



## წინადადებები სასამართლო რეფორმის თაობაზე ევროკავშირის რეკომენდაციების შესასრულებლად

2022 წლის 23 ივნისს ევროპულმა საბჭომ დაამტკიცა ევროკომისიის 17 ივნისის გადაწყვეტილება, რომლითაც საქართველოს განესაზღვრა ევროკავშირის კანდიდატის სტატუსის მისაღებად შესასრულებელი პირობების ჩამონათვალი. მათ შორის, სასამართლოს რეფორმის საკითხი. რეკომენდაციის მიხედვით,

*სახელმწიფომ ფართო ინკლუზიური პროცესის შედეგად უნდა შეიმუშაოს მართლმსაჯულების რეფორმის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა;*

*უზრუნველყოს სასამართლოს სრული და რეალური ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა; კეთილსინდისიერება და სისტემის გამართული ფუნქციონირება, ნებისმიერი ხარვეზის აღმოფხვრა, რაც გამოვლინდა უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების შერჩევის ყველა ეტაპზე;*

*განახორციელოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ძირეული რეფორმა და დანიშნოს იუსტიციის საბჭოს წევრები ვენეციის კომისიის და ეუთო/ოდირის რეკომენდაციების საფუძველზე;<sup>1</sup>*

2022 წლის 4 ნოემბერს, საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტი ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსის საქართველოსთვის მინიჭების საკითხთან დაკავშირებით საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარადგენს „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში შესატან ცვლილებათა ამსახველ საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტს.

საზოგადოების ფართო წრეებისთვის საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტის შინაარსი ამ დრომდე უცნობია, ვინაიდან პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა დაინტერესებული მხარეებისთვის სასამართლო რეფორმასთან დაკავშირებით შექმნილი სამუშაო ჯგუფის ღიაობა არ უზრუნველყო.

მიუხედავად ამისა, ვიტოვებთ იმედს, რომ საკომიტეტო მუშაობის პირობებში შესაძლებელი იქნება იმ ძირითადი წინადადებების გათვალისწინება, რომელთა მიღებაც, დემოკრატიის

<sup>1</sup> ევროკომისიის მოსაზრება ევროკავშირში გაწევრიანების შესახებ საქართველოს განაცხადის თაობაზე,

[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/opinion-georgias-application-membership-european-union\\_en?fbclid=IwAR09AyHdWq2vjlGKnWTNvvcFyp7J-GziwA5tRSKhM2fOrAALMG-keo9P-3k](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/opinion-georgias-application-membership-european-union_en?fbclid=IwAR09AyHdWq2vjlGKnWTNvvcFyp7J-GziwA5tRSKhM2fOrAALMG-keo9P-3k)  
[24.10.2022]



კვლევის ინსტიტუტის მოსაზრებით, მნიშვნელოვანია მართლმსაჯულების კუთხით ევროკომისიის მიერ განსაზღვრული რეკომენდაციების შესრულებულად ჩასათვლელად:

1. იუსტიციის საბჭოს არამოსამართლე წევრების არჩევის პროცედურის გაუმჯობესების მიზნით გათვალისწინებული იქნეს კანდიდატთა საჯარო მოსმენა, რაც მოიცავს მათი ხედვის და ოთხწლიანი სამოქმედო გეგმის წარდგენას, კითხვა-პასუხს დეპუტატთა და დამსწრე პირთა მხრიდან;

წევრების შერჩევა გაიმართოს პოლიტიკურ ჯგუფებს შორის წინასწარი კონსულტაციების შედეგად, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს მრავალპარტიული ჩართულობით საჭირო ხმების მობილიზება და არა მხოლოდ მინიმალური რაოდენობის (90 ხმა) მოგროვება;

არამოსამართლე წევრის არჩევა მოხდეს ღია კენჭისყრით, პლენარულ სხდომაზე საკითხის განხილვის შემდეგ.

ევროკომისიის რეკომენდაციების პირველი პუნქტი ეხება პოლიტიკური პოლარიზაციის საკითხის გადაჭრას პოლიტიკურ პარტიებს შორის თანამშრომლობის უზრუნველყოფის გზით. იუსტიციის საბჭოს არამოსამართლე წევრების არჩევის შემოთავაზებული პროცედურა უზრუნველყოფს მრავალპარტიულ კონსენსუსზე დაფუძნებულ არჩევანს. ეუთო/ოდირის 2021 წლის აგვისტოს რეკომენდაციები ასევე ითვალისწინებს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრთა არჩევის ინკლუზიური და გამჭვირვალე პროცესის ჩატარებას.<sup>2</sup> პროცესის საჯაროობა და მასზე საზოგადოების დაკვირვების შესაძლებლობა ხელს შეუწყობს ნდობის ამაღლებას მართლმსაჯულების მიმართ.

2. იუსტიციის საბჭოში არსებითი გადაწყვეტილებების მისაღებად საჭირო მინიმალურ კვორუმად განისაზღვროს მოსამართლე და არამოსამართლე წევრების 2/3 (ე.წ. ორმაგი 2/3)

რეკომენდაცია შესაბამისობაშია კონსტიტუციით დადგენილ წესთან, რომლის მიხედვითაც მოსამართლის დანიშვნისთვის საჭიროა იუსტიციის საბჭოს სრული შემადგენლობის არანაკლებ 2/3-ის ხმა<sup>3</sup>. მეორე მხრივ, ეს დანაწესი უზრუნველყოფს არამოსამართლე წევრების ქმედით მონაწილეობას და დააზღვევს კორპორატივიზმს, რომლის საფრთხე მუდმივად იარსებებს მოსამართლეთა აბსოლუტური უმრავლესობით სისტემის მართვის და ძალაუფლების ერთ ორგანოში კონცენტრირების პირობებში<sup>4</sup>. აღნიშნული შეთავაზება ზუსტად ასახავს იუსტიციის

<sup>2</sup> FOURTH REPORT ON THE NOMINATION AND APPOINTMENT OF SUPREME COURT JUDGES IN GEORGIA OSCE /ODIHR <file:///C:/Users/User/Downloads/ODIHR%202021%20August.pdf> [24.10.2022]

<sup>3</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 63-ე მუხლის მე-6 პუნქტი

<sup>4</sup> ორგანული კანონი ითვალისწინებს გადაწყვეტილების მიღებას საბჭოს წევრთა 2/3 ით, რაც შესაძლებლობას იძლევა 9 მოსამართლემ და 1 მა არამოსამართლე წევრმა მიიღოს გადაწყვეტილება



საბჭოს შემადგენლობის პროპორციას (არამოსამართლე /მოსამართლე წევრები) მათი გადაწყვეტი ხმების რაოდენობაში.

იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს არსებული მოდელი არ ითვალისწინებს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში პოლიტიკური მდგენელის არსებობას და ყველა არამოსამართლე წევრი შეირჩევა პროფესიული ნიშნით. ამგვარი კომპოზიცია აზღვევს პოლიტიკური ინტერესის გავლენას საბჭოს გადაწყვეტილებებზე, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ არამოსამართლე წევრების ჩართულობა მეტად ქმედითი იქნება. ამასთან, არსებული წესი შესაბამისობაშია ევროპულ სტანდარტთან. ვენეციის კომისია თავის დასკვნებში ხაზს უსვამს სწორედ კორპორატივიზმის გაკონტროლების მნიშვნელობას და საზოგადოების წევრებისთვის ეფექტური დაბალანსების შესაძლებლობის მინიჭებას.<sup>5</sup>

ამასთან, რეკომენდაცია პასუხობს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლის შერჩევის გადაწყვეტილებაში მეტი ჩართულობის უზრუნველყოფის რეკომენდაციას.

### 3. იუსტიციის საბჭოში არ უნდა იყვნენ მოსამართლეები, რომლებსაც უკავიათ სასამართლოს თავმჯდომარის (თავმჯდომარის მოადგილის, კოლეჯის, პალატის თავმჯდომარის) თანამდებობა

აღმოსავლეთ ევროპის, სამხრეთ კავკასიის და ცენტრალური აზიის ქვეყნებში სასამართლოს დამოუკიდებლობის მხარდასაჭერად ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისმა (ODIHR) მაქს პლანკის სახელობის შედარებითი საჯარო სამართლის და საერთაშორისო სამართლის ინსტიტუტთან (MPI) ერთად, მოაწყო რეგიონულ ექსპერტთა შეხვედრა სასამართლოს დამოუკიდებლობის საკითხებზე კიევში 2010 წელს. შეხვედრაში მონაწილეობდა ორმოცამდე დამოუკიდებელი ექსპერტი ეუთოს 19 ქვეყნიდან, აგრეთვე ევროპის საბჭოდან და ვენეციის კომისიიდან. შეხვედრის შედეგად შემუშავებული ერთ-ერთი რეკომენდაციის თანახმად, იუსტიციის საბჭოს წევრად არჩევის შემთხვევაში, სასამართლოს თავმჯდომარე უნდა გადადგეს თავმჯდომარის თანამდებობიდან.<sup>6</sup> ეს პრაქტიკა ცნობილია ევროპის რამდენიმე ქვეყნისთვის (ხორვატია, სლოვაკეთი, პოლონეთი). ამგვარი მოწესრიგება

<sup>5</sup> "იმისთვის, რომ თავიდან ავიცილოთ კორპორატივიზმი და პოლიტიზება, მართლმსაჯულება უნდა გაკონტროლდეს იუსტიციის საბჭოს არამოსამართლე წევრების მეშვეობით. კორპორატივიზმი უნდა დაბალანსდეს სხვა იურიდიული პროფესიების წარმომადგენლებით, რომლებიც სასამართლოს მომხმარებლები არიან" Strasbourg, 19 March 2018 Opinion No. 916 / 2018 CDL-AD(2018)003 Or. Engl. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) REPUBLIC OF MOLDOVA, Par. 56. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3rFLvUv>. [26.10.2022]

მოსამართლეების მიერ არჩეულ წევრებს არ უნდა შეეძლოთ გადაწყვეტილების დამოუკიდებლად მიღება როგორც ერთიან ორგანოს, არამედ საზოგადოების წარმომადგენლებს ეფექტური დაბალანსების შესაძლებლობა უნდა ჰქონდეთ Opinion N° 779 / 2014 CDL-AD (2014)026 Or Eng. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) OPINION ON THE SEVEN AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF "The former Yugoslav Republic of Macedonia". [26.10.2022]

<sup>6</sup> კიევის რეკომენდაციები, პუნქტი 7, ხელმისაწვდომია <https://www.osce.org/files/f/documents/7/4/75508.pdf> [24.20.2022]



საქართველოს ისტორიული გამოცდილებისთვის რელევანტურია, რადგან კანონმდებლობით სასამართლოების (კოლეგიების, პალატების) თავმჯდომარეებისთვის უზრუნველყოფილია სპეციალური კვოტა (4 ადგილი) და პრაქტიკულად ყველა არჩევნების შედეგად, ადმინისტრაციული თანამდებობის პირები იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში მოსამართლე წევრთა ნახევარ შეადგენენ, ერთი ადგილი უზენაეს სასამართლოს თავმჯდომარეს უკავია და ყველა სხვა მოსამართლისთვის სულ 3 არჩევითი ადგილია გათვალისწინებული. ამგვარი მოწესრიგება აბრკოლებს მოსამართლეთა მრავალფეროვან წარმომადგენლობას (ინსტანციური, ტერიტორიული, გენდერული ნიშნით) იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში. პლურალიზმი მართლმსაჯულების საბჭოებში არაერთი ევროპული რეკომენდაციით არის გათვალისწინებული.<sup>7</sup>

#### 4. იუსტიციის საბჭოს წევრების განმეორებითი არჩევა უნდა შეიზღუდოს

2021 წლის დეკემბრამდე არსებული რედაქციით, ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ ითვალისწინებდა პირის ზედიზედ არჩევის შეზღუდვას იუსტიციის საბჭოს წევრად. აღნიშნული შეზღუდვა მოიხსნა 2021 წლის დეკემბრის საკანონმდებლო ცვლილებით. ვენეციის კომისიამ აღნიშნა, რომ მიუხედავად იმისა, რომ არ არის მკაცრად დადგენილი სტანდარტი ხელახლა არჩევის დაუშვებლობის შესახებ, საბჭოს წევრთა განმეორებითმა არჩევამ შესაძლოა გავლენა იქონიოს მათ დამოუკიდებლობაზე.

#### 5. მოსამართლის მივლინების კონკრეტული საფუძვლები უნდა განისაზღვროს კანონით. აღდგეს მოსამართლის მივლინების 2021 წლის დეკემბრის ცვლილებამდე არსებული პროცედურა.

ვენეციის კომისია 2022 წლის დასკვნაში პირდაპირ მიუთითებს მივლინების პროცედურის ცვლილებამდე არსებული რედაქციის უპირატესობაზე, ისევე როგორც მივლინების წინაპირობების მკაფიო განმარტების საჭიროებაზე.

#### 6. საპარლამენტო ფორმატში შეფასდეს სასამართლო რეფორმის ოთხი ტალღის იმპლემენტაცია - პრაქტიკაში რეფორმით მიღებული სიკეთეები და არსებული გამოწვევები. შეფასება უნდა დაეფუძნოს არა მხოლოდ მმართველი პარტიის, ასევე სხვა პოლიტიკური ჯგუფების, პროფესიული წრეების თუ საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მიერ შემუშავებულ დოკუმენტებს თუ მოსაზრებებს.

<sup>7</sup> Recommendation 2010/12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe: CM/Rec (2010)12 on Judges, Independence, Efficiency and Responsibilities. [26.10.2022]; Opinion number 10 of the CCJE (Consultative Council of European Judges of the Council of Europe), 2007 ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/168074779b> [26.10.2022]





**7. მართლმსაჯულების სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა უნდა შემუშავდეს რეფორმის ოთხი ტალღის შედეგების შეფასების შედეგების გათვალისწინებით.**

გარდა იმისა, რომ ევროკომისიის 2022 წლის 23 ივნისის მე-3 რეკომენდაცია ითვალისწინებს მართლმსაჯულების სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმის შემუშავებას ინკლუზიური პროცესის შედეგად, სახელმწიფოს აქვს გამოცდილება, როდესაც 2017-2021 წლების მართლმსაჯულების სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესში უზრუნველყოფილი იყო ხელისუფლების სამივე შტოს, პროფესიული ორგანიზაციების, პრეზიდენტის და სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობა.

დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტს მიაჩნია, რომ სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა უნდა შემუშავდეს არსებული პოზიტიური გამოცდილების გათვალისწინებით, მრავალმხრივი ჩართულობით. რეფორმის იმპლემენტაციის შეფასების შედეგების საფუძველზე სტრატეგიაზე მომუშავე ჯგუფმა უნდა იმუშაოს შემდეგ მიმართულებებზე: დამოუკიდებლობა, ანგარიშვალდებულება, ხარისხი და ეფექტიანობა, ხელმისაწვდომობა.

ასევე, მნიშვნელოვანია, განისაზღვროს სამოქმედო გეგმის აღსრულებაზე მონიტორინგის მექანიზმი.

პროექტი ხორციელდება „საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრის“ (CSRDG) მხარდაჭერით, ევროკავშირისა და კონრად ადენაუერის ფონდის მიერ დაფინანსებული პროექტის **“სამოქალაქო საზოგადოების ინიციატივა: მდგრადი, ღია და ანგარიშვალდებულო სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები საქართველოს განვითარებისთვის”** ფარგლებში.

პროექტს ახორციელებს კონსორციუმი კონრად ადენაუერის ფონდის (KAS) ხელმძღვანელობით შემდეგ არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ერთად - საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი (CSRDG), სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი (CSI), კონსულტაციის და ტრენინგის ცენტრი (CTC), განათლების განვითარების და დასაქმების ცენტრი (EDEC) და ევროპული პოლიტიკის ინსტიტუტი (IEP).