

ევროკავშირში განმეორიანებისთვის განსაზღვრული ძირითადი სამართლებრივი საფუძვლების მიმოხილვა კანონის უზენაესობის დაცვისა და სასამართლო სისტემის ადმინისტრირების მიხედვით

ანა შალამბერიძე

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი

შესავალი

1999 წელს ძალაში შევიდა საქართველოსა და ევროკავშირის შორის თანამშრომლობის ხელშეკრულება, რომელიც არეგულირებდა პარტნიორობასა და თანამეგობრობას ევროკავშირს, საქართველოს, აზერბაიჯანსა და სომხეთს შორის. შეთანხმების მიზანს წარმოადგენდა ევროკავშირთან ურთიერთობების დაახლოების მხარდაჭერა სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებთან თანამშრომლობის გზით.¹ ამავდროულად წინ მიიწევდა პარტნიორული ურთიერთობები ევროკავშირის გაფართოების პოლიტიკის ფარგლებში და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ფარგლებში საფუძველი ეყრებოდა ეკონომიკურ და პოლიტიკურ თანამშრომლობას სომხეთს, აზერბაიჯანს, ბელარუსს, საქართველოს, მოლდოვას, უკრაინასა და ევროკავშირის შორის.² მომ-

დევნო მნიშვნელოვან ხელშეკრულებას საქართველოსა და ევროკავშირის შორის 2014 წლის 27 ივნისს მოენერა ხელი და ძალაში 2016 წლის 1 ივლისიდან შევიდა, რომელიც ასოცირების ხელშეკრულების სახელითაა ცნობილი.³ ხელშეკრულების მიხედვით, მხარეები ცნობენ საქართველოს ევროპულ მისწრაფებებსა და ევროპულ არჩევანს და აღიარებენ საერთო ღირებულებებს, რომლებსაც ეფუძნება დემოკრატია, ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვა და კანონის უზენაესობა.⁴ ასოცირების ხელშეკრულებასთან ერთად ამოქმედდა „ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ზონის თაობაზე ხელშეკრულება (DCFTA)“, რომლითაც საქართველოსთვის განისაზღვრა სავაჭრო ურთიერთობების ახალი გზა და შესაძლებლობები.

უდავოა, რომ საქართველოს ევროკავშირთან დაწყებული პირველი ნაბიჯებით და მოგვიანებით ასოცირების ხელშეკრულების გაფორმებით გაჩნდა შესაძლებლობა, უფრო მეტად დავახლოვებოდით ევროპულ დემოკრატიულ და კულტურულ ღირებულებებს. საქართვე-

* სტატია მომზადებულია ვიშეგრადის საერთაშორისო ფონდის კვლევის საგრანტო პროგრამის 2021-2022 წლებისთვის ფარგლებში. ვიშეგრადის საერთაშორისო ფონდი (IVF) და ევროპული საუნივერსიტეტო ინსტიტუტი (EUI) ერთობლივად ახორციელებენ პროგრამას ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის მკვლევართათვის, რომლებიც დაინტერესებულნი არიან ევროპული ინტეგრაციით, რათა ჩაატარონ კვლევა ევროკავშირის ისტორიულ არქივში (HAEU).

¹ Council Regulation (EC, Euratom) No 99/2000 of 29 December 1999 concerning the provision of assistance to the partner States in Eastern Europe and Central Asia.

² <https://www.euneighbours.eu/en/policy/eastern-partnership> (უკანასკნელად ნანახია 20.11.2021).

³ ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის.

⁴ „ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის“, 11/09/2014.

ლოს მოქალაქეების უმრავლესობა⁵ მხარს უჭერს ევროკავშირში განვერიანებას და მიისწრაფვის ევროპისკენ, სადაც შესაძლებელია ხარისხიანი განათლების მიღება, უვიზოდ გადაადგილება და თავისუფალი მიმოსვლა, პროფესიით დასაქმება, სავაჭრო ურთიერთობების გაღრმავება და ა.შ. - ყველა იმ პრივილეგიის მიღება, რომლებიც გამომდინარეობს ასოცირების ხელშეკრულებიდან.

საქართველოსა და ევროკავშირის შორის უკვე არსებული ღრმა და ყოვლისმომცველი თანამშრომლობის ფორმატიდან გამომდინარე, წინამდებარე სტატიის მიზანს წარმოადგენს, გაანალიზოს ის სამართლებრივი საფუძვლები, რომლებიც უდგენენ საქართველოს წინაპირობებს იმისათვის, რომ მოიპოვოს ევროკავშირის წევრობა და საქართველოს მოქალაქეებმა ევროკავშირის მოქალაქეების მსგავსად გლობალურად ისარგებლონ სრული პრივილეგიებით.

ხაზგასასმელია, რომ სტატია ეთმობა სასამართლო ადმინისტრირების მიმართულებით განვერიანებისთვის განსაზღვრულ სამართლებრივ საფუძვლებს. თავად განვერიანების კრიტერიუმები ბევრად უფრო ფართოა და მოიცავს სხვადასხვა ელემენტს, მაგალითად, როგორებიცაა კანონის უზენაესობა, დემოკრატიული ინსტიტუტების მდგრადობა, ეკონომიკური ფაქტორი და ქვეყნის მზაობა დანერგოს კავშირის ამ მიმართულებებით განსაზღვრული პოლიტიკა. სტატიისთვის შერჩეულ იქნა სასამართლოს ადმინისტრირების მიმართულებით ევროკავშირის მოთხოვნების სამართლებრივი საფუძვლები, რადგან თავად მაქვს მიღებული მონაწილეობა ევროკავშირის მხარდაჭერით 2017-2020 წლების პირველი სასამართლო სტ-

რატეგიის შემუშავებაში.⁶ იგი წარმოადგენდა სასამართლო ხელისუფლების ადმინისტრირების ორგანოს, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოსა და მოსამართლეების ხედვას სასამართლოს დამოუკიდებლობის, ანგარიშვალდებულების, ხარისხიანი მართლმსაჯულების უფლებისა და მისი ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესების მიმართულებით. დოკუმენტი ევროკავშირის მიერ შეფასდა, როგორც პარლამენტის, აღმასრულებელი ხელისუფლების, ომბუდსმენის, პრეზიდენტის ადმინისტრაციის, ადვოკატთა ასოციაციის, საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების ფართო მონაწილეობით შემუშავებული ყოვლისმომცველი სტრატეგია.⁷

აღსანიშნავია, რომ თავად სტატიის წყაროები არის ევროკავშირის არქივში დაცული მასალები, რომელიც ფლორენციაში (იტალია) მდებარეობს. მნიშვნელოვანია, რომ არქივში დაცული ევროკომისიის მასალები წარმოადგენს დოკუმენტებს, რომელთა უმეტესობა საჯაროდ არ მოიპოვება და შეგროვებულია ევროკომისიის თანამშრომლის - ბატონი გრაჰამ აივერის მიერ.⁸ ევროკავშირის არქივში გავეცანი დოკუმენტებს ანგარიშების სახით, ევროპული საბჭოს თავმჯდომარისა და წევრების შეფასებებს, სტატიებს, დოკუმენტებს განვერიანების კრიტერიუმების თაობაზე და ყველა მასალას, რომლებიც მოიპოვებოდა ევროკავშირის არქივში გაფართოების პოლიტიკისა და განვერიანების კრიტერიუმების თაობაზე. აქედან გამომდინარე, სტატიის მომზადების მიზნით ჩატარებული კვლევა აღწერილობითი ხასიათისაა და განსაზ-

⁵ 71 % ემხრობა საქართველოს ევროკავშირში განვერიანებას; კვლევა შეეხებოდა „ევროკავშირის მიმართ დამოკიდებულებისა და ცოდნის შეფასება საქართველოში, 2019 წლის გამოკითხვის ანგარიში“ გამოკითხვა ჩაატარა CRRC საქართველომ, ევროპის ფონდის დაკვეთით, შვედეთის საერთაშორისო განვითარებისა და თანამშრომლობის სააგენტოსა (Sida) და დანიის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (Danida) მხარდაჭერით <http://www.epfound.ge/wp-content/uploads/2019/09/EU-2019-Final-GE.pdf> (უკანასკნელად ნანახია 20.11.2021).

⁶ სასამართლო სისტემის სტრატეგია 2017-2021 წლებისთვის, დამტკიცებულია იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს 1/162 გადაწყვეტილებით, 29 მაისი 2017 წელი, <https://supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/martlmsajuleba-da-kanoni-2017w-n2.pdf> (უკანასკნელად ნანახია 20.11.2021).

⁷ Joint Staff Working Document Association Implementation Report on Georgia, Brussels, 9.11.2017 SWD(2017) 371 final, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/association_implementation_report_on_georgia.pdf (უკანასკნელად ნანახია 20.11.2021).

⁸ ინფორმაცია შეგიძლიათ იხილოთ ამ ბლუმზე: <https://archives.eui.eu/isaar/68> (უკანასკნელად ნანახია 20.11.2021).

ღვრავს ევროკავშირის სტანდარტებს და სამართლებრივ საფუძვლებს განეწიანების მსურველი ქვეყნისთვის, რაც დადგენილია სასამართლოს ადმინისტრირების მიმართულებით. სტატიის პირველი თავი მოიცავს მიმოხილვას კანონის უზენაესობის პრინციპისა და სასამართლოს დამოუკიდებლობის მიხედვით, მეორე თავი ახალიზებს იმ ძირითად საფუძვლებს, რასაც სასამართლოს ადმინისტრირების მიმართულებით ქვეყანა უნდა აკმაყოფილებდეს, რომ ჩაითვალოს ლიბერალური დემოკრატიის და კანონის უზენაესობის ღირებულებების დამცველ სახელმწიფოდ. ამავდროულად, რადგან განეწიანების კრიტერიუმები განისაზღვრა ევროპული საბჭოს კოპენჰაგენის შეხვედრაზე და სპეციალურად შემუშავებული იქნა ნევრობის მსურველი ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის 10 ქვეყნისთვის,⁹ სტატიაში მაგალითები მოყვანილია აღნიშნულ ქვეყნებში სასამართლოს ადმინისტრირების მიმართულებით განხორციელებულ რეფორმებზე. თუმცა ინფორმაცია წარმოდგენილია ევროკავშირის ანგარიშებიდან და ცხადია ღრმა და ყოვლისმომცველი ანალიზი არ არის ამ ქვეყნებში არსებული სასამართლო სისტემის ფუნქციონირების თაობაზე.

I. ევროკავშირის გაფართოების პოლიტიკის ძირითადი სამართლებრივი საფუძვლები

1. კოპენჰაგენის კრიტერიუმების სამართლებრივი განმარტება

თავდაპირველად ევროკავშირს არ გააჩნდა მკაფიოდ ჩამოყალიბებული მოთხოვნები და სამართლებრივი საფუძვლები, რომელთა დაკმაყოფილების შემთხვევაში ქვეყანა მიიღებდა მის

წევრობას.¹⁰ 1993 წლამდე განხორციელებული გაფართოების პოლიტიკა ეფუძნებოდა ძალიან ზოგად მოთხოვნებს და ხშირად ბუნდოვანებასაც იწვევდა,¹¹ თუმცა ნევრობის მიღების თაობაზე გადაწყვეტილებები ძირითადად პოლიტიკური დიალოგის ფორმატში წარიმართებოდა ნევრობის მსურველ ქვეყანაში არსებული პოლიტიკური და ეკონომიკური მდგომარეობის გათვალისწინებით.¹²

მოგვიანებით, 1993 წლის 21-22 ივნისს, ევროპული საბჭოს შეხვედრაზე მოხდა შეთანხმება „კოპენჰაგენის კრიტერიუმების“ თაობაზე, რომლებიც გახდა ახალი საფუძველი და კრიტერიუმი ევროკავშირში განეწიანებისათვის. შეხვედრა მნიშვნელოვანი იყო იმიტაც, რომ, ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის გაფართოების საკითხების მიხედვით, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების გასანეწიანებლად შემუშავდა სამართლებრივი საფუძვლები, კოპენჰაგენის კრიტერიუმების სახით.¹³

საბჭოს შეხვედრაზე მიღებული დოკუმენტის თანახმად, კოპენჰაგენის კრიტერიუმები გულისხმობს, რომ „კანდიდატმა ქვეყანამ მიაღწიოს ინსტიტუტების სტაბილურობას დემოკრატიის გზით, კანონის უზენაესობას, ადამიანის უფლებების დაცვას, უმცირესობების უფლებების პატივისცემას და მათი დაცვისათვის გააჩნდეს ფუნქციონირებადი საბაზრო ეკონომიკა.“ ამასთან, ევროპული საბჭოს შეხვედრაზე განისაზღვრა, რომ ნევრობა გულისხმობს კანდიდატი ქვეყნის ვალდებულებების აღების უნარს მათ შორის პოლიტიკური, ეკონომიკური მიზნების დაცვას მონეტარული კავშირის მიმა-

⁹ აღნიშნული ქვეყნებია: უნგრეთი, პოლონეთი, რუმინეთი, სლოვაკეთი, ლატვია, ესტონეთი, ლიტვა, ბულგარეთი, ჩეხეთი, სლოვენია, წყარო: Historical Archives of the European Union folder GJLA-160, European Commission, Brussels 6 November 1997 GA/cdv D(97).

¹⁰ Historical Archives of the European Union folder GJLA-160, European Commission, Brussels 6 November 1997 GA/cdv D(97).

¹¹ Historical Archives of the European Union folder GJLA-160, Previous enlargement 1992 (10397/92), Essen Strategy for the pre-accession criteria; The Enlargement of the European Union Cremona, Marise, 9-13, 2003.

¹² Historical Archives of the European Union folder GJLA-160, European Commission, Brussels 6 November 1997 GA/cdv D(97).

¹³ Historical Archives of the European Union folder GJLA – 160 European Commission Brussels 6 November 1997 GA/cdv D(97) .

რთულებით. კავშირის უნარი აითვისოს ახალი წევრები და შეინარჩუნოს ევროპული ინტეგრაციის იმპულსი, ასევე არის როგორც კავშირის, ისე კანდიდატი ქვეყნების მნიშვნელოვანი ინტერესი.¹⁴

აღნიშნული პრინციპები არ არის ახალი ევროკავშირისთვის. მართალია, ევროკავშირის დაფუძნების თავდაპირველ მიზანს წარმოადგენდა ეკონომიკური თანამშრომლობის სურვილი, ერთიანი საბაზრო პოლიტიკის შექმნა ქვეყნებს შორის საგადასახადო და საბაჟო ტარიფების შემოღებით, ერთიანი მონეტარული, საბაზრო და ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავება კავშირის წევრ ქვეყნებს შორის,¹⁵ თუმცა მოგვიანებით ამსტერდამის ხელშეკრულებაში გაჩნდა კანონის უზენაესობის და ადამიანის უფლებების პატივისცემა, როგორც კავშირის მთავარი ღირებულება.¹⁶ მანამდე ის მის წინამორბედი ხელშეკრულებით - მასტრიხტის ხელშეკრულებით - იყო გათვალისწინებული, თუმცა, ტექსტის მიხედვით, კავშირი იზიარებდა და ცნობდა ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით დაცულ ძირითად ღირებულებებს და ადამიანის ფუნდამენტურ უფლებებს.¹⁷ ამიტომ პირველი ხელშეკრულება, რომელმაც დაარეგულირა კანონის უზენაესობის და ადამიანის უფლებების დაცვა ევროპის საბჭოს კონვენციაზე მითითების გარეშე წარმოდგენილია ამსტერდამის ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ცვლილებებით.

დღევანდელი რეალობით რომ ვიმსჯელოთ, ადამიანის უფლებების დაცვა და დემოკრატიული ინსტიტუტების პატივისცემა, მათ შორის სასამართლო სისტემის გამართული ფუნქციონირება,

კოპენჰაგენის კრიტერიუმების მიხედვით, კავშირის ჩამოყალიბების პირველი და არსებითი საფუძველია, რომელსაც მისი 27 წევრი ქვეყანა ეყრდნობა და წევრთა შიდასახელმწიფოებრივი მოწყობის ძირითად მოთხოვნას წარმოადგენს. ევროკავშირის ხელშეკრულების მე-2 მუხლის მიხედვით, „კავშირი დაფუძნებულია ადამიანის ღირსების, თავისუფლების, დემოკრატიის, თანასწორობის, კანონის უზენაესობის და ადამიანის უფლებების პატივისცემის, მათ შორის უმცირესობების უფლებების დაცვაზე. ეს ღირებულებები საერთოა წევრი სახელმწიფოების საზოგადოებაში, რომელიც ეფუძნება ლიბერალურ დემოკრაციას, არადისკრიმინაციულ მოპყრობას, ტოლერანტობას, სამართლიანობას, სოლიდარობას და თანასწორობას ქალებსა და მამაკაცებს შორის“.¹⁸ მას მოსდევს გაფართოების პოლიტიკის ნაწილში ევროკავშირის ხელშეკრულების 49-ე მუხლი, რომელიც ითვალისწინებს, რომ „ნებისმიერ ევროპულ სახელმწიფოს, რომელიც პატივს სცემს მე-2 მუხლში მითითებულ ფასეულობებს და მონოდებულია მათი ხელშეწყობისთვის, შეუძლია მიმართოს ევროკავშირს და გახდეს წევრი.“¹⁹ აქედან გამომდინარე, ქვეყნებმა, რომელებიც არიან ევროკავშირის წევრები უნდა დაიცვან კანონის უზენაესობის პრინციპი და გაატარონ ის ყოველდღიურ ცხოვრებაში.

მნიშვნელოვანი ფაქტორია კოპენჰაგენის კრიტერიუმების მიღების პერიოდი. ევროპულმა საბჭომ კავშირის ჩამოყალიბების ისტორიაში პირველად შეიმუშავა განვერიანებისთვის განსაზღვრული სამართლებრივი მოთხოვნები, კოპენჰაგენის კრიტერიუმები, როგორებიცაა კანონის უზენაესობა, დემოკრატიული ინსტიტუტების სიმყარე და სხვა. ევროკავშირის და ევროკომისიის დოკუმენტების მიხედვით, საბჭოთა კავშირის კოლაფსის შემდეგ ცენტრალუ-

¹⁴ Historical Archives of the European Union folder GJLA-178 Agenda 2000 and the accession process to the European Union.

¹⁵ EU LAW Text, Cases, and Materials, Fifth Edition, Paul Craig and Gráinne de Búrca, 6-9, 2011.

¹⁶ Treaty of Amsterdam amending the EU Treaty 1997. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements_en (უკანასკნელად ნანახია 20.11.2021).

¹⁷ Treaty of Maastricht amending the EU Treaty 1992 https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements_en (უკანასკნელად ნანახია 20.11.2021).

¹⁸ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, 2016/C 202/01.

¹⁹ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, 2016/C 202/01.

რი და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების²⁰ შემოერთების და გაერთიანების რეალური აუცილებლობა დადგა ევროკავშირის პოლიტიკურ დღის წესრიგში, რადგან საკითხი ეხებოდა რეგიონში უსაფრთხოებისა და სტაბილურობის შენარჩუნებას.²¹ აღნიშნული ქვეყნები გეოგრაფიულად მიეკუთვნებოდნენ ევროკავშირის ტერიტორიას, თუმცა მათ ნაწილს, გამომდინარე იქიდან, რომ საბჭოთა კავშირის წარსული ისტორია აერთიანებდათ, ევროკავშირი თვლიდა, რომ დემოკრატიის ხარისხი და კანონის უზენაესობა კითხვის ნიშნის ქვეშ იდგა. ამასთან, სამართლოს დამოუკიდებლობა და მისი გამართული ადმინისტრირება მნიშვნელოვანი გარანტია იყო ქვეყანაში სამართლიანობის პრინციპის დაცვისა და ქვეყნის შიგნით ინსტიტუტების გამართული მუშაობისათვის.²² აქედან გამომდინარე, ევროკავშირმა მიიჩნია, რომ განმცხადებლების უმეტესობას ამ პერიოდისთვის ესაჭიროებოდა კოპენჰაგენის კრიტერიუმების შესაბამისი რეფორმების განხორციელება, ეკონომიკისა და დემოკრატიული ინსტიტუტების მიმართულებით, რათა საბჭოთა კავშირის წარსული ნანგრევებიდან აეშენებინა ახალი სახელმწიფო.²³ აქედან გამომდინარე, რადგან ევროკავშირში აღნიშნული ქვეყნების შემოერთების საკითხი დღის წესრიგში იდგა საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ, კავშირისთვის მნიშვნელოვანი გახლდათ მის მომავალ წევრ ქვეყნებთან ღირებულებითი სიახლოვე. სწორედ აქედან

გამომდინარე განისაზღვრა განევიანების მსურველი ქვეყნებისთვის სამართლებრივი და პოლიტიკური საფუძვლები გასანევიანებლად კოპენჰაგენის კრიტერიუმების სახით.²⁴

2. *Acquis communautaire* სამართლებრივი საფუძველი

ევროკავშირის არქივში დაცული დოკუმენტების თანახმად, ტერმინი „*Acquis communautaire*“ (შემდგომში „*Acquis*“) გულისხმობს, რომ განევიანების მსურველმა ქვეყნამ კავშირის ძირითადი ღირებულებები და პრინციპები უნდა დაწეროს ეროვნულ სამართლებრივ აქტებში,²⁵ რაც გათვალისწინებულია ევროკავშირის ფუნდამენტური ხელშეკრულებით და შეთანხმებებით.²⁶ ამასთან, ქვეყნებთან ნევრობის შეთანხმების გაფორმების ეტაპი გულისხმობს ყველა წინაპირობის დაკმაყოფილებას, რომლებიც კოპენჰაგენის კრიტერიუმებში არის მითითებული და ამავდროულად „*Acquis*“ მოთხოვნების დაცვას ითვალისწინებს.²⁷ აქედან გამომდინარე, „*Acquis*“ წარმოადგენს კოპენჰაგენის კრიტერიუმებით გათვალისწინებულ ერთ-ერთ მთავარ გარემოებას ქვეყნებთან პოლიტიკური დიალოგის დასაწყებად და ის აუცილებელი ეტაპია ვიდრე ქვეყანა განევიანების თაობაზე განაცხადს წარადგენს.²⁸

²⁰ უნგრეთი, პოლონეთი, რუმინეთი, სლოვაკეთი, ლატვია, ესტონეთი, ლიტვა, ბულგარეთი, ჩეხეთი, სლოვენია, წყარო: Historical Archives of the European Union folder GJLA-160, European Commission, Brussels 6 November 1997 GA/cdv D(97).

²¹ Towards a closer association with the countries of central and eastern Europe, by the Commission to the European Council, 11-12 December 1992 SEC(92) 2301.

²² Historical Archives of the European Union folder GJLA - 161 EU commission Brussels 20 July 1995 AI/03/FC/cp D(95); Historical Archives of the European Union folder GJLA - 174; The Enlargement of the EU Graham Avery and Fraser Cameron, 1998.

²³ Kochenov Dimitry, EU Enlargement and the Failure of Conditionality : Pre-Accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law, Wolters Kluwer Law International, 2008.

²⁴ Enlargement of the European Union, Allan F. Tatham, 9-13, 2009; Enlargement of the European Union, Cremona Marise, 106, 2003.

²⁵ Historical Archives of the European Union folder GJLA-172, The Acquis of the union 12 November 1997 Annex 1, Brussels 5 November 1997 GA/cda D(97) Subject-Enlargement – the Acquis.

²⁶ ევროკავშირის სადამფუძნებლო ხელშეკრულებების შესახებ ინფორმაცია შეგიძლიათ იხილოთ: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements_en (უკანასკნელად ნანახია 20.11.2021).

²⁷ Historical Archives of the European Union folder GJLA-172, 12.02.1995 D(96)3638 Note for the attention of Mr. Spike Brouwer, director DG1AB, Chapter 8.7.1. The justice and the home affairs Introductory remarks.

²⁸ The Enlargement of the European Union, Graham Avery & Fraser Cameron, 1998.

გარდა კავშირის საერთო ღირებულებების გაზიარებისა, „Acquis“²⁹ გულისხმობს ევროკავშირის სადამფუძნებლო ხელშეკრულებების შესაბამისად მიღებული კანონმდებლობის სრულად იმპლემენტაციას ქვეყნის შიდა კანონმდებლობაში, მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის აღიარებასა და დანერგვას, კავშირის მიერ დადებული ყველა ხელშეკრულების ან მოლაპარაკებების პროცესში არსებული და სამომავლოდ გაფორმებული ხელშეკრულებების უპირობოდ ცნობასა და მიერთებას. ზემოთჩამოთვლილი ძირითადი მოთხოვნებია, რომელთა დაკმაყოფილებაც აუცილებელი იყო „Acquis“ შემთხვევაში. ასევე, „Acquis-ის“ არსებითი შემადგენელი ნაწილია მართლმსაჯულების სფეროში მიღებული წინადადებების და რეზოლუციების დანერგვა, უფრო კონკრეტულად კი მართლმსაჯულების სფეროში თანამშრომლობა გულისხმობდა წევრობის მსურველი ქვეყნის მიერ შენგენის ხელშეკრულებით გათვალისწინებული მოთხოვნების დაკმაყოფილებას, შენგენის ყველა კონვენციასა და პროტოკოლთან მიერთებას.³⁰

შესაბამისად, ევროკომისიის დოკუმენტების მიხედვით, „Aquis“³¹ კრიტერიუმის დასაკმაყოფილებლად „ევროკავშირის ფორმირების შესახებ“ ხელშეკრულების თითოეული მუხლის გარშემო იწყება მსჯელობა, რამდენად დანერგილია აღნიშნული მუხლით გათვალისწინებული სტანდარტები განვერიანების მსურველ ქვეყანაში. მოწმდება ისეთი სფეროების გამართული ფუნქციონირება, როგორებიცაა საჯარო ადმინისტრირება, მართლმსაჯულება, კორუფცია, ბავშვთა უფლებები, ტრეფიკინგი, გენდერული თანასწორობა, უმცირესობების უფლებები და ა.შ., ჩამონათვალი ფართოა და მოიცავს ადამიანის ფუნდამენტურ უფლებებსა და ღირებულებებს.

სასამართლოს ადმინისტრირებას შეეხება „ევროკავშირის ფორმირების შესახებ“ ხელშეკრულების მეხუთე თავი, რომელიც არის საფუძველი შემომდგეს, თუ რამდენად ასრულებს ქვეყანა ამ ვალდებულებას.³² აღნიშნულის შესაბამისად, განსაკუთრებით საყურადღებოა, რომ ევროკავშირთან გაფორმებული ასოცირების ხელშეკრულების დებულებების შესრულება და მის საფუძველზე მომზადებული შესაბამისი ანგარიშები მიიღება მხედველობაში განვერიანების კრიტერიუმის დაკმაყოფილებისათვის. ასე მაგალითად, ასოცირების ხელშეკრულება გაფორმდა 1998 წელს კვიპროსთან, პოლონეთთან, ესტონეთთან, ჩეხეთთან და სლოვენიათთან, ხოლო 2000 წელს ლიეტუვასთან, ლატვიასთან, მალტასთან, რუმინეთთან, სლოვაკეთსა და ბულგარეთთან. ყველა კანდიდატ ქვეყანასთან ასოცირების ხელშეკრულების შესრულების, ისევე, როგორც „Acquis“ კრიტერიუმების დანერგვის თაობაზე ცალკე ანგარიში მომზადდა, რომელიც ასევე მოიცავს ევროკავშირის მიერ დახარჯულ თანხას თითოეულ ამ ქვეყანაში პროგრამების განსახორციელებლად, რაც საბოლოოდ წევრობის მსურველ ქვეყანას ეხმარება განვერიანებისთვის.³³ ამასთან, ევროკავშირი თავად დაეხმარა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებს მხარდაჭერის პროგრამების სახით,³⁴ რომ განვერიანების მსურველ ქვეყნებს განეხორციელებინათ ასოცირების ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულებები და დაენერგათ ევროპული სტანდარტები.

²⁹ Historical Archives of the European Union folder GJLA-172, EU Commission, Enlargement team “The Acquis of the union” 12 November 1997 Annex 1.

³⁰ Historical Archives of the European Union folder GJLA-172, EU Commission, Enlargement team “The Acquis of the union” 12 November 1997 Annex 1.

³¹ Historical Archives of the European Union folder GJLA – 172, 12.02.1995 D(96)3638, Note for the attention of Mr. Spike Brouwer, director DG1AB.

³² Historical Archives of the European Union folder GJLA – 172, 12.02.1995 D(96)3638, Note for the attention of Mr. Spike Brouwer, director DG1AB; Historical Archives of the European Union folder GJLA – 171, Questionnaire information requested for the preparation of the opinion on the application on the membership.

³³ Historical Archives of the European Union folder GJLA – 193-194, EU commission, 9 June 2001, Draft - Implications of enlargement for neighboring countries; Enlargement of the European Union Allan F. Tatham, chapter 5, 2009.

³⁴ The PHARE Programme and the enlargement of the European Union, https://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33_a1_en.htm (უკანასკნელად ნანახია 20.11.2021).

ამავდროულად, ევროკავშირი იზიარებს ევროპის საბჭოს მიერ დადგენილ სტანდარტებს დემოკრატიული ინსტიტუტების მშენებლობის, ადამიანის უფლებების და სასამართლოს ადმინისტრირების თაობაზე. ევროკავშირის პოზიცია გახლდათ ძალიან მყარი მისი წევრობის მსურველი ქვეყნის მიმართ, რომ ქვეყანას უნდა დაეკმაყოფილებინა ადამიანის უფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციით გათვალისწინებული სტანდარტები, სრულად გაეთვალისწინებინა ევროპის საბჭოს არსებული ყველა ხელშეკრულება, კონვენცია და პროტოკოლი.³⁵ „Acquis“ გახლდათ განგრძნობადი ხასიათის, რაც გულისხმობს, რომ მიუხედავად იმისა, თუ როდის იქნა ის მიღებული, ხელშეკრულებების, ადამიანის უფლებების პრინციპების და სტანდარტების დაცვა წევრობის პერიოდისათვის იქნება მხედველობაში მიღებული. მაგალითად, დღეს წევრობის მსურველ ქვეყანაში არსებული მდგომარეობა ადამიანის უფლებების, დემოკრატიის და მართლმსაჯულების ადმინისტრირების მიმართულებით შეფასდება ამჟამად არსებული სტანდარტების მიხედვით.³⁶

გარდა ამისა, წევრობის მსურველ ქვეყანასთან მზადდება ე. წ. სტრატეგიის დღის წესრიგი, რომელის პირობების შესრულება გახლავთ მთავარი, რომ ქვეყანამ მოიპოვოს უფლება, წარადგინოს განაცხადი განწევრიანების თაობაზე. მაგალითად, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების შემთხვევაში მსგავსი გახლდათ „დღის წესრიგი 2000“,³⁷ რომლითაც განისაზღვრა ის ძირითადი მიმართულებები, რომლებიც ქვეყნებს უნდა დაეკმაყოფილებინათ

წევრობისთვის. ევროკომისიის დასკვნა, რომ წარმატებით შესრულდა დღის წესრიგი, გახდა განწევრიანების თაობაზე განაცხადის შემდეგ ეტაპზე გადაყვანის საფუძველი.³⁸ მოცემულ შეთანხმებაში დღის წესრიგით განსაზღვრული ვალდებულებები და შემდეგ კომისიის ანგარიში მისი პირობების შესრულების თაობაზე, წარმოადგენს წინაპირობას, „გაიხსნას“ ქვეყნის მიმართ წევრობის ეტაპი და მომზადდეს ქვეყანა გასაწევრიანებლად. ცხადია, ამისთვის კვლავ საჭირო იყო ევროკომისიის დასკვნა, რომელიც წარედგინება ევროპულ საბჭოს და მისი მონონებისა და კავშირის წევრი სახელმწიფოების თანხმობის შემდეგ ხდება ქვეყანა ევროკავშირის წევრი.³⁹

II. სასამართლოს ადმინისტრირებისთვის განსაზღვრული მოთხოვნები ევროკავშირის სტანდარტების თანახმად

1. არსებული სტანდარტები და სამართლებრივი ჩარჩო

სასამართლოს დამოუკიდებლობა, ევროკავშირის ხელშეკრულების მეორე მუხლის მიხედვით, კანონის უზენაესობის შემადგენელი ნაწილია. იგი დემოკრატიული ინსტიტუტების გამართული ფუნქციონირებისათვის არსებითი და სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია. ევროკომისიის დოკუმენტების მიხედვით, აღნიშნული მუხლი კანონის უზენაესობის ნაწილში მოიცავს სასამართლოს დამოუკიდებლობის თაობაზე მნიშვნელოვანი გარანტიების არსებობას, რაც სისტემის ადმინისტრირებისა და ეფექტიანობის თვალსაზრისით მოცემული იყო კოპენჰაგენის კრიტერიუმებით, როგორც განწევრიანების წინაპირობა.⁴⁰ თუმცა, მუდმივად მსჯელობის სა-

³⁵ Historical Archives of the European Union folder GJLA-172, 12 November 1997 GA/cdv D(97), The Acquis of the union in the context of enlargement; Brussels 5 November 1997 GA/cda D(97), Subject- enlargement – the acquis, Extract from the statement of the president-in-office of the council at the ministerial meeting opening the conferences on the accession of Austria, Sweden and Finland 1 February 1993.

³⁶ Historical Archives of the European Union folder GJLA-172, Brussels 5 November 1997 GA/cda D(97), Subject- enlargement – the Acquis.

³⁷ Agenda 2000 and the accession process to the European Union https://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/36_a3_en.htm (უკანასკნელად ნანახია 20.11.2021).

³⁸ Historical Archives of the European Union folder GJLA – 233, November 27, 1995 CSE (95) 606, Progress report on the pre-accession strategy with the associated countries of central and eastern Europe.

³⁹ The Enlargement of the European Union, Graham Avery & Fraser Cameron, 1998.

⁴⁰ Historical Archives of the European Union folder GJLA – 170, Working Document: enlargement for the assess-

განი გახლდათ, რას მოიცავდა სასამართლოს დამოუკიდებლობის გარანტიები დეტალურად და განვერიანების მსურველ ქვეყნებს შეკითხვები ჰქონდათ ამ მიმართულებით, რა სტანდარტები უნდა იქნეს დაცული განვერიანების მსურველ ქვეყანაში.⁴¹

არქივში დაცული დოკუმენტაციის მიხედვით, სასამართლოს დამოუკიდებლობის შეფასება ხდება გარკვეული პირობების დაკმაყოფილების შემთხვევაში. კერძოდ, რამდენად არის განსაზღვრული კანონმდებლობაში მოსამართლეთა შერჩევა/დანიშვნის სამართლიანი წესები და შემდეგ პრაქტიკაში რამდენად სრულდება ისინი, ერთი სასამართლოდან/კოლეგიიდან მეორეში გადაყვანის ნორმები და დანიშნულების სისტემა არის თუ არა დამსახურებაზე დაფუძნებული. ამასთანავე, მნიშვნელოვანია განისაზღვროს, რამდენად არსებობს მოსამართლეთა საქმიანობაში არასათანადო გავლენის ან ჩარევის საფრთხე. მაგალითად, ადგილი აქვს თუ არა აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების მიერ მოსამართლეების საქმიანობაში ჩარევას, მოცემულია თუ არა საკანონმდებლო დაცვის გარანტიები და დადგენილია თუ არა მისი პრაქტიკაში აღსრულებისთვის სათანადო მექანიზმები.⁴²

არქივში დაცული დოკუმენტების მიხედვით, კოპენჰაგენის კრიტერიუმებით, ქვეყნის გასანვერიანებლად მომდევნო შეფასების საგანი გახლავთ სასამართლოების ეფექტიანობა მათი საქმიანობის პროცესში. კერძოდ, სახელმწიფო უზრუნველყოფს თუ არა სასამართლო სისტემას შესაბამისი (აღმნიანური და ფინანსური) რესურსებით, როგორია მართლმსაჯულების ბიუჯეტი, სასამართლოს დამხმარე პერსონალი თუ არის საკმარისი, შემოთავაზებულია თუ არა ტექნიკური ბაზა, რომ დაკმაყოფილებულ

იქნეს სათანადო შრომის პირობები. კოპენჰაგენის კრიტერიუმების მიხედვით, მნიშვნელოვანია მოსამართლეთა უსაფრთხოების საკითხი და მათი იმუნიტეტის დაცვა კანონმდებლობით განსაზღვრული წესით. ასევე, დოკუმენტის მიხედვით, ყურადღება გამახვილებულია საქმეთა განაწილების წესზე, რამდენად არის ის სამართლიანი და უზრუნველყოფს თუ არა სათანადო გარანტიებს მოსამართლეთა დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის დაცვისათვის. სასამართლო ადმინისტრირების შემადგენელი ნაწილია მოსამართლეთა განგრძობადი განათლების სისტემა, რომელიც გულისხმობს მოსამართლეთა გადამზადებას მოქალაქეთა უფლებების, საერთაშორისო ადამიანის უფლებების და ევროკავშირის სამართალში.⁴³

კოპენჰაგენის კრიტერიუმების მიხედვით, დაცული უნდა იყოს სათანადო ანაზღაურების საკითხი მოსამართლეებისთვის. მოსამართლეებისთვის დამოუკიდებლობის დაცვის მნიშვნელოვანი გარანტიაა ასევე უვადოდ გამწესება. თავის მხრივ, განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა მოსამართლეთა ასოციაციებში განვერიანების, მათი შექმნისა და ჩამოყალიბების უფლებას, ისევე, როგორც დისციპლინისა და ეთიკის საკითხებს, რომლებიც მხოლოდ იმ შემთხვევაში უნდა იქნეს გამოყენებული, თუ მოსამართლე არასათანადოდ იქცევა, რაც ხელს უშლის მისი მოვალეობის სათანადოდ განხორციელებას. შესაბამისად, შეიძლება ითქვას, რომ კოპენჰაგენის კრიტერიუმებით განსაზღვრული რეგულაცია, რომელიც შეეხება სასამართლოს ადმინისტრირებას და დამოუკიდებლობის სტანდარტების დაცვას, მსგავსია იმისა, რასაც ითვალისწინებს ევროპის საბჭოსა და მისი ორგანოს რეკომენდაციები - ევროპელ მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭოს (CCJE) მოსაზრებები და დასკვნები.⁴⁴

ment of the Copenhagen political criteria 20 December 1996 RMG/rt(96).

⁴¹ Dimitry Kochenov Behind the Copenhagen façade. The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law, European Integration online Papers (EIoP) Vol. 8 (2004).

⁴² Historical Archives of the European Union folder GJLA – 170, Working Document: enlargement for the assessment of the Copenhagen political criteria 20 December 1996 RMG/rt(96).

⁴³ Historical Archives of the European Union folder GJLA – 170 Working Document: enlargement for the assessment of the Copenhagen political criteria 20 December 1996 RMG/rt(96).

⁴⁴ დასკვნები დეტალურად იხილეთ ვებგვერდზე: <https://www.coe.int/en/web/ccje/ccje-opinions-and-magna-carta> (უკანასკნელად ნანახია 20.11.2021).

კოპენჰაგენის კრიტერიუმების თანახმად ცალკე თავი ეთმობა ადამიანის უფლებების სფეროში ქვეყანაში არსებულ მდგომარეობას, რა სტანდარტები უნდა იქნეს დაკმაყოფილებული და რომელი ინსტიტუტების გამართული ფუნქციონირება არის გადამწყვეტი კანონის უზენაესობის, ადამიანის უფლებების და უმცირესობის უფლებების დასაცავად. აღნიშნული გარემოების დასადგენად კოპენჰაგენის კრიტერიუმები შეიცავს ფართო ჩამონათვალს და რადგან კვლევის საგანი სასამართლოს ადმინისტრირების ნაწილია, ამიტომ ყურადღება გამახვილდება რამდენიმე მათგანზე, როგორებიცაა უფასო იურიდიული დახმარების სამსახურის გამართული მუშაობა, განსაკუთრებით სისხლის სამართლის საქმეებზე, ისევე როგორც უდანაშაულობის პრეზუმფციის დაცვა და კანონის უკუძალა სასჯელის განსაზღვრის დროს, ომბუდსმენის ინსტიტუტის გამართული ფუნქციონირება, ადმინისტრაციული სახდელეების და პროცედურების დაცვა, სათანადო სანქციების არსებობა ადამიანის უფლებებისა და კანონის უზენაესობის პრინციპების დარღვევის შემთხვევაში.⁴⁵

ევროკომისია, სპეციალური კითხვარის საშუალებით ამოწმებს სასამართლოს მიმართულებით კოპენჰაგენის კრიტერიუმის შესრულების ნაწილს. კერძოდ, კითხვარი შეეხება შემდეგ საკითხებს: კანონით განსაზღვრული კრიტერიუმებით ფასდება სასამართლო, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების შტოების ორგანიზაციული მოწყობა და საპარლამენტო დემოკრატიის გამართული ფუნქციონირება. ამასთან, დემოკრატიის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილი, კოპენჰაგენის კრიტერიუმების მიხედვით, არის მედიის თავისუფლება, უსაფრთხოების სერვისების

სათანადო მუშაობა და საჯარო სამსახურის რეფორმა.⁴⁶

ევროკავშირის არქივში დაცული მასალების მიხედვით, კოპენჰაგენის კრიტერიუმის დანერგვის საკითხებში გადამწყვეტ ანგარს წარადგენს ევროკომისია, კანონის უზენაესობის და მართლმსაჯულების დაცვის დეპარტამენტის საშუალებით. დეპარტამენტი, განევირინების მსურველი ქვეყნების შემთხვევაში თანამშრომლობს მათთან და აფასებს ქვეყანაში არსებულ მდგომარეობას, მოგვიანებით კი წარუდგენს დასკვნას ევროკომისიას. ევროკომისია პოლიტიკური შეფასებების განსაზღვრისას, ემყარება დემოკრატიის და კანონის უზენაესობის პრინციპებსა და ღირებულებებს. დოკუმენტების მიხედვით, მათ შორის არსებითია სასამართლოს დამოუკიდებლობა და გამართული ფუნქციონირება. კითხვარის შევსებისა და სათანადო ინფორმაციის შეგროვების შემდეგ მომდევნო ეტაპია კოპენჰაგენის კრიტერიუმების შესაფასებლად ევროკომისიის წარმომადგენლების ვიზიტი ადგილობრივ ქვეყნებში, რომელთაც განაცხადი გააკეთეს წევრობაზე. ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის 10 კანდიდატ ქვეყანაში მოხდა ერთობლივი ანგარიშის მომზადება, თუმცა ვიზიტები ამ ქვეყნებში განხორციელდა ცალ-ცალკე და შესწავლილ იქნა მათი მდგომარეობა.⁴⁷

მაგალითად, ევროკომისიამ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების შემთხვევაში ევროპის საბჭოს და ესექსის უნივერსიტეტის მკვლევარებთან ერთად მოამზადა ანგარიში ქვეყნებში სასამართლოს დამოუკიდებლობის სტანდარტებთან დაკავშირებით.⁴⁸ ანგარიში აფასებდა დემოკრატიის ეფექტიან მუშაო-

⁴⁵ Historical Archives of the European Union folder GJLA – 170 Working Document: enlargement for the assessment of the Copenhagen political criteria 20 December 1996 RMG/rt(96); Strengthening the Rule of Law in Europe From a Common Concept to Mechanisms of Implementation Werner, 130, 2016.

⁴⁶ Historical Archives of the European Union folder GJLA – 170 Brussels 1 October 1996 LK/D(96).

⁴⁷ Historical Archives of the European Union folder GJLA – 170 Working Document: enlargement for the assessment of the Copenhagen political criteria 20 December 1996 RMG/rt(96).

⁴⁸ Historical Archives of the European Union folder GJLA – 170 25 September 1996 D(96)068 PECO democratization study – the document was prepared on the democracy level at the Central and Eastern Europe countries on the democracy 24 June 1996 Eu commission document, GA cdv D(96).

ბას და სასამართლო სისტემის გამართულ ფუნქციონირებას. ანგარიშის მიხედვით, დეტალურად არის შეფასებული დემოკრატიის მუშაობა, ისევე როგორც ქვეყნის ეკონომიკური მზაობა და მისი შესაძლებლობა ევროკავშირში განვერიანებისთვის. რაც შეეხება კანონის უზენაესობასა და სასამართლოს ფუნქციონირებას, ამ შემთხვევაში ანგარიშში გამოყოფილია, რომ დასახელებული 10 ქვეყნიდან, მაგალითად, ბულგარეთს და სლოვაკეთს სერიოზული პრობლემები გააჩნიათ სასამართლოს დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის მიმართულებით. მიუხედავად იმისა, რომ ამ ქვეყნებმა განახორციელეს გარკვეული სახის სტრუქტურული ცვლილებები ევროკომისიის რეკომენდაციის მიხედვით, გამოწვევები კვლავ რჩება და აღმოფხვრილი არ არის ხარვეზები. შესაბამისად, ანგარიში შეიცავდა ევროკომისიის რეკომენდაციებს, რომ გაეგრძელებინათ ძალისხმევა ქვეყნებს სასამართლოს რეფორმირების თვალსაზრისით. ანგარიში აღწერდა, რომ ევროპის საბჭოს სტანდარტები და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ განსაზღვრული კონვენციებით დაცული ადამიანის უფლებების დაცვისა და სასამართლო სისტემის ეფექტიანი ფუნქციონირება კოპენჰაგენის კრიტერიუმების არსებით ნაწილს წარმოადგენდა. შესაბამისად, ევროკავშირი გამოხატავდა მზაობას დახმარებოდა ქვეყნებს ამ მიმართულებით და აღმოეჩინა ფინანსური მხარდაჭერა პროექტების განხორციელებით, სასამართლო სისტემის ეფექტიანი ფუნქციონირების უზრუნველსაყოფად.⁴⁹

ევროკავშირი, კოპენჰაგენის კრიტერიუმების მიხედვით, ასევე განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ გაკეთებულ შეფასებებს კანონის უზენაესობის დაცვის ნაწილში, მათ შორის იმას, თუ როგორია სასამართლოს ფუნქციონირება. კავშირი შეფასების დროს ეყრდნობა ევროპის საბჭოს, გაეროს, ამერიკის სახელმწიფო

დეპარტამენტის, ეუთოს, საერთაშორისო და ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ მომზადებულ ანგარიშებს ქვეყანაში კანონის უზენაესობის და სასამართლოს სისტემის დამოუკიდებლობისა და ანგარიშვალდებულების თაობაზე.⁵⁰ ანგარიშებში ასევე წარმოდგენილია არასამთავრობო ორგანიზაციათა პოზიცია, რამდენად ეთანხმებოდნენ ისინი არსებულ პროგრესს, რა შეფასებას აკეთებდნენ ამა თუ იმ წევრობის მსურველ ქვეყანაში ადამიანის უფლებების მდგომარეობის, კანონის უზენაესობის და მართლმსაჯულების მდგომარეობის შესახებ.⁵¹

ამავდროულად, დემოკრატიის ხარისხი ქვეყანაში განაპირობებს ასევე ნდობის მაღალ ფაქტორს წევრობის მსურველ ქვეყანასა და ევროკავშირს შორის, რაც გულისხმობს, რომ სახელმწიფო კეთილსინდისიერად შეასრულებს ყველა იმ წინაპირობას, რომლებიც კოპენჰაგენის კრიტერიუმებითაა განსაზღვრული და ამავე დროს მხედველობაში მიიღებს ევროკავშირის ძირითად პრინციპებსა და ღირებულებებს განვერიანების შემდგომ, იმოქმედებს კავშირის საუკეთესო ინტერესების შესაბამისად ამ პრინციპებისა და დემოკრატიული ღირებულებების დაცვის პროცესში.⁵² ამავდროულად, ევროკავშირის ხელშეკრულებით თუ წევრი სახელმწიფო დაარღვევს კავშირის საერთო ღირებულებას კანონის უზენაესობის და ადამიანის უფლებების დაცვის მიმართულებით, მის მიმართ ამოქმედდება სანქციები.⁵³

⁴⁹ Historical Archives of the European Union folder GJLA – 170 25 September 1996 D(96)068 PECO democratization study – the document was prepared on the democracy level at the Central and Eastern Europe countries on the democracy 24 June 1996 Eu commission document, GA cdv D(96).

⁵⁰ Historical Archives of the European Union folder GJLA – 170 12 December 1996, EU commission RMG/rt D (96); The Enlargement of the European Union Cremona, Marise, 106, 2003.

⁵¹ Historical Archives of the European Union folder GJLA – 197 Enlargement Strategy paper; Historical Archives of the European Union folder GJLA – 230, European Union Enlargement: transitional periods.

⁵² The Enlargement of the European Union Cremona, Marise, 65, 2003.

⁵³ Article 7.

2. ევროკავშირში გაწევრიანების კრიტერიუმების იმპლემენტაციის მაგალითები

ევროკავშირის საარქივო მასალებში დაცულია კორესპონდენცია ევროკომისიასა და წევრობის მსურველი სახელმწიფოების პირველ პირებს შორის კოპენჰაგენის კრიტერიუმების თაობაზე განხორციელებული მონიტორინგის ვიზიტებისა და დემოკრატიის ხარისხისა და კანონის უზენაესობის მიმართულებით მომზადებული შეფასების ანგარიშების სახით. საარქივო მასალების მიხედვით, წევრობის მსურველ 10 ქვეყანაში⁵⁴ არსებული დემოკრატიის ხარისხი და სასამართლოს დამოუკიდებლობა ორი მნიშვნელოვანი ფაქტორის მიხედვით ფასდება: დემოკრატიის ფორმალური და არსებითი ბუნება.

ფორმალური დემოკრატია არის წესების და პროცედურების ერთობლიობა, რომლებიც განსაზღვრულია კანონმდებლობით და ზუსტად არის მოცემული ნორმების, როგორც მატერიალური, ასევე პროცედურული ასპექტები. თუმცა ფორმალური დემოკრატია მხოლოდ წესების და რეგულაციების ერთობლიობაა, ხოლო მათი პრაქტიკაში იმპლემენტაცია შესაძლოა სათანადოდ არ იყოს განხორციელებული, რაც მნიშვნელოვნად აკნინებს დემოკრატიული ინსტიტუტების მდგრადობას და კანონის შესაბამისად ფუნქციონირების ვალდებულებებს. დემოკრატიული ინსტიტუტების მუშაობის სიმყარე, თავის მხრივ, უზრუნველყოფს საზოგადოების ჩართულობას დემოკრატიის განხორციელების პროცესში, როდესაც ინდივიდები ახდენენ გავლენას ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაზე და მათი ხმა გადამწყვეტია დემოკრატიული ინსტიტუტების კანონის ფარგლებში მოქმედებისათვის.⁵⁵ მაგალითად, ფორმალური დემოკრატიის ჩამონათვალი განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციის დებულებებით, ისევე, როგორც ევროკავშირის ფუნდამენტური უფლებათა კონვენციით. ესენია: მოქალაქეობა, კანონის უზენაესობა, ძალთა გადანაწილება ხე-

ლისუფლების შტოებს შორის და ბალანსი, ხალხის მიერ არჩეული პარლამენტი და, შესაბამისად, მთავრობა, თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნები, გამოხატვის თავისუფლება, შეკრების თავისუფლება, უმცირესობების უფლებების დაცვა, მოქალაქეების კონტროლი სახელმწიფო უსაფრთხოების საკითხებზე, დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი სასამართლო და ა.შ.

დემოკრატიის არსებითი ბუნება, ანუ არაფორმალური ბუნება, ევროკომისიის შეფასებების მიხედვით, გადამწყვეტია ქვეყანაში დემოკრატიის ხარისხის შესამოწმებლად, რადგან მხოლოდ ფორმალური წესების არსებობა შედეგის მომცემი არ არის, თუ ის არ სრულდება გამჭვირვალედ და კანონით დადგენილი წესით. ევროკომისიის ანგარიში გაწევრიანების მსურველი 10 სახელმწიფოში⁵⁶ არსებული დემოკრატიის ხარისხისა და სასამართლოს ადმინისტრირების მიხედვით აანალიზებს, ამ ქვეყნებში დემოკრატია მხოლოდ ფორმალური იყო თუ არსებითად განხორციელებული.

ევროკავშირის ანგარიშების მიხედვით, წევრობის მსურველი ქვეყნების უმეტესობა გახლდათ პოსტსაბჭოთა წარსულის მქონე ქვეყნები, სადაც დემოკრატიის მხოლოდ ფორმალური გაგება არსებობდა და კანონმდებლობის პრაქტიკაში იმპლემენტაცია არაეფექტიანი იყო.⁵⁷ ევროკავშირისთვის არსებითია დემოკრატიული ღირებულებების დანერგვა ქვეყნის შიდა ინსტიტუტებში, რაც გულისხმობს, რომ წევრობის მსურველმა ქვეყნებმა პროცესები განახორციელონ ევროკავშირის კანონმდებლობის შესაბამისად, სამართლიანი და გამჭვირვალე წესით. კერძოდ, წევრობის მსურველი ქვეყნის სასამართლოს ადმინისტრირება უნდა იძლეოდეს შესაძლებლობას, რომ სასამართლო გადაწყვეტილებები იყოს სამართლიანი და კანონი იქნეს სათანადოდ აღსრულებული. ამასთან, სამართლიანი სასამართლოს უფლება ასევე მოიცავს მოსამართლეთა დანიშვნისა და გადაყვანის სი-

⁵⁴ იხ. სქოლიო 10.

⁵⁵ Historical Archives of the European Union folder GJLA – 170 Democratization in Central and east European countries, 1997, International affairs journal 73, I 1997 59-82, Mary Kaldor and Ivan Vejvoda.

⁵⁶ იხ. სქოლიო 10.

⁵⁷ Historical Archives of the European Union folder GJLA – 170 Democratization in Central and east European countries, 1997, International affairs journal 73, I 1997 59-82, Mary Kaldor and Ivan Vejvoda.

სტემის გამართულ ფუნქციონირებას. ამასთან, სასამართლო სისტემას უნდა ჰქონოდა შესაბამისი უნარ-ჩვევები, რომ ევროკავშირის სამართალი დაენერგა ადგილობრივ გადაწყვეტილებებში, ამიტომ მოსამართლეთა გადამზადების პროგრამებს ევროკავშირისთვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა გააჩნდა. შესაბამისად, ყველა კანდიდატ ქვეყანას მოეთხოვებოდა, შეესრულებინა აღნიშნული რეფორმები და ამისათვის განისაზღვრა შესაბამისი ვადები. მოცემული ვალდებულებების შესრულება და შესაბამისი დადებითი შეფასების მიღება წარმოადგენდა წევრობის მსურველი ქვეყნისთვის წინარე პირობას, რომ დაეწყო მოლაპარაკებები განვითარების პროცედურების თაობაზე და მისი თანმდევი დღის წესრიგით განსაზღვრული ახალი რეგულაციები დაენერგა ქვეყნის შიდა ინსტიტუტებში.⁵⁸

გარდა ევროკომისიისთვის მომზადებული ანგარიშისა, რომელიც მომზადდა თითოეულ ქვეყანაში ვიზიტის შედეგად დემოკრატიის ხარისხისა და სასამართლოს დამოუკიდებლობის საკითხებზე, კომისიას უნდა გადაემოწმებინა ინფორმაცია, რამდენად სრულდებოდა ევროკავშირის რეკომენდაციები წევრობის მსურველი ქვეყნების მიერ.⁵⁹ შესაბამისად, 1997 წლის ანგარიშების მიხედვით, შეფასებები მომზადდა პოლონეთში, უნგრეთში, რუმინეთში, სლოვაკეთში, ლატვიაში, ესტონეთში, ლიტვაში, ჩეხეთში, სლოვენიაში და ბულგარეთში.⁶⁰ ანგარიშების მიხედვით იკვეთება, რომ დასახელებულ ქვეყნებს წევრობის განაცხადის პერიოდისათვის გააჩნდათ სერიოზული პრობლემები სასამართლოს ადმინისტრირების მიმართულებით, ასევე კორუფციის აღმოფხვრის საკითხებში, რომელიც გავრცელებული შემთხვევა იყო განსაკუთრებით პოსტსაბჭოთა კავშირის ქვეყნებში.⁶¹

მაგალითად, პოლონეთში მთავარი პრობლემა, ანგარიშის მიხედვით, იყო საქმეთა გადატვირთულობა, დღის წესრიგში იდგა მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის და კომპეტენციის საკითხები. მსგავსი საკითხები პრობლემას წარმოადგენდა ჩეხეთშიც. თუმცა ესტონეთში სასამართლოს ადმინისტრირების მიმართულებით ხარვეზი საქმეთა ნაკადის ეფექტიან მართვას უკავშირდებოდა. ლიეტუვასა და ლატვიას, მსგავსად ესტონეთისა, საქმეთა გადატვირთულობასთან უწევდათ გამკლავება და ასევე საჭიროებდნენ მოსამართლეთა გადამზადებას მათი კვალიფიკაციის ამაღლების მიზნით. სლოვენიაშიც მსგავს პრობლემას იწვევდა საქმეთა გადატვირთულობა და საქმეთა ნაკადის მართვაში ხარვეზები, რაც სასამართლოს არაეფექტურ ადმინისტრირებაზე უთითებდა. აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული შეფასებები ემყარებოდა როგორც ევროკომისიის სპეციალური წარმომადგენლების შეფასებებს, ასევე ამერიკის სახელმწიფო დეპარტამენტის ანგარიშებს ადამიანის უფლებების მდგომარეობის შესახებ, არასამთავრობო ორგანიზაცია “Human Rights Watch-ს”, გაეროსა და ეუთოს წყაროებს.⁶²

დამატებით, სასამართლოს ადმინისტრირების და მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის მიმართულებით საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციები იზიარებდნენ კომისიის შეფასებებს, რომ კვლავ საჭირო გახლდათ დამატებითი ნაბიჯები ამ მიმართულებით. ანგარიშები წარმოადგენდა ეუთოს, ფონდი ღია საზოგადოების, ევროსაბჭოს, საერთაშორისო გამჭვირვალობისა და ა.შ. მოსაზრებებს. არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციების ანგარიშების მიხედვით, ბულგარეთი განიცდიდა პრობლემებს მართლმსაჯულების რეფორმირების თვალსაზრისით, დამოუკიდებლობის ნაკლებობა, არასაკმარისი დაფინანსება, კორუფცია - აღნიშნული საკითხები იდგა დღის წესრიგში. ჩეხეთში მთავარ პრობლემას წარმოადგენდა საკანონმდებლო ბაზა სასამართლოს

⁵⁸ Agenda 2000 for a stronger and wider Europe Brussels 15.07.1997, COM(97) 2000 final, Vol I; Agenda 2000 The Challenge of Enlargement Brussels, 15.07.1997 COM(97) 2000 final, Vol II.

⁵⁹ Historical Archives of the European Union folder GJLA – 170 24 June 1996 Eu commission document, GA cdv D(96).

⁶⁰ Historical Archives of the European Union folder GJLA – 170 Country specific documents: 17 February 1997

⁶¹ The Enlargement of the European Union, Graham Avery & Fraser Cameron, 1998.

⁶² Historical Archives of the European Union folder GJLA – 170 12 December 1996, EU Commission, 12 November 1997 GA/cdv D(97).

ორგანიზებისა და მართვის მიმართულებით. ესტონეთში, ლიეტუვასა და ლატვიაში საქმეთა გადატვირთულობა, დამოუკიდებლობა და გადამწყვეტილებების ხარისხი წარმოადგენდა ძირითად პრობლემას. უნგრეთსა და პოლონეთში კვლავ გადატვირთულობის პრობლემას, არასაკმარისი ფინანსების არსებობასა და მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის მიმართულებით არსებულ გამოწვევებს აღნიშნავდნენ. სლოვაკეთი გამოირჩეოდა ანგარიშვალდებულების და გამჭვირვალობის საკითხების სიმწვავეთ. თუმცა ჩამოთვლილ სუსტ მხარეებთან ერთად ანგარიშებში გამოყოფილი იყო ძლიერ მხარეები და მართლმსაჯულების მიმართულებით განხორციელებული რეფორმები. შესაბამისად, არასამთავრობო ორგანიზაციათა საბოლოო შეფასება კოპენჰაგენის კრიტერიუმების განხორციელებასთან დაკავშირებით იყო პოზიტიური და ისინი, სასამართლოს სფეროში განხორციელებული რეფორმების ტემპიდან გამომდინარე, რეკომენდაციას უწევდნენ კანდიდატ ქვეყნებს გასაწევრიანებლად.⁶³

რაც შეეხება “Acquis” კრიტერიუმებს, მისი დანერგვა ევროკავშირის წევრობის მსურველ სახელმწიფოებში ნაწილობრივ განხორციელდა. მაგალითად, უნგრეთში პროგრესი იქნა მიღწეული სასამართლოს დამოუკიდებლობის მიმართულებით განხორციელებული რეფორმების მიხედვით. მსგავსად უნგრეთისა, პოლონეთმაც ჩაატარა ნაწილობრივ წარმატებული რეფორმები, რუმინეთში ადგილი ჰქონდა სასამართლო რეფორმის დროში შეფერხებას და გადაიდო მისი განხორციელება. დემოკრატიის ხარისხით ბულგარეთი და სლოვაკეთი არ გამოირჩეოდნენ და ანგარიშები მიუთითებდნენ, რომ, ამ მხრივ, ჯერ კიდევ ბევრი იყო გასაკეთებელი. ლიეტუვაში ადამიანის უფლებების დაცვის მხრივ დამაკმაყოფილებელი მდგომარეობა იყო, ჩეხეთში რეფორმირების ნაწილში პროგრესი იქნა მიღწეული. საბოლოოდ კომისიამ კანდიდატ ქვეყნებში მიღწეული პროგრესი შეაფასა, როგორც საშუალო კატეგორიის პროგრესი და მიიჩნია, რომ დასახელებულ ქვეყნებ-

ში უნდა გაგრძელებულიყო რეფორმების განხორციელება.⁶⁴

ანგარიშებში ასევე მოცემული იყო ინფორმაცია კორუფციის აღმოფხვრის საკითხებზე. ევროკავშირის წევრობის მსურველ ქვეყნებში ამ მიმართულებით ხარვეზები კვლავ აქტუალური გახლდათ. უფრო კონკრეტულად, ჩეხეთში, მართალია, არ არსებობდა მტკიცებულება სისტემური კორუფციის მიმართულებით, თუმცა იყო საჯარო მოხელეების მიერ ქრთამის აღების შემთხვევები. მაღალი თანამდებობის პირები იმავდროულად ფლობდნენ წილებს კერძო კომპანიებში და წარმოადგენდნენ მათ. საინტერესო გახლდათ, რომ კომისიის მიერ ჩატარებული მოკვლევის შედეგად გამოიკვეთა, რომ მაღალი თანამდებობის პირები ამაში პრობლემას ვერ ხედავდნენ და ისინი სერიოზულად არ განიხილავდნენ მსგავსი კანონდამრღვევი პირების დასჯის საკითხს. აღნიშნული, ცალსახად იყო ინტერესთა კონფლიქტის გამოკვეთილი ნიშანი და დემოკრატიული მმართველობის ფორმისა და კანონის უზენაესობის დამკვიდრებისათვის მიუღებელი იყო. სლოვაკეთის შემთხვევაში ანგარიში არ იყო პოზიტიური, საჯარო სამსახურის ადმინისტრირება წარმოადგენდა მნიშვნელოვან პრობლემას. პოლონეთში ადგილი ჰქონდა კორუფციულ გარიგებებს, თუმცა, შეფასებების მიხედვით, მართალია საჯარო სამსახურის ადმინისტრირება დამაკმაყოფილებელი იყო, თუმცა ძალიან შენელებული ტემპით მიმდინარეობდა. კორუფციის მიმართულებით მსგავსი მდგომარეობა იყო უნგრეთშიც, სადაც რამდენიმე სკანდალური საქმე იქნა გამოვლენილი კერძო სექტორი პრივატიზაციის ნაწილში. ლიეტუვაში, ლატვიაში და ესტონეთში, მიუხედავად იმისა, რომ არ არსებობდა კორუფციის აშკარა მტკიცებულებები, ის საკმაოდ გავრცელებული იყო საჯარო სამსახურში. მსგავსად, რუმინეთში წერილმანი კორუფცია წარმოადგენდა ცხოვრების წესს. იმავე ინფორმაციას გვანვდიდა ანგარიში ბულგარეთშიც და დამა-

⁶³ Historical Archives of the European Union folder GJLA – 197 25 September DG ELARG/EL D(2001) 110642.

⁶⁴ Historical Archives of the European Union folder GJLA – 178-180 1 October 1997 (03.10) 11049/97, 30 September 1997.

ტებით ასახელებდა სერიოზული კორუფციული გარიგების რამდენიმე შემთხვევას.⁶⁵

მოგვიანებით ევროკომისიამ ჩათვალა, რომ მისი რეკომენდაციები გათვალისწინებულ იქნა სახელმწიფოების მიერ და 2001 წლის ანგარიშებით დადებითად შეაფასა განწევრიანების მსურველ ქვეყნებში დემოკრატიისა და სასამართლოს დამოუკიდებლობის და ადმინისტრირების ხარისხი. ანგარიშების მიხედვით, ბულგარეთი აკმაყოფილებდა კანონის უზენაესობის და დემოკრატიული ინსტიტუტების მშენებლობის მოთხოვნებს, თუმცა კვლავ რჩებოდა ხარვეზები სასამართლოს ადმინისტრირებისა და დამოუკიდებლობის საკითხებში. მის მსგავსად ჩეხეთში სასამართლოების ეფექტიანი მმართველობა კვლავ პრობლემას წარმოადგენდა. ესტონეთი, ლიეტუვა და ლატვია ძირითადად აკმაყოფილებდნენ მოთხოვნებს და სასამართლო სისტემის ფუნქციონირება დადებითად იყო შეფასებული, თუმცა საინფორმაციო ტექნოლოგიების დანერგვა მთავარ გამოწვევას წარმოადგენდა. ამასთან, გაცემულ იქნა რეკომენდაცია, რომ ქვეყანას გაეგრძელებინა მოსამართლეთა კვალიფიკაციის ასამაღლებელი კურსების დანერგვა. ასევე, სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების მიმართულებით ლატვიას გააჩნდა პრობლემები; ლიეტუვაში სასამართლოების ფუნქციონირების თაობაზე კანონი არ იქნა მიღებული. ამ მხრივ უნგრეთსა და პოლონეთში პოზიტიური სურათი იყო აღწერილი, სადაც სასამართლოების ეფექტიანობა უმეტესად გაუმჯობესებული იყო, თუმცა სლოვენიაში, მაგალითად, საქმეთა გადატვირთულობა იყო უმეტესად პრობლემა. საგრძნობი იყო პროგრესის ნაკლებობა რუმინეთში, სადაც სტრატეგიული რეფორმებისა და ადმინისტრირების გაუმჯობესების თვალსაზრისით, აუცილებელი გახლდათ სამომავლო გარანტიები მართლმსაჯულების დამოუკიდებლობის მიმართულებით.⁶⁶

⁶⁵ Historical Archives of the European Union folder GJLA – 178-180 1 October 1997 (03.10) 11049/97, 30 September 1997.

⁶⁶ Historical Archives of the European Union folder GJLA – 197 EU commission, Brussels 9 October 2000; DG/D(2000).

ევროკავშირში განწევრიანების საკითხის განხილვისას მნიშვნელოვანი ფაქტორია თავად ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკა და კავშირის მზაობა, მიიღოს ახალი წევრები, ანუ პოლიტიკური დიალოგის ფორმატში გაიმართოს მოლაპარაკებები განწევრიანების მსურველ ქვეყანასთან. ამავდროულად, განწევრიანების საფუძვლები - კოპენჰაგენის კრიტერიუმები - შემდეგნაირად იწოდება სხვადასხვა დოკუმენტში: „კოპენჰაგენის პოლიტიკური კრიტერიუმები“.⁶⁷ აქედან გამომდინარე, აშკარაა, რომ ევროკავშირის გაფართოების მნიშვნელოვანი ნაწილია პოლიტიკური დიალოგის წარმოება განწევრიანების მსურველ ქვეყანასთან, რადგან, გარდა სამართლებრივი საფუძვლების დაკმაყოფილებისა, რაც „კოპენჰაგენის კრიტერიუმების“ მიხედვით სავალდებულოა, პოლიტიკური დიალოგი მნიშვნელოვანი ფაქტორია წევრობის მიზნებისთვის.⁶⁸

როდესაც საუბარია ევროკავშირის გაფართოების პოლიტიკაზე, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ნაწილში მიღებული გადაწყვეტილება მოწმობს, რომ პოლიტიკურმა ფაქტორებმა მნიშვნელოვანი როლი შეასრულეს. კერძოდ, ამ პერიოდისთვის ევროკავშირის გაფართოება ნიშნავდა, რომ მის წევრ ქვეყნებს აეცილებინათ ევროპის ტერიტორიული დაყოფა მოსაზღვრე ქვეყნებთან და ერთიანი პოლიტიკა ეწარმოებინათ როგორც უსაფრთხოების, ასევე საზღვრის კონტროლის ნაწილში.⁶⁹ პოლიტიკური დიალოგის თანამშრომლობის ფორმატში ევროკავშირი დაეხმარა ქვეყნებს, გაეუმჯობესებინათ მდგომარეობა კოპენჰაგენის პოლიტიკური კრიტერიუმების მიხედვით ადმინისტრაციის უფლებების, დემოკრატიის, კა-

⁶⁷ Kochenov Dimitry, EU Enlargement and the Failure of Conditionality : Pre-Accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law, Wolters Kluwer Law International, 2008.

⁶⁸ Historical Archives of the European Union folder GJLA – 163 Report by the commission to the European council Edinburg 11-12 December 1992 Towards a new partnership with central and eastern Europe.

⁶⁹ Historical Archives of the European Union folder GJLA – 178-180 speech Christopher Patten CH, Member of the EU commission Doctor Javier Solana EU High Representative for the Common Foreign and Security policy.

ნონის უზენაესობის და სასამართლოს ადმინისტრირების მიმართულებით, თუმცა გადაწყვეტილება პოლიტიკურ ფორმატში იქნა მიღებული.⁷⁰

მიუხედავად ქვეყნებში განხორციელებული რეფორმებისა, ევროკომისიის მიერ მოცემული ანგარიშები, ნათლად წარმოაჩენს, რომ სასამართლოს დამოუკიდებლობის და ადმინისტრირების მიმართულებით არსებული პრობლემების პარალელურად ქვეყნებმა პოზიტიური შეფასებას მიიღეს. ანგარიშები, რომელიც წარმოადგენდა შედეგებს რამდენიმე წლიანი სხვაობით, ქვეყნებმა ნაკლებად პოზიტიური სურათიდან ძალიან პოზიტიური შეფასებისკენ გადაინაცვლეს. გარდა ამისა, კოპენჰაგენის მიმოხილული კრიტერიუმები ძალიან ზოგადი ხასიათისაა და, ცხადია, რთული იქნებოდა ქვეყნებში რეალურად დემოკრატიის ხარისხისა და სასამართლოს ადმინისტრირების მიმართულებით ეფექტურობის შეფასება.⁷¹ იმას, რომ თავის დროზე შეფასება და თავად განვერიანების კრიტერიუმებიც ძალიან ზოგადი ხასიათის იყო, ადასტურებს, მაგალითად, პოლონეთსა და უნგრეთში დღევანდელი ხარვეზები სასამართლოს დამოუკიდებლობის მიმართულებით. აღნიშნული ქვეყნები დღესაც არ ასრულებენ მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების თანამდებობიდან უკანონოდ გათავისუფლებისა და საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეების პროცედურული ნორმების დარღვევით შერჩევის თაობაზე.⁷²

აქედან გამომდინარე, კოპენჰაგენის კრიტერიუმები “Acquis” კრიტერიუმთან ერთად ძალიან ზოგადია და ქვეყანას გაუჭირდება მიიღოს პოზიტიური შეფასება, თუ ის ევროკავშირთან არ აწარმოებს პოლიტიკურ დიალოგს, რომ მისი წევრობა იქნება რეგიონში უსაფრთხოებისა და სტაბილურობის გარანტია, როგორც ეს ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების შემთხვევაში მოხდა.⁷³

დასკვნა

სტატიაში მოცემულმა ინფორმაციამ ევროკავშირში განვერიანების თაობაზე ნათლად გამოაჩინა, რომ კოპენჰაგენის კრიტერიუმები ძალიან ზოგადია და რთულია, მის მიხედვით განისაზღვროს ქვეყნის მზაობა, გახდეს ევროპის ერთიანი ოჯახის წევრი. თუმცა მიუხედავად მისი ზოგადი ხასიათისა, პოლიტიკური დიალოგის ფორმატში წარმართულ მოლაპარაკებებს წარმატების მეტი შესაძლებლობა აქვს, ვიდრე ფორმალურ მიდგომას კრიტერიუმების მშრალად შესწავლის თაობაზე. ქვეყნებმა, რომელთაც სურთ გახდნენ ევროკავშირის წევრები, სასურველია, პოლიტიკური დიალოგის ფორმატში აწარმოონ მოლაპარაკებები წევრ ქვეყნებთან, გამოიყენონ ევროპული საბჭოს ფორმატი და მიიღონ ინფორმაცია ევროკავშირის სამომავლო სამეზობლო პოლიტიკის გაფართოებისა და მათი პერსპექტივის თაობაზე. თუმცა, აქვე აღსანიშნავია, რომ მხოლოდ პოლიტიკური დიალოგი არ არის საკმარისი და უპირველესად საჭიროა ქვეყნებმა შეძლონ და დააკმაყოფილონ განვერიანების კრიტერიუმები, რომელთა სამართლებრივი საფუძვლები მოცემულია ევროკავშირის ხელშეკრულების მიხედვით.

⁷⁰ Historical Archives of the European Union folder GJLA – 178-180 9 July 2002 Point “Wider Europe The Enlargement of the European Union Cremona, Marise, 47, 2003.

⁷¹ Kochenov Dimitry, EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-Accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law, Wolters Kluwer Law International, 2008; Dimitry Kochenov Behind the Copenhagen façade. The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law, European Integration online Papers (EIoP) Vol. 8 (2004).

⁷² Protecting EU Values - Reserve Solange and the Rule of Law Framework, Armin von Bogdandy Carlino Antpöhler

Michael Ioannidis, MPIL RESEARCH PAPER SERIES No. 2016-04.

⁷³ Historical Archives of the European Union folder GJLA – 178- 180 9 July 2002 Point “Wider Europe”; The Enlargement of the European Union Cremona, Marise, 47, 2003.

სამართლებრივ საფუძვლებთან დაკავშირებით, პირველ რიგში, მხედველობაში უნდა მივიღოთ ქვეყნის გეოგრაფიული მდებარეობა, წარმოადგენს თუ არა ქვეყანა ევროკავშირის ტერიტორიულად მოსაზღვრე ქვეყანას. მიიჩნევა, რომ ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნები ავტომატურად განიხილება ევროკავშირის წევრი ქვეყნების კანდიდატთა რიცხვში. სწორედ ამის შემდეგ იწყება მსჯელობა ისეთი სამართლებრივი საფუძვლების თაობაზე, როგორებიცაა დემოკრატიული ინსტიტუტების მშენებლობა და კანონის უზენაესობა, სადაც, პირველ რიგში, მოიაზრება სასამართლოს ადმინისტრირების საფუძვლების შესაბამისი შესწავლა და მსგავსად გეოგრაფიული კრიტერიუმისა, აქაც ევროპის საბჭოს და კონკრეტულად ევროპულ მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭოს (CCJE), ისევე როგორც ევროპის საბჭოს სხვა ორგანოების რეკომენდაციები მიიღება მხედველობაში. აქვე აღსანიშნავია, რომ სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციის რეკომენდაციებს სასამართლოს ადმინისტრირების თაობაზე მნიშვნელოვანი როლი აქვთ, რომ დადგინდეს, სათანადოდ მოხდა თუ არა ქვეყანაში კოპენჰაგენის კრიტერიუმების დანერგვა. მეორე მხრივ, მნიშვნელოვანია, არსებითად მოხდა თუ არა საკანონმდებლო ცვლილებების პრაქტიკაში განხორციელება, დაწერგილი და შესრულებულია თუ არა დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და სასამართლოს დამოუკიდებლობის საკითხებთან დაკავშირებული პროცედურული ნორმები.

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების მაგალითმა ნათლად აჩვენა, რომ ისინი არ იყვნენ მზად ევროკავშირში განვერიანებისათვის, განსაკუთრებით იმედის მომცემი არ იყო სასამართლოს ადმინისტრირების მიმართულებით არსებული მდგომარეობა, თუმცა, რომ არა იმ პერიოდისთვის ევროკავშირის არსებული პოლიტიკური მდგომარეობა, თავად ევროკავშირის მზაობა და სურვილი შემოერთებინა ისინი წევრებად, ალბათ ისინიც გაიზიარებდნენ ბალკანეთის ქვეყნების ბედს. ბალკანეთის ქვეყნებმა წარადგინეს განაცხადი წევრობაზე და ჯერ კიდევ ელოდებიან მათი საკითხის განხილვას, რომელიც სავარაუდოდ კიდევ გადაინევს, რადგან რეგიონში რუსეთის პოლიტიკური ფაქტორი აქტუალურ როლს თამაშობს და ქვეყნების ტერიტორიული კონფლიქტის გადანეწყვას ამ ეტაპზე არ აქვს პერსპექტივა. საქართველოსთვის მნიშვნელოვანია, რომ დააკმაყოფილოს სტატიაში მოყვანილი ყველა კრიტერიუმი, მათ შორის დაანახოს ევროკავშირს, რომ განხორციელებულია სათანადო საკანონმდებლო ცვლილებები და ისინი დაწერგილია პრაქტიკაში. ამის პარალელურად, გადამწყვეტი იქნება ქვეყნის შესაძლებლობა, აწარმოოს პოლიტიკური დიალოგი ევროკავშირთან განვერიანების თაობაზე, შემუშავდეს კონფლიქტების მოგვარების გზები, იყოს თავად ევროკავშირის მზაობა, რომ შემოიერთოს ქვეყანა და გადაიხედოს მისი სამეზობლო პოლიტიკის ნაწილი.