



საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი
GEORGIAN INSTITUTE OF POLITICS

პოლიტიკის ნარკვევი

იანვარი 2021 / გამოცემა #31

სასამართლო სისტემის რეფორმა საქართველოში და მისი მნიშვნელობა ევროპული ინტეგრაციის იდეისთვის

თინათინ ერქვანია¹

ბიძინა ლებანიძე²

მოკლე შინაარსი

პოლიტიკის ნარკვევი მიმოიხილავს საქართველოს სასამართლო სისტემის რეფორმებს და მათ მნიშვნელობას ქვეყნის ევროპული ინტეგრაციისთვის. ნარკვევის მიხედვით, მიუხედავად იმისა, რომ რეფორმების ბოლო ტალღების შედეგად, საქართველოს სასამართლო სისტემის ინსტიტუციური ხარისხი ფორმალურად გაუმჯობესდა, სისტემის მთავარი გამოწვევები კვლავ პასუხგაუცემელი რჩება. სამოსამართლო კორპორატივიზმი, პოლიტიკური მიკერძოებულობა და გაუმჭვირვალობა კვლავ აფერხებს საქართველოს სასამართლო სისტემის გამართულ ფუნქციონირებას და ქვეყნის დემოკრატიული განვითარების პერსპექტივებს. მეორეს მხრივ, მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირი ამ ეტაპზე არ იყენებს მკაცრ დემოკრატიული პირობითობის პრინციპს საქართველოს წინააღმდეგ, აღნიშნული გამოწვევები სასამართლო სისტემაში შესაძლოა გახდეს მთავარი გადაულახავი ბარიერი საქართველოს შემდგომი ნაბიჯებისთვის ევროპული ინტეგრაციის გზაზე.

საკვანძო სიტყვები: სასამართლო სისტემა, საქართველო, ევროპული კავშირი, სამოსამართლო კორპორატივიზმი, სასამართლო რეფორმის ტალღები.

¹ ასოცირებული პროფესორი, საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტის (GIPA) სამართლისა და პოლიტიკის სკოლა.

² პოსტადოქტორო მკვლევარი, იენას უნივერსიტეტი; უფროსი ანალიტიკოსი, საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი.

შესავალი

სასამართლო სისტემის და მართლმსაჯულების ეფექტური ფუნქციონირება დღემდე საქართველოს პოლიტიკური სისტემის აქილევსის ქუსლად რჩება. სასამართლო ხელისუფლების ინსტიტუციური ხარისხი ბოლო პერიოდში გატარებული რეფორმების ოთხი ტალღის შედეგად ფორმალურად გაუმჯობესდა და დაიხვეწა, თუმცა რეფორმებმა პრაქტიკული გავლენა სასამართლო სისტემის ეფექტურობასა და დემოკრატიულობის ხარისხზე ვერ იქონია. ნეპოტიზმი, სამოსამართლო კორპორატივიზმი, პოლიტიკური მიკერძოებულობა და მოწყვლადობა პოლიტიკური ხელისუფლების მიმართ კვლავ სასამართლო სისტემის მთავარ გამოწვევებად რჩება. შესაბამისად, დღემდე გატარებული რეფორმების ტალღები შეიძლება შეფასდეს როგორც ფორმალურად გარკვეულწილად წარმატებული, მაგრამ მნიშვნელოვანი პრაქტიკული შედეგების გარეშე. სასამართლო სისტემის ძირეული ცვლილების გარეშე საქართველოში ვერ დასრულდება დემოკრატიული კონსოლიდაცია და სამართლებრივი სახელმწიფოს მშენებლობის პროცესი.

სასამართლო სისტემის გამართულ და გამჭვირვალე საქმიანობას დიდი მნიშვნელობა აქვს ასევე საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობებისთვის და საქართველოს სამომავლო ევროპული პერსპექტივისათვის. 2014 წელს ხელმოწერილი ასოცირების ხელშეკრულების ტექსტი ხაზს უსვამს სასამართლო რეფორმის აუცილებლობას, რათა უზრუნველყოფილ იქნას სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობა და ეფექტური ფუნქციონირება (Official Journal of the European Union 2014, 4). სასამართლო ხელისუფლების რეფორმირება წარმოადგენდა ასევე 20 მიზნიდან ერთ-ერთს „20 შედეგი 2020 წლისთვის“ ინიციატივის ფარგლებში (European Commission 2017). სხვადასხვა წყაროების მიერ გაკეთებული შეფასების მიხედვით, აღნიშნული მიზანი მხოლოდ ნაწილობრივ შესრულდა (Georgian Institute of Politics 2020). სასამართლოს რეფორმები გაწერილია ასევე ევროკომისიის ახალ სტრატეგიულ დოკუმენტში, რომელიც აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებთან სამომავლო ურთიერთობის პერსპექტივებს განსაზღვრავს 2020 წლის შემდეგ. დოკუმენტის მიხედვით, სასამართლო რეფორმების მიზანი მომავალში უნდა იყოს ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოება და, სამოქალაქო საზოგადოების და ბიზნეს სამყაროს წარმომადგენლების ახლო ჩართულობით, სამართლებრივი სახელმწიფოს კულტურის დანერგვა (European Commission 2020, 9).

თუმცა, მეორეს მხრივ, თვით ევროკავშირის როლი სასამართლო რეფორმის პროცესში შეიძლება ამბივალენტურად შეფასდეს. ევროკავშირმა, საერთაშორისო თანამეგობრობასთან ერთად, დიდი ძალისხმევა გასწია ფინანსური და ტექნიკური მხარდაჭერის თვალსაზრისით, თუმცა ხშირად თავს იკავებდა პოლიტიკური პირობითობის გამოყენებისგან საქართველოს სასამართლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებების მიმართ (Natsvlishvili 2016). გარეშე ზეწოლისა და შიდაპოლიტიკური ნების არარსებობის პირობებში, მოულოდნელი არ არის, რომ საქართველოში, ისევე როგორც, აღმოსავლეთ პარტნიორობის სხვა ქვეყნებში, სასამართლო სისტემის ძირეული რეფორმა ვერ განხორციელდა. რეფორმების მრავალწლიანმა პროცესმა ფორმალურად დახვეწა სასამართლო სისტემა საქართველოში,

თუმცა ძირეული პრობლემების აღმოფხვრა ვერ მოხერხდა. ეს დინამიკა ვერც ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერამ და იმპლემენტაციის საწყისმა ფაზამ შეცვალა.

ამასთან, აღსანიშნავია რომ, მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირი საქართველოზე არსებით ზეწოლას არ ახდენს, სასამართლო სფეროში რეფორმების სტაგნაცია საფრთხის ქვეშ აყენებს საქართველოს ევროკავშირთან შემდგომი დაახლოების პერსპექტივას, ისევე როგორც წინააღმდეგობაში მოდის საქართველოს ხელისუფლების მიერ ევროკავშირში გაწევრიანების მიზნით შემუშავებულ გეგმასთან - Roadmap2EU (Georgia Today 2019). მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირი, ამ ეტაპზე არ იყენებს მკაცრად დემოკრატიული პირობითობის პრინციპს აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებთან, მათ შორის ასოცირებულ ქვეყნებთან მიმართებაში, საქართველოს არ უნდა ჰქონდეს ილუზია, რომ სასამართლო სფეროში დღეს არსებული მდგომარეობის ფონზე, შეძლებს ევროკავშირში გაწევრიანებისთვის საჭირო კოპენჰაგენის კრიტერიუმების დაკმაყოფილებას. ამასთან თვით ევროკავშირმა უარყოფითი გამოცდილება მიიღო ბოლო გაფართოების შემდეგ აღმოსავლეთ ევროპის რიგ ქვეყნებში (რუმინეთი, ბულგარეთი, უნგრეთი) სასამართლო სისტემაში გადაულახავი სისტემური პრობლემების და კორუფციის გათვალისწინებით. ამიტომ მოსალოდნელია, რომ მომავალ კანდიდატ ქვეყნებთან მიმართებით სასამართლო სფეროსთან დაკავშირებულ კრიტერიუმებს კიდევ უფრო გაამკაცრებს. ამის ფონზე, საშუალო და გრძელვადიან პერსპექტივაში, სასამართლო სისტემის გაუმართაობა, შესაძლოა საქართველოსთვის ევროკავშირში გაწევრიანების მთავარ პოლიტიკურ, სამართლებრივ და ტექნიკურ დაბრკოლებად იქცეს.

აღნიშნული დოკუმენტი მიმოიხილავს საქართველოში ბოლო პერიოდში განხორციელებული სასამართლო რეფორმების დინამიკას და მათ შესაბამისობას ევროკავშირის მოთხოვნებთან, გამოყოფს ძირითად გამოწვევებს და წარმოადგენს რეკომენდაციებს სასამართლო სისტემის ეფექტურობის გაუმჯობესების და დემოკრატიული ხარისხის ამაღლების მიზნით.

სასამართლო რეფორმის ოთხი ტალღა: მეტი ფორმა, ნაკლები შინაარსი

საქართველო დღემდე გარდამავალი დემოკრატიის ქვეყნად ითვლება, სადაც სახელმწიფო ინსტიტუტების ეფექტური და ტრანსპარენტული ფუნქციონირება მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს. თუმცა, თუკი დასაწყისისთვის აღნიშნული პრობლემები ძალაუფლების სამივე შტოს თანაბრად ეხებოდა, ბოლო ათწლეულის განმავლობაში განხორციელებული რეფორმების შედეგად, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ინსტიტუციური ხარისხი შესამჩნევად გაუმჯობესდა, ხოლო სასამართლო ხელისუფლებისა - იგივე დარჩა. მაგალითისთვის, ბოლო პერიოდში განხორციელებული სამართლებრივი რეფორმების ფარგლებში, გარკვეულწილად, დაიხვეწა საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციები 2017/18 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, რომლის მიხედვით საქართველო კლასიკურ საპარლამენტო რესპუბლიკად იქცა

და მნიშვნელოვნად დაუახლოვდა პოლიტიკური მმართველობის ფორმის ევროპულ სტანდარტს.³ ამის საპირისპიროდ, უკანასკნელი ორი დეკადის განმავლობაში თითქმის ხელშეუვალ სივრცედ იქცა მართლმსაჯულების სფერო⁴, რომლის მასშტაბით არსებულ პრობლემებზე ხშირად საუბრობენ საქართველოში⁵ (სახალხო დამცველი, არასამთავრობო ორგანიზაციები)⁶ და მის ფარგლებს გარეთაც (ევროსაბჭოს „ვენეციის კომისია“,⁷ ეუთო OSCE/ODIHR,⁸ ევროპული კავშირი⁹, აშშ¹⁰). ამასთან, ფორმალურად, საქართველოში მუდმივად მიმდინარეობს სასამართლო სისტემის რეფორმირების პროცესი. აღნიშნულ პროცესს ახალი სული შთაებერა 2012 წლის სახელისუფლებო ცვლილების შემდეგ, როდესაც ახალმა ხელისუფლებამ მიზნად სასამართლო ხელისუფლების პოლიტიკური წინებისაგან გათავისუფლება და მისი ეფექტურ ინსტიტუციად გარდაქმნა დაისახა. 2012 წლის სახელისუფლებო ცვლილების შემდეგ, სასამართლო ხელისუფლების სფეროში განხორციელებული რეფორმებიდან აღსანიშნავია მართლმსაჯულების რეფორმის „ტალღებად“ მონიშნული ოთხი ეტაპი (2013-2020),¹¹ რომლის მოკლე შეჯამებაც ქვემოთ ცხრილის სახით არის მოცემული.

ცხრილი 1: მართლმსაჯულების რეფორმების ოთხი ტალღა საქართველოში (2013-2019)

I ტალღა (2013 წ.)
<ul style="list-style-type: none"> • შეიცვალა იუსტიციის საბჭოს დაკომპლექტების წესი • გაიზარდა მოსამართლეთა თვითმმართველი ორგანოს - მოსამართლეთა კონფერენციის როლი • გაიზარდა სასამართლო სხდომების საჯაროობა • მოხდა სასამართლოს სადისციპლინო კოლეგიის დისტანცირება იუსტიციის უმაღლესი საბჭოსგან • მოხდა იუსტიციის უმაღლესი სკოლის დისტანცირება უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარისგან.
II ტალღა (2014 წ.)
<ul style="list-style-type: none"> • ძალაში შევიდა მოსამართლეთა უვადოდ დანიშვნის ზოგადი წესი

³ აღსანიშნავია, რომ ამ რეფორმასაც ჰქონდა თავისი პრობლემები. მაგ, პროპორციული საარჩევნო სისტემის გადატანა 2024 წლამდე; საარჩევნო დავების ფარგლებში არჩევნების და არჩევნების მარეგულირებელი კანონმდებლობის კონსტიტუციურობის კონტროლის შეზღუდვა საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის, ისევე როგორც ერთპალატიანი პარლამენტის პირობებში საპარლამენტო რესპუბლიკის სტანდარტის ამოქმედება.

⁴ განურჩევლად იმისა, რომ ბოლო საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლები იუსტიციის უმაღლესი საბჭო უკვე კონსტიტუციური ორგანოა, რომლის სტატუსი და ფუნქცია უკვე კონსტიტუციურ დონეზე განისაზღვრება.

⁵ იხ. (Menabde 2020).

⁶ იხ. სახალხო დამცველის ბოლო წლების ანგარიშები. იხ. აგრეთვე, მაგ.: (საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო 2016a, 2020; ანა აბაშიძე და სხვები. 2017; კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისათვის 2020; მაია ტალახაძე და კუკავა 2019; ქეთევან კუკავა, მაია ტალახაძე, და ნოზაძე 2020; ნოზაძე 2020).

⁷ იხ. (European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) 2020, 2019).

⁸ იხ. (ეუთო/ODIHR 2019, 2020).

⁹ იხ. (European Parliament 2020).

¹⁰ იხ. (U.S. Embassy in Georgia 2019).

¹¹ იხ. (საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო 2016b; მარიამ გობრონიძე, ქეთევან კუკავა და ჩხაიძე 2020).

- მოსამართლეთა უვადოდ დანიშვნამდე კანონით განისაზღვრა მოთხოვნა ყველა მოსამართლის 3 წლიანი გამოსაცდელი ვადით დანიშვნის შესახებ¹²
- დეტალურად განისაზღვრა გამოსაცდელი ვადით დანიშნული მოსამართლეების შეფასების წესი და შეიქმნა ახალი ორგანო - უზენაესი სასამართლოს საკვალიფიკაციო პალატა.

III ტალღა (2017 წ.)

- საქმეთა განაწილების ელექტრონული წესის ამოქმედება, რომელიც საქმეთა შემთხვევითობის პრინციპით განაწილებას გულისხმობს და სასამართლოთა თავმჯდომარეებს ართმევს ამ პროცესში ჩარევის ბერკეტებს
- მოსამართლის თანამდებობაზე 3 წლით გამწესებაზე იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს უარის გასაჩივრების შესაძლებლობა
- მოსამართლეთა შესარჩევი კონკურსის მიმდინარეობისას ინტერესთა კონფლიქტის საკითხის დარეგულირება
- მოსამართლეთა მივლინების წესის დახვეწა და ამ მიმართულებით მოსამართლეებისთვის დამატებითი გარანტიების შექმნა
- იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მდივნის ფუნქციის შეკვეცა და დელეგირება იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ არჩეულ პირებზე. მაგ. დამოუკიდებელი ინსპექტორის და მენეჯმენტის დეპარტამენტის შემოღება.

IV ტალღა (2019 წ.)

- იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარეს დაეკისრა ვალდებულება, საბჭოს საქმიანობის შესახებ ყოველწლიური ანგარიში წარუდგინოს მოსამართლეთა კონფერენციას
- ცვლილებები იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს დაკომპლექტების წესში
- მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს სხდომების საჯაროობის უზრუნველსაყოფად
- იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ მიღებული აქტების კატეგორიზაცია ინდივიდუალური და ნორმატიული ხასიათის მქონე აქტებად.

ზოგადად შეიძლება ითქვას, რომ რეფორმების ოთხი ტალღა ბევრ დადებით ელემენტს შეიცავდა. მათი გატარების შედეგად, საქართველოს სასამართლო სისტემა ფორმალურად დაიხვეწა და გაუმჯობესდა. თუმცა რეფორმების შედეგად ვერ მოხერხდა მთავარი გამოწვევების დაძლევა და საქართველოს სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებელ და გამჭვირვალე ინსტიტუტად გარდაქმნა.

შესაბამისად, მიუხედავად ცალკეული წარმატებული კოსმეტიკური რეფორმებისა, სასამართლო სისტემა და მართლმსაჯულება საქართველოში დღემდე უამრავი არსებითი პრობლემის წინაშე დგას, რის გამოც ბოლომდე ვერ ხერხდება კანონის უზენაესობის დანერგვა და სამართლებრივი სახელმწიფოს შექმნა. სამი ყველაზე მნიშვნელოვანი და ერთმანეთთან მჭიდროდ დაკავშირებული გამოწვევა შეიძლება გამოვყოთ: სამოსამართლო

¹² უნდა აღინიშნოს, რომ მოსამართლეთა გამოსაცდელი ვადით დანიშვნამ შიდა და საერთაშორისო დამკვირვებლების მხრიდან უარყოფითი შეფასება დაიმსახურა, რაც უნდა გამოსწორდეს.

კორპორატივიზმი, სასამართლოს პოლიტიზაცია და პოლიტიკურ ხელისუფლებაზე დამოკიდებულება, ასევე, ინსტიტუციური გაუმჭვირვალობა.

სამოსამართლო კორპორატივიზმი საქართველოს სასამართლო სისტემის ერთ-ერთი მთავარ გამოწვევას წარმოადგენს. იგი გულისხმობს მოსამართლეთა ორგანიზებული ჯგუფის არაპროპორციულ გავლენას სასამართლო სისტემის საქმიანობაზე. ამ ჯგუფის მიერ მიერ, სხვადასხვა მექანიზმის გამოყენებით, ასევე ხორციელდება „ადმინისტრაციული ხელისუფლებისადმი სასამართლო სისტემის მორჩილება და პოლიტიკური დავალებების შესრულება“ (ინტერპრესნიუსი 2019). სამოსამართლო კორპორატივიზმი, ასევე, ძირს უთხრის სასამართლოს და მართლმსაჯულების სფეროში კარგი მმართველობის დანერგვას და ხელს უწყობს მავნე ღირებულებების დანერგვას, როგორცაა ნეპოტიზმი, კონფორმიზმი და ფარული გარიგების კულტურა (ინტერპრესნიუსი 2019). ეს სისტემა სასამართლოს ყველა შტოს წვდება. 2020 წელს სასამართლო სისტემიდან ორი ახალი მოსამართლე დაინიშნა საკონსტიტუციო სასამართლოშიც, რამაც განსაკუთრებით გაამძიერა საერთო სასამართლოების სისტემაში არსებული სამოსამართლო კორპორატივიზმი უკვე უშუალოდ საკონსტიტუციო სასამართლოს ფარგლებშიც. ამაზე და სასამართლოს ტენდენციურობაზე უკვე აშკარად მეტყველებს ბოლო დროს მიღებული გადაწყვეტილებები ნიკანორ მელიას საქმეზე;¹³ აგრეთვე, სახალხო დამცველის სარჩელებთან დაკავშირებით, ¹⁴ რომელთა ფარგლებში განიხილებოდა უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა დანიშვნის შესახებ „ვენეციის კომისიის“ და OSCE/ODIHR-ის მიერ კრიტიკულად შეფასებული სამართლებრივი პროცედურების კონსტიტუციურობის საკითხები. იმისათვის რათა, სასამართლო სისტემა თავი დააღწიოს სამოსამართლო კორპორატივიზმს, საჭიროა პოლიტიკური ხელისუფლების მიერ მტკიცე ნების გამოვლენა და სასამართლო სფეროში მნიშვნელოვანი ინსტიტუციური ცვლილებების ბოლომდე მიყვანა, მათ შორის, იუსტიციის საბჭოს მიერ გადაწყვეტილებების მიღების პროცედურებისა და საქმიანობის სტანდარტების შემდგომი რეფორმირება.

სამოსამართლო კორპორატივიზმთან უშუალო კავშირშია სასამართლო სისტემის პოლიტიზირების და ინსტიტუციური გაუმჭვირვალობის პრობლემებიც. მიუხედავად ცალკეული ინსტიტუციური ცვლილებებისა, კვლავ პრობლემურად რჩება მოსამართლეთა და სხვა მნიშვნელოვანი კადრების სელექციის პროცესი. დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპთან შესაბამისობის თვალსაზრისით, განსაკუთრებით პრობლემატური აღმოჩნდა უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების დანიშვნის პროცედურების მომწესრიგებელი კანონმდებლობა და შესაბამისი რეფორმა 2019-2020 წლებში, რომელიც ამ მიმართულებით განხორციელდა. პარლამენტმა არ გაითვალისწინა,

¹³ იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეების - თეიმურაზ ტულუშის, ირინე იმერლიშვილის, გიორგი კვერენჩილაძის და თამაზ ცაბუტაშვილის განსხვავებული აზრი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2020 წლის 25 სექტემბრის №3/2/1473 გადაწყვეტილებასთან (ნიკანორ მელიას საქმე) დაკავშირებით.

¹⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეების - თეიმურაზ ტულუშის, ირინე იმერლიშვილის, გიორგი კვერენჩილაძის და თამაზ ცაბუტაშვილის განსხვავებული აზრი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2020 წლის 30 ივლისის №3/1/1459,1491 გადაწყვეტილებასთან (სახალხო დამცველის სარჩელები. დავის საგანი: უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების დანიშვნის მარეგულირებელი ნორმების კონსტიტუციურობა) დაკავშირებით.

კერძოდ, მხოლოდ ზედაპირულად გაითვალისწინა „ვენეციის კომისიისა“ და OSCE/ODIHR-ის შენიშვნები.

პოლიტიკური ტრანზიციის ეტაპზე მყოფ ზოგიერთ ქვეყანაში სასამართლო რეფორმას ბიძგი მისცა ე.წ. გარდამავალი პერიოდის მექანიზმების შემოღებამ, რაც, პოლიტიკური ინსტიტუციური რეფორმების გარდა, გულისხმობს სასამართლო სფეროში ძველი კადრების ჩანაცვლების პროცესის იმდაგვარად წარმართვას, რომ სასამართლოს პრესტიჟს და მის დამოუკიდებლობას ზიანი არ მიაღგეს. თუმცა, სამწუხაროდ საქართველოს ყველა ხელისუფლება დღემდე თავს არიდებს წარსულზე რეფლექსიას და კორუმპირებული და კომპრომიტირებული მოსამართლეებისგან სასამართლო კორპუსის გაწმენდას.¹⁵

აღნიშნული გამოწვევები ნეგატიურად აისახება საქართველოს მოსახლეობის დამოკიდებულებაზე სასამართლო სისტემის მიმართ. უკვე წლებია, რაც სასამართლო სისტემა ერთ-ერთ ბოლო ადგილს იკავებს მოსახლეობის ნდობის მიხედვით. მაგალითად, 2019 წელს ჩატარებული სოციალური კვლევის მიხედვით, სასამართლო სრულად მოსახლეობის მხოლოდ 3% ენდობა (Civil Georgia 2020). იმავე კვლევის თანახმად, მოსახლეობის მხოლოდ 25% მიიჩნევს სასამართლოს სისტემას „სამართლიანად“ ხოლო 53% თვლის რომ იგი „მმართველი პარტიის გავლენის ქვეშ“ იმყოფება (Civil Georgia 2020). მეტიც, გამოკითხული მოსახლეობის 94% ასევე მიიჩნევს, რომ სასამართლო სისტემა „მოსამართლეთა კლანის“ წევრებმა უნდა დატოვონ (Civil Georgia 2020). ნდობის მსგავსი დეფიციტი სასამართლო სისტემის მიმართ საქართველოში ქვეყნის პოლიტიკურ სისტემას განსაკუთრებით მოწყვლად ხდის პოლიტიკური კრიზისების მიმართ. როგორც წესი, დემოკრატიულ ქვეყნებში, სასამართლო სისტემა გამოდის მიუკერძოებელი არბიტრის როლში პოლიტიკური კრიზისის დროს და სიტუაციის განმუხტვას უწყობს ხელს. საქართველოში კი პოლიტიკური კრიზისი ადვილად გადადის უნდობლობის და ლეგიტიმაციის კრიზისში, ვინაიდან ქვეყანაში, ქართულ სასამართლო სისტემას მიუკერძოებელი არბიტრის ფუნქცია, მნიშვნელოვანწილად, დაკარგული აქვს.

ყოველივე ზემოაღნიშნული არსებითი ხარისხით ამორებს საქართველოს ევროპულ სამართლებრივ სივრცეს და გრძელვადიან პერსპექტივაში, ხელს უშლის მის დაახლოებას ევროპულ კავშირთან. საქართველომ ქმედითი ნაბიჯი უნდა გადადგას სასამართლო სისტემის გაჯანსაღების გზაზე. აუცილებელია წინა და მოქმედი ხელისუფლებების მიერ დაშვებული შეცდომების გამოსწორება, რათა უზრუნველყოფილი იყოს სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის გარანტიები სრულყოფილად და დაუბრკოლებლად, ყოველგვარი შეუსაბამობების გარეშე საქართველოს კონსტიტუციასთან, ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან და ზოგადად, საყოველთაოდ აღიარებულ სამართლებრივ სტანდარტებთან. ამ ეტაპზე, სასამართლო ხელისუფლების (საერთო სასამართლოები და საკონსტიტუციო სასამართლო) დამოუკიდებლობის სტანდარტი საქართველოში ცალსახად დაბალი და საკმაოდ დეფიციტურია.

¹⁵ გარდამავალი მექანიზმების აუცილებლობის შესახებ საქართველოს სამართლებრივ სფეროში, იხილეთ: (Dolidze and de Waal 2012).

ევროკავშირი და სასამართლო რეფორმა საქართველოში

არცთუ უმიზეზოდ, ევროკავშირი საქართველოს დემოკრატიული და ინსტიტუციური გარდაქმნის პროცესის მთავარ მხარდამჭერ ძალად მოიაზრება. თუმცა სასამართლო რეფორმების სფეროში, ევროკავშირი ბოლო დრომდე უმეტესად ტექნიკური სახის დახმარებით შემოიფარგლებოდა და ხშირად ჰქონდა ადგილი რეფორმების დამაბრკოლებელი პოლიტიკური ფაქტორების უგულვებელყოფას. მეტიც, შეიძლება ითქვას, რომ ასოცირების ხელშეკრულების მომზადების, რატიფიკაციის და შემდგომი იმპლემენტაციის პროცესში, სასამართლო სფეროში რეფორმების ხარისხის იგნორირებით და მათი ადგილობრივ ხელისუფლებაზე დელეგირებით, ევროკავშირმა ირიბად შეუწყო ხელი რეფორმების არაეფექტურობას.

თუმცა საქართველო ამ მხრივ გამონაკლისი არ არის. ევროკავშირის ზედმეტად ტექნიკური დამოკიდებულება სასამართლო რეფორმის მიმართ და შედარებით პასიურობა სენსიტიურ საკითხებთან მიმართებით ხშირად აიხსნება კავშირის ფოკუსით უსაფრთხოებაზე და სტაბილურობაზე მესამე ქვეყნებთან მიმართებით. ხშირად ევროკავშირისთვის გაცილებით პრიორიტეტულია უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული საკითხები (მაგალითად როგორცაა მიგრაცია, უსაფრთხოება, პოლიტიკური სტაბილურობა) და მათ ხარჯზე ხდება დემოკრატიული რეფორმების უგულვებელყოფა. ამ ფენომენს ხშირად „დილემას უსაფრთხოებასა და დემოკრატიზაციას შორის“ უწოდებენ.

ამკარაა, რომ ევროკავშირის ამჟამინდელი მიდგომა ვერ ქმნის საკმარის გარეშე ფაქტორს, საქართველოში წარმატებული სასამართლო რეფორმების ხელშესაწყობად. მეტი ეფექტურობისთვის, ევროკავშირმა აქტიურად უნდა გამოიყენოს პირობითობის ბერკეტები, მათ შორის საქართველოსთვის გასატერებელი რეფორმების კონკრეტული საგზაო გზის შეთავაზებით და მის იმპლემენტაციაზე მკაცრი კონტროლის შემოღების საშუალებით. ამ მხრივ, იდეალური იქნებოდა, ასოცირების დღის წესრიგს და სხვა სტრატეგიული დოკუმენტებს დაემატოს დანართი, რომელიც გასცდებოდა ზოგად ფორმულირებებს, და მისცემდა კონკრეტულ მითითებებს საქართველოს სახელისუფლებო უწყებებს, გასატარებელი რეფორმების შესახებ.

საქართველოში სასამართლო რეფორმების უფრო ეფექტური მონიტორინგისთვის ევროკავშირის ასევე შეუძლია გამოიყენოს მის ხელთ არსებული სხვადასხვა ინსტრუმენტები, რომლებიც ბოლო დრომდე აქტიურად გამოიყენებოდა გაფართოების პოლიტიკის კონტექსტში. მათ შორის არის კოოპერაციისა და ვერიფიკაციის მექანიზმი, რომელსაც ევროკავშირი იყენებდა ბულგარეთში და რუმინეთში გაწევრიანების შემდგომ სასამართლო და ანტი-კორუფციული რეფორმების მონიტორინგისთვის. მართალია, საქართველო ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსისგან ჯერ შორს არის, მაგრამ შეიძლება აღნიშნული ინსტრუმენტების ასოცირების დღის წესრიგზე მორგება, გატარებული რეფორმების და აღებული ვალდებულებების შესრულების ხარისხის და ex post facto შეფასებისთვის.

მთავარი მიგნებები და რეკომენდაციები

შეჯამების სახით შეიძლება ითქვას, რომ 2012 წლის სახელისუფლებო ცვლილების შემდეგ საქართველოს სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის ხარისხი გარკვეულწილად გაიზარდა, ხოლო საკანონმდებლო ბაზა დაიხვეწა და ევროპულ სტანდარტებს მიუახლოვდა. მიუხედავად ამისა, სასამართლო სისტემაში რჩება ძველი და ახალი გამოწვევები - სამოსამართლო კორპორატივიზმის დომინაცია, პოლიტიკური მიკერძოებულობა და გაუმჭირვალეობა - რაც დღემდე გატარებულ რეფორმებს ეფექტს უკარგავს. სამწუხაროდ, ამ ერთგვარი წარუმატებლობის მთავარი მიზეზია შესაბამისი პოლიტიკური ნების არარსებობა, ისევე, როგორც გარეშე ზეწოლის არარსებობა საქართველოს მეგობარი ქვეყნების და ორგანიზაციების მხრიდან.

ზემოაღნიშნული გამოწვევების აღმოფხვრის გარეშე, სასამართლო ვერ შედგება დამოუკიდებელ და მიუკერძოებელ ინსტიტუციად, რაც არა მხოლოდ შეაფერხებს ქართული სახელმწიფოებრიობის და დემოკრატიული წესრიგის განვითარებას, არამედ a priori გამორიცხავს საქართველოს ევროკავშირთან შემდგომ ინტეგრირებას, მასში გაწევრიანების ჩათვლით.

ქვემოთ შემოთავაზებულია რამდენიმე პრაქტიკულად ორიენტირებული რეკომენდაცია, თუ როგორ შეიძლება აღნიშნული ხარვეზების გამოსწორება.

საქართველოს მთავრობას, პარლამენტს და იუსტიციის საბჭოს:

- მოსამართლეთა დანიშვნის სისტემის დახვეწა, რათა აღმოიფხვრას პოლიტიკური და არაობიექტური გადაწყვეტილებები საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ;
- საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრთა შერჩევის პროცედურის დახვეწა მათი კეთილსინდისიერების, კვალიფიკაციისა და პროფესიონალიზმის კრიტერიუმებზე დაყრდნობით;
- ავტომატურად საქმეთა ელექტრონული განაწილების სისტემის შემდგომი პროგრამული დახვეწა მანიპულირების თავიდან ასაცილებლად;
- დამოუკიდებელი ინსპექტორის შერჩევის და დანიშვნის წესის დახვეწა; განსაკუთრებით გამჭვირვალობის თვალსაზრისით; დახურულ კარს მიღმა სელექციის წესის შეცვლა;
- გენერალური პროკურორის შერჩევის პროცედურის დახვეწა მეტად კონსენსუალური წესის მიმართულებით, მმართველი პარტიის პოლიტიკური გავლენისგან გათავისუფლების მიზნით; პროკურორის არჩევისთვის საჭირო ხმათა უბრალო უმრავლესობის კვალიფიციური უმრავლესობით შეცვლა;
- საპარლამენტო რეზოლუციის მიღება სასამართლო სისტემაში არსებული სამოსამართლო კორპორატივიზმის გამოსავლენად და ამ პრობლემის საჯაროდ აღიარებისათვის;

- იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მოქმედი შემადგენლობა, უნდა დაიშალოს, საიმისოდ, რომ დასრულდეს სამოსამართლო კორპორატივიზმის „კულტურა“ სასამართლო სისტემაში. საამისოდ, შესაძლოა აუცილებელი გახდეს შესაბამისი საკანონმდებლო/საკონსტიტუციო ცვლილებები;
- სასამართლო რეფორმის ფარგლებში შემოღებულ იქნას გარდამავალი სამართლის ნორმები და მათ შესაბამისად მოხდეს მოსამართლეთა კორპუსის მნიშვნელოვანი განახლება.

ევროკავშირის და კავშირის წევრ-სახელმწიფოებს:

- სასამართლო სფეროში ტექნიკური და ფინანსური მხარდაჭერიდან გადაერთოს პოლიტიკურ მხარდაჭერაზე, რაც გულისხმობს პოლიტიკური პირობითობის პრინციპის გამკაცრებას და კონკრეტული, ქართულ სპეციფიკაზე მორგებული რეფორმების გატარების მოთხოვნას;
- ევროკავშირის ოფიციალურ დოკუმენტებში ზოგადი და ამბივალენტური ტერმინოლოგია საქართველოს სასამართლო სისტემის მიმართ ჩანაცვლდეს რეფორმების შეფასების უფრო კონკრეტული და დახვეწილი სისტემით, რაც შემდგომ შესაძლოა საფუძველი გახდეს პირობითობის პრინციპის უფრო ეფექტურად გამოყენებისა;
- შემოიღოს „კოოპერაციის და ვერიფიკაციის მექანიზმის“ მსგავსი ინსტრუმენტი საქართველოსთან და აღმოსავლეთ პარტიორობის ქვეყნებთან მიმართებით, რათა ex post facto ეფექტურად გაკონტროლდეს ასოცირების შეთანხმებასთან და ასოცირების დღის წესრიგთან სასამართლო სფეროში გატარებული რეფორმების შესაბამისობა;
- „კოოპერაციის და ვერიფიკაციის მექანიზმის“ მსგავსი ინსტრუმენტების გამოყენება შესაძლოა ასევე გამოყენებულ იქნას ex ante შეფასებისთვის, თუ რამდენად აკმაყოფილებს სასამართლო სფეროში საქართველოს კანონმდებლობა და პრაქტიკა ევროკავშირში გაწევრიანების მოთხოვნებს;
- მეტად გაითვალისწინოს ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების და სამართლის სფეროში მოღვაწე არასამთავრობო ორგანიზაციების, ასევე სამართლის დამოუკიდებელი ექსპერტების აზრი საქართველოში მიმდინარე სასამართლო რეფორმების შეფასებისას;
- ახალგაზრდა (დამწყები) მოსამართლეებისთვის და სასამართლო სფეროში მოღვაწე მოხელეებისთვის საგანმანათლებლო პროგრამების შემუშავება და ევროპული გამოცდილების მისაღებად.

ბიბლიოგრაფია

- Civil Georgia. 2020. "კვლევა: საქართველოში ინსტიტუტების მიმართ ნდობა დაბალია." ბოლო წვდომა: 12.12.2020. <https://civil.ge/ka/archives/301197>
- Dolidze, Anna, and Thomas de Waal. 2012. "A Truth Commission for Georgia." Carnegie Europe. Accessed 09.02.2020. <https://carnegieeurope.eu/2012/12/05/truth-commission-for-georgia-pub-50249>.
- European Commission. 2017. "Eastern Partnership - 20 Deliverables for 2020 Focusing on key priorities and tangible results." Accessed 09.02.2020. <https://library.euneighbours.eu/content/eastern-partnership-20-deliverables-2020-focusing-key-priorities-and-tangible-results>.
- European Commission. 2020 2020. *Eastern Partnership policy beyond 2020 Reinforcing Resilience - an Eastern Partnership that delivers for all.*
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). 2019. "949/2019 - Georgia – Urgent Opinion on the selection and appointment of Supreme Court judges." Accessed 12.12.2020. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2019\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2019)002-e).
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). 2020. "1001/2020 - Georgia - Opinion on amendments to the Law on Common Courts." Accessed 01.01.2021. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)021-e).
- European Parliament. 2020. "Report on the implementation of the EU Association Agreement with Georgia." Accessed 01.01.2021 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0136_EN.html?fbclid=IwAR3sLalK_qVWXazHF9W7v7IOc7_2-4YZeLA7M_o-jMxqbs0yLcGXtURgGdE.
- Georgia Today. 2019. "Bakhtadze Presents Roadmap to EU Membership in Brussels." Accessed 11.11.2020. <http://georgiatoday.ge/news/14784/Bakhtadze-Presents-Roadmap-to-EU-Membership-in-Brussels>.
- Georgian Institute of Politics. 2020. "Georgia's Implementation of 20 Eastern Partnership Deliverables for 2020 ". Accessed 11.08.2020. <http://gip.ge/georgias-implementation-of-20-eastern-partnership-deliverables-for-2020/>
- Menabde, Vakhtang. 2020. "Taming the Courts: Judicial Reform in Georgia (1991–2017)." In *Georgia: From Autocracy to Democracy*, edited by Stephen F Jones and Neil MacFarlane. Toronto: University of Toronto Press.
- Natsvlshvili, Ana. 2016. "Judicial reform in Georgia and the Association Agreement. Old wine in a new barrel – what has changed?". Open Society Georgia Foundation. Accessed 03.04.2020. https://www.osgf.ge/files/2016/EU%20publication/Angarishi_A4_Policy_Brief_Eng.pdf.
- Official Journal of the European Union. 2014. "ASSOCIATION AGREEMENT between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part." Accessed 09.02.2020. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830(02)).
- U.S. Embassy in Georgia. 2019. "U.S. Embassy's statement on supreme court nominees ". <https://ge.usembassy.gov/u-s-embassys-statement-on-supreme-court-nominees-december-12/>.
- ანა აბაშიძე, ანა არგანაშვილი, გიორგი ბერაია, სოფო ვერძეული, ქეთი კუკავა, ოლიგო შერმადინი და ევატერინე ციმაკურიძე. 2017. "სასამართლო სისტემა - რეფორმები და პერსპექტივები."

კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისათვის. ბოლო წვდომა: 11.10.2019. http://www.coalition.ge/index.php?article_id=150&clang=0.

ეთო/ODIHR. 2019. "საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა წარდგენისა და დანიშვნის პირველი ეტაპის ანგარიში. ივნისი – სექტემბერი 2019." ბოლო წვდომა: 08.08.2020. <https://www.osce.org/files/f/documents/d/9/429491.pdf>.

ეთო/ODIHR. 2020. "საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა წარდგენისა და დანიშვნის მეორე ანგარიში, ივნისი – დეკემბერი 2019." ბოლო წვდომა: 01.01.2021. <https://www.osce.org/odihr/443494>.

ინტერპრესნიუსი. 2019. "დამოუკიდებელი იურისტების ჯგუფი „კლანური მმართველობის" შესახებ რეზოლუციის პროექტს აქვეყნებს და პარტიებსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებს მიმართავს." ბოლო წვდომა: 11.11.2020. <https://www.interpressnews.ge/ka/article/546286-damoukidebeli-iuristebis-jgupi-klanuri-mmartvelobis-shesaxeb-rezoluciis-proekts-akveqnebs-da-partiebsa-da-saertashoriso-organizaciebs-mimartavs/>.

კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისათვის. 2020. "უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეობის კანდიდატთა შეფასება." ბოლო წვდომა: 01.01.2021. http://www.coalition.ge/index.php?article_id=235&clang=0.

მაია ტალახაძე და ქეთევან კუკავა. 2019. "სასამართლო რეფორმის შედეგების შეფასება - დისციპლინური პასუხისმგებლობის სისტემა." ბოლო წვდომა: 04.09.2020. https://idfi.ge/public/upload/01Nino/zoro/Assessment_of_the_Judicial_Reform_System_of_Disciplinary_Liability_of_Judges_Geo.pdf.

მარიამ გობრონიძე, ქეთევან კუკავა და სალომე ჩხაიძე. 2020. "სასამართლო სისტემის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შესრულების მდგომარეობა (მეორე ჩრდილოვანი ანგარიში)." ბოლო წვდომა: 01.01.2021. https://idfi.ge/public/upload/EU/GEO_WEB456.pdf.

ნოზაძე, ნინო. 2020. "საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის (საია) იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მონიტორინგის ანგარიში N8." ბოლო წვდომა: 01.01.2021. <https://gyla.ge/ge/post/iusticiis-umaghlesi-sabtchos-monitoringis-n8-angarishis-prezentacia#sthash.JyTCbYJu.dpbs>.

საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო. 2016a. "სასამართლო სისტემის მდგომარეობის შეფასება (ოქტომბერი 2012-აგვისტო 2016)." ბოლო წვდომა: 12.12.2020. <https://www.transparency.ge/ge/post/general-announcement/sasamartlo-sistemis-mdgomareobis-shepaseba-oktomberi-2012-agvisto-2016>.

საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო. 2016b. "სასამართლო სისტემის მდგომარეობა (2012-2016)." ბოლო წვდომა: 11.12.2020. https://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/sasamartlo_sistemis_mdgomareoba_2012-2016_0.pdf.

საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო. 2020. "სასამართლო სისტემის რეფორმირების პირველი 10 ნაბიჯი." ბოლო წვდომა: 01.01.2021. <https://www.transparency.ge/ge/post/sasamartlo-sistemis-repormirebis-pirveli-10-nabiji>.

ქეთევან კუკავა, მაია ტალახაძე და ნინო ნოზაძე. 2020. "საქართველოს უზენაესი სასამართლო ინსტიტუციური და სამართლებრივი ჩარჩოს ანალიზი." ბოლო წვდომა: 01.01.2021. https://idfi.ge/public/upload/Magda/Presentation%20of%20the%20Report%20on%20Institutional%20and%20Legal%20Framework%20of%20the%20Supreme%20Court%20of%20Georgia/Supreme_Court_of_Georgia_Geo.pdf.



საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი
GEORGIAN INSTITUTE OF POLITICS



Embassy of the
Kingdom of the Netherlands

საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი (GIP) არის არაკომერციული, არაპარტიული, კვლევითი და ანალიტიკური ორგანიზაცია. საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი ცდილობს საქართველოში დემოკრატიული ინსტიტუტების ორგანიზაციული საფუძვლების გაძლიერებას და ეფექტური მმართველობის პრინციპების განვითარებას პოლიტიკური კვლევისა და ადვოკატირების გზით.

დოკუმენტის ციტირების წესი:

თინათინ ერქვანია, ზიბინა ლეზანიძე, „სასამართლო სისტემის რეფორმა საქართველოში და მისი მნიშვნელობა ევროპული ინტეგრაციის იდეისთვის“, პოლიტიკის ნარკვევი #31, საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი, იანვარი 2021.

© Georgian Institute of Politics, 2021
13 Aleksandr Pushkin St, 0107 Tbilisi, Georgia
Tel: +995 599 99 02 12
Email: info@gip.ge
For more information, please visit
www.gip.ge