბალანსი?

სახელმწიფოში ვიცით: პარლამენტი იღებს კანონს, მთავრობა ასრულებს, სასამართლო განსჯის. ევროკავშირში ეს სქემა **არ მუშაობს**. გაბრიჩიძე: ცალკეულ ორგანოებს ვერ დავაკვალიფიცირებთ ერთმნიშვნელოვნად საკანონმდებლოდ ან აღმასრულებლად — საბჭოსა და კომისიას ერთდროულად აქვთ **პოლიტიკური, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი** ფუნქციები; მკვეთრად გამიჯნულია მხოლოდ **მართლმსაჯულება** (2023, გვ. 37, პარ. 116). მიუხედავად ამისა, სტრუქტურა **დე ფაქტო ურთიერთშეზღუდვის სისტემაა** (პარ. 117).

ხელშეკრულება ამის ნაცვლად ორ წესს აწესებს:

„თითოეული ორგანო მოქმედებს ხელშეკრულებებით მისთვის **მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში** [...]. ორგანოები ერთმანეთთან **ურთიერთკეთილსინდისიერ თანამშრომლობას** ახორციელებენ.“

ორიგინალი: „Each institution shall act within the limits of the powers conferred on it in the Treaties, and in conformity with the procedures, conditions and objectives set out in them. The institutions shall practice mutual sincere cooperation.“ — TEU მუხ. 13(2), PDF გვ. 21

ეს არის **ინსტიტუციური ბალანსი**: ორგანომ არ უნდა „მიითვისოს“ სხვისი როლი — თუნდაც საქმის დაჩქარების მიზნით. სწორედ ამაზეა ამ კვირის სემინარი (*Isoglucose*, 1980).

ორი ლოგიკა ერთ სისტემაში. TEU 10(2): მოქალაქეები „პირდაპირ“ წარმოდგენილი არიან **ევროპარლამენტში**, სახელმწიფოები — **ევროპულ საბჭოში** (მეთაურებით) და **საბჭოში** (მთავრობებით). კომისია კი — ევროკავშირის **ზოგადი ინტერესია** (TEU 17(1)). ამიტომ ყველა მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება ორ ხაზს აერთიანებს: **ზეეროვნულს** (ევროპარლამენტი, კომისია) და **სახელმწიფოთაშორისს** (ევროპული საბჭო, საბჭო).

🇪🇺 → ცხრილი 1: „ხელისუფლების დანაწილება: სახელმწიფო vs ევროკავშირი“.

II. ოთხი ორგანო — ოთხი ფორმულა

ყოველ ორგანოს ხელშეკრულებაში ერთი „განმსაზღვრელი“ წინადადება აქვს. ისწავლეთ ზეპირად — დანარჩენი მათგან გამომდინარეობს.

ორგანო	ფორმულა (ორიგინალი)	რას ნიშნავს
ევროპარლამენტი	„...shall, jointly with the Council , exercise legislative and budgetary functions. It shall exercise functions of political control and consultation [...]. It shall elect the President of the Commission .“ — TEU 14(1)	თანაკანონმდებელი + კონტროლიორი
ევროპული საბჭო	„...shall provide the Union with the necessary impetus [...]. It shall not exercise legislative functions .“ — TEU 15(1)	მიმართულება, არა კანონი
საბჭო	„...shall, jointly with the European Parliament , exercise legislative and budgetary functions. It shall carry out policy-making and coordinating functions...“ — TEU 16(1)	მეორე თანაკანონმდებელი
ევროკომისია	„...shall promote the general interest of the Union [...]. Union legislative acts may only be adopted on the basis of a Commission proposal, except where the Treaties provide otherwise.“ — TEU 17(1)-(2)	ინიციატორი + ზედამხედველი

(PDF გვ. 21-23)

⚠️ **ხშირი შეცდომა: სამი „საბჭო“**

ევროპული საბჭო (მეთაურები) ≠ **საბჭო** (მინისტრები) ≠ **ევროპის საბჭო** (ცალკე ორგანიზაცია, 1949, სტრასბურგი; ევროკავშირის ორგანო არ არის — *CoE-ის წესდება*, მუხ. 10-11). 🇪🇺 → ცხრილი 3.

კონსენსუსი, QMV, უმრავლესობა

ოთხი ორგანო — ოთხი ნაგულისხმევი წესი: ევროპარლამენტი — **მიცემული ხმების უმრავლესობა** (TFEU 231); ევროპული საბჭო — **კონსენსუსი** (TEU 15(4)); საბჭო — **კვალიფიციური უმრავლესობა** (TEU 16(3)); კომისია — **წევრთა უმრავლესობა** (TFEU 250). ⚠️ კონსენსუსი ერთხმადობა არ არის: ერთხმად

ყველას „დიახ“ სჭირდება, კონსენსუსისას — არავინ უნდა იყოს წინააღმდეგი (*გაბრიჩიძე 2023, გვ. 44, პარ. 137*).

QMV:

„...წევრთა მინიმუმ **55%**, მათ შორის მინიმუმ **თხუთმეტი**, რომლებიც ევროკავშირის მოსახლეობის მინიმუმ **65%-ს** წარმოადგენენ.“

ორიგინალი: „...at least 55 % of the members of the Council, comprising at least fifteen of them and representing Member States comprising at least 65 % of the population of the Union. A blocking minority must include at least four Council members...“ — *TEU მუხ. 16(4), PDF გვ. 22-23*

 → ცხრილი 5 · კალკულატორი — „[პროცედურები](#)“.

ვინ ვის აგებს პასუხს

ევროპარლამენტს შეუძლია **კომისიას** უნდობლობა გამოუცხადოს — მიცემული ხმების **ორი მესამედით**, რომელიც სრული შემადგენლობის **უმრავლესობასაც** შეადგენს; მაშინ კომისია გადადგება **მთლიანად** (TFEU 234; TEU 17(8)). საბჭოსა და ევროპულ საბჭოზე ასეთი ბერკეტი **არ** არსებობს — მათი წევრები **ეროვნულ** პარლამენტებს ან მოქალაქეებს ექვემდებარებიან (TEU 10(2)).

 → ცხრილი 6.

III. როგორ იქმნება კანონი

1. ორი ტიპი — TFEU 289

„ორდინარული საკანონმდებლო პროცედურა არის რეგულაციის, დირექტივის ან გადაწყვეტილების **ერთობლივი** მიღება ევროპარლამენტისა და საბჭოს მიერ **კომისიის წინადადებით**.“

ორიგინალი: „The ordinary legislative procedure shall consist in the joint adoption by the European Parliament and the Council of a regulation, directive or decision on a proposal from the Commission.“ — *TFEU მუხ. 289(1), PDF გვ. 167*

სპეციალური პროცედურა (289(2)): აქტს იღებს **ერთი** ორგანო, მეორის „**მონაწილეობით**“ — ან **თანხმობით** (ვეტო), ან **კონსულტაციით** (აზრი). რომელი პროცედურაა, ამას **სამართლებრივი საფუძველი** (კონკრეტული მუხლი) ამბობს.  → ცხრილი 7.

2. TFEU 294 — სამი მოსმენა და მომრიგებელი კომიტეტი

ორდინარული პროცედურა არის **ორი პოზიციის** შეჯერება: ევროპარლამენტი და საბჭო თითო-თითო ჯერზე „**თამაშობენ**“, სანამ ტექსტი ერთნაირი არ გახდება. სამი ნიუანსი, რომელსაც ხშირად ავინყდებთ:

1. **პირველ მოსმენას ვადა არ აქვს** — ვადები მხოლოდ მეორე მოსმენიდან იწყება (3 თვე, 294(7)).
2. **ევროპარლამენტის დუმილი = მიღება**: თუ მეორე მოსმენაზე 3 თვეში ევროპარლამენტი გადაწყვეტილებას არ მიიღებს, აქტი საბჭოს პოზიციის რედაქციით „**მიღებულად ითვლება**“ (294(7)(a)).
3. **„სრული შემადგენლობა“**: მეორე მოსმენაზე საბჭოს პოზიციის უარყოფასა ან შეცვლას ევროპარლამენტის **სრული შემადგენლობის** უმრავლესობა სჭირდება (294(7)(b)-(c)) — 720-დან 361.

 → ცხრილი 8 · ნაბიჯ-ნაბიჯ — „[პროცედურები](#)“.

3. ვინ იწყებს? — კომისიის „**მონოპოლია**“ და მისი საზღვრები

კომისიის წინადადებას საბჭო **მხოლოდ ერთხმად** ცვლის (TFEU 293(1)) — ეს იცავს კომისიის ინიციატივას. ევროპარლამენტს საკუთარი ინიციატივა **არ** აქვს, მაგრამ შეუძლია **სთხოვოს** კომისიას (TFEU 225); იგივე შეუძლია საბჭოს (241) და მინიმუმ **მილიონ** მოქალაქეს (TEU 11(4)). კომისია ვალდებული არ არის — მაგრამ უარის **მიზეზი** ევროპარლამენტსა და საბჭოს უნდა აცნობოს. (*გაბრიჩიძე 2023, გვ. 56-57, პარ. 175-177*)

4. კონსულტაცია — „მხოლოდ“ აზრი?

1979 წელს საბჭომ რეგულაცია მიიღო ისე, რომ ევროპარლამენტის აზრს **არ დაელოდა** — მიუხედავად იმისა, რომ ხელშეკრულება კონსულტაციას ითხოვდა. სასამართლომ რეგულაცია **გააუქმა**:

„...[კონსულტაცია] არის საშუალება, რომელიც პარლამენტს საშუალებას აძლევს **რეალურად** მიიღოს მონაწილეობა საკანონმდებლო პროცესში. [...] ის ასახავს **ფუნდამენტურ დემოკრატიულ პრინციპს**, რომ ხალხი ხელისუფლების განხორციელებაში წარმომადგენლობითი ასამბლეის მეშვეობით მონაწილეობს.“

ორიგინალი: „...is the means which allows the Parliament to play an actual part in the legislative process of the Community. Such power represents an essential factor in the institutional balance intended by the Treaty. Although limited, it reflects at Community level the fundamental democratic principle that the peoples should take part in the exercise of power through the intermediary of a representative assembly.“

— CJEU, 138/79, *Roquette Frères v Council (Isoglucose)*, ECLI:EU:C:1980:249, პარ. 33, PDF გვ. 27

დეტალები და არგუმენტები — **სემინარზე**.

IV. წყაროს კრიტიკა — წიგნი და ხელშეკრულება

გაბრიჩიძე 2023-ის V თავი ამ კვირის ძირითადი საკითხავია. ის კარგად ხსნის ლოგიკას, მაგრამ რამდენიმე **მუხლის ნომერი** და ციფრი არ ემთხვევა ხელშეკრულების ტექსტს. გამოცდაზე — **ხელშეკრულების** ვერსია.

წიგნში (გვ., პარ.)	ხელშეკრულება / ოფიციალური წყარო
ევროპულ საბჭოში შედის „ევროპის კავშირის პრეზიდენტი“ (42, პარ. 132)	ევროპული საბჭოს პრეზიდენტი — TEU 15(2)
საბჭოს QMV-ის ზოგადი წესი — „16(6)“ (46, პარ. 142); 55%/65% — „16(5)“ (47, პარ. 144)	16(3) და 16(4) ; 16(5) — გარდამავალი დებულებები, 16(6) — შემადგენლობები
„ევროპული საბჭოს 2009/908/EU გადაწყვეტილებით“ — ტრიო, 18 თვე (45, პარ. 140)	ტრიოს წესი — ევროპული საბჭოს გადაწყვ. 2009/881/EU , მუხ. 1; რიგი — საბჭოს გადაწყვ. 2009/908/EU (შეცვლ. 2016/1316)
იოანინა: ევროკავშირის „სრული მოსახლეობის“ 55%; თითოეულს შეუძლია „ბლოკირება“ (48, პარ. 146)	ბლოკირებისთვის საჭირო მოსახლეობის/წევრთა 55%; შედეგი — საბჭო „ shall discuss the issue “ (დეკლარაცია №7, მუხ. 4–5, PDF გვ. 332)
საკონსულტაციო პროცედურის მაგალითები — TFEU 19(1), 25 (65, პარ. 205)	ორივეში — ევროპარლამენტის „ consent “ (PDF გვ. 51, 54); კონსულტაცია — მაგ. 22(1)
ევროპარლამენტის არჩევნებში მონაწილეობა საცხოვრებელ ქვეყანაში — TFEU „ 22(1) “ (62, პარ. 191)	22(2) ; 22(1) — მუნიციპალური არჩევნები (PDF გვ. 53)
ევროპარლამენტის პრეზიდენტის 2,5 წლიანი ვადა — „TEU 14(4)“ (62, პარ. 193)	14(4) ვადას არ ადგენს (წიგნის ციფრი — ევროპარლამენტის რეგლამენტიდან)
საბჭოს სარჩელები კომისიისა და ევროპარლამენტის წინააღმდეგ — TFEU „ 258 და 263 “ (51, პარ. 160)	263 (ბათილობა) და 265 (უმოქმედობა); 258 — სახელმწიფოს წინააღმდეგ
ევროპარლამენტი — 705 წევრი (60, პარ. 187)	2024–2029: 720 — ევრ. საბჭოს გადაწყვ. (EU) 2023/2061, მუხ. 3

სრული სია — **ლექტორის „შეცდომების“ გვერდზე**.

V. დასაწყისის ამოხსნა — რატომ 27 და არა 18

1. **პასუხი იმავე პუნქტშია**. 17(5)-ის პირველი წინადადება ასე მთავრდება:

„...თუ ევროპული საბჭო ერთხმად არ გადაწყვეტს ამ რაოდენობის შეცვლას.“

ორიგინალი: „...unless the European Council, acting unanimously, decides to alter this number.“ — TEU მუხ. 17(5), PDF გვ. 24

2. ევროპულმა საბჭომ ეს გამოიყენა — გადაწყვეტილება 2013/272/EU (22.5.2013):

„კომისია შედგება წევრთა რაოდენობისგან [...], რომელიც **წევრი სახელმწიფოების რაოდენობის ტოლია.**“

ორიგინალი: „The Commission shall consist of a number of members, including its President and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, equal to the number of Member States.“ — *European Council Decision 2013/272/EU, Art. 1, OJ L 165, 18.6.2013, p. 98*

3. რატომ? პრეამბულა: ევროპულმა საბჭომ 2008–2009 წლებში „noted the concerns of the **Irish people** with respect to the Treaty of Lisbon“ და შეთანხმდა, რომ კომისია „continue to include one national of each Member State“ (აბზ. 1). ე.ი. **პოლიტიკური კომპრომისი** ლისაბონის რატიფიკაციისთვის.

4. და მომავალი: მუხ. 2 — გადაწყვეტილება უნდა გადაისინჯოს **30-ე** წევრის მიღების შემდეგ პირველი კომისიის დანიშვნამდე (ან უფრო ადრე). კვირა 3-ის გაფართოება **აქ** უერთდება ორგანოებს: 30+ კომისარი — ეფექტიანობის კითხვაა.

✓ **პასუხი:** ხელშეკრულება არ ირღვევა — ის თავადვე აძლევს ევროპულ საბჭოს რიცხვის შეცვლის უფლებას. **მეთოდოლოგიური გაკვეთილი:** ნაიკითხე პუნქტი **ბოლომდე** — და შემდეგ მოძებნე, ხომ არ გამოიყენა ვინმემ ამ პუნქტით მინიჭებული უფლება (მეორადი აქტი, OJ).

გადამოწმების კითხვები

1. რატომ არ ჯდება ევროკავშირი ხელისუფლების დანაწილების კლასიკურ სქემაში? რა ცნებით ანაცვლებს მას ხელშეკრულება (TEU 13(2))?
2. TEU 10(2)-ის მიხედვით, რომელ ორგანოებში არიან წარმოდგენილი **მოქალაქეები** და რომელში — **სახელმწიფოები**?
3. დაასახელეთ ევროპული საბჭოსა და საბჭოს **სამი** განსხვავება (შემადგენლობა, ფუნქცია, ხმის მიცემა).
4. კონსენსუსი და ერთხმადობა — რა განსხვავებაა?
5. რას ნიშნავს კომისიის „ინიციატივის მონოპოლია“? რა ბერკეტი აქვს ევროპარლამენტს, საბჭოს და მოქალაქეებს?
6. ვინ ირჩევს კომისიის პრეზიდენტს და რა უმრავლესობით? რა როლი აქვს ევროპულ საბჭოს?
7. TFEU 294: ევროპარლამენტი მეორე მოსმენაზე 3 თვე დუმს. რა ხდება?
8. რა განსხვავებაა **თანხმობასა** და **კონსულტაციას** შორის? რა შედეგი აქვს კონსულტაციის დარღვევას (*Isoglucose*)?
9. იოანინას კომპრომისი ვეტო? რას ამბობს დეკლარაცია №7?
10. რატომ ჰყავს კომისიას 27 წევრი, თუ TEU 17(5) „ორ მესამედს“ ამბობს?

წყაროები

პირველწყაროები (ღია, ოფიციალური):

- TEU / TFEU — consolidated versions (EUR-Lex CELEX 02016ME/TXT-20250315, consolidated **15.03.2025**) — TEU მუხ. 10, 11(4), 13–18, 47, 48; TFEU მუხ. 19, 22, 24–25, 43, 223–250, 263, 289–294; ოქმი №6; დეკლარაცია №7.
- CJEU, Case 138/79, *SA Roquette Frères v Council*, 29 October 1980, ECLI:EU:C:1980:249.
- European Council Decision 2013/272/EU of 22 May 2013 concerning the number of members of the European Commission (OJ L 165, 18.6.2013, p. 98).
- European Council Decision (EU) 2023/2061 of 22 September 2023 establishing the composition of the European Parliament (OJ L 238, 27.9.2023, p. 114).
- European Council Decision 2009/881/EU of 1 December 2009 on the exercise of the Presidency of the Council (OJ L 315, 2.12.2009, p. 50).
- Council Decision 2009/878/EU of 1 December 2009 establishing the list of Council configurations (OJ L 315, 2.12.2009, p. 46).
- Council Decision (EU) 2016/1316 of 26 July 2016 amending Decision 2009/908/EU (OJ L 208, 2.8.2016, p. 42).

- Statute of the Council of Europe, London, 5 May 1949 (UNTS vol. 87, No. 1168).

ღია სახელმძღვანელო:

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

სილაბუსის ლიტერატურა (სავტორო უფლებით დაცული — ხელმისაწვდომია ბიბლიოთეკაში):

- გ. გაბრიჩიძე, *ევროპის კავშირის სამართალი*, მე-2 გამოცემა (2023), გვ. 36-67 (თავი V.I.1-8 — ორგანოები) და 128-135 (თავი IX — საკანონმდებლო პროცედურები).
- გ. მირიანაშვილი, *ევროპის კავშირის სამართალი*, ნაწილი I (2022) (რეკომენდებული).