

ლია საზოგადოების ფონდი

თბილისი, 2022 წლის ნოემბერი

საქართველოს სასამართლო სისტემის ნაკლოვანი რეფორმები და სისტემური ცვლილებების საჭიროება

პოლიტიკის დოკუმენტი

ავტორი:

ანა პაპუაშვილი*

კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის სახელით

შესავალი

მართალია, ბოლო ათწლეულის განმავლობაში საქართველოს სასამართლო სისტემაში რეფორმები რამდენიმე ტალღად გატარდა, მაგრამ სასამართლო ინსტიტუტები მაინც რჩება შიდა და გარე გავლენების ქვეშ. არასაკმარისი გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულების სიმცირე საფრთხეს უქმნის მოსამართლის დამოუკიდებლობას და ზიანს აყენებს რეალურ თვითმმართველობას. თუმცა, ეს არ ნიშნავს, რომ ამ პერიოდში გატარებული რეფორმები ამაო ან სრულიად უშედეგო იყო. საკანონმდებლო ცვლილებებმა გარკვეული დადებითი შედეგებიც გამოიღო, მაგრამ მათ არ ჰქონიათ სისტემური ხასიათი და სასამართლოს შიგნით არსებული კონკრეტული კონტექსტიც არ იყო გათვალისწინებული. კვლავაც მოუგვარებელია სასამართლოების ფუნდამენტური პრობლემები, კერძოდ, შიდა კორპორატივიზმი და გარე გავლენებისა და პოლიტიკების საფრთხეები. ჩამოთვლილი გამოწვევების გადასაჭრელად კონკრეტული ზომებია გასატარებელი, ვინაიდან რეფორმის არც ერთი ტალღა არ მიემართებოდა მათ. კერძოდ, სამომავლო რეფორმის სტრატეგიები ფოკუსირებული უნდა იყოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს საფუძვლიან რეფორმირებაზე, მისი ძალაუფლების შესუსტებაზე, ცალკეული მოსამართლეების გაძლიერებაზე და სასამართლოს ანგარიშვალდებულების გაზრდაზე.

ევროკავშირსა და საქართველოს შორის შეთანხმებული ასოცირების 2017-2020 წლების დღის წესრიგში ინსტიტუციური განვითარებისა და კარგი მმართველობის სფეროს ერთ-ერთ საკვანძო პრიორიტეტად საქართველოს სასამართლო სისტემის რეფორმირება განისაზღვრა.¹ კერძოდ, ასოცირების დღის წესრიგის მიხედვით, ძირითად რეფორმებს უნდა უზრუნველყვით მოსამართლეთა სრული დამოუკიდებლობა და გაძლიერებინათ სასამართლოს ანგარიშვალდებულება, ეფექტიანობა,



დოკუმენტი მომზადებულია „ლია საზოგადოების ფონდის“ შიდა პროექტის „ევროკავშირი-საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების მონიტორინგი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების კოალიციის მიერ“. ტექსტისა და კომენტარების ავტორის მიერ გამოხატული შეხედულებები, მოსაზრებები და განცხადებები მხოლოდ მას ეკუთვნის და არ გამოხატავს ფონდის მოსაზრებას. შესაბამისად, ფონდი მასალის შინაარსზე პასუხს არ აგებს.

*ანა პაპუაშვილი 2020 წლის დეკემბერში სოციალური სამართლიანობის ცენტრის (ყოფილი ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC)) წევრი გახდა. მისი პასუხისმგებლობის ძირითადი სფეროა ადამიანის უფლებათა მდგომარეობისა და საქართველოს სასამართლოს სისტემის შესწავლა და გაანალიზება. ამას გარდა, ანას პასუხისმგებლობის სფეროში შედის სასამართლო სისტემის ინსტიტუციური მონყობასთან, მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობასთან და ადამიანის უფლებათა სხვა საკითხებთან დაკავშირებული შესაბამისი საერთაშორისო სტანდარტებისა და საუკეთესო პრაქტიკების კვლევა და ანალიზი. ცენტრში მუშაობის დანეყბამდე ანა პაპუაშვილი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფროსი იურიდიული მრჩეველი იყო.

მიუკერძოებლობა, სამართლიანობა და პროფესიონალიზმი. ამ მიზნების მისაღწევად სასამართლო სტრატეგიისა და მისი სამოქმედო გეგმის შემუშავება და ეტაპობრივი განხორციელება პრიორიტეტულ ამოცანებად იყო იდენტიფიცირებული.

ასოცირების შესახებ შეთანხმების მოთხოვნათა შესაბამისად, საქართველოს იუსტიციის უმაღლესმა საბჭომ (შემდგომში - საბჭო), თითქმის ერთნაირი მუშაობის შემდეგ, 2017 წლის 29 მაისს, შეიმუშავა და დაამტკიცა სასამართლო სისტემის 2017-2021 წლების სტრატეგია და მისი შესრულების 2017-2018 წლების სამოქმედო გეგმა. ხელისუფლების სამივე შტოსა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთა მონაწილეობით, შესაძლებელი გახდა გრძელვადიანი რეფორმის სტრატეგიის შექმნა, შემდგომი მიმართულებების დაკონკრეტება სისტემაში იდენტიფიცირებული ნაკლოვანებების საფუძველზე, გამოწვევების დასაძლევად მუშაობის დაგეგმვა და ამ საკითხებზე ერთსულოვნად შეთანხმება. შესაბამისად, ამ დოკუმენტების მიღება მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯი იყო სასამართლო რეფორმის ერთიანი ხედვის ჩამოსაყალიბებლად.²

2017-2021 წლების სასამართლო რეფორმის სტრატეგიის და მისი 2017-2018 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულება

სასამართლო რეფორმის სტრატეგიითა და სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ ამოცანებში, 2017 წლის მდგომარეობით სისტემაში არსებული გამოწვევები იყო ასახული. დოკუმენტი, ფაქტობრივად, მოიცავდა ყველა საკვანძო საკითხს, რომელიც მართლმსაჯულების დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე სისტემის უზრუნველსაყოფად იყო საჭირო.³

სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის დამტკიცებიდან ხუთი თვის შემდეგ, საბჭომ ამ დოკუმენტების შესრულებისთვის საჭირო საორგანიზაციო წესების თაობაზე მიიღო გადაწყვეტილება.⁴ გადაწყვეტილების საფუძველზე, საბჭოს დაევალა შეექმნა სამუშაო ჯგუფები და სამდივნო. აღსანიშნავია, რომ გადაწყვეტილება დახურულ კარს მიღმა იქნა მიღებული და მისი შინაარსი დაინტერესებული მხარეებისთვის მხოლოდ დამტკიცების შემდეგ გახდა ცნობილი.⁵ უფრო მეტიც, სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის განხორციელების უკეთეს გაცნობის შემდეგ აღმოჩნდა, რომ დოკუმენტი და მასზე მუშაობის პროცესიც ნაკლოვანი და პრობლემური იყო. კერძოდ, ა) სამუშაო ჯგუფები თავიდანვე არასისტემურად მუშაობდნენ; ბ) საბჭოს საორგანიზაციო წესის შესაბამისად, სამოქალაქო ორგანიზაციების წარმომადგენლებს ჩამოერთვათ სამუშაო ჯგუფის წევრობის სტატუსი და მათ სხდომებში მონაწილეობის უფლება მხოლოდ ჯგუფის წევრების გადაწყვეტილებით მიეცათ. მიუხედავად იმისა, რომ სამოქალაქო საზოგადოებამ პროტესტი გამოხატა და თხოვნითაც მიმართა საბჭოს, ამ უკანასკნელმა გადაწყვეტილება არ შეცვალა; გ) ჯგუფების სამუშაო პროცესს აკლდა გამჭვირვალობა და დაინტერესებული მხარეები წინასწარ ვერ იღებდნენ შეტყობინებას სხდომის დანიშნვის შესახებ; დ) საქმიანობის შესახებ ანგარიშების გამოქვეყნების თარიღები არ იყო თანმიმდევრული და, საბოლოოდ, საბჭომ გადაწყვიტა, რომ ისინი წელიწადში ერთხელ წარმოედგინა.⁶

პირველი და ჯერჯერობით უკანასკნელი წლიური ანგარიში საბჭომ მოსამართლეთა კონფერენციაზე 2018 წლის 25 ივლისს წარადგინა.⁷ 2019 წლის ზაფხულში მომზადდა სამოქმედო გეგმის შესრულების პროგრესის მეორე ანგარიში და 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის პროექტი, რომლებიც კომენტარებისა და შენიშვნებისთვის დაინტერესებულ

¹ ასოცირების 2017-2020 წლების დღის წესრიგი ევროკავშირსა და საქართველოს შორის (ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3ej1aqd>; ნანახია: 2022 წლის 5 სექტემბერს).

² სოციალური სამართლიანობის ცენტრი (ყოფილი EMC), ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, „სასამართლო სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის განხორციელება“ (პირველი ჩრდილოვანი ანგარიში), 2018, გვ. 7 (ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3D6Qxku>; ნანახია: 2022 წლის 5 სექტემბერს).

³ სოციალური სამართლიანობის ცენტრი (ყოფილი EMC), ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, „სასამართლო სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის განხორციელება“ (მეორე ჩრდილოვანი ანგარიში), 2020, გვ. 10 (ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3TKRCog>; ნანახია: 2022 წლის 5 სექტემბერს).

⁴ საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს გადაწყვეტილება №1/260, 2017 წლის 16 ოქტომბერი (ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3CYRHyl>; ნანახია: 2022 წლის 5 სექტემბერს).

⁵ სოციალური სამართლიანობის ცენტრი (ყოფილი EMC), ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, „სასამართლო სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის განხორციელება“ (პირველი ჩრდილოვანი ანგარიში), 2018, გვ. 18.

⁶ იქვე, გვ. 19-21.

⁷ იქვე, გვ. 21.

მხარეებს დაეგზავნათ.⁸ სამწუხაროდ, საბჭოს არც ერთი ამ დოკუმენტებიდან არ დაუმტკიცებია და არ გამოუქვეყნებია. სამოქალაქო ორგანიზაციების არაერთი თხოვნის მიუხედავად, საბჭოს არ მიუთითებია შეფერხების მიზეზები და დოკუმენტების დამტკიცების/გამოქვეყნების სავარაუდო თარიღიც არ დაუსახელებია.⁹

რაც შეეხება 2017-2021 წლების სტრატეგიის და მისი 2017-2018 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მდგომარეობას, სამოქალაქო ორგანიზაციებმა 2017 წლის ოქტომბრიდან 2020 წლის თებერვლამდე ორი ჩრდილოვანი ანგარიში წარმოადგინეს.¹⁰ ანგარიშებში შეფასდა ის მიმართულებები, რომლებიც სასამართლო სისტემის ინსტიტუციური შესაძლებლობების გაძლიერების და ინდივიდუალურ მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის გაზრდისთვის იყო არსებითი. შეფასებები აგრეთვე ეხებოდა სასამართლო რეფორმის ყველაზე ფუნდამენტურ და საკამათო თემებს. როგორც მონიტორინგის შედეგად გამოვლინდა:

- 2017-2018 წლების სამოქმედო გეგმა არ მოიცავდა მთელ რიგ არსებით და გადამწყვეტ საკითხებს;
- 2017 წლის ოქტომბრიდან 2020 წლის თებერვლამდე, შეფასებული 92 აქტივობიდან, 35 ჩაითვალა შესრულებულად, 31 - ნაწილობრივ შესრულებულად, ხოლო 26 სრულად შეუსრულებელი დარჩა;¹¹
- სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის განხორციელების მიზნით¹² საორგანიზაციო წესის მიღებიდან ერთი წლის განმავლობაში სამუშაო ჯგუფები მხოლოდ 11-ჯერ შეიკრიბნენ, ხოლო მომდევნო წელიწადნახევრის განმავლობაში - მხოლოდ სამჯერ;¹³
- პროგრესის შესახებ მეორე ანგარიშის პროექტი, ისევე, როგორც საბჭოს მიერ საზოგადოებისთვის წარდგენილი ერთი წლის პროგრესის ანგარიში, უმეტესად ტექნიკური ხასიათის იყო და არ შეიცავდა აქტივობების შესრულების მდგომარეობაზე სრულყოფილ ინფორმაციას;¹⁴
- ის აქტივობებიც, რომლებიც შესრულდა ან ნაწილობრივ შესრულდა, ძირითადად ტექნიკური ხასიათისა იყო და როგორც იმოქმედა სასამართლოზე, ჯერ კიდევ შესაფასებელია.

ნათელია, რომ 2019 წლის შემდეგ, სასამართლო რეფორმის 2017-2021 წლების სტრატეგიისა და 2017-2018 წლების სამოქმედო გეგმის განხორციელების რაიმე მნიშვნელოვანი ძალისხმევა არ განეულა, ხოლო შემდგომი წლების სამოქმედო გეგმები დამტკიცებულიც არ არის. აქედან გამომდინარე, როგორც შედეგები მიგვიჩვენებს, სასამართლო რეფორმის სტრატეგიით გათვალისწინებული საკითხები და მათი ეფექტიანი და სრულყოფილი გადაწყვეტა არ ყოფილა პრიორიტეტული იუსტიციის საბჭოსა და ხელისუფლების სხვა შტოებისთვის. სასამართლოში წლების განმავლობაში ფართოდ გავრცელებულ სისტემურ პრობლემებს სასამართლოსადმი საზოგადოებრივი ნდობის შემცირება და პროფესიული წრეების მხრიდან კრიტიკა მოჰყვა. საზოგადოებრივი აზრის კვლევების მიხედვით, ბოლო ათი წლის განმავლობაში საზოგადოების არა უმეტეს 20%-ია კმაყოფილი სასამართლოს პრაქტიკით და 2014 წლის შემდგომ პერიოდში ეს რიცხვი სულ უფრო კლებულობს.¹⁵ უფრო მეტიც, სასამართლო გაცილებით ნაკლები ნდობით სარგებლობს საზოგადოებაში, ვიდრე პოლიცია ან ხელისუფლების პოლიტიკური შტოები.¹⁶ ამ კონტექსტში სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის განხორციელების მიზნით შექმნილი სამუშაო ფორმატი მნიშვნელოვან შესაძლებლობას წარმოადგენდა იმისთვის, რომ პროფესიული ჯგუფების ჩართულობით და საერთაშორისო გამოცდილების გამოყენებით, ქმედითი ნაბიჯები გადადგმულიყო მართლმსაჯულების რეალურად გაუმჯობესებისთვის.

⁸ სოციალური სამართლიანობის ცენტრი (ყოფილი EMC), ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, „სასამართლო სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის განხორციელება“ (მეორე ჩრდილოვანი ანგარიში), 2020, გვ. 9.

⁹ იქვე, გვ. 11.

¹⁰ პირველი ჩრდილოვანი ანგარიში, მონიტორინგის პერიოდი იყო 2017 წლის ოქტომბრიდან 2018 წლის ოქტომბრამდე - სოციალური სამართლიანობის ცენტრი (ყოფილი EMC), ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, „სასამართლო სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის განხორციელება“ (პირველი ჩრდილოვანი ანგარიში), 2018; მეორე ჩრდილოვანი ანგარიშის მონიტორინგის პერიოდი მოიცავდა 2018 წლის ნოემბრიდან 2020 წლის მარტამდე პერიოდს.

¹¹ სოციალური სამართლიანობის ცენტრი (ყოფილი EMC), ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, „სასამართლო სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის განხორციელება“ (მეორე ჩრდილოვანი ანგარიში), 2020, გვ. 12.

¹² სოციალური სამართლიანობის ცენტრი (ყოფილი EMC), ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, „სასამართლო სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის განხორციელება“ (პირველი ჩრდილოვანი ანგარიში), 2018, გვ. 12.

¹³ თუმცა, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოდან მიღებული ინფორმაციით, იმ პერიოდში სამუშაო ჯგუფების რამდენიმე შიდა ორგანიზაციული შეხვედრა დასურულ ფორმატში გაიმართა, თუმცა დეტალური ინფორმაცია მათი მიმდინარეობის შესახებ არ იყო მონოდეტული - სოციალური სამართლიანობის ცენტრი (ყოფილი EMC), ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, „სასამართლო სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის განხორციელება“ (მეორე ჩრდილოვანი ანგარიში), 2020, გვ. 11.

¹⁴ იქვე, გვ. 11.

¹⁵ CRRC საქართველოს მიერ NDI-ისთვის 2020 წლის დეკემბერში ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვის შედეგების მიხედვით, სასამართლოების საქმიანობა შეფასდა როგორც „კარგი“ მხოლოდ 10%-ის მიერ, როგორც „საშუალო“ - 29%-ის მიერ და როგორც „ცუდი“ - 45%-ის მიერ - და ყველაზე დაბალ ნიშნულს მიაღწია ბოლო 10 წლის განმავლობაში; გამოკითხვის შედეგები, გვ. 50 (ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3BERsXo>; ნანახია: 2022 წლის 5 სექტემბერს).

¹⁶ საერთაშორისო რესპუბლიკური ინსტიტუტის (IRI) მიერ ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვის მიხედვით, 2022 წლის მარტში საზოგადოების 38%-ს აქვს დადებითი აზრი სასამართლოების მიმართ, მაშინ, როცა პოლიციასთან დაკავშირებით ეს მაჩვენებელი 63%-ს შეადგენს, ხოლო ხელისუფლების პოლიტიკურ შტოებთან (მაღალჩინოსნებთან) დაკავშირებით 44-61%-ს შორისაა (გამოკითხვის შედეგები ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3S1yiBX>; ნანახია: 2022 წლის 5 სექტემბერს).

სამწუხაროდ, საბჭომ საკმარისი ყურადღება არ დაუთმო სტრატეგიისა და მისი სამოქმედო გეგმის გულდასმით განხორციელებას, ხშირად კონკრეტული აქტივობები მხოლოდ ფორმალურად სრულდებოდა. ამავდროულად, სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის არსებითი მისია, რაც მართლმსაჯულების განხორციელების ხარისხობრივ გაუმჯობესებას გულისხმობს, სამოქმედო გეგმის შესრულებაზე პასუხისმგებელი უწყებების ინტერესს მიღმა დარჩა.¹⁷

რა გააკეთდა არასწორად – გოლოდროინდელი ტენდენციები სასამართლო რეფორმის პროცესში

ბოლო წლებში განხორციელებული სასამართლო რეფორმების ოთხი ტალღის და რიგი პოზიტიური ცვლილებების მიუხედავად, მნიშვნელოვანი სისტემური გამოწვევები კვლავ სახეზეა. რეფორმები მეტწილად პროცედურულ საკითხებს შეეხო და ხელუხლებლად დატოვა „გავლენის სისტემა“,¹⁸ რომელიც ასუსტებს სასამართლო სისტემას შიგნიდან და ინარჩუნებს გავლენიან მოსამართლეთა ჯგუფს (რომელსაც „კლანს“ ვუწოდებთ). ეს მიგვიტოვებს ახალი, საფუძვლიანი, ეფექტიანი სისტემური რეფორმის დროულად გატარების საჭიროებაზე.

სასამართლო რეფორმის მორიგ შესაძლებლობად 19 აპრილის შეთანხმება¹⁹ მოგვევლინა (შეთანხმება ევროკავშირის წარმომადგენელთა მედიაციით შემუშავებული დოკუმენტია, რომელსაც ძირითადად პოლიტიკურმა აქტორებმა მოაწერეს ხელი მიმდინარე პოლიტიკური კრიზისის განსამუხტავად). შეთანხმების მიხედვით, საქართველოს ხელისუფლებამ აიღო ვალდებულება, შეეფასებინა სასამართლო რეფორმის წინა ტალღების ეფექტიანობა და მიეღო ახალი, ამბიციური სტრატეგია სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობისა და ანგარიშვალდებულების გასაძლიერებლად და მართლმსაჯულების ხარისხის ასამაღლებლად. ივარაუდებოდა, რომ რეფორმაზე ინკლუზიური პარტიათაშორისი მუშაობა უნდა წარმართულიყო. შეთანხმება სასამართლო სისტემის არსებითი გაუმჯობესების პერსპექტივას გვთავაზობდა.²⁰ სამწუხაროდ, მმართველმა პარტიამ სასამართლოს რეფორმირების მზაობა ამჯერადაც არ გამოამჟღავნა და პოლიტიკურად ნეიტრალური ინსტიტუტების შექმნის საკითხი განუსაზღვრელი ვადით მოხსნა დღის წესრიგიდან.

უფრო მეტიც, უზენაესი სასამართლოს 11 ვაკანტურ პოზიციაზე სამი პარალელური კონკურსი დაგვიანებით გამოცხადდა. მოსამართლეთა კონფერენციამ ექვსი მოსამართლე წევრი დანიშნა იუსტიციის საბჭოში 26 მაისსა და 31 ოქტომბერს.²¹ ამასობაში, ხუთი არამოსამართლე წევრის პოზიცია დიდი ხანია შეუვსებელია.

უზენაესი სასამართლოს ვაკანსიებზე კონკურსი ნაჩქარევად და გაუმჭირვალედ ჩატარდა, რასაც მკაცრი კრიტიკა მოჰყვა ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები,²² ეუთოს/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის²³ და საქართველოში ევროკავშირისა²⁴ და აშშ წარმომადგენლობების²⁵ მხრიდან. ევროპარლამენტისა²⁶ და ევროკომისიის შეფასებით,²⁷ პროცესები 19 აპრილის შეთანხმების მოთხოვნების აშკარა დარღვევით და ნაჩქარევად წარიმართა, წინასწარი ინფორმირებისა და სათანადო განხილვის გარეშე.

ევროკავშირმა მკაცრი შეფასებები გააკეთა და უკმაყოფილება გამოხატა საქართველოში სასამართლოს რეფორმის შედეგებით. მან არაერთხელ გააფრთხილა საქართველოს მთავრობა, რომ 75 მილიონი ევროს მეორე ტრანშის გადმორიცხვას შეაჩერებდა მაკროფინანსური დახმ-

¹⁷ იქვე, გვ. 10.

¹⁸ სოფო ვერძეული, „სასამართლო სისტემის რეფორმა საქართველოში (2013-2021)“, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (საია), გვ. 5 (ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3AHeAUw>; ნანახია: 2022 წლის 5 სექტემბერს).

¹⁹ „სამომავლო გზა საქართველოსთვის“, პუნქტი 3. კანონის უზენაესობა/სასამართლო რეფორმა, გვ. 5-6 (შეთანხმების სრული ტექსტი ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3APbqy3>; ნანახია: 2022 წლის 5 სექტემბერს).

²⁰ მარიამ გობრონიძე, „19 აპრილის შეთანხმება – მართლმსაჯულების რეფორმის მორიგი გამოუყენებელი შესაძლებლობა“, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, 2021, გვ. 4 (ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3TLQhh1>; ნანახია: 2022 წლის 5 სექტემბერს).

²¹ „კოალიცია „დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის“ მოსამართლეთა კონფერენციის დანიშვნას ეხმაურება“, 29.10.2021 (ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3RUppWM3>; ნანახია: 2022 წლის 5 სექტემბერს).

²² „უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა კანდიდატების შერჩევა თვითნებურად და უსამართლოდ მიმდინარეობს“, კოალიცია „დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის“, 24.06.2021 (ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3KPNQdH>; ნანახია: 2022 წლის 5 სექტემბერს).

²³ შესაძლო ანგარიში საქართველოში უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა წარდგენისა და დანიშვნის შესახებ, 2020 წლის დეკემბერი - 2021 წლის ივნისი, ეუთო/ODIHR-ის ანგარიში (ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3wXnnAt>; ნანახია: 2022 წლის 5 სექტემბერს); ასევე, საბოლოო ანგარიში საქართველოში უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა წარდგენისა და დანიშვნის შესახებ, 2021 წლის აგვისტო, ეუთო/ODIHR-ის ანგარიში (ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3em20ky>; ნანახია: 2022 წლის 5 სექტემბერს).

²⁴ „საქართველო: პრესსპიკერის განცხადება უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების დანიშვნის შესახებ, 14.07.2021 (ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3QbXzX0>; ნანახია: 2022 წლის 5 სექტემბერს).

²⁵ აშშ-ის სახელმწიფო მდივანი ენტონი ბლინკენი, 16.07.2021 (ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3ciMiRH>; ნანახია: 2022 წლის 5 სექტემბერს).

²⁶ ევროპარლამენტი, „ევროკავშირისა და საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმება – განხორციელების შეფასება ევროპის მიერ“, 2022 წლის მარტი, გვ. 39 (ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3TJynLz>; ნანახია: 2022 წლის 5 სექტემბერს).

²⁷ ევროკომისია, „ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების ანგარიში საქართველოს მიერ“, 10.8.2022, გვ. 6 (ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3AR8d0N>; ნანახია: 2022 წლის 5 სექტემბერს).

რების პირობების შეუსრულებლობის გამო, მათ შორის იგულისხმებოდა სასამართლოს რეფორმის პირობის დარღვევა.²⁸ აგვისტოს ბოლოს საქართველოს პრემიერ-მინისტრმა ოფიციალურად უარი თქვა ტრანშის აღებაზე, მაგრამ ევროკავშირმა განაცხადა, რომ საქართველო მაკროეკონომიკური დახმარების მეორე ნაწილს აღარ მიიღებდა, რადგან მიღებისთვის აუცილებელი პირობები არ იქნა შესრულებული.²⁹

ობიექტური კრიტიკის მიღების და კონკრეტული ზომების გატარების ნაცვლად, რაც სხვადასხვა გზით გააუმჯობესებდა არსებულ სიტუაციას, გასული წლის ბოლოს პარლამენტმა „საერთო სასამართლოების შესახებ“ ორგანულ კანონში ცვლილებები შეიტანა დაჩქარებული წესით, საზოგადოების ჩართულობის და მოსამართლეებთან კონსულტაციების გარეშე. ცვლილებები ბევრ სენსიტიურ საკითხს შეეხო: კიდევ უფრო გაძლიერდა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ძალაუფლება, დასუსტდნენ ინდივიდუალური მოსამართლეები, გამარტივდა მათი ერთი სასამართლოდან მეორეში იძულებით გადაყვანის შესაძლებლობა, აგრეთვე გაფართოვდა დისციპლინური პასუხისმგებლობის ახალი საფუძვლები, რამაც საბოლოო ჯამში გააძლიერა შიდა კორპორატივიზმი და კლანის გავლენები.³⁰ ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის მიმართვის³¹ საფუძველზე ვენეციის კომისიამ აღნიშნულ კანონპროექტზე სპეციალური მოსაზრებები მოამზადა, სადაც გამოთქმულია სინანული იმის თაობაზე, რომ ცვლილებები ორგანულ კანონში გადაჭარბებული სისწრაფით და ინკლუზიური და ეფექტიანი კონსულტაციების გარეშე განხორციელდა, ამასთან, ცვლილებებს აკლდა გამჭვირვალობა - გაუგებარი იყო მიღების მოტივები, რამაც შეიძლება უარყოფითი ზეგავლენა მოახდინოს მოსამართლეთა დამოუკიდებლობაზე. ჭარბი კრიტიკის ფონზე, აღნიშნული ცვლილებები 2022 წლის დასაწყისში სახალხო დამცველმა და მოსამართლეთა ხუთკაციანმა ჯგუფმა საკონსტიტუციო სასამართლოში გაასაჩივრეს.³²

საერთო ჯამში, წარსულში გატარებულ რეფორმებზე შეიძლება ითქვას, რომ ეს სასამართლოს ინსტიტუციური მოდერნიზაციის არასრული მცდელობა იყო, რამაც საბოლოოდ პოზიტიური გარდაქმნის იმიტაცია შექმნა, ნაცვლად იმისა, რომ სასამართლო რეალურად და სისტემურად შეეცვალა. ბოლო ცხრა წლის მანძილზე პოლიტიკური ნების არარსებობის და ფრაგმენტული საკანონმდებლო ინიციატივების გამო, საქართველო ვერ გაუმკლავდა ქართული კონტექსტისთვის ყველაზე მწვავე გამოწვევას. კერძოდ, რეფორმამ გავლენა ვერ იქონია ძალაუფლების კონცენტრაციასა და დე ფაქტო გავლენიან ჯგუფებზე სასამართლოში. რეფორმები განსაკუთრებულად შენეულა ბოლო წლებში და არსებითი რეგრესი განიცადა მნიშვნელოვან სფეროებში,³³ რაც ნიშნავს, რომ საქართველოს მნიშვნელოვანი ნაკლოვანებები აქვს ასოცირების შესახებ შეთანხმების და 2017-2020 წლების დღის წესრიგის შესრულების გზაზე.

რა არის გასაკითხავი - საქართველოს სასამართლო სისტემის რეფორმირების სამომავლო გზა

ვინაიდან რეფორმის შედეგებით გამოწვეული იმედგაცრუება ნათელია, ქართული სამოქალაქო ორგანიზაციები და ადამიანის უფლებათა დამცველები სტრატეგიის რადიკალურად შეცვლის იდეას ადვოკატირებენ, რაც სასამართლოს კონსენსუსზე დაფუძნებულ მართვას და ძალაუფლების კონცენტრაციისთვის მყარი ბარიერების შექმნას უნდა ისახავდეს მიზნად.

2021 წლის ივნისში კოალიციამ დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისათვის წარმოადგინა სასამართლო რეფორმის ახალი

²⁸ ევროპარლამენტი, „ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმება – განხორციელების შეფასება ევროპის მიერ“, 2022 წლის მარტი, გვ. 40-41.

²⁹ იქვე, გვ. 41.

³⁰ მარიამ გობრონიძე, „სასამართლო სისტემის რეფორმირებისას კიდევ ერთი უკან გადადგმული ნაბიჯი - 2021 წლის 30 დეკემბერს მიღებული საკანონმდებლო ცვლილებების ანალიზი“, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, 2022 (ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3THmvdv>; ნანახია: 2022 წლის 5 სექტემბერს).

³¹ CDL-AD(2022)010-ე, „საქართველო - მოსაზრება „საერთო სასამართლოების შესახებ“ ორგანულ კანონში 2021 წლის დეკემბერში შეტანილ ცვლილებებთან დაკავშირებით, მიღებული ვენეციის კომისიის მიერ 131-ე პლენარულ სხდომაზე (ვენეცია, 17-18 ივნისი, 2022 წ.) (ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3RjaYz8>; ნანახია: 2022 წლის 5 სექტემბერს).

³² საკონსტიტუციო სარჩელი (№1693), რეგისტრირებული 11.04.2022-ს, აგრეთვე საქართველოს სახალხო დამცველის საკონსტიტუციო სარჩელი (№1700), რეგისტრირებული 21.04.2022-ს.

³³ ევროკომისია, „ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების ანგარიში საქართველოს მიერ“, 10.8.2022, გვ. 6.

პერსპექტივა,³⁴ რომელიც მოიცავდა პარლამენტის მიერ სისტემური შეფასების გაკეთების საჭიროებას სასამართლოში არსებულ გამოწვევებზე. უფრო ზუსტად, კოალიცია სთავაზობს დაინტერესებულ პირებს, შეიქმნას პარლამენტის დროებითი კომისია, რომლის მიერ შემუშავებული დასკვნის საფუძველზე პარლამენტი მიიღებს რეზოლუციას საკანონმდებლო და სისტემაში არსებულ პრაქტიკულ/არაფორმალურ პრობლემებზე. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, დროებითი კომისია იქმნება „სახელმწიფოებრივი ან/და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის იმ არამუდმივი ამოცანის შესრულების მიზნით, რომლის შესრულებაც საჭიროებს საკითხის კოლექტიურ განხილვასა და გადწყვეტას“.³⁵ ეს ეფექტიანი და მოქნილი მექანიზმია მაღალი პოლიტიკური ლეგიტიმაციის საპარლამენტო ზედამხედველობისთვის. კომისია მუშაობს გამჭვირვალედ, მკაცრად დადგენილი განრიგის მიხედვით და სპეციალური ბერკეტებიც აქვს ყველანაირი საჭირო ინფორმაციის მოსაპოვებლად.³⁶ უფრო მეტიც, როგორც სამოქალაქო ორგანიზაციებმა ხაზგასმით აღნიშნეს, კომისიის უმთავრეს მიზანს უნდა წარმოადგენდეს კანონმდებლობის სისტემური შეფასება და, ასევე, პრაქტიკაში არსებული პრობლემებისა და საქართველოს სასამართლო სისტემაში არაფორმალური გავლენების შესწავლა.

მხოლოდ ამომწურავი და დამაჯერებელი შეფასების შემდეგ იქნება შესაძლებელი მომდევნო ეტაპზე გადასვლა და ამბიციური, გამჭვირვალე და ეფექტიანი სასამართლო რეფორმის სტრატეგიის მიღება 2021 წლის შემდგომი პერიოდისთვის, რომელიც შეიქმნება ფართო, ინკლუზიური და პარტიათაშორისი სამუშაო პროცესის შედეგად. სასამართლოს რეფორმა ერთ-ერთი უმთავრესი პრიორიტეტია დემოკრატიის, ადამიანის უფლებებისა და კარგი მმართველობის მიმართულებით როგორც ასოცირების 2021-2027 წლების დღის წესრიგში³⁷, ასევე ევროკომისიის რეკომენდაციებში, რომლებიც საქართველოსთვის მომზადდა ევროკავშირში განხორციელების მიზნით.³⁸ ამას გარდა, როგორც სამოქალაქო ორგანიზაციებმა ორივე დოკუმენტის განსახორციელებლად მათ მიერ შექმნილ სამოქმედო გეგმაში³⁹ მიუთითეს, სასამართლო რეფორმის ახალი სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა უნდა შეიქმნას ინკლუზიური და პარტიათაშორის საფუძველზე შექმნილი სამუშაო ჯგუფის მიერ, სახალხო დამცველისა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთა ჩართულობით. დაბოლოს, სასამართლო რეფორმის სტრატეგია უნდა დამტკიცდეს ყველა აქტორის ფართო მხარდაჭერით. ის ფოკუსირებული უნდა იყოს არაფორმალური გავლენების აღმოფხვრასა და ინდივიდუალური მოსამართლეების გაძლიერებაზე, ისევე, როგორც მთლიანად სისტემის ანგარიშვალდებულების გაზრდაზე და მის მიერ პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის დაცვაზე.

დასკვნები და რეკომენდაციები:

2017-2021 წლების სასამართლო რეფორმის სტრატეგია და მისი 2017-2018 წლების სამოქმედო გეგმა სრულად და კეთილსინდისიერად არ განხორციელებულა, რადგან იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს და, ასევე, ხელისუფლების სხვა შტოების მიერ პრიორიტეტულად არ იქნა მიჩნეული ამჟამინდელი სასამართლო სისტემის ეფექტიანი და რეალური რეფორმის გატარება. ამას გარდა, რეფორმების ხედვა არასისტემური იყო და სათანადო კონტექსტუალური ანალიზიც აკლდა. თავისი არსით, საკმაოდ ტექნიკურ 2017-2018 წლების სამოქმედო გეგმა არ გვთავაზობდა სათანადო ინსტრუმენტებს სასამართლო სისტემაში არსებული პრობლემების შესაფასებლად და სამოქმედო გეგმაში განერილი აქტივობების რეალური ეფექტიც ყურადღების მიღმა იყო დარჩენილი. აქედან გამომდინარე, 2021-2027 წლების ასოცირების დღის წესრიგში და

³⁴ „სასამართლო რეფორმის ახალი პერსპექტივა“, 21.06.2021 (ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3qa0JKP>; ნანახია: 2022 წლის 5 სექტემბერს).

³⁵ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 72, პუნქტი 1. იქვე, მუხლები 61-74.

³⁷ წინადადება საბჭოს გადაწყვეტილების შესახებ იმ პოზიციასთან დაკავშირებით, რომელიც უნდა დაფიქსირდეს ევროკავშირის სახელთ ასოცირების საბჭოში, რომელიც შეიქმნა, ერთი მხრივ, ევროკავშირსა და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს და, მეორე მხრივ, საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების საფუძველზე, ევროკავშირ-საქართველოს ასოცირების დღის წესრიგის მიღების შესახებ, COM/2022/103 ფინალ (ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3AWr1fs>; ნანახია: 2022 წლის 5 სექტემბერს).

³⁸ ევროკომისია, დასკვნა საქართველოს ევროკავშირში განხორციელების განაცხადის შესახებ, 2022 წლის 17 ივნისი (ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3Bfxt2k>; ნანახია: 2022 წლის 5 სექტემბერს).

³⁹ „12 ნაბიჯი ევროკავშირის კანდიდატობისთვის“, 2022 წლის 03 ივლისი (ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3qdgBfr>; ნანახია: 2022 წლის 5 სექტემბერს).

ევროკომისიის რეკომენდაციებში ჩამოყალიბებული არსებითად მნიშვნელოვანი პრიორიტეტების - ამბიციური, გამჭვირვალე და ეფექტიანი სასამართლო რეფორმის სტრატეგიის მიღება 2021 წლის შემდგომი პერიოდისთვის და მისი განხორციელება ფართო, ინკლუზიურ და პარტიკიპატივით სამუშაო პროცესში - ეფექტიანად შესასრულებლად პასუხისმგებელმა უწყებებმა შემდეგი აქტივობები უნდა განახორციელონ:

- ჩაატარონ კანონმდებლობის ყოვლისმომცველი და სისტემური შეფასება და, ასევე, შეისწავლონ პრაქტიკაში არსებული პრობლემები და საქართველოს სასამართლო სისტემაში არსებული არაფორმალური გავლენები;
- სასამართლოში არსებული პრობლემების ანალიზის საფუძველზე, შეიმუშაონ რეფორმის ახალი სტრატეგია, რომელიც ფოკუსირებული იქნება პოლიტიკური და შიდა კორპორატიული გავლენებისგან თავისუფალი სასამართლოს შექმნაზე;
- ახალი სტრატეგიით გათვალისწინებული რეფორმები მიმართული უნდა იყოს ინდივიდუალური მოსამართლეების გაძლიერებისკენ, სისტემური გარდაქმნისკენ და, აგრეთვე, სასამართლო სისტემის მართვაში არსებული ძალაუფლების შესუსტებისკენ, განსაკუთრებით კი იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში;
- რეფორმის ახალი სტრატეგიის საფუძველზე უნდა შემუშავდეს სამოქმედო გეგმა, რომელშიც ყველა აუცილებელი აქტივობა ზუსტად იქნება აღწერილი, ხოლო შესაბამისმა უწყებებმა პასუხისმგებლობა უნდა აიღონ მათ სრულ და კეთილსინდისიერ შესრულებაზე.