სასამართლო სისტემის რეფორმის კონცეფცია

საქართველოს სასამართლო სისტემა მწვავე კრიზისში იმყოფება, რაც წლების განმავლობაში წარუმატებლად განხორციელებული, ფრაგმენტული და არათანმიმდევრული რეფორმებით არის გამოწვეული. დროთა განმავლობაში აშკარა გახდა, რომ ხელისუფლებამ ვერ გამოავლინა პოლიტიკური ნება ხელშესახები და თანმიმდევრული ცვლილებების მოსატანად, რასაც მოსამართლეთა გავლენიანი ჯგუფის, "კლანის" გაძლიერება მოჰყვა. დღესდღეობით სისტემა "კლანის" ინტერესებს ემსახურება, რამაც, საბოლოოდ, სასამართლოს დამოუკიდებლობისა და საზოგადოებრივი ნდობის მკვეთრი ვარდნა გამოიწვია, ხოლო სასამართლო პოლიტიკური ანგარიშსწორების იარაღად აქცია.

სასამართლო სისტემა საჭიროებს კომპლექსურ და სრულყოფილ რეფორმას. კონცეფციის მიზანია მართლმსაჯულების სისტემის ინსტიტუციონალიზაციის, არაფორმალური გავლენებისგან გათავისუფლების, შიდადემოკრატიული პროცესების წახალისებისა და უმაღლესი სტანდარტების დამკვიდრების ხელშეწყობა. რეფორმის შედეგად მოხდება იმ ინსტიტუციური თუ ფუნქციური პრობლემების აღმოფხვრა, რომლებიც აფერხებენ სასამართლოს დამოუკიდებლობას და მოსამართლის მიერ პროფესიული უფლებამოსილებების კეთილსინდისიერად და კომპეტენტურად განხორციელებას.

1.იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს დაკომპლექტება

პრობლემურია იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრთა დაკომპლექტების წესი. არსებული წესი არ იძლევა უმცირესობაში მყოფი მოსამართლეების ინტერესების იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს შემადგენლობაში ასახვის შესაძლებლობას, რაც ლეგიტიმაციის მინიმალურ სტანდარტზე მიუთითებს და მართლმსაჯულების სისტემაში ერთი ჯგუფის მეორე ჯგუფზე დომინირების, გავლენის სფეროების ცენტრალიზაციას იწვევს.

სათათბირო დემოკრატიის გაძლიერებითა და კონსენსუსზე ორიენტირებული პროცედურების იმპლემენტაციის გზით უნდა შეიცვალოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს დაკომპლექტების წესი და უფლებამოსილების ფარგლები. კერძოდ, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს დაკომპლექტების პროცესში ფუნქციური დატვირთვა უნდა მიენიჭოს საქართველოს მოსამართლეთა კონფერენციის უმცირესობის ინტერესებს, პარლამენტის კვოტით არამოსამართლე წევრების არჩევის შემთხვევაში კი ოპოზიციის როლი უნდა გაიზარდოს.

რეფორმის შედეგად:

- იუსტიციის საბჭოს 8-ვე მოსამართლე წევრი მოსამართლეთა კონფერენციამ 4 წელიწადში ერთხელ უნდა აირჩიოს.
- ერთი მოსამართლე უფლებამოსილი უნდა იყოს, ხმა მისცეს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრობის მხოლოდ ერთ კანდიდატს.
- კონფერენციაზე არჩეულ უნდა იქნეს საუკეთესო შედეგის მქონე 8 კანდიდატი.
- იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტისას, დარჩენილი ვადით მის ადგილს უნდა იკავებდეს სიაში მომდევნო კანდიდატი. თუკი კანდიდატებს ხმათა თანაბარი რაოდენობა დაუგროვდათ,

იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრის გამოსავლენად უნდა ჩატარდეს წილისყრა.

- პარლამენტის კვოტით ასარჩევი იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრების არჩევა მოხდეს ღია და გამჭვირვალე პროცესის შედეგად.
- პარლამენტის კვოტით ასარჩევი იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრები უმცირესობისა და უმრავლესობის ერთდოული მხარდაჭერის შედეგად უნდა აირჩეოდნენ.
- პრეზიდენტის კვოტით ასარჩევი იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრი ღია, სამართლიანი და დასაბუთებული პროცედურის შედეგად უნდა დაინიშნოს თანამდებობაზე.

2. უზენაესი სასამართლოს წევრების დანიშვნა

2019 წლის 12 დეკემბერს საქართველოს პარლამენტმა უზენაესი სასამართლოს თანამდებობაზე უვადოდ განაწესა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ წარდგენილი 14 კანდიდატი. მიუხედავად იმისა, რომ საჯარო საკომიტეტო მოსმენების ფარგლებში აშკარად გამოვლინდა თითოეული კანდიდატის კომპეტენტურობასთან, კეთილსინდისიერებასთან თუ ღირებულებით სისტემასთან დაკავშირებული პრობლემები, საქართველოს პარლამენტმა არ გაუწია ანგარიში სამოქალაქო სექტორის თუ საერთაშორისო საზოგადოების (ეუთო/ოდირის მკვეთრად კრიტიკული დასკვნა) აქტიური მონიტორინგის შედეგად გამოვლენილ ხარვეზებსა თუ დასკვნებს და მხარი დაუჭირა მათ თანამდებობაზე უვადოდ განწესებას.

ხარვეზიანია და მოწესრიგებას საჭიროებს უზენაესი სასამართლოს დაკომპლექტების პროცედურის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ბაზა.

რეფორმის შედეგად:

- უზენაესი სასამართლოს წევრობის კანდიდატი პარლამენტის უმრავლესობისა და უმცირესობის ერთდროული მხარდაჭერის საფუძველზე უნდა ინიშნებოდეს.
- კანონმდებლობაში უნდა დაინერგოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრსა და მოსამართლეობის კანდიდატს შორის ინტერესთა შეუთავსებლობის საკითხთან დაკავშირებით იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს დასაბუთებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების შესაძლებლობა.
- შერჩევის პროცესში (როგორც საბჭოში, ისე პარალამენტში) საჯაროობა და გამჭვირვალობა საკანონმდებლო დონეზე უნდა იყოს უზრუნველყოფილი;

3. მოსამართლეთა ინდივიდუალური, ფუნქციური და ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა

მოსამართლის მიერ საკუთარი პროფესიული უფლებამოსილებების ეფექტიანად და ხარისხიანდ განხორციელება დიდწილად არის დამოკიდებული სასამართლო აპარატის იმ მოხელეებზეც, რომელთა ფუნქციებიც პირდაპირ არის დაკავშირებული სასამართლოში სამართალწარმოების განხორციელებასთან. მოქმედი

კანონმდებლობით, პირველი და მეორე ინსტანციის სასამართლოებში საკონკურსო კომისია, ხოლო უზენაეს სასამართლოში უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე განსაზღვრავს მოსამართლის თანაშემწისა და სხდომის მდივნის ვაკანტურ თანამდებობაზე პირთა დანიშვნის საკითხს. საკონკურსო კომისიას სრული დისკრეციის ფარგლებში აკომპლექტებს სასამართლოს თავმჯდომარე. გამომდინარე იქიდან, რომ პირველი და მეორე ინსტანციის სასამართლოს თავმჯდომარეები ე.წ. კლანის წევრებთან დაახლოებულ პირებად მოიაზრებიან, არსებობს გონივრული ეჭვი, რომ საკონკურსო კომისია, სასამართლო სისტემაში მოქმედი გავლენიანი ჯგუფის ხელში, დამატებითი ბერკეტია მოსამართლის დამოუკიდებლობაზე გავლენის მოსახდენად. ამასთან, მოსამართლის ინდივიდუალურ დამოუკიდებლობას შეიძლება საფრთხეს უქმნიდეს არამხოლოდ მისი ავტონომიის უზრუნველმყოფი საკანონმდებლო გარანტიების არარსებობა, არამედ მოსამართლის საქმიანობის, მისი წახალისების თუ დაწინაურების მომწესრიგებელი ნორმების ბუნდოვანი ხასიათი და პრაქტიკა.

რეფორმის შედეგად:

- უნდა ჩამოყალიბდეს მოსამართლის კაბინეტი, რაც გულისხმობს მოსამართლის მიერ საკუთარი თანაშემწეებისა და სხდომის მდივნის დაკომპლექტებაში მნიშვნელოვანი წვლილის შეტანის უფლებამოსილებას.
- უნდა დადგინდეს მოსამართლეთა წახალისებისა და დაწინაურების განჭვრეტადი და არადისკრიმინაციული სისტემა, რომლის ფარგლებშიც ცხადად იქნება წარმოდგენილი დაწინაურების განმსაზღვრელი კრიტერიუმები. ამ კრიტერიუმებით მოსამართლეების წახალისება დაკავშირებული უნდა იყოს მოსამართლის პროფესიულ განვითარებასთან, სამოსამართლო და აკადემიურ საქმიანობასთან.

4. სასამართლოს ჩაკეტილობა, ახალი ნაკადის შედინება და მოსამართლეთა დანიშვნა

დღესდღეობით ქართული მართლმსაჯულების სისტემაში ერთ-ერთ მთავარ გამოწვევად სისტემის ჩაკეტილობა რჩება. ვინაიდან სისტემაში, ახალი კვალიფიციური კადრების შედინება და მოსამართლეთა რაოდენობის ზრდა, პირდაპირ კავშირშია სასამართლოს შიგნით გავლენიანი ჯგუფის ძალაუფლების შემცირებასთან იუსტიციის უმაღლესი სკოლის მეშვეობით, იუსტიციის უმაღლესი საბჭო მკაცრად აკონტროლებს ახალი კადრების მართლმსაჯულების სისტემაში შედინების პროცესს და ქმნის მნიშვნელოვან ბარიერებს. დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია გადაიხედოს უმაღლესი საბჭოს მიერ უმაღლესი სკოლის ფორმირების მექანიზმი, ისე, რომ მაქსიმალურად შესუსტდეს საბჭოს ძალაუფლება ახალი ადამიანების მოსამართლეთა პროფესიაში შესვლის კონტროლზე.

ამასთან მოსამართლეთა შერჩევა/დანიშვნის პროცესის გაუმჯობესებისთვის, აუცილებელია დაწესდეს ცხადი და არადისკრიმინაციული მექანიზმი, რომელიც მაქსიმალურად გაართულებს სუბიექტური გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობას.

რეფორმის შედეგად:

- საკანონმდებლო დეტალიზაციის მაღალი ხარისხით უნდა განისაზღვროს იუსტიციის უმაღლესი სკოლის მსმენელთა შერჩევის კრიტერიუმები.
- მოსამართლეები უნდა ინიშნებოდნენ ღია სხდომაზე ღია კენჭისყრით, მოსამართლეთა დანიშვნის თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთების ვალდებულების ფარგლებში.
- სასამართლო ხელისუფლების ჩაკეტილობისა და იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ხელთ არსებული ძალაუფლების დეცენტრალიზაციისათვის, აუცილებელია, უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების ბაზაზე შეიქმნას იუსტიციის უმაღლესი სკოლის ალტერნატივები, რომლებიც მოსამართლეობის მსურველთა უფრო ფართო სპექტრს შესაძლებლობას მისცემს შეიძინოს სათანადო ცოდნა და, შესაბამისი გამოცდების ჩაბარების შემთხვევაში, სასამართლო სისტემაში კარიერის განვითარების შესაძლებლობას მისცემს.
- იუსტიციის უმაღლეს სკოლაში სწავლა მსმენელებს არ უნდა უქმნიდეს სამართლებრივ ბარიერს სხვა ტიპის პროფესიული საქმიანობის განსახორციელებლად.

5. გადატვირთულობა, მოსამართლეთა რაოდენობა და სასამართლოს აპარატის შრომის ანაზღაურება

სასამართლო სისტემის ერთ-ერთი უმთავრეს გამოწვევას საქმეთა გადატვირთულობა წარმოადგენს. საქმეების განხილვის გაჭიანურების ტენდენცია საზოგადოებას ართმევს შესაძლებლობას, ისარგებლოს დროული და ხარისხიანი მართლმსაჯულებით, ასევე, როდესაც მოსამართლეს უწევს არაგონივრულად დიდი მოცულობის დავათა განხილვა, მაღალია დაუდევრობის, შეცდომის დაშვების, საკანონმდებლო ვადების დარღვევის რისკი, რაც ნიშნავს იმას, რომ მოსამართლე შედარებით უფრო მოწყვლადი ხდება დისციპლინური პასუხისმგებლობასთან მიმართებით და ამდენად, ჩნდება ბოროტი განზრახვით მისი ავტონომიის შეზღუდვის დამატებითი მექანიზმი. სასამართლოს გადატვირთულობის პრობლემას შესაძლოა როგორც გაზრდილი საქმეთა ნაკადი, ასევე ადამიანური რესურსის ნაკლებობა წარმოადგენდეს.

რეფორმის შედეგად:

- საქმეთა ნაკადის გათვალისწინებით (განუხილველი, მიმდინარე და განსახილველი საქმეების რაოდენობა), საერთო სასამართლოებში მოსამართლეთა ოპტიმალური რაოდენობა უნდა განსაზღვროს.
- სასამართლოს აპარატის თანამშრომლები უზრუნველყოფილი უნდა იყვნენ შრომის სამართლიანი პირობებით. აგრეთვე, სასამართლო აპარატში თანამშრომლების მიღება ჯანსაღი და სამართლიანი კონკურსის საფუძველზე უნდა მოხდეს.
- უნდა დაიხვეწოს საქმეთა განაწილების ელექტრონული სისტემა და უკეთ უნდა დარეგულირდეს ვიწრო სპეციალიზაციების შექმნისსაკითხი.

6. სასამრთლოს თავმჯდომარეები

მოსამართლის ინდივიდუალური დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად და სასამართლო სისტემის ინსტიტუციური გაჯანსაღებისთვის, აუცილებელია იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ხელში არსებული ძალაუფლების დეცენტრალიზაცია. სასამართლოს თავმჯდომარის ინსტიტუტი მართლმსაჯულების სისტემის ორგანიზაციული მოწყობის ვერტიკალური სქემის ძირითადი ბირთვია. მოქმედი კანონმდებლობით, იუსტიციის უმაღლესი საბჭო ნიშნავს პირველი და მეორე ინსტანციის სასამართლოების თავმჯდომარეებს, სასამართლოს თავმჯდომარეები კი აღჭურვილნი არიან რიგი ორგანიზაციული და ფუნქციური უფლებამოსილებებით, რომლებიც პირდაპირ აისახება მოსამართლის მიერ საკუთარი პროფესიული უფლებამოსილებების განხორციელებაზე.

რეფორმის შედეგად:

- იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ნაცვლად, სასამართლოს თავმჯდომარის პოზიციაზე განწესება შიდაინსტიტუციური დემოკრატიის განხორციელების გზით უნდა მოხდეს - კონკრეტული სასამართლოს მოსამართლეებს შესაძლებლობა უნდა მიეცეთ ხმათა უმრავლესობით აირჩიონ სასამართლოს თავმჯდომარე.
- ერთმანეთისგან უნდა გაიმიჯნოს სასამართლოს თავმჯდომარისა და სასამართლოს მენეჯერის უფლებამოსილებები. სასამართლოს მენეჯერს მთლიანად უნდა გადაეცეს სასამართლოს შიდაორგანიზაციული და ფუნქციური ადმინისტრირების ბერკეტები.

7. ნაფიც მსაჯულთა სასამართლო

სასამართლო სისტემისადმი საზოგადოებრივი ნდობის ფორმირება დამოკიდებულია მასში მიმდინარე პროცესების გამჭვირვალობის ხარისხზე და სახალხო ლეგიტიმაციის კომპონენტზე. მართლმსაჯულების განხორცილების პროცესში სახალხო ლეგიტიმაციის იდეის ისტორიულად და დოქტრინალურად განმტკიცებული გამოხატულება ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტია. საქართველოს კანონმდებლობით, ნაფიც მსაჯულთა სასამართლო განიხილავს მხოლოდ სისხლის სამართლის საქმეებს იმ კატეგორიის ბრალდებებზე, რომლებიც პირდაპირ არის მითითებული სისხლის სამართლის კოდექსში.

რეფორმის შედეგად:

- უნდა გაიზარდოს ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოს უფლებამოსილება, რაც გულისხმობს პირის უფლებას, უზრუნველყოფილ იქნეს ნაფიც მსაჯულთა მონაწილეობა იმ ტიპის სამართალწარმოებაში, რომლის ფარგლებშიც მას პასუხისმგებლობის სახით, შესაძლოა, დაეკისროს თავისუფლების აღკვეთა.
- ადამიანური რესურსის დაზოგვისა და პროცესების დღევანდელზე უფრო მეტად გაჭიანურების თავიდან აცილების მიზნით, შესაძლოა ამერიკის შეერთებული შტატების სასამართლოების მოდელის გაზიარება. ისეთი საქმეები, რომლებსაც არ

აქვთ ფართო სოციალური გავლენა, შესაძლოა, არანაკლებ 6-მა ნაფიცმა მსაჯულმა განიხილოს.

- ნაფიცმა მსაჯულებმა ერთპიროვნული გადაწყვეტილება "preponderance of the evidence," ან "more true than not" სტანდარტის საფუძველზე უნდა მიიღონ. აღნიშნულ პროცესში მოსამართლეების როლი, მხოლოდ სათანადო კანონმდებლობის განსაზღვრითა და მსაჯულთა მიერ დარღვევის დადგენის შემთხვევაში, კანონის ფარგლებში, შესაბამისი პასუხისმგებლობის განსაზღვრით შემოიფარგლება.

საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივა

საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო

ღია საზოგადოების ფონდი

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი

სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება

ადამიანის უფლებათა ცენტრი

პარტნიორობა ადამიანის უფლებებისთვისთვის