

მართლმსაჯულების სისტემის რეფორმა საქართველოში

2013-2021 წლები



საქართველოს
ახალგაზრდა
იურისტთა
ასოციაცია

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

მართლმსაჯულების სისტემის რეფორმა საქართველოში

(2013-2021 წლები)

კვლევის მომზადება შესაძლებელი გახდა ამერიკელი ხალხის გულუხვი დახმარების წყალობით, რომელიც აშშ-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) მეშვეობით იყო გაწეული. ანგარიშის შინაარსზე პასუხისმგებელია საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია. ის შეიძლება არ ასახავდეს აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის, USAID-ის ან აშშ-ის მთავრობის შეხედულებებს.



USAID
ამერიკელი ხალხისგან

EAST • WEST
MANAGEMENT
INSTITUTE
კანონის უზენაესობის მხარდაჭერა
საქართველოში (PROLOG)

თბილისი
2021

კვლევის ხელმძღვანელები: ვახუშტი მენაბდე
ნიკოლოზ სიმონიშვილი

ავტორი: სოფო ვერძეული

რედაქტორი: ხათუნა ყვირალაშვილი

ტექ. რედაქტორი: ირაკლი სვანიძე

ყდის დიზაინი: თეონა კერესელიძე

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება
კომერციული მიზნით, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის
წერილობითი ნებართვის გარეშე.

ჯ. კახიძის ქ. #15, თბილისი, საქართველო
(+995 32) 295 23 53, 293 61 01
www.gyla.ge

© 2021, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

სარჩევი

შესავალი	4
კვლევის მიზნები და სტრუქტურა	6
მეთოდოლოგია	7
ნაწილი I: საერთო სასამართლოების ორგანიზება	10
თავი 1. იუსტიციის უმაღლესი საბჭო	10
თავი 2: იუსტიციის უმაღლესი სკოლა	20
თავი 3: მოსამართლეთა კონფერენცია	25
თავი 4: უზენაესი სასამართლოს კლენში	28
ნაწილი II: მოსამართლეთა კარიერული და დისციპლინირების სისტემა	32
თავი 1: მოსამართლეთა თანამდებობაზე განწესება	32
თავი 2: მოსამართლეთა რეიტინგი	46
თავი 3: მოსამართლის დისციპლინირების საკითხები	51
ნაწილი III: ინდივიდუალური მოსამართლის სამუშაო გარემო	59
თავი 1: მოსამართლეთა დატვირთვა და საქმეთა განაწილების მოდელი	59
თავი 2: სასამართლოების მართვა	65
კვლევის შეჯამება	71

შესავალი

ქართული სასამართლოს შესახებ არაერთი საინტერესო ნაშრომია ხელმისაწვდომი. ამის მიუხედავად, როგორც მკვლევართა, ისე პოლიტიკის შემქმნელთათვის მართლმსაჯულებაში არსებული ტენდენციები და რეფორმასთან დაკავშირებული საკითხები კვლავინდებურად საინტერესოა. ამას, შესაძლოა, განაპირობებდეს, ერთი მხრივ, სასამართლო რეფორმის პოლიტიკური მნიშვნელობა ქვეყნის შიგნით და გარეთ, ხოლო, მეორე მხრივ, ის თავისებურებები, რომლებიც განსაკუთრებით გამოიკვეთა განვლილი რეფორმების პროცესში. მათი კვლევა შეიძლება ახალი პერსპექტივების გაჩენის საფუძველი გახდეს.

ერთი შეხედვით, სასამართლო სისტემამ 2013 წლის შემდეგ რეფორმის არაერთი ეტაპი გაიარა და საკანონმდებლო ცვლილებებიც შეეხო.¹ მძიმე მემკვიდრეობის მიუხედავად,² ნათელი გახდა პოლიტიკური გადაწყვეტილება - მოსამართლეთა შემადგენლობაში ჩარევა არ უნდა მომხდარიყო. სისტემური ცვლილების მიღწევის საშუალებად, ფართომასშტაბიანი საკადრო და ორგანიზაციული გარდაქმნების ნაცვლად, კანონმდებლობის დახვეწისა და ინსტიტუციური ჩარჩოს მოდერნიზაციის სტრატეგია შეირჩა. ამდენად, საკანონმდებლო სიახლეებს არა მხოლოდ ინსტიტუციური რეფორმის მიზნებისთვის უნდა ეპასუხა, არამედ ასევე უნდა გამხდარიყო არსებული სასამართლოს „რე-ლეგიტიმაციის“ საფუძველი. ანუ, ახალ სამართლებრივ და პოლიტიკურ რეალობაში სისტემას თვითგანვითარებისა და პროგრესის რესურსი უნდა ეჩვენებინა.

ამ დოკუმენტის მიზანი არ არის იმის შეფასება, რამდენად მართებული ან ეფექტიანი აღმოჩნდა პოლიტიკური ხელისუფლების სტრატეგია მოსამართლეთა ძველი შემადგენლობის მიმართ. როგორც არ უნდა იყოს დღეს რეფორმის ავტორების ან თავად სასამართლოს დამოკიდებულება ამ საკითხზე, საზოგადოებრივი აზრის კვლევები აჩვენებს, რომ მართლმსაჯულების მიმართ განწყობების არსებითი გაუმჯობესება ბოლო წლებში არ შეინიშნება.³ ეს კვლევები, ცხადია, შექმნილი ვითარების ანალიზის ერთადერთი საშუალება არ არის. თუმცა, შედეგები აჩვენებს საზოგადოების ნეგატიურ შეხედულებებს როგორც სასამართლოს, ისე ირიბად მოქმედი პოლიტიკური უმრავლესობის მიერ არჩეული სტრატეგიისა და გატარებული რეფორმების მიმართ.

მიუხედავად იმისა, რომ ცალკეულ შემთხვევებში შეიძლება ჩანდეს ინდივიდუალური მოსამართლეთა პროგრესული მსჯელობა და დავების გადაწყვეტა ადამიანის უფლებების მაღალი სტანდარტის დაცვით, იქ სადაც პოლიტიკური ვერტიკალი და ძალაუფლების სისტემა თავის ინტერესს ავლენს, სასამართლო დამყოლი და მორჩილი რჩება.⁴ ძალაუფლების ცენტრების დაბალანსების, გაკონტროლების, სა-

¹ მათ შორის აღსანიშნავია: სასამართლო რეფორმის პირველი ტალღა, რომელიც პარლამენტმა 2013 წლის 1-ლ მაისს მიიღო; მეორე ტალღა, რომელიც 2014 წლის 1-ლ აგვისტოს დამტკიცდა; მესამე ტალღა, რომელსაც პარლამენტმა 2017 წლის 8 თებერვალს უყარა კენჭი ბოლო მოსმენით და მეოთხე ტალღა, რომელიც 2019 წლის 13 დეკემბრიდან გახდა სამართლებრივი სისტემის ნაწილი.

² თომას ჰამარბერგი, „საქართველო გარდამავალ პერიოდში“, 2013, გვ. 15, ხელმისაწვდომია: http://myrights.gov.ge/uploads/files/docs/8987288_38635_607369_Hammarbergreport-getm.pdf (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს).

³ ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), CRRC-საქართველო, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDIF), „საქართველოს მოსახლეობის ცოდნა და დამოკიდებულება სასამართლო სისტემის მიმართ“, 2018, გვ. 10, ხელმისაწვდომია: https://emc.org.ge/uploads/products/pdf/Baseline_Survey_Report_Geo_1544010352.pdf (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს).

⁴ კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის, „კოალიცია პარლამენტს მოუწოდებს, კლანური მმართველობის შესახებ დადგენილების პროექტს მხარი დაუჭიროს“, 2020,

მართლებრივ ჩარჩოებში მოქცევის პროცესში სასამართლო სუსტადაც კი ვერ ახერხებს თავის გამოჩენას. ეს არ ეხება მხოლოდ დავების განხილვას. რეფორმების, საკადრო გადაწყვეტილებების, საზოგადოებასთან კომუნიკაციის კუთხით ის არ პოზიციონირებს, როგორც ავტონომიური, შიდა და გარე, პოლიტიკური თუ სხვა გავლენიანი ჯგუფების ინტერესებისგან დისტანცირებული სისტემა. სასამართლო ხელშეუხებლობას და ინსტიტუციურ სიძლიერეს ეძებს არა ავტორიტეტული, სამართლიანი, პროგრესული იდეებით, არამედ კონკრეტულ ვითარებაში ძალაუფლებაში მყოფ ჯგუფებთან კოლაბორაციით, მათთან გარიგებებით.⁵ ამ პროცესში ის გამოდის, როგორც მოლაპარაკებებში ჩართული მხარე, რომელიც გავლენის მოპოვება-შენარჩუნებისთვის გარიგების საგნად სამართლიანობას აქცევს.

მოცემულ კონტექსტში სასამართლო რეფორმის სტრატეგიას საქართველოში განსაკუთრებული გამოწვევები და სპეციფიკურობა ახასიათებს. მან, ერთი მხრივ, უნდა უპასუხოს დამოუკიდებლობისთვის საჭირო ინსტიტუციური დიზაინის შექმნის საჭიროებას, მეორე მხრივ კი, უნდა დასძლიოს არაფორმალური, არადემოკრატიული ძალაუფლების ორგანიზების ლოგიკა. ეს რეფორმის ორი დამოუკიდებელი მიზანია. მართლმსაჯულების ინსტიტუციური მანსიათებლები პირდაპირ არ გულისხმობს მის რეალურ დამოუკიდებლობას. სწორედ ამიტომ, ავტორები სასამართლო სისტემის კვლევისას უფრო მრავალფეროვანი და კომპლექსური მეთოდების გამოყენების საჭიროებაზე მიუთითებენ.⁶

ამ დოკუმენტის მიზანი არ არის თანმიმდევრული ინსტიტუციური რეფორმების იდეის ექვევმ დაყენება. თუმცა, კვლევა აჩვენებს, რომ საქართველოს მიერ მართლმსაჯულების რეფორმისთვის არჩეული გზა ინსტიტუციურ ჩარჩოზე სწორებასა და სასამართლოს დამოუკიდებლობის მხოლოდ „დიზაინის“⁷ საკითხად აღქმაში მდგომარეობს. კვლევაში განხილული რეფორმის ნაბიჯების სიმრავლის, უმეტეს შემთხვევაში მათი „თანმიმდევრულობის“/ერთგვაროვნების, მათ უკან არსებული მოტივაციების, პერიოდულობისა და შედეგების ერთობლივი ანალიზი ხელისუფლების წინასწარ განზრახულობასა და გაცნობიერებულ არჩევანზე/სტრატეგიაზე მიუთითებს. კვლევის მიხედვით, ეს სტრატეგია არსებითად პრობლემური და უკუეფექტის მქონეა. ამას, დიდწილად, განაპირობებს როგორც ინსტიტუციური რეფორმების გზაზე გადადგმული არასრულფასოვანი ნაბიჯები, ასევე რეფორმის მეორე განზომილების - ფაქტობრივად არსებული, თუმცა ხშირ შემთხვევაში არაფორმალური ძალაუფლებისა და ვერტიკალის - უგულებელყოფა.

მმართველი უმრავლესობის მიერ არჩეული სტრატეგია არც ძალაუფლების ორგანიზების არსებულ ლოგიკას ცვლის და არც გავლენის სისტემებს უპირისპირდება. ამდენად, მოცემული წესრიგის პირობებში გატარებულ რეფორმებს სასამართლო, უფრო კონკრეტულად კი, გავლენიანი მოსამართლეების ჯგუფი კვლავ საკუთარ ინტერესს არგებს. ამ ჯგუფების ძალაუფლების გაძლიერების გარდა, რეფორმის

ხელმისაწვდომია: http://coalition.ge/index.php?article_id=244&clang=0 (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს).

⁵ ანა აბაშიძე, ანა არგანაშვილი, გიორგი ბერაია, სოფო ვერძელი, ქეთი კუკავა, ოლიკო შერმადინი, ეკატერინე ციმაკურიძე, გიორგი ბურჯანაძე (რედ.), კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის, „სასამართლო სისტემა: რეფორმები და პერსპექტივები“, 2017, გვ. 10, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3sDGQBm> (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს).

⁶ Christopher M. Larkins, „Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis“, *The American Journal of Comparative Law*, 1996, p. 618.

⁷ David Kosař and Samuel Spáč, „Conceptualization(s) of Judicial Independence and Judicial Accountability by the European Network of Councils for the Judiciary: Two Steps Forward, One Step Back“, *International Journal for Court Administration* 9(3), 2018, p. 39.

ამგვარი სტრატეგია ერთგვარ „ლაბირინთს“⁸ ქმნის, რაც ასუსტებს ხელისუფლების პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას სასამართლოში არსებულ მდგომარეობაზე და ართულებს კრიტიკის ადრესატის პოვნას.

ამ ვითარებაში საქართველოში სასამართლოს რეფორმირების დომინანტურ ხედვას, რომელიც არსებითად კანონმდებლობის დეტალიზაციისა და ინსტიტუციური ჩარჩოს მოდერნიზაციის ლოგიკაში რჩება, გადააზრება სჭირდება. წარმოდგენილი დოკუმენტის მიზანი სწორედ ამ პერსპექტივის გაძლიერებაა.

კვლევის მიზნები და სტრუქტურა

2013 წლიდან სასამართლოს რეფორმის შესახებ ხედვები, ძირითადად, საერთაშორისო აქტებისა და საუკეთესო პრაქტიკად აღიარებული მოდელების მიხედვით კანონმდებლობის დახვეწის ლოგიკას მიჰყვება. საკანონმდებლო ცვლილებები ორიენტირებულია სამართლებრივი ჩარჩოს დეტალიზაციასა და ინსტიტუციური მოწყობის მოდერნიზაციაზე. ამ, ერთგვარად, მეინსტრიმულ ხედვაში კი ჩაკარგულია რეფორმის შესაძლო არასასურველი შედეგებისა და გვერდითი ეფექტების შესახებ დისკუსია.

წარმოდგენილი დოკუმენტის ამოცანაა „ქართული ოცნების“ მმართველობის პერიოდში შემუშავებული სასამართლო რეფორმის სტრატეგიისა და დინამიკის სისტემური ანალიზი. უფრო კონკრეტულად, კვლევა მიზნად ისახავს, უპასუხოს რამდენიმე ძირითად კითხვას:

- რა ლოგიკა და ხელწერა ახასიათებდა სასამართლო რეფორმის ეტაპებს განვლილი რვა წლის განმავლობაში;
- რამდენად ითვალისწინებდა ინიცირებული რეფორმები სტრუქტურული გარდაქმნის ლოგიკასა და საჭიროებას;
- რამდენად მოახერხა საკანონმდებლო ცვლილებების არჩეულმა სტრატეგიამ სასამართლო სისტემის ორგანიზებისა და მართვის მანქიერებებთან გამკლავება.

ამ დოკუმენტის დანიშნულება არ არის 2013 წლიდან დღემდე სასამართლოსთან დაკავშირებული ყველა ცვლილების დეტალური განხილვა. არამედ, მისი მიზანია, სისტემური მნიშვნელობის საკითხების შეფასების გზით, წარმოადგინოს გენერალიზებული დასკვნები რეფორმის ოთხი ძირითადი ტალღისა და სხვა თანამდევი ცვლილებების მიმართულებებსა და შედეგებზე.

ამ კრიტერიუმის გათვალისწინებით, კვლევაში განხილულია საკითხები, რომლებიც სამ კატეგორიად შეიძლება დაჯგუფდეს:

- საერთო სასამართლოების სისტემის ორგანიზება და აღმინისტრირება;
- ინდივიდუალური მოსამართლის კარიერა და პასუხისმგებლობა;
- სასამართლოების მართვა და მოსამართლეთა სამუშაო გარემო.

კვლევისთვის შერჩეული მიმართულებები მნიშვნელოვანი კომპონენტებია სასამართლოს, როგორც კოლექტიური ინსტიტუტის, ასევე ინდივიდუალური მოსამარ-

⁸ Ran Hirschl, “The Judicialization of Politics”, The Oxford Handbook of Political Science, 2011, p. 269.

რთლის დამოუკიდებლობის შესაფასებლად. ამ საკითხების ანალიზის საფუძველზე შესაძლებელია სასამართლოს მართვისა და ორგანიზების, აგრეთვე ძალაუფლების განაწილების ლოგიკის დანახვა და ამ კუთხით მიღწეული შედეგების შეფასება.

წარმოდგენილი დოკუმენტი აგებულია სწორედ ხსენებული მიმართულებების მიხედვით და შედგება სამი ნაწილისგან. კვლევის პირველი ნაწილი აფასებს სასამართლოს მართვის ზოგად სისტემას, კოლეგიური მართვის ორგანოებსა და ძირითად უწყებებს სასამართლოს შიგნით; მეორე ნაწილი ეძღვნება მოსამართლის კარიერისა და დისციპლინირების შესახებ საკითხების განხილვას; მესამე ნაწილში კი თავმოყრილია ცალკეული სასამართლოების მართვასთან დაკავშირებული და ინდივიდუალური მოსამართლის დამოუკიდებლობისთვის მნიშვნელოვანი სხვა განხილვების ანალიზი.

მეთოდოლოგია

საანგარიშო პერიოდი

დოკუმენტში განხილული და შეფასებულია 2013-2021 წლებში, „ქართული ოცნების“ მმართველობის პერიოდში, სასამართლოს რეფორმის ეტაპები და მათი შედეგები. საკვლევად დროის ამ ინტერვალის განსაზღვრა განპირობებულია შემდეგი ფაქტორით: მიუხედავად ამ ხნის განმავლობაში შექმნილი მრავალი კვლევისა, სასამართლოს რეფორმაზე მმართველი პოლიტიკური გუნდის ხედავსა და საჭიროებს სისტემურ შეფასებას, რომელიც მოიცავს როგორც ცალკეული საკანონმდებლო ინიციატივების ინდივიდუალურ შესწავლას, ასევე ამ დრომდე გამოკვეთილი სტრატეგიისა და რეფორმის დინამიკის ერთიან ანალიზს.

კვლევის მეთოდები

დოკუმენტის მომზადებისას გამოყენებულია კვლევის ინტერდისციპლინური მეთოდი, რაც გულისხმობს საკანონმდებლო გარემოს, სამართლებრივი რეფორმებისა და თანამდევნი ინსტიტუციური, პოლიტიკური, სოციალური ფაქტორების ერთობლიობაში განხილვას. კვლევის ამ მეთოდის შერჩევა განპირობებულია საკვლევი საკითხით, რომელიც არ შემოიფარგლება კანონის ცალკეული ნაწილების დოქტრინალური შეფასებით და უფრო მეტად ორიენტირებულია კონკრეტულ გარემოში კანონის მოქმედებისა და სამართლებრივი რეფორმების პროცესის ანალიზზე.

კვლევის წყაროები

საქართველოს კონსტიტუცია და რელევანტური სამართლებრივი აქტები

კვლევის პერიოდს ემთხვევა საქართველოს კონსტიტუციის რეფორმა, რომელმაც არსებითად შეცვალა სასამართლოსთან დაკავშირებული საკითხების მოწესრიგება. რამდენიმე ეტაპად შევიდა მნიშვნელოვანი ცვლილებები „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონშიც. ამდენად, კვლევის მიზნებისთვის დამუშავებულია რეფორმის სხვადასხვა ეტაპზე არსებული კონტექსტი და ამ დროს მოქმედი კონსტიტუციისა და კანონის ტექსტები (მათ შორის, კვლევის გამოცემის დროისთვის უკვე ძალადაკარგულად გამოცხადებული კანონები).

კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები

კვლევის მიზნებისთვის შესწავლილია იუსტიციის უმაღლესი საბჭოსა და იუსტიციის უმაღლესი სკოლის მიერ მიღებული რეგულაციები, მათ შორის:

- იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტი;
- იუსტიციის უმაღლესი სკოლის წესდება;
- სკოლის დამოუკიდებელი საბჭოს დებულება;
- მოსამართლეთა თანამდებობრივ სარგოზე დანამატების გაცემისა და ბინით უზრუნველყოფის წესი;
- საქმეთა ელექტრონული განაწილების წესი;
- მოსამართლეთა საქმიანობის ეფექტიანობის შეფასების წესი;
- თბილისის საქალაქო და სააპელაციო სასამართლოებში მოსამართლეთა ვიწრო სპეციალიზების განსაზღვრის გადაწყვეტილება;
- იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს აპარატის დებულება;
- მოსამართლეობის კანდიდატთა შერჩევის წესი.

გადაწყვეტილებები და სტატისტიკური ინფორმაცია

კვლევის პროცესში დამუშავდა მოსამართლეთა კარიერასთან, პასუხისმგებლობასა და სასამართლოების მართვასთან დაკავშირებით 2017 წლის შემდეგ მიღებული ზოგიერთი გადაწყვეტილება, რომლებიც შეეხებოდა:

- სასამართლოს/კოლეგიებისა და პალატების თავმჯდომარეების დანიშვნას;
- მოსამართლეთა მივლინებას;
- უკონკურსოდ მოსამართლეთა დანიშვნას;
- სასამართლოებში მენეჯერების დანიშვნა-გათავისუფლებას;
- სასამართლოებში შექმნილ ვიწრო სპეციალიზაციებში მოსამართლეთა განაწილებას;
- იუსტიციის უმაღლეს სკოლაში მასწავლებლეთა საბჭოს შემადგენლობისა და სტაჟირების კოორდინატორთა განსაზღვრას.

ასევე გაანალიზდა დისციპლინური პასუხისმგებლობის სტატისტიკა და დამოუკიდებელი ინსპექტორის მიერ მომზადებული ანგარიშები მოსამართლეთა პასუხისმგებლობის სფეროში განზოგადებული სურათის შესახებ.

დამუშავებული ინფორმაციის ნაწილი მოპოვებულია საჯარო წყაროებიდან/ვებგვერდებიდან. ინფორმაციის ნაწილი კი მიღებულია კვლევის მომზადების დროს საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვნის გზით.

აკადემიური ნაშრომები და ლიტერატურა

კვლევის თეორიული ჩარჩოს შემუშავებისა და დახვეწისთვის შესწავლილია მრავალფეროვანი ლიტერატურა, რომელიც ეხება: სასამართლოს დამოუკიდებლო-

ბის, მოსამართლეთა ანგარიშვალდებულის შინაარსის კრიტიკულ გააზრებას; მართლმსაჯულების სისტემის მდგომარეობას პოსტსაბჭოთა და ევროკავშირის ქვეყნებში; სასამართლოს როლს დემოკრატიზაციის პროცესში; სასამართლოს მართვის მოდელების შეფასებას; როგორც საერთაშორისო, ისე ადგილობრივი გავლენის აგენტების როლს სასამართლოს რეფორმებში და სხვა.

ანგარიშები, განცხადებები, პოლიტიკის დოკუმენტები

კვლევის მომზადებისას ასევე დამუშავდა ადგილობრივი და საერთაშორისო ორგანიზაციების ანგარიშები, რეკომენდაციები/მოსაზრებები საქართველოში სასამართლოს მდგომარეობის, რეფორმების მიმდინარეობის შესახებ. წარმოდგენილ დოკუმენტში ეს მასალა რელევანტურობის მიხედვით არის გამოყენებული.

ნაწილი I: საერთო სასამართლოების ორგანიზება

დოკუმენტის ეს ნაწილი აფასებს საერთო სასამართლოების ადმინისტრირების სისტემას, სხვადასხვა მართვის ორგანოს ფორმირებისა და საქმიანობის წესებს, მათ შორისაა იუსტიციის უმაღლესი საბჭო (შემდგომში - საბჭო), იუსტიციის უმაღლესი სკოლა (შემდგომში - სკოლა), უზენაესი სასამართლოს პლენუმი (შემდგომში - პლენუმი) და მოსამართლეთა კონფერენცია. თითოეულ ამ ორგანოსთან მიმართებით დოკუმენტი განიხილავს 2013-2021 წლებში გატარებული რეფორმების შინაარსს და მათ გავლენას არსებულ გამოწვევებზე.

თავი 1. იუსტიციის უმაღლესი საბჭო

მართლმსაჯულების საბჭოების შექმნის იდეა დიდწილად ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის გაძლიერებასა და პოლიტიკური/არჩეული ხელისუფლების შტოებისგან სასამართლოს დამოუკიდებლობის გაზრდას ემსახურება. სწორედ ამიტომ, ისინი მოიხსენიებიან ერთგვარ „ბუფერად“ ინდივიდუალურ მოსამართლეებსა და პოლიტიკურ ხელისუფლებას შორის.⁹ კონტინენტური ევროპის ქვეყნებში, მათ შორის, პოსტსაბჭოთა სახელმწიფოებში კოლეგიური ორგანოების შექმნა სასამართლოების დამოუკიდებლობის და ავტონომიურობის გაზრდის, პრაქტიკულად, ერთადერთ მართებულ მოდელად მიიჩნეეს.¹⁰ ეს ტენდენცია, ძირითადად, საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და ფინანსური ინსტიტუტების მიერ ქვეყნებისთვის შემუშავებულ მოთხოვნებს უკავშირდებოდა.¹¹

თუმცა, მართლმსაჯულების საბჭოების მოდელი ბოლო წლებში უფრო და უფრო ხშირად განიხილება ინდივიდუალური მოსამართლეების დამოუკიდებლობის მიმართულებით არსებული გამოწვევების ჭრილშიც.¹² აღიარებულია, რომ კოლეგიური მართვის ორგანოები, როგორცაა იუსტიციის უმაღლესი საბჭო საქართველოში, როგორც წესი, ახერხებს სასამართლოს დამოუკიდებლობის განმტკიცებას გარე ჩარევებისგან. თუმცა, ვითარება ასეთივე ცალსახა არ არის, როცა საქმე მოსამართლის შიდა გავლენებისგან დამოუკიდებლობას ეხება. შედარებით ახლო წარსულში საბჭოების იდეისა და როლის განხილვა ასევე დაიწყო სასამართლო სისტემის ანგარიშვალდებულების გაზრდის საჭიროების კონტექსტში.¹³ ეს საკითხი განსაკუთრებით აქტუალური მართლმსაჯულების ორგანოების მზარდი ძალაუფლებისა და პოლიტიკაზე მათი გავლენების ფონზე გახდა.¹⁴

საქართველოში სასამართლოსა და ხელისუფლების ურთიერთობის ისტორიის გათვალისწინებით, წლების მანძილზე მთავარი აქცენტი მართლმსაჯულების, როგორც ერთიანი სისტემის ავტონომიურობასა და პოლიტიკური ინსტიტუტებისგან მის დამოუკიდებლობაზე კეთდებოდა. თუმცა, მიიჩნევა, რომ ინდივიდუალური მოსამართლის დამოუკიდებლობა მხოლოდ ინსტიტუციური მოწყობის საკითხი არ არის და სასამართლოს შიგნით არსებული ვითარება, მათ შორის, შიდა გავლენები

⁹ Tin Bunjevac, “From Individual Judge to Judicial Bureaucracy: The Emergence of Judicial Councils and the Changing Nature of Judicial Accountability in Court Administration”, UNSWLJ (40), 2017, p. 822.

¹⁰ David Kosář, “Politics of Judicial Independence and Judicial Accountability in Czechia: Bargaining in the Shadow of the Law between Court Presidents and the Ministry of Justice”, EuConst (13), 2017, p. 97.

¹¹ Nuno Garoupa and Tom Ginsburg, “Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence”, The American Journal of Comparative Law 57(1), 2009, p. 109.

¹² Tin Bunjevac, დასახელებული ნაშრომი, p. 814.

¹³ Nuno Garoupa and Tom Ginsburg, დასახელებული ნაშრომი, p. 121.

¹⁴ იქვე, p. 107.

ისევე სახიფათოა, როგორც პოლიტიკოსების პირდაპირი ზეწოლა მოსამართლეებზე.¹⁵

ამ საკითხის სიმძაფრეს ზრდის ის გარემოება, რომ პირდაპირი პოლიტიკური ინტერვენციისგან განსხვავებით, სასამართლოს იერარქიებიდან მომდინარე ზეგავლენა პოლიტიკურად ნაკლებად შესამჩნევია და, ამდენად, შესაძლოა, უფრო რთულად მოსახელთებელიც იყოს.¹⁶ საყურადღებოა, რომ ბოლო წლებში ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ მოსამართლეებზე სასამართლოს შიგნით განხორციელებულ ზეწოლებზე მსჯელობისას გააფართოვა პერსპექტივა სამართლიანი სასამართლოს უფლებებზე.¹⁷

საქართველოში საბჭოს რეფორმირების ისტორიის და მისი, როგორც საკვანძო კონსტიტუციური ორგანოს დამოუკიდებლობის საკითხის განხილვისას მნიშვნელოვანია იმ დათქმის გათვალისწინებაც, რომ სასამართლოს ავტონომიისა და, შესაბამისად, ხელისუფლების სხვა შტოებისგან იზოლაციის ზრდა, თავისთავად არ გულისხმობს ინდივიდუალური მოსამართლის დამოუკიდებლობის გაზრდას.¹⁸ ზოგიერთი ავტორი უთითებს, რომ სასამართლოს დამოუკიდებლობა და მოსამართლის დამოუკიდებლობა „ორი სხვადასხვა საკითხია“.¹⁹ ეს კიდევ ერთხელ მიანიშნებს, რომ საქართველოში გატარებული რეფორმების ანალიზისას პერსპექტივა უნდა გაფართოვდეს და მან ინსტიტუციური დიზაინისა და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის საკითხის მიღმა ასევე უნდა დაინახოს ცვლილებების რეალური გავლენა სასამართლოს შიდა პროცესებზე.²⁰

1.1. სასამართლო რეფორმის პირველი ტალღა

საბჭოს განსაკუთრებული როლისა და უფლებამოსილებების გამო, 2013 წლიდან ის რეფორმების ერთ-ერთი მთავარი ობიექტია. სასამართლო რეფორმის პირველი ტალღა, დიდწილად, სწორედ მის რეორგანიზაციას ისახავდა მიზნად.²¹ ინიცირებული ცვლილებების ერთი ნაწილი შეეხებოდა საბჭოს მოსამართლე და არამოსამართლე წევრების არჩევის წესის ცვლილებას,²² მეორე კი - იმდროინდელი შემადგენლობის განახლებას.²³

კანონპროექტი საბჭოს წევრთა არჩევის მიმართულებით რამდენიმე მნიშვნელოვან და პროგრესულ ინიციატივას ითვალისწინებდა. თუმცა, მისი ზოგიერთი ნაწილი

¹⁵ David Kosař, დასახელებული ნაშრომი, 2017, p. 117.

¹⁶ იქვე, p. 120.

¹⁷ Joost Sillen, “The concept of ‘internal judicial independence’ in the case law of the European Court of Human Rights”, European constitutional law review 15(1), 2019, p. 106.

¹⁸ David Kosař, დასახელებული ნაშრომი, 2017, p. 98.

¹⁹ იქვე, p. 98.

²⁰ David Kosař and Samuel Spáček, დასახელებული ნაშრომი, p. 39.

²¹ განმარტებითი ბარათი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტზე, 29/12/2012, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/158436> (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს).

²² საქართველოს ორგანული კანონის პროექტი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე, 29/12/2012, 1-ლი მუხლის მე-4 პუნქტი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/158435> (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს).

²³ საქართველოს ორგანული კანონის პროექტი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე, 29/12/2012, მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/158435> (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს).

კრიტიკულად შეფასდა როგორც ვენეციის კომისიის, ისე ადგილობრივი ორგანიზაციების მხრიდან²⁴ და, საბოლოოდ, სახეცვლილი ვერსიით დამტკიცდა პარლამენტში.

2013 წელს რეფორმის შედეგად:²⁵

- საბჭოს მოსამართლე წევრების არჩევის უფლება მოსამართლეთა კონფერენციის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებად იქცა;
- საბჭოში წევრთა არჩევისთვის დადგინდა ფარული კენჭისყრა, გადაწყვეტილების მისაღებად კი საჭირო გახდა მოსამართლეთა კონფერენციაზე დამსწრე პირთა 2/3-ის მხარდაჭერა;
- საბჭოს მოსამართლე წევრთა კანდიდატურების დასახელების უფლება, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის ნაცვლად, კონფერენციის თითოეულ მონაწილეს მიენიჭა;
- დადგინდა შეზღუდვა ადმინისტრაციულ თანამდებობებზე განწესებული მოსამართლეების საბჭოში არჩევაზე და მათი რაოდენობა მაქსიმუმ 3 წევრით განისაზღვრა. თუმცა, წევრობის უფლება შეუნარჩუნდა სასამართლოს თავმჯდომარის მოადგილეს, რომელსაც ეს პოზიცია კოლეგიის/პალატის თავმჯდომარეობის გამო ეკავა;
- საბჭოს არამოსამართლე წევრთა არჩევა, პარტიული კვოტების ნაცვლად,²⁶ საზოგადოებრივი ჯგუფების მონაწილეობით უნდა მომხდარიყო. ამისთვის განისაზღვრა პარლამენტის სრული შემადგენლობის 2/3-ის მხარდაჭერის საჭიროება, თუმცა კენჭისყრის მომდევნო ტურებში ეს სრული შემადგენლობის უმრავლესობით გახდა შესაძლებელი. კანონმა დაადგინა შეზღუდვა, რომ საბჭოს 6 არამოსამართლე წევრიდან²⁷ მხოლოდ 4 მათგანი აირჩეოდა პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობით;²⁸
- შეიცვალა საბჭოს მიერ მნიშვნელოვანი საკადრო გადაწყვეტილებების მიღების წესი. მოსამართლის დანიშვნისა და სადისციპლინო საკითხების დამტკიცებისთვის საჭირო გახდა საბჭოს სრული შემადგენლობის 2/3-ის მხარდაჭერა. ასევე დადგინდა, რომ ეს გადაწყვეტილებები მიიღებოდა ფარული კენჭისყრით;
- კანონის შესაბამისად, ვადაზე ადრე შეუწყდათ უფლებამოსილება საბჭოს არამოსამართლე წევრებს, ასევე იმ მოსამართლე წევრებს, რომლებიც ადმინისტრაციული კომიტეტის მიერ იყვნენ არჩეულები, ან ეკავათ ადმინისტრაციული თანამდებობები.

მიუხედავად იმისა, რომ რეფორმის პირველი ტალღის ცალკეული ნაწილების მიმა-

²⁴ ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), დასკვნა საქართველოს საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანულ კანონში ცვლილებების პროექტზე, 2013, CDL-AD(2013)007, პარა. 49, 50 და 74.

²⁵ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე, 01/05/2013, 580-III.

²⁶ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 22/06/2012, №6533-III, 219-ე მუხლის 2013 წლის 5 აპრილამდე მოქმედი რედაქცია (ძალადაკარგულია).

²⁷ 2013 წლის 29 ნოემბრამდე პარლამენტი საბჭოში 6 არამოსამართლე წევრს ირჩევდა. ახალი კონსტიტუციური ნორმების ამოქმედების შემდეგ პარლამენტი ირჩევს 5 წევრს, 1-ს კი ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი.

²⁸ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 22/06/2012, №6533-III, 219-ე მუხლის მე-12 პუნქტი, 2013 წლის 5 აპრილამდე მოქმედი რედაქცია (ძალადაკარგულია).

რთ არსებობდა კრიტიკული დამოკიდებულება, ეს ცვლილებები თავისი შინაარსით და მოცულობით არსებითად განსხვავდებოდა რეფორმის ყველა შემდეგი ეტაპისგან. შემუშავებული ინიციატივები სასამართლოში გარკვეული გარდატეხის შეტანის მცდელობას ჰგავდა. როგორც ვენეციის კომისიის დასკვნაშია აღნიშნული, ცვლილებების მხარდამჭერები უთითებდნენ, რომ საბჭოს შემადგენლობის სრული განახლების გარეშე მართლმსაჯულებაში ფუნდამენტური რეფორმების გატარება შეუძლებელი იქნებოდა.²⁹ მიუხედავად საბჭოს შემადგენლობის ვადაზე ადრე ცვლილების მიმართ არსებული განსხვავებული მოსაზრებებისა, იმდროინდელი განწყობები მიაჩნებდა, რომ ახალარჩეულ ხელისუფლებას ძალაუფლების მოპოვების საწყის ეტაპზე ჰქონდა ამბიციის, რადიკალური ნაბიჯები გადაეღვა სასამართლოსთან მიმართებით. თუმცა, ამ ინიციატივასაც ჰქონდა მნიშვნელოვანი ხარვეზი - ის ძალაში ტოვებდა უმრავლესობაზე მორგებულ სისტემას, სადაც პოლიტიკური კონსენსუსის იდეა უგულებელყოფილი იყო.

როგორც შემდგომში გამოჩნდა, ხელისუფლების საწყისი მცდელობები არ ყოფილა იმდენად მყარი და გააზრებული, რომ ხანგრძლივი, თანმიმდევრული დემოკრატიული რეფორმების საფუძველი შეექმნა. საბჭოს ახალი წესით დაკომპლექტების შედეგებმა, აგრეთვე, მოსამართლე და არამოსამართლე წევრებს შორის ჩამოყალიბებულმა ურთიერთობამ,³⁰ არაფორმალურმა და დახურულ კარს მიღმა გადატანილმა შეთანხმებებმა ხელისუფლების საწყისი მცდელობები არსებითად გააუფასურა.³¹

1.2. სასამართლო რეფორმის მეორე ტალღა

რეფორმის შემდეგი ეტაპი, ფორმალურად, საქართველოს კონსტიტუციაში 2010 წელს შეტანილი ცვლილებების ამოქმედებას დაუკავშირდა.³² 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ ძალაში შევიდა მოსამართლეთა უკიდურეს დანიშვნის კონსტიტუციური წესი. თუმცა, უზენაესმა კანონმა დაუმზა უკიდურეს დანიშვნამდე მათი საგამოცდო ვადით განწესების შესაძლებლობა.³³

ფორმალურად, სწორედ ამ კონტექსტის გათვალისწინებით დაიწყო მუშაობა რეფორმის მეორე ტალღაზე, რომელიც მოსამართლეთა გამოსაცდელი ვადით დანიშვნის წესის შემუშავებას ეხებოდა.³⁴ ამ ტალღის ფარგლებში მომზადებული ცვლილებები გააკრიტიკეს ქვეყნის შიგნით მოქმედმა ორგანიზაციებმა.³⁵ საგამოცდო ვადით მოსამართლეთა დანიშვნის იდეა, ჯერ კიდევ 2010 წელს, ასევე უარყოფითად შეაფასა

²⁹ ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), დასახელებული დასკვნა, პარა. 68.

³⁰ კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის, „კოალიციის განცხადება იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში ჩამოყალიბებული სხდომასთან დაკავშირებით“, 2014, ხელმისაწვდომია: http://coalition.ge/files/frustrated_sitting_of_high_council_of_justice_ge.pdf (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს).

³¹ კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 10.

³² საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“, 15/10/2010, 3710-III, 1-ლი მუხლის 34-ე პუნქტი.

³³ იქვე, 1-ლი მუხლის 34-ე პუნქტი.

³⁴ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 01/08/2014, 2647-რს.

³⁵ კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის, „კოალიციის მოსაზრებები იუსტიციის სამინისტროს მიერ მომზადებულ კანონპროექტთან დაკავშირებით“, 2014, ხელმისაწვდომია: http://coalition.ge/files/opinion_on_draft_law_prepared_by_ministry_of_justice_ge.pdf (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს).

ვენეციის კომისიამ.³⁶ მიუხედავად კრიტიკისა, პარლამენტმა 2014 წელს მიიღო კანონი, რომლითაც სამი წლის ვადით დანიშნული მოსამართლის სამეტაპიანი შეფასების სისტემა დადგინდა.³⁷

გასათვალისწინებელია, რომ ეს ცვლილებები იწერებოდა სასამართლო რეფორმის პირველი ტალღის „ჩავარდნის“ ფონზე, როდესაც უკვე ცხადი იყო, რომ რადიკალურ პოლიტიკურ ნაბიჯსაც კი (საბჭოს შემადგენლობის ვადაზე ადრე განახლებას) სისტემაზე სათანადო გავლენა არ მოჰყოლია. ამდენად, მოსამართლეთა საგამოცდო ვადით დანიშვნის წინააღმდეგობრივი და პრობლემური იდეა³⁸ მხოლოდ ახალი კონსტიტუციური მოდელის ამოქმედებასთან კავშირში არ უნდა განიხილებოდეს. მისი კონკრეტული ფორმით მიღება, ფაქტობრივად, იმ კრახის გამოძახილიც იყო, რომელიც რეფორმის პირველ ტალღას მოჰყვა. მეორე მხრივ, პოლიტიკურ ხელისუფლებას, შესაძლოა, ჰქონდა მოლოდინი, რომ საპრობაციო ვადის ამოქმედებით ერთგვარ გამაფრთხილებელ სიგნალს გაუგზავნიდა მოსამართლეთა კორპუსს და, ასევე, ეტაპობრივად დაიწყებოდა სასამართლოს შემადგენლობის განახლება. გასათვალისწინებელია, რომ ამ დროს 3-წლიანი გამოსაცდელი ვადით დანიშვნა ერთნაირად ვრცელდებოდა როგორც ახალ, ისე ძველ (სამოსამართლო გამოცდილების მქონე) მოსამართლეებზე.³⁹

1.3. სასამართლო რეფორმის მესამე ტალღა

სასამართლო რეფორმის შემდეგი ეტაპი განსაკუთრებით თვალსაჩინოდ აჩვენებდა პოლიტიკური ხელისუფლების სტრატეგიის ცვლილებას სასამართლოსთან მიმართებით. ამ ტალღისთვის მზადება ჯერ კიდევ 2015 წელს დაიწყო, თუმცა, ფორმალური და არაფორმალური შეთანხმებების გამო, კანონპროექტები პარლამენტმა საბოლოოდ მხოლოდ 2017 წელს მიიღო. ამ დროისთვის რეფორმასთან დაკავშირებული ძალისხმევა კიდევ უფრო გაუფერულდა. გამოიკვეთა „დაზავების“ სტრატეგია პოლიტიკურ ხელისუფლებასა და სასამართლო სისტემას შორის.⁴⁰ ნათლად გამოჩნდა საკანონმდებლო ინიციატივების კონკრეტული ჯგუფის ინტერესებზე მორგების მცდელობა.⁴¹

სწორედ ამ დაზავების შედეგი იყო რეფორმის მესამე ტალღის განხილვებისა და მისი მიღების პროცესი. მიუხედავად ცალკეული პოზიტიური სიახლეებისა (მაგალითად, საქმის შემთხვევითი განაწილების წესის დამტკიცება), ამ ცვლილებებმა გააძლიერა კონკრეტული ჯგუფის - სასამართლოს მენეჯმენტში ჩართული მოსამართლეების - ძალაუფლება სისტემაში. მიღებული ცვლილებებით:⁴²

³⁶ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Final Opinion on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, 2010, para. 88-91.

³⁷ ეს საკითხი უფრო ვრცლად განხილულია მოსამართლეთა დანიშვნის თავში.

³⁸ კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის, „კოალიციის პოზიცია მოსამართლეთა გამოსაცდელი ვადით დანიშვნასთან დაკავშირებით“, 2013, ხელმისაწვდომია: http://coalition.ge/files/coalition_statement_september_2013.pdf (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს).

³⁹ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 01/11/2013, 1489-ის, 1-ლი მუხლის მე-7 პუნქტი.

⁴⁰ კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 10.

⁴¹ ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), „გაჭიანურებული სასამართლო რეფორმა და თანამდევნი პოლიტიკური პროცესები“, 2016, ხელმისაწვდომია: <https://emc.org.ge/ka/products/gachianurebuli-sasamartlo-reforma-da-tanmdevi-politikuri-protsesemi> (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს).

⁴² საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 08/02/2017, 255-ილ.

- საბჭოში წევრობის უფლება დაიბრუნეს სასამართლოების თავმჯდომარეებმა;
- ხელისუფლებამ უარი თქვა სასამართლოს თავმჯდომარის არჩევითობის მექანიზმის შემოღებაზე, რაც რეფორმის ამ ეტაპის ერთ-ერთი პროგრესული ინიციატივა იყო. თავმჯდომარეების დანიშვნის უფლება საბჭოს შეუნარჩუნდა;
- 3-წლიანი გამოსაცდელი ვადისგან მხოლოდ კონკრეტული, გავლენიანი მოსამართლეებად მოაზრებული ჯგუფი გათავისუფლდა;⁴³
- პარლამენტმა ასევე შეცვალა საბჭოში არამოსამართლე წევრთა არჩევითობის საჭირო ნების რაოდენობა და დაუშვა საკანონმდებლო ორგანოს მიერ წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით არჩევა.⁴⁴

საბჭოს არამოსამართლე წევრთა არჩევითობის უფლების საპარლამენტო უმრავლესობისთვის გადაცემის არგუმენტად კანონპროექტის ავტორებმა მხოლოდ „მეტი მოქნილობა და პროცესის გაჭიანურების თავიდან აცილება“ დაასახლეს.⁴⁵

შეიძლება ითქვას, რომ 2015-2016 წლები ერთგვარად გარდამტეხი აღმოჩნდა პოლიტიკური ხელისუფლებისა და სასამართლოს ურთიერთობაში, რასაც მართლმსაჯულების სისტემის გარდაქმნის ტრანსფორმაციის ცვლილებაც მოჰყვა. ამ პერიოდის შემდეგ სასამართლოსთან დაკავშირებული რეფორმების ანალიზი აჩვენებს სტრატეგიას, რომლითაც ძალაუფლება უბრუნდება მოსამართლეთა გავლენიან ჯგუფს, იქმნება სასამართლო ხელისუფლების იზოლაციისთვის საჭირო საკანონმდებლო ჩარჩო და სუსტდება სასამართლოს რეფორმირების აუცილებლობის შესახებ პოლიტიკური პოზიციები. ამ შემთხვევაში იზოლაცია, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის ნაცვლად, „კორპორაციული დამოუკიდებლობის“ სინონიმად უნდა იყოს აღქმული. ის აღწერს ვითარებას, სადაც აქცენტი კეთდება არა „პოლიტიკურ სისტემაში სასამართლოს დემოკრატიულ პოტენციალზე“, არამედ „არაანგარიშვალდებულ“ სისტემასა და „დამოუკიდებლობით გამოწვეულ პროფესიულ პრივილეგიებზე“.⁴⁶

1.4. სასამართლო რეფორმის მეოთხე ტალღა

რეფორმის კიდევ ერთი ტალღის კანონპროექტები პარლამენტმა 2019 წლის დეკემბერში მიიღო. ცვლილებები შეეხო საბჭოს შემადგენლობას, მისი საქმიანობის ზოგიერთ წესს, გადაწყვეტილების დასაბუთებულობასა და საქმიანობის გამჭვირვალობას. მიღებული კანონით:⁴⁷

- სასამართლოს თავმჯდომარის შესარჩევად საბჭოს დაევალა კონსულტაციების გამართვა მოსამართლეებთან;

⁴³ კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის, „კოალიცია მოუწოდებს პარლამენტს, გაითვალისწინოს პრეზიდენტის შენიშვნები მართლმსაჯულების რეფორმის „მესამე ტალღასთან“ დაკავშირებით, 2017, ხელმისაწვდომია: http://coalition.ge/index.php?article_id=144&clang=0 (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს).

⁴⁴ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი „საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილებების შეტანის შესახებ“, 21/04/2017, №638-III, 1-ლი მუხლი.

⁴⁵ განმარტებითი ბარათი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს ორგანული კანონის პროექტზე, 02/07/2015, გვ. 8, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/84869> (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს).

⁴⁶ Boaventura de Sousa Santos, “The Gatt of Law and Democracy”: (Mis)Trusting the Global Reform of Courts”, *Ofiati Papers* (7), 1999, p. 75.

⁴⁷ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 13/12/2019, 5569-ის.

- გაფართოვდა ინტერესთა კონფლიქტისა და საბჭოს წევრის აცილების მარეგულირებელი ნორმები;
- საბჭოს დაუდგინდა მოსამართლის დანიშვნის შესახებ გადაწყვეტილების დასაბუთების ვალდებულება;
- განისაზღვრა საბჭოს ანგარიშვალდებულება მოსამართლეთა კონფერენციის მიმართ;
- დადგინდა, რომ საბჭოს მოსამართლე წევრებიდან მინიმუმ თითო მაინც უნდა წარმოადგენდეს თითოეული ინსტანციის სასამართლოს;
- შეიცვალა დამოუკიდებელი ინსპექტორის თანამდებობიდან გადაყენების წესი და ამ გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო გახდა საბჭოს სრული შემადგენლობის 2/3-ის მხარდაჭერა.

ამ ცვლილებების შეფასებისთვის მნიშვნელოვანია იმის გათვალისწინება, რომ საკანძო საკითხებზე, როგორცაა სასამართლოს თავმჯდომარეების არჩევის წესი და შიდა დემოკრატიის გაძლიერება სასამართლოში, კანონპროექტს გარდამტეხი მოდიფიცირება არ შემოუთავაზებია. იგივე დარჩა ძალაუფლების განაწილების ლოგიკა და, ამდენად, თვისებრივი გაუმჯობესების მოლოდინი რეფორმის მეოთხე ეტაპს არ შეუქმნია.

1.5. 2017 წლის კონსტიტუციური რეფორმა და შეცვლილი რეალობა

აღსანიშნავია, რომ 2013 წელს საბჭოს რეფორმირების საშუალება კონსტიტუციის მაშინდელმა ტექსტმა შექმნა, რომელიც, დღევანდელ რედაქციასთან შედარებით, მცირე ზომის და მოქნილი იყო.⁴⁸ 2017-2018 წლების კონსტიტუციური რეფორმით, მანამდე ორგანული კანონის დონეზე რეგულირებული არაერთი საკითხი კონსტიტუციურ მოწესრიგებას დაექვემდებარა.

კერძოდ, თუკი რეფორმამდე საბჭოს კონსტიტუციურ მანდატში მოიაზრებოდა მოსამართლეთა დანიშვნა და გათავისუფლება,⁴⁹ რეფორმის შემდგომ ამ ჩამონათვალს დაემატა სასამართლოს დამოუკიდებლობისა და ეფექტიანობის უზრუნველყოფა.⁵⁰

ამასთან, კონსტიტუციაში აისახა საბჭოს წევრთა არჩევის ვრცელი და დეტალური მოწესრიგება.⁵¹ საყურადღებოა, რომ კონსტიტუციით გარანტირდა საბჭოს წევრთა 4 წლით არჩევა, ასევე ჩაიწერა მათი რაოდენობა, რასაც მანამდე მხოლოდ ორგანული კანონი არეგულირებდა. რეფორმამდე მთავარი კონსტიტუციური გარანტია საბჭოს შემადგენლობასთან დაკავშირებით ეხებოდა საბჭოს მოსამართლე და არამოსამართლე წევრთა თანაფარდობას. კერძოდ, დადგენილი იყო, რომ მოსამართლე წევრები უმრავლესობაში უნდა ყოფილიყვნენ. ახალი ტექსტით, საბჭოს შემადგენლობა განისაზღვრა 15 წევრით, საიდანაც ნახევარზე მეტი მოსამართლე წევრები არიან. უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე თანამდებობრივად აღარ არის საბ-

⁴⁸ საქართველოს კონსტიტუცია, 24/08/1995, 786, 86¹-ე მუხლი (2017 წლის 13 ოქტომბრამდე მოქმედი რედაქცია).

⁴⁹ საქართველოს კონსტიტუცია, 86¹-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი (2017 წლის კონსტიტუციური რეფორმამდე მოქმედი რედაქცია).

⁵⁰ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ, 13/10/2017, 1324-რს, 1-ლი მუხლი.

⁵¹ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ, 13/10/2017, 1324-რს, 1-ლი მუხლი.

ჭოს თავმჯდომარე. ამ უკანასკნელის არჩევის უფლება კონსტიტუციამ თავად საბჭოს გადასცა, საბჭოს მდივნისა კი - მოსამართლეთა კონფერენციას. საყურადღებოა, რომ უზენაესმა კანონმა ორივე თანამდებობის დაკავების უფლება მხოლოდ საბჭოს მოსამართლე წევრებს მიანიჭა. მნიშვნელოვანი ცვლილება შეეხო არამოსამართლე წევრთა არჩევის წესსაც და ამისთვის კონსტიტუციით განისაზღვრა პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ 3/5-ის მხარდაჭერის საჭიროება. შეიძლება ითქვას, რომ არსებულ კონტექსტთან მიმართებით ერთადერთი ამბიციური ინიციატივა ამ რეფორმის ფარგლებში სწორედ არამოსამართლე წევრების არჩევის წესის ცვლილება იყო.

ახალი კონსტიტუციური რეალობის გათვალისწინებით, საბჭოს შემდგომი რეფორმირების საკითხზე მსჯელობისას მხედველობაშია მისაღები ის საზღვრები, რომლებმაც მნიშვნელოვნად დაავიწროვა მოქმედების არეალი. ესენია:

- საბჭოს წევრთა კონსტიტუციური რაოდენობა, რომელიც, ძირითადად, ძალთა არსებული ბალანსის შენარჩუნებას გულისხმობს და გამორიცხავს, მაგალითად, წევრთა რაოდენობის ზრდით საბჭოში ახალი დინამიკის გაჩენას;
- საბჭოს წევრთა 4-წლიანი ვადა, რომელიც უკვე კონსტიტუციით არის გარანტირებული;
- საბჭოში არსებული თანამდებობების (თავმჯდომარე/მდივანი) მოსამართლე წევრებისთვის გადაცემა, რაც ასევე მათი ძალაუფლების გაძლიერებას ემსახურება.

2016 წლიდან შექმნილი ზოგადი კონტექსტის გათვალისწინებით, ეს ცვლილებები მოქმედი ძალაუფლებრივი ჯგუფების გარანტიების გაძლიერებისა და არსებული წესრიგის შენარჩუნების სურვილზე მიუთითებს.

მიუხედავად ამისა, განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს ბოლო კონსტიტუციური რეფორმის პროგრესულ დებულებას, რომლითაც საბჭოს არამოსამართლე წევრთა არჩევისთვის პარლამენტში საჭირო ხმების რაოდენობა გაიზარდა. პოლიტიკური პროცესისა და კონსენსუსის როლის გააქტიურებამ საბჭოს დაკომპლექტების პროცესში, შესაძლოა, პოზიტიური გავლენა იქონიოს როგორც კონკრეტულ კოლეგიურ ორგანოზე, ისე მთლიანად სასამართლოში არსებულ დინამიკაზე. თუმცა, თავისთავად, საბჭოს დაკომპლექტება საკმარისი არ არის მმართველობის ახალი ლოგიკის შესაქმნელად. მისი მუშაობის წესები, მათ შორის, არამოსამართლე წევრების რეალური გავლენა საბჭოს საქმიანობასა და გადაწყვეტილებებზე ის კრიტიკული საკითხია, რომელიც კვლავ გამოწვევად რჩება.

1.6. საბჭოს შემადგენლობა და ძალთა ბალანსი სასამართლოში

2013 წელს ჩატარებული რეფორმის შემდეგ, საბჭოს დეპოლიტიზაციის მოტივით, მის შემადგენლობაში პოლიტიკური სუბიექტების მონაწილეობა შეიზღუდა. თუმცა, არამოსამართლე წევრთა არჩევის უფლება, პრაქტიკულად, შეუნარჩუნდა საპარლამენტო უმრავლესობას, რომელსაც შეეძლო, 2017 წლის აპრილამდე მხოლოდ წევრთა ნაწილი, შემდეგ კი ყველა არამოსამართლე წევრი სრული შემადგენლობის უმრავლესობით დაენიშნა თანამდებობაზე.

ამდენად, მიუხედავად იმისა, რომ საბჭოში პირდაპირი პოლიტიკური წარმომადგენლობა აიკრძალა, კანონმდებლობით შენარჩუნდა წესი, რომელმაც, რეალურად, ერთ პოლიტიკურ ძალას - მმართველ უმრავლესობას - მისცა საშუალება, პოლიტი-

კური კონსულტაციებისა და კონსენსუსის გარეშე, მისთვის მისაღები კანდიდატი წარედგინა საბჭოში. პროცედურის სიმარტივემ, რომელიც ერთპარტიულ დანიშვნაში მდგომარეობდა, ცხადი გახდა, რომ პარტიული/პოლიტიკური წარმომადგენლობის გაუქმება სასამართლო რეფორმის პირველი ტალღით ვერ მოხერხდა. სინამდვილეში, ის ჩაანაცვლა ერთპარტიულმა გადაწყვეტილებამ, რამაც თვისებრივად ვერ შეცვალა საბჭოს არამოსამართლე წევრის არჩევის ბუნება.

ამ ხარვეზიანი წესით საბჭოს ორი შემადგენლობა განახლდა, რამაც იმოქმედა კიდევ საბჭოს მუშაობის ხარისხსა და მართლმსაჯულების ზოგად მდგომარეობაზე. უმეტეს შემთხვევაში პარლამენტი საბჭოში არამოსამართლე წევრებად წარადგენდა ისეთ პირებს, რომელთა ღირებულებები და წარსული საქმიანობა, ასევე ხედვები მართლმსაჯულების გამოწვევების შესახებ ან ცნობილი საერთოდ არ იყო, ან არ ქმნიდა სისტემური რეფორმის მოლოდინს. ეს ტენდენცია გააძლიერა 2017 წელს პარლამენტის და 2020 წელს პრეზიდენტის მიერ განხორციელებულმა დანიშვნებმა საბჭოში. სასამართლოსთვის კრიტიკულად მნიშვნელოვან ეტაპზე, როგორც ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანომ, ისე პრეზიდენტმა საბჭოს არამოსამართლე წევრებად აირჩიეს კანდიდატები, რომელთა უმრავლესობის ხედვებსა და ღირებულებებზე სასამართლო სისტემის შესახებ საზოგადოებამ არაფერი იცოდა.⁵²

ამის პარალელურად, საბჭოს მოსამართლე წევრთა არჩევნების დროს მოსამართლეთა კონფერენცია, ტრადიციულად, ნდობას უცხადებდა გავლენიან ან სხვადასხვა პერიოდში ადმინისტრაციულ პოზიციებზე დასაქმებულ პირებს.⁵³ არჩევის პროცესის ეტაპობრივად დახვეწის მიუხედავად, მას ჯერ კიდევ აქვს სათანადო წარმომადგენლობის პრობლემა.⁵⁴ ამასთან, მოსამართლე წევრთა ადგილებს, ძირითადად, იკავებენ იმავდროულად ადმინისტრაციულ თანამდებობებზე განწესებული პირები, ან ის კანდიდატები, რომლებიც ახლო წარსულში სასამართლოს თავმჯდომარის/მოადგილის უფლებამოსილებას ასრულებდნენ.⁵⁵

მართლმსაჯულების საბჭოს, მასში ყველა რანგის (განსაკუთრებით, ქვედა ინსტანციის) მოსამართლეთა სათანადო წარმომადგენლობის შემთხვევაში, შეუძლია, გააძლიეროს შიდა დამოუკიდებლობის ხარისხი, ვინაიდან „რიგით“ მოსამართლეებს აქვთ ძალაუფლება, გადაწყვეტილება მიიღონ ხელმძღვანელ და ადმინისტრაციულ პოზიციებზე განწესებულ მოსამართლეთა კარიერასთან დაკავშირებულ საკითხებზე.⁵⁶ თუმცა, კოლეგიური ორგანოს ამ უფლებამოსილებას რეალური დატვირთვა ენიჭება მაშინ, როდესაც საბჭოში „რიგითი“ მოსამართლეები ჯეროვნად არიან წარმოდგენილნი. თუკი საბჭო მთლიანად დაკომპლექტებულია სასამართლოს თავმჯდომარეებით ან მათი რჩეულებით, მაშინ ეს მოდელი, ინდივიდუალური მოსამართლეების ნაცვლად, სასამართლოს თავმჯდომარეებს აძლიერებს.⁵⁷

სასამართლოს თავმჯდომარეთა განსხვავებული სტატუსი, განსაკუთრებით იმ სისტემებში, სადაც ისინი მხოლოდ წარმომადგენლობით ფუნქციებს არ ასრულებ-

⁵² ნინო ნოზაძე, ოლღა შერმადინი, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (საია) და საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო (TI), იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მონიტორინგის ანგარიში №6, 2018, გვ. 12.

⁵³ იქვე, გვ. 13.

⁵⁴ 9 მოსამართლე წევრიდან 2 წარმომადგენს უზენაეს სასამართლოს, 4 - სააპელაციო სასამართლოებს, 2 - თბილისის საქალაქო სასამართლოს, 1 - ბოლნისის რაიონულ სასამართლოს.

⁵⁵ 9 მოსამართლე წევრიდან ასეთია 7 წევრი.

⁵⁶ Hammerslev, O., Piana, D., Langbroek, P., Berkmanas, T., & Pacurari, O. (Eds.), "Legal Education and Judicial Training: The Menu for Justice Project Report", Hague: Eleven International Publishing, 2013, p. 12.

⁵⁷ David Kosaf, დასახელებული ნაშრომი, 2017, p. 115.

ბენ, სადავო არ არის, ვინაიდან ეს უკავშირდება ძალაუფლებრივ და „ინფორმაციულ ასიმეტრიას“.⁵⁸ სწორედ ამ არათანაბარი სოციალური და პოლიტიკური კაპიტალის გაზრება დაელო საფუძვლად ევროკავშირის ზოგიერთ ქვეყანაში დაწესებულ რეგულაციას, რომლითაც თავმჯდომარეებს მართლმსაჯულების საბჭოებში მონაწილეობა შეუზღუდათ.⁵⁹

საყურადღებოა ისიც, რომ საქართველოში მოსამართლეთა კონფერენციას არ აქვს უფლება, საბჭოში აირჩიოს 3 წლის ვადით დანიშნული მოსამართლე (თუ მას არ აქვს მოსამართლედ მუშაობის 5-წლიანი გამოცდილება).⁶⁰ სამწლიან მოსამართლეთა ჯგუფს მიეკუთვნებიან ახალი კადრები, რომლებიც, ძირითადად, პირველად ინიშნებიან საერთო სასამართლოების სისტემაში. კანონით დადგენილი ამგვარი შეზღუდვა, პრაქტიკულად, გამორიცხავს საბჭოს საქმიანობაში გარკვეული ცვლილებების შეტანას ახალი კადრების მეშვეობით. გასათვალისწინებელია, რომ ეს წესი 2017 წელს იმ ცვლილებებთან ერთად დამტკიცდა, რომლებიც მიზნად ისახავდა გავლენიან მოსამართლეთა გაძლიერებას და საბჭოში მათი წევრობის აღდგენას. მიუხედავად იმისა, რომ 2020 წლის ბოლოსთვის საერთო სასამართლოების სისტემაში სამწლიანი ვადით დანიშნული მხოლოდ 20-მდე მოსამართლე იყო, ეს შეზღუდვა იმთავითვე უსამართლო და პრობლემურია.⁶¹

საბჭოს შემადგენლობის ცვლილების კონტექსტში საყურადღებოა ბოლო დროს მოსამართლე წევრების მხრიდან თანამდებობის ვადაზე ადრე დატოვების შემთხვევებიც. 2020 წლის ოქტომბერში, საპარლამენტო არჩევნებამდე რამდენიმე დღით ადრე, საბჭოს წევრის თანამდებობა ორმა მოსამართლე წევრმა დატოვა.⁶² საბჭოს ყოფილი მდივანი გიორგი მიქაუტაძე უზენაეს სასამართლოში პალატის თავმჯდომარედ არჩევის მოტივით გადადგა.⁶³ თანამდებობა ასევე დატოვა რევაზ ნადარაიამ, რომელსაც უფლებამოსილების ამოწურვამდე კიდევ რამდენიმე თვე ჰქონდა დარჩენილი. ორი ვაკანტური ადგილის გაჩენამ რიგგარეშე კონფერენციას მისცა შესაძლებლობა, ოთხწლიანი ვადით აერჩია საბჭოს ორი ახალი წევრი.⁶⁴ განსაკუთრებით საინტერესოა ამ მოვლენების ქრონოლოგია.

2020 წლის 21 ოქტომბერს უზენაესი სასამართლოს ვებგვერდზე გაჩნდა ინფორმაცია მომდევნო დღეს, 22 ოქტომბერს, პლენუმის სხდომის გამართვის თაობაზე. სწორედ ამ სხდომაზე მიიღეს გიორგი მიქაუტაძის პალატის თავმჯდომარედ არჩევის გადაწყვეტილება (რითაც საბჭოში ადმინისტრაციულ თანამდებობებზე განწესებულ მოსამართლეთა რიცხვმა დაშვებულ ზღვარს გადააჭარბა). იმავე დღეს, 22 ოქტომბერს, ჩატარდა მოსამართლეთა კონფერენციის ადმინისტრაციული კომიტეტის სხდომა, რომელმაც გადაწყვიტა რიგგარეშე კონფერენციის მოწვევა და დღის წესრიგში საბჭოს ორი მოსამართლე წევრის არჩევა შეიტანა. ერთსა და იმავე დღეს ორი სხვადასხვა ორგანოს სხდომის გამართვა, განსაკუთრებით კი ადმინისტრაციული კომიტეტის „სპონტანური“ შეკრება კონფერენციის მოსაწვევად, მიანიშნებს,

⁵⁸ David Kosar, “Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies”, Cambridge University Press, 2016, p. 394.

⁵⁹ იქვე, p. 401.

⁶⁰ „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, 47-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

⁶¹ პირველ და მეორე ინსტანციებში სულ 277 მოსამართლეა. აქედან 230-მდე უვადოდაა დანიშნული, 16 არის სამწლიანი მოსამართლე, 31 - 10-წლიანი, ხოლო რამდენიმეს გაგრძელებული აქვს ვადა.

⁶² საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს 2020 წლის 23 ოქტომბრის განცხადება, ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/MIZPLxE> (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს).

⁶³ იქვე.

⁶⁴ კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის, „კოალიცია მოსამართლეთა რიგგარეშე კონფერენციის დანიშნას ეზმარება“, 2020, ხელმისაწვდომია: http://coalition.ge/index.php?article_id=246&clang=0 (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს).

რომ საკადრო გადაადგილებების შესახებ გადაწყვეტილებები წინასწარ იყო შეთანხმებული და ის მოულოდნელობას არ წარმოადგენდა. სხვა შემთხვევაში რთულად დასაჯერებელია, დროის ასეთ მცირე მონაკვეთში კონფერენციის სხდომის მოწვევა შესაძლებელი ყოფილიყო.

1.7. შეჯამება

რეფორმების შემდეგ მოსამართლეთა კარიერასა და სასამართლოს მართვასთან დაკავშირებული ყველა ძირითადი ბერკეტი საბჭოს ხელშია თავმოყრილი. ამ უკანასკნელის საქმიანობაზე ბოლო წლების დაკვირვება კი აჩვენებს, რომ საკანონმდებლო სიცხადის, პროცედურათა დეტალიზაციის მიუხედავად, მისი გადაწყვეტილებების მოტივი არაერთ შემთხვევაში საეჭვო და პრობლემურია.⁶⁵ ეს დიდწილად განპირობებულია საბჭოში როგორც მოსამართლე, ისე არამოსამართლე წევრთა არჩევის წესით, კონკრეტული პირების დანიშვნის გადაწყვეტილებებით და ძალთა არსებული ბალანსით. ამ პრობლემის გამონატულებაა არამოსამართლე წევრების, უმეტესად, ერთპარტიულად დანიშვნა და ადმინისტრაციულ თანამდებობებზე დასაქმებული ან ასეთი გამოცდილების მქონე მოსამართლეების სრული დომინაცია საბჭოში.

საბჭოსთან მიმართებით რეფორმის ოთხი ტალღისა და კონსტიტუციური რეფორმის ანალიზი ააშკარავებს, რომ კანონმდებლობის დეტალიზაციის გზით სიარული დომინანტი ჯგუფის ინტერესებსა და ძალაუფლებასთან კონფლიქტში არ არის. პირიქით, საკანონმდებლო ცვლილებების ხელწერა ამ ჯგუფის გაძლიერებისა და სასამართლოს იზოლაციის ტენდენციაზე მიუთითებს. ამის დასტურია საბჭოში სასამართლოს თავმჯდომარეების დაბრუნება, მათი დანიშვნის უფლების საბჭოსთვის შენარჩუნება და ბოლო კონსტიტუციური რეფორმა, რომელმაც ერთგვარად გააფორმა იქ არსებული მოცემულობა და ძალთა ბალანსი.

ახალ რეალობაში კონსტიტუციის ცვლილების გარეშე საბჭოს რეფორმის პერსპექტივა ბუნდოვანია, ვინაიდან საბჭოს კომპოზიციასთან დაკავშირებული ყველა საკითხი (წევრთა რაოდენობა, თანაფარდობა, საბჭოში ადმინისტრაციულ თანამდებობაზე მოსამართლე წევრთა არჩევა, ვადები) უზენაესი კანონის დონეზეა მოწესრიგებული. ამ პირობებში კიდევ უფრო დიდი მნიშვნელობა ენიჭება შეცვლილი წესით და გაზრდილი პოლიტიკური მხარდაჭერით საბჭოს არამოსამართლე წევრების არჩევას.

თავი 2: იუსტიციის უმაღლესი სკოლა

სკოლის დანიშნულება სასამართლო სისტემაში რამდენიმე მიმართულებით არის საყურადღებო. მოსამართლეობის კანდიდატთა პროფესიული მომზადების, მოქმედი მოსამართლეებისა და სასამართლოს მოხელეების გადამზადების გზით, ის მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს მართლმსაჯულების ზოგად მდგომარეობას ქვეყანაში. 2006 წლიდან სკოლა ამ ფუნქციებს ექსკლუზიურად ახორციელებს. ეს კი სახელმწიფოს ანიჭებს პასუხისმგებლობას, შექმნას ხარისხიანი მომზადების/გადამზადების სისტემა და კომერციული სფეროს ლოგიკას არ დაუქვემდებაროს გა-

⁶⁵ ნინო ნოზაძე, ოლღა შერმადინი, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (საია) და საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო (TI), იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მონიტორინგის ანგარიში №7, 2019, გვ. 7.

ნსაკუთრებული საჯარო ინტერესისა და ღირებულების საკითხი. მეორე მხრივ, ცენტრალიზებული მექანიზმის არსებობა მისი ხარისხის რუტინული, სისტემური შეფასების საშუალებას ქმნის და, რაც მთავარია, ნათლად გამოკვეთს ხარისხიან და სამართლიან მართლმსაჯულებაზე საზოგადოების მოთხოვნის ადრესატს. ევროპის ქვეყნების დიდი ნაწილი ირჩევს სწორედ მსგავს „მონოპოლიურ“ მოდელს მოსამართლეობის და პროკურორების კანდიდატა მომზადების პროცესში, რაც, კერძო სექტორის ინტერვენციის ნაცვლად, გულისხმობს ცენტრალიზებული ან დეცენტრალიზებული საჯარო მომზადების სისტემის არსებობას.⁶⁶

საქართველოში სკოლის სახით არსებული ფილტრი დიდწილად განსაზღვრავს როგორც ახალი ნაკადების შედინებას სასამართლოში, ისე მართლმსაჯულების ხარისხს, ხელწერას და იდეოლოგიას. მოსამართლეობის მსურველთა მომზადების პროცესის მნიშვნელობა კიდევ უფრო იზრდება სასამართლოს როლისა და პოლიტიკური აღქმის ზრდასთან ერთად.⁶⁷ ამიტომაც, სკოლის მიმართ მოლოდინი მხოლოდ მატერიალური და პროცესუალური სამართლის ნორმების სწავლებით არ შემოიფარგლება. ზოგიერთი ავტორი საუბრობს იმაზეც, რომ მოსამართლეთა მომზადების პროცესში სათანადო დრო უნდა დაეთმოს თეორიული და ფილოსოფიური დისციპლინების შესწავლასაც.⁶⁸

უდავოა, რომ სწავლების და მომზადების ეტაპის მნიშვნელობა განსაკუთრებულია და ის მხოლოდ სკოლის სასწავლო პროგრამების შეფასებამდე არ დაიყვანება. სკოლის ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა და მსმენელთა მიღება/გამოშვება სამართლიანად განიხილება სასამართლოს დაკომპლექტებისთვის პრინციპულ საკითხად.⁶⁹

2.1. სასამართლო რეფორმის პირველი ტალღა

2012 წლიდან საქართველოში განსაკუთრებით გაიზარდა სკოლის ინსტიტუციური როლის, მმართველი ორგანოების დაკომპლექტებისა და სკოლაში მსმენელთა მიღების პროცედურების მიმართ ინტერესი.⁷⁰ ეს ინტერესი დიდწილად უკავშირდება შიშს, რომ მოსამართლეობისთვის არასასურველი კანდიდატების პროცესიდან ჩამოშორება სწორედ სკოლის მეშვეობით იქნებოდა შესაძლებელი.⁷¹

ხსენებული საფრთხეების პასუხად შეიძლება ჩაითვალოს 2013 წელს ამ ინსტიტუტის რეფორმის ფარგლებში გადადგმული ნაბიჯები, რომლებსაც შედეგად სკოლის დამოუკიდებელი საბჭოს (შემდგომში - დამოუკიდებელი საბჭო) დაკომპლექტების წესის ცვლილება მოჰყვა.⁷² კერძოდ:

⁶⁶ Hammerslev, O., Piana, D., Langbroek, P., Berkmanas, T., & Pacurari, O. (Eds.), დასახელებული ნაშრომი, p. 128.

⁶⁷ იქვე, p. 12.

⁶⁸ იქვე, p. 13.

⁶⁹ ქეთი კუკავა, მარიამ ორჟონია, გიორგი ბერაია, ანა ჭიაბრიშვილი, საბა ბუაძე, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება (ISFED) და ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), „მოსამართლეთა პროფესიული მომზადების სისტემა საქართველოში“, 2019, გვ. 6, ხელმისაწვდომია: https://idfi.ge/public/upload/IDFI_2019/rule_of_law/ISFED_PrintBook_GEO2.pdf (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს).

⁷⁰ კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის, „მართლმსაჯულების სისტემა საქართველოში“, 2012, გვ. 28, ხელმისაწვდომია: http://coalition.ge/index.php?article_id=55&clang=0 (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს).

⁷¹ მაგალითისთვის იხილეთ: იუსტიციის უმაღლესი სკოლის კურსდამთავრებულების 2013 წლის განცხადება, ხელმისაწვდომია: <https://idfi.ge/ge/news-32> (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს).

⁷² საქართველოს კანონი „იუსტიციის უმაღლესი სკოლის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ, 01/05/2013, 582-III.

- უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის როლი შეიზღუდა და დამოუკიდებელი საბჭოს წევრების არჩევის უფლებამოსილება იუსტიციის უმაღლეს საბჭოსა და მოსამართლეთა კონფერენციაზე გადანაწილდა;
- უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს შეუზღუდა დამოუკიდებელი საბჭოს წევრობის უფლება;
- მოსამართლეთა კონფერენციას გადაეცა დამოუკიდებელი საბჭოს თავმჯდომარის არჩევის უფლება;
- დამოუკიდებელი საბჭოს 5 წევრის დამტკიცება იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს კომპეტენცია გახდა, დამოუკიდებელი საბჭოს თავმჯდომარის მიმართვის საფუძველზე;⁷³
- კანონის მიღებით, დამოუკიდებელი საბჭოს შემადგენლობა შეიცვალა ახალი პროცედურების შესაბამისად.

ამ ცვლილებების შინაარსი, ერთი მხრივ, მიუთითებდა უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის როლის შესუსტების, მეორე მხრივ კი, მანამდე არსებული შემადგენლობის ცვლილების სურვილზე.⁷⁴ თუმცა, ასევე ცხადი იყო, რომ ამ ინიციატივით პროცესებზე გავლენისა და კონტროლის შესაძლებლობა უნარჩუნდებოდა მოსამართლეთა კორპუსს. ცვლილების ავტორებს, შესაძლოა, ჰქონდათ მოლოდინი, რომ უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარიდან მოსამართლეთა კორპუსისთვის დამოუკიდებელი საბჭოს დაკომპლექტების უფლებამოსილების გადაცემა საკითხს უფრო დემოკრატიულს გახდიდა. მიუხედავად მოტივაციისა, ნათელი იყო, რომ სკოლის რეფორმირების ამ ეტაპზე გადაწყვეტილების მიღების ბერკეტები სრულად ჩაჰბარდა მოსამართლეთა კორპუსს.

2.2. სასამართლო რეფორმის მესამე ტალღა

სკოლის რეფორმირების პროცესში ცვლილებები შეეხო დამოუკიდებელი საბჭოს ფუნქციონირებას და კანონის დონეზე მოწესრიგდა შემდეგი საკითხები:⁷⁵

- სხდომის შესახებ ინფორმაციისა და დღის წესრიგის წინასწარ გამოქვეყნება;
- მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთების ვალდებულება და ვებგვერდზე მისი გამოქვეყნება.

ამ ცვლილებების მიზანი დამოუკიდებელი საბჭოს საქმიანობაში გამჭვირვალობის და საჯაროობის ელემენტის გაზრდა იყო. ცვლილებები არ შეეხებია პრინციპულ საკითხებს, რაც იუსტიციის უმაღლეს საბჭოსა და სკოლას შორის უფლებამოსილებებისა და ძალაუფლების ანლებურ გადანაწილებას ან სკოლის ავტონომიის ზრდას გამოიწვევდა.⁷⁶

⁷³ საქართველოს კანონი „იუსტიციის უმაღლესი სკოლის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ, 01/05/2013, 582-III, 1-ლი მუხლის მე-4 პუნქტი.

⁷⁴ საქართველოს კანონი „იუსტიციის უმაღლესი სკოლის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ, 01/05/2013, 582-III, მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტი.

⁷⁵ საქართველოს კანონი „იუსტიციის უმაღლესი სკოლის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ, 08/02/2017, 261-III.

⁷⁶ კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის, დასახელებული ნაშრომი, 2012, გვ. 28.

2.3. სასამართლო რეფორმის მეოთხე ტალღა

2019 წლის ბოლოს, მეოთხე ტალღის ცვლილებებით, „იუსტიციის უმაღლესი სკოლის შესახებ“ საქართველოს კანონი გაუქმდა და სკოლის მარეგულირებელი ნორმები „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში გაერთიანდა.⁷⁷ ამ საკითხების ორგანული კანონის დონეზე მოწესრიგება არ ყოფილა შეცვლილი კონსტიტუციური ნორმების მოთხოვნა. ამდენად, ამ გადაწყვეტილების მოტივაცია, შესაძლოა, სკოლასთან დაკავშირებული სამართლებრივი ჩარჩოს სტაბილურობა და/ან მისი შემდგომი ცვლილების გართულება ყოფილიყო.

2019 წლის რეფორმით, მნიშვნელოვანი ცვლილება შეეხო სკოლაში სწავლის პერიოდს და ის 10-დან 16 თვემდე გაიზარდა. ასევე გაიზარდა მსმენელთა სტიპენდიაც. დამატებით დადგინდა მოქმედი მოსამართლის ვალდებულება, 3 წელიწადში მინიმუმ 5 დღე დაუთმოს კვალიფიკაციის ამაღლებას.

2019 წლის დეკემბერში კიდევ ერთხელ შეიცვალა დამოუკიდებელი საბჭოს დაკომპლექტების წესი და მისი შემადგენლობა ერთი წევრით გაიზარდა.⁷⁸ ამასთან, დადგინდა კვოტები მოსამართლე და არამოსამართლე წევრებისთვის.⁷⁹ უმრავლესობაში აღმოჩნდნენ მოსამართლე წევრები. მათი არჩევის უფლება, თავის მხრივ, გადაეცა მოსამართლეთა კონფერენციას. ერთი მოსამართლისა და სამი არამოსამართლე წევრის არჩევის უფლება კი მიენიჭა იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს, რომლის რეგლამენტიც ამ გადაწყვეტილების მისაღებად ხმათა უმრავლესობაა საჭირო.⁸⁰ შესაბამისად, ამ ნაწილშიც დამოუკიდებელი საბჭოს დაკომპლექტებაზე სრული კონტროლი მოსამართლეებმა შეინარჩუნეს.

დამოუკიდებელი საბჭოს თავმჯდომარის არჩევის საკითხი წინააღმდეგობრივი ჩანაწერით დარეგულირდა. კერძოდ, თუკი მანამდე თავმჯდომარეს მოსამართლეთა კონფერენცია ირჩევდა, 2019 წლის ცვლილებებით მისი არჩევის უფლება გადაეცა იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს. გასათვალისწინებელია, რომ ამ უკანასკნელს თავისივე თავმჯდომარის არჩევა შეუძლია დამოუკიდებლად, საკუთარი შემადგენლობიდან.⁸¹ თუმცა, კანონმდებელმა ანალოგიური შესაძლებლობა დამოუკიდებელ საბჭოს არ მისცა. ასევე შენარჩუნდა ჩანაწერი, რომლის მიხედვითაც, სკოლის დირექტორის, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოსა და სასამართლოს სხვა ორგანოებისგან განსხვავებით, დამოუკიდებელი საბჭოს წევრთა საქმიანობა კვლავ არ ანაზღაურდება.⁸²

ეს დათქმები შეიძლება აღქმული იყოს იმ ტრადიციის გაგრძელებად, რომლის მიხედვითაც, იუსტიციის უმაღლეს საბჭოსა და სკოლას შორის აშკარა ძალაუფლებრივი და ფუნქციური ასიმეტრია არსებობდა. მიუხედავად იმისა, რომ სკოლის დამოუკიდებელი საბჭოს დაკომპლექტებაში გაიზარდა მოსამართლეთა კონფერენციის როლი, იუსტიციის უმაღლესი საბჭო მაინც ინარჩუნებს ერთგვარ დომინაციას სკოლასთან მიმართებით. 2019 წლის რეფორმამდე არსებული სიტუაციისგან განსხვავებით, იუსტიციის უმაღლესი საბჭო დამოუკიდებელი საბჭოს თავმჯდომარის მიმართითაც კი აღარ არის შეზღუდული კანდიდატების შერჩევისას. უფრო მეტიც, და-

⁷⁷ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე, 13/12/2019, 5569-ის.

⁷⁸ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე, 13/12/2019, 5569-ის, 1-ლი მუხლის მე-11 პუნქტი.

⁷⁹ იქვე.

⁸⁰ საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტი, მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁸¹ „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, 47-ე მუხლის მე-2¹ პუნქტი.

⁸² „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, 66³-ე მუხლის მე-8 პუნქტი.

მოუკიდებელი საბჭოს 7 წევრიდან უმრავლესობაში სწორედ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ დანიშნული წევრები აღმოჩნდნენ.

2019 წლის საკანონმდებლო ცვლილებებით, ერთ-ერთი მთავარი სიახლე სკოლაში მსმენელთა მიღებას შეეხო. თუკი მანამდე მისაღებ კონკურსს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო ატარებდა,⁸³ ახალი რეგულაციით, ეს ფუნქცია სკოლას გადაეცა.⁸⁴ თუმცა, კანონში დარჩა წინააღმდეგობრივი დებულება, რომლის მიხედვითაც, სკოლაში მისაღებ კონკურსს აცხადებს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო.⁸⁵ კონკურსის გამოცხადების მინიმალური ზღვარი კანონითაა დადგენილი,⁸⁶ მისაღებ მსმენელთა რაოდენობას კი სკოლას იუსტიციის უმაღლესი საბჭო უწევს.⁸⁷ მოცემული დათქმების გათვალისწინებით, ნათელია, რომ ამ პროცესში საბჭოს როლის შენარჩუნების რეალური საჭიროება არ არსებობს და ხსენებული ფუნქციის შესრულება სკოლას დამოუკიდებლად შეუძლია.

იუსტიციის უმაღლეს საბჭოსა და სკოლას შორის ფუნქციების გამიჯვნას რამდენიმე ლეგიტიმური მიზანი ჰქონდა. პირველი შეეხებოდა სკოლის ავტონომიის გაზრდას და საბჭოსგან მის დისტანცირებას, მეორე კი - თავად საბჭოს ჭარბი უფლებამოსილებების შეკვცას.⁸⁸ ამგვარი გამიჯვნის შედეგად, უნდა შექმნილიყო სამართლიანად განაწილებული ფუნქციები საბჭოსა და სკოლის კონსტიტუციური, ინსტიტუციური როლების გათვალისწინებით. თუმცა, კანონმდებელმა შეინარჩუნა საბჭოს დომინანცია სკოლაზე და დისბალანსი მათ შორის.

2.4. შეჯამება

ბოლო წლების ცვლილებების ერთობლიობაში გააზრება მიუთითებს კანონმდებლის სტრატეგიაზე, საკონტროლო ძალაუფლება ყველა მნიშვნელოვან საკითხზე მოსამართლეებს შეუნარჩუნოს. დამოუკიდებელი საბჭოს დაკომპლექტება ამის მაგალითია. მასში, მოსამართლეთა კონფერენციისა და იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს გარდა, სხვა აქტორების პირდაპირი მონაწილეობა გამოირიცხულია. ამასთან, კვლავ ცხადად ჩანს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს დომინანტური როლი სკოლასთან მიმართებით, რაც მხოლოდ სიმბოლურ საკითხებში არ გამოიხატება. სასამართლო რეფორმის მეოთხე ტალღამ, რომელიც თითქოს სკოლის დამოუკიდებლობის გაზრდას ისახავდა მიზნად, დამოუკიდებელი საბჭოს შემადგენლობის უმრავლესობად სწორედ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ დანიშნული წევრები აქცია. საბჭოსთვის არასაჭირო ფუნქციების შენარჩუნება, მაგალითად, დამოუკიდებელი საბჭოს თავმჯდომარის არჩევა და მსმენელთა მისაღები კონკურსის გამოცხადება, სწორედ ამ დომინანციის გამონათქვამებია. ბოლო წლების რეფორმები მიანიშნებს, რომ კანონმდებელი სასამართლოს შიგნითაც კი ვერ ახერხებს სხვადასხვა ორგანოს შორის უფლებამოსილებების სამართლიან გამიჯვნას და განაწილებას. ეს კი, თავის მხრივ, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს დაუბალანსებელ როლსა და ერთი ჯგუფის მიერ ძალაუფლების კონცენტრაციაში ვლინდება.

⁸³ „იუსტიციის უმაღლესი სკოლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლის 1-ლი პუნქტი (ძალადაკარგულია).

⁸⁴ „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, 66¹⁴-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

⁸⁵ „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, 66¹²-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

⁸⁶ „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, 66¹²-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁸⁷ „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, 66¹⁵-ე მუხლი.

⁸⁸ სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება (ISFED) და ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), დასახელებული ნაშრომი, გვ. 17.

თავი 3: მოსამართლეთა კონფერენცია

მოსამართლეთა თვითმმართველობის ორგანომ, მოსამართლეთა კონფერენციაში, ბოლო წლებში განსაკუთრებული დატვირთვა შეიძინა და მისი საქმიანობა სასამართლოს ზოგადი მდგომარეობის შეფასების მნიშვნელოვან ინდიკატორად იქცა. დღეს ის 300-მდე მოსამართლეს აერთიანებს. მისი მნიშვნელობა და მუშაობის ინტენსივობა ქვეყანაში პოლიტიკური კონტექსტის მიხედვით იცვლება. ბოლო წლებში მოსამართლეთა კონფერენციის საქმიანობა ცხადად მიუთითებს მის პოლიტიკურ დატვირთვაზე.

3.1. სასამართლო რეფორმის პირველი ტალღა

2013 წლის ცვლილებების დიდი ნაწილი სასამართლოში თვითმმართველობის გაძლიერების იდეას ემსახურებოდა. კანონმდებელმა განსაკუთრებული მნიშვნელობის საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღების უფლება ჩამოართვა ადმინისტრაციულ კომიტეტს და კოლეგიური ორგანოების დაკომპლექტების კომპეტენცია ექსკლუზიურად მიანიჭა მოსამართლეთა კონფერენციას.⁸⁹ ამ ცვლილებას უნდა გაეზარდა პროცესის დემოკრატიულობა და მიღებული გადაწყვეტილების ლეგიტიმაციის ხარისხი. ამავე მიზანს ემსახურებოდა ცვლილება, რომლითაც ასარჩევ თანამდებობებზე კანდიდატების დასახელების ერთპიროვნული უფლებამოსილება ჩამოერთვა უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს და გადაეცა კონფერენციის მონაწილე მოსამართლეებს.⁹⁰ მნიშვნელოვანი ცვლილებები შეეხო კონფერენციის მიერ გადაწყვეტილების მიღების წესსაც. განსაკუთრებული მნიშვნელობის საკითხებზე გადაწყვეტილებების მისაღებად, ხმების უბრალო უმრავლესობის ნაცვლად, საჭირო გახდა კონფერენციის სხდომაზე დამსწრეთა 2/3-ის მხარდაჭერა.⁹¹ კანონმა ასევე შექმნა დამატებითი გარანტია მოსამართლეებისთვის გადაწყვეტილების უსაფრთხო და თავისუფალ გარემოში მისაღებად. ამ მიზნით დადგინდა ზოგიერთი საკითხის ფარული კენჭისყრით დამტკიცების წესი.⁹² თუმცა, ძალაში დარჩა პრობლემური ჩანაწერი, რომლის მიხედვითაც, თუკი კონფერენციის სხდომაზე დასახელებული კანდიდატები ვერ მოაგროვებენ ხმათა 2/3-ს და ვაკანტური ადგილები თავისუფალი დარჩება, კანდიდატების არჩევა შესაძლებელი იქნება უფრო დაბალი მხარდაჭერით (არანაკლებ სრული შემადგენლობის 1/4-ით).⁹³ ასეთი რეგულაცია ძირს უთხრის გადაწყვეტილებების მაღალი თანხმობით მიღების იდეას და კონფერენციის წევრებს უკარგავს ინტერესს, ეძიონ ფართო ჯგუფებისთვის მისაღები, კონსენსუსზე დაფუძნებული წინადადებები.

გატარებული რეფორმის მიუხედავად, კონფერენციასა და ადმინისტრაციულ კომიტეტს შორის უფლებამოსილებების გამიჯვნის პრობლემა სრულად აღმოფხვრილი არ არის. კანონი და მოსამართლეთა კონფერენციის რეგლამენტი მიუთითებს, რომ ადმინისტრაციულ კომიტეტს შეუძლია, მიიღოს გადაწყვეტილებები, რომლებსაც კონფერენციის მიერ დამტკიცება არ სჭირდება.⁹⁴ სამწუხაროდ, არც კანონი და არც რეგლამენტი ამ საკითხთა კონკრეტულ ჩამონათვალს არ შეიცავს. შესაძლოა, ისინი

⁸⁹ „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, 65-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

⁹⁰ „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, 65-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁹¹ „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, 65-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

⁹² „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, 66-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁹³ „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, 65-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.

⁹⁴ მოსამართლეთა კონფერენციის რეგლამენტი, 23-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

სრულად ორგანიზაციული ხასიათის იყოს (მაგალითად, სამდივნოს დაკომპლექტება),⁹⁵ თუმცა, უმჯობესია, კონფერენციასა და ადმინისტრაციულ კომიტეტს შორის უფლებამოსილებები უფრო მკაფიოდ გაიმიჯნოს. ამ მსჯელობაში გასათვალისწინებელია წარსული გამოცდილებაც, როდესაც ადმინისტრაციული კომიტეტის ფუნქციები სადავო იყო და მას არაერთი პრობლემური უფლებამოსილება ჰქონდა შეთავსებული.⁹⁶

3.2. სასამართლო რეფორმის მესამე ტალღა

როგორც აღინიშნა, 2013 წლიდან შეიმჩნევა მოსამართლეთა კონფერენციის გაძლიერებისა და მისი უფლებამოსილებების ზრდის ტენდენცია. ამ პროცესის პოზიტიური მხარე იყო განსაკუთრებული მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტაში მოსამართლეთა თვითმმართველობისთვის ექსკლუზიური როლის დაბრუნება. თუმცა, მას მეორე, საყურადღებო მხარეც გააჩნია. სასამართლო რეფორმის მესამე ტალღის ცვლილებებით და შემდგომ, 2018 წელს, მოსამართლეთა კონფერენციას გადაეცა არაერთი პრობლემური უფლებამოსილება, რომლებიც მის ბუნებასთან პირდაპირ კავშირში არ არის.

მაგალითად, მოსამართლეთა კონფერენციის 1/3-ს უფლება აქვს, მიმართოს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს დამოუკიდებელი ინსპექტორის გათავისუფლების შესახებ წინადადებით, თუკი შესაბამისი საფუძველი არსებობს.⁹⁷ შესაძლოა, ერთგვარ გარანტიად იყოს აღქმული, რომ ინსპექტორის გათავისუფლების საკითხის დაყენებას მოსამართლეთა 1/3-ის თანხმობა სჭირდება, თუმცა გასათვალისწინებელია ინსპექტორისა და მოსამართლეთა სპეციფიკური მიმართება, რაც ასეთი თანხმობის პრობლემურობას ნათლად წარმოაჩენს. ამგვარმა წესმა შეიძლება დამატებითი სტიმული მისცეს „თანამოაზრეთა“ ჯგუფის არსებობას სასამართლოში, ასევე, არასაჭირო განხილვებსა და მობილიზაციას მოსამართლეთა შორის. გარდა ამისა, შესაძლოა, ამან „აიძულოს“ ინსპექტორი, თავისი საქმიანობა მოსამართლეთა გარკვეული ჯგუფის შეხედულებებს შეუსაბამოს.

ასევე ბუნდოვანია, რას ნიშნავს კონსტიტუციური ორგანოს - იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს - ანგარიშვალდებულება მოსამართლეთა კონფერენციის მიმართ, რაც ჯერ კონსტიტუციაში, შემდეგ კი, 2018 წელს, ორგანულ კანონში ჩაიწერა. კანონი ანგარიშვალდებულების ერთადერთ ფორმად საბჭოს მიერ კონფერენციისთვის ყოველწლიური ანგარიშის წარდგენას ასახელებს.⁹⁸ ინსპექტორის თანამდებობიდან გადაყენების პროცესში მოსამართლეთა ჩართულობის მსგავსად, ეს ჩანაწერიც, შესაძლოა, ერთგვარი სიმბოლური მნიშვნელობის მატარებელი იყოს. მოცემული მაგალითები ერთგვარი ილუსტრაციაა სასამართლოში არსებული ზოგადი ლოგიკის აღსაწერად, რომელიც შესაბამისი მექანიზმებით მუდმივად აცოცხლებს სიმბოლური ძალაუფლების იდეას, ქმნის „ლიდერებს“ და მათ „თანამოაზრეებს“ სწორედ ამგვარი ძალაუფლების გარშემო.

⁹⁵ მოსამართლეთა კონფერენციის რეგლამენტი, 25-ე მუხლი.

⁹⁶ კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის, დასახელებული ნაშრომი, 2012, გვ. 11; ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის კანონის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), დასახელებული დასკვნა, გვ. 6.

⁹⁷ „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, 51-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁹⁸ „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, 47-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

3.3. მოსამართლეთა კორპუსის ინსტრუმენტალიზაციის მცდელობები

მიუხედავად იმისა, რომ წარმოდგენილი მსჯელობით, ძალაუფლების ცენტრად, ერთი შეხედვით, შეიძლება მოსამართლეთა თვითმმართველობა გამოიყურებოდეს, მწვავედ დგას თავად თვითმმართველობის იდეისა და კონფერენციის ინსტრუმენტალიზების პრობლემა. ბოლო წლებში მოსამართლეთა კონფერენციის პოლიტიკური დატვირთვა განსაკუთრებით გაიზარდა. კრიზისულ პერიოდებში რეგულარული და რიგგარეშე სხდომების დანიშვნა, სამუშაო ფორმატი, დღის წესრიგი და სხდომების მიმდინარეობა ააშკარავებდა თვითმმართველობის იდეის გამოყენებას ერთიანობის დემონსტრირების მიზნებისთვის. მოსამართლეთა კონფერენციის ფართომასშტაბიანი შეკრებები, როგორც წესი, გავლენიანი ჯგუფების ძალაუფლების და შეხედულებების სიმბოლური დამოწმების მცდელობას წარმოადგენდა.⁹⁹

ეს გამოცდილება აჩვენებს, რომ მოსამართლეთა თვითმმართველობისთვის მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებების გადაცემას და მისი საქმიანობის წესების დახვეწას პირდაპირი გავლენა არ ჰქონია სასამართლოში დემოკრატიული პროცესის გაძლიერებაზე. ამ რეფორმებს შედეგად არ მოჰყოლია მრავალფეროვანი, საგნობრივი დისკუსიის წახალისება, განსხვავებული მოსაზრებებისა ან ღირებულებითი სხვაობების წარმოჩენა სასამართლოში.¹⁰⁰ კონფერენციის მონაწილეები, რომლებმაც ფორმალურად მიიღეს ძალაუფლება, ფაქტობრივად, კვლავ ინტერესთა ვიწრო ჯგუფების გავლენათა ტყვეობაში დარჩნენ.

3.4. შეჯამება

სამართლებრივი რეფორმების შედეგად დაიხვეწა მოსამართლეთა თვითმმართველობის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ჩარჩო. ასევე გაიზარდა მოსამართლეთა კონფერენციის როლი. თუმცა, ამ ცვლილებებს ფაქტობრივ ძალაუფლებასა და სასამართლოს შიდა დემოკრატიაზე არსებითი გავლენა არ ჰქონია. ეს კიდევ ერთხელ ადასტურებს, რომ ცვლილებების მიღწევა უკიდურესად რთულია მხოლოდ ნორმათა დეტალიზაციითა და კანონმდებლობის სრულყოფით იმ სისტემებში, სადაც სასამართლოების შიგნით იერარქია (თუნდაც, ნაგულისხმევი) და არაფორმალური სტატუსები წლების განმავლობაში იქმნებოდა. ეს განსაკუთრებით ცხადად ჩანს მაშინ, როდესაც რეფორმებისას მთავარი აქცენტი კეთდება პოლიტიკური ხელისუფლებისგან სასამართლოს, როგორც ერთიანი სისტემის, ავტონომიურობაზე და დისკუსიაში დაკარგულია ინდივიდუალური მოსამართლის დამოუკიდებლობის საკითხი, მათ შორის, სასამართლოს შიდა გავლენიანი წრეებისგან.¹⁰¹ საქართველოში მოსამართლეთა თვითმმართველობის ისტორია და დაგროვილი გამოცდილება შეიძლება აღიწეროს, როგორც „დამოუკიდებელი სასამართლოს დამოკიდებული მოსამართლეების“ სისტემა.¹⁰² ეს კი სასამართლოს შიგნით დემოკრატიზაციის

⁹⁹ მაგალითისთვის იხილეთ: კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის, „განცხადება საქართველოს მოსამართლეთა რიგგარეშე კონფერენციის დანიშვნის შესახებ“, 2016, ხელმისაწვდომია: http://coalition.ge/index.php?article_id=72&clang=0 (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს); ასევე იხილეთ: მოსამართლეთა კონფერენციის საჯარო განცხადება, 2016, ხელმისაწვდომია: <http://liberali.ge/news/view/20552/mosamartleta-konferentsia-mosamartleta-tsinaghamdeg-kampaniashi-prezidentits-chaerto> (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს); ასევე, კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის, დასახელებული ნაშრომი, 2017, გვ. 15.

¹⁰⁰ კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის, დასახელებული ნაშრომი, 2017, გვ. 6.

¹⁰¹ David Kosař, დასახელებული ნაშრომი, 2016, p. 408.

¹⁰² იქვე, p. 407.

ზრდისა და ინდივიდუალური მოსამართლის დამოუკიდებლობის გაძლიერების კრიტიკულ მნიშვნელობაზე მიუთითებს.

თავი 4: უზენაესი სასამართლოს პლენუმი

საერთო სასამართლოების ადმინისტრირების სისტემას ერთგვარი „ორთავიანობა“ ახასიათებს. პირველი და მეორე ინსტანციის სასამართლოების ადმინისტრირება კონსტიტუციური ორგანოს - იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს - უფლებამოსილებებშია თავმოყრილი, უზენაეს სასამართლოსთან დაკავშირებულ საკითხებს კი კანონის საფუძველზე შექმნილი უზენაესი სასამართლოს პლენუმი წყვეტს.¹⁰³

პლენუმის არსებითი რეფორმა 2013-2020 წლებში არ განხორციელებულა. შესაბამისად, ამ თავის სტრუქტურა ანგარიშის სხვა ნაწილებისგან განსხვავებულია და რეფორმის სხვადასხვა ტალღის ცვლილებების განხილვას არ მიჰყვება.

4.1. მმართველობის ორგანოების „დუბლირება“

საერთო სასამართლოების ადმინისტრირების „ორთავიან“ სისტემას რამდენიმე ახსნა შეიძლება ჰქონდეს, რაც, პირობითად, სამ კატეგორიად ჯგუფდება:

- უზენაესი სასამართლო საერთო სასამართლოების სისტემაში მოქმედი, თუმცა განსხვავებული ფორმატისა და მანდატის მქონე ინსტიტუციაა. ეს განსხვავება მდგომარეობს მოსამართლეთა არჩევისა და გათავისუფლების, ასევე საპროცესო მიმართულებით არსებულ წესებში. მის ფორმირებაში, სასამართლო ხელისუფლებასთან ერთად, მონაწილეობს საკანონმდებლო ორგანო.¹⁰⁴ უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების თანამდებობიდან გადაყენება კი მხოლოდ იმპიჩმენტის გზითაა შესაძლებელი.¹⁰⁵ ეს ფაქტორები პირველ და მეორე ინსტანციას არ ახასიათებს. განსხვავებულია ასევე მისი როლი პროცესუალური თვალსაზრისით. კერძოდ, მართლმსაჯულების განხორციელებას ის დადგენილი საპროცესო ფორმებით ზედამხედველობს.¹⁰⁶ ეს განსხვავებები, შესაძლოა, გარკვეულწილად, ხსნიდეს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრირების მიზნებისთვის ცალკე ორგანოს არსებობას. თუმცა, ისიც ცალსახაა, რომ ეს თავისთავად არ წარმოშობს სასამართლოში „ორთავიანი“ მენეჯმენტის სისტემის ამოქმედების საჭიროებას;
- კიდევ ერთი ფაქტორი, შესაძლოა, იყოს სიმბოლურობა და არაფორმალური სტატუსების მნიშვნელობა მართლმსაჯულების სექტორში. უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრირებისთვის ცალკე რგოლის არსებობა მას, გარკვეულწილად, გამოყოფს ქვედა ინსტანციების სასამართლოებისგან და მართვის განსხვავებულ სისტემას უქვემდებარებს. სხვადასხვა დროს წარმოშობილი კონტექსტების ანალიზი ამ ფაქტორს კიდევ ერთი გარემოებით აძლიერებს: წლების განმავლობაში საბჭოს მდივანი მნიშვნელოვანი ფიგურა იყო და, მათ შორის, სასამართლოს წარმოადგენდა ხელისუფლების სხვა შტოებსა და სასამართლოებთან ურთიერთობაში. იმავდროულად, წარმომადგენლობითი ფუნქციის მატარებელია უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე, რაც, ბუნებრი-

¹⁰³ „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტი.

¹⁰⁴ საქართველოს კონსტიტუცია, 61-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

¹⁰⁵ საქართველოს კონსტიტუცია, 48-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

¹⁰⁶ „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტი.

ვია, ამ სუბიექტებს შორის უფლებამოსილებათა გადაკვეთას იწვევდა. სასამართლოს სახელით „მოლაპარაკე“ ორი მთავარი სუბიექტის არსებობა მხოლოდ ძალაუფლების ჭიდილად არ შეიძლება იყოს აღქმული. ის ასევე ქმნიდა დამატებით რესურსს კრიზისულ ვითარებებში, როდესაც, მაგალითად, რომელიმე წარმომადგენელს, შესაძლოა, გარე აქტორებთან კომუნიკაციის პრობლემა ჰქონოდა. ამდენად, მსგავსი ორთავიანი ადმინისტრირების სისტემა შეიძლება ერთდროულად შიდა ბალანსის მიზნებსაც ასრულებდა და პასუხისმგებელი პირების დივერსიფიკაციასაც ემსახურებოდა;

- მესამე, გარკვეულწილად, ტექნიკური არგუმენტი საერთო სასამართლოების სისტემის განვითარების ისტორიაში მდგომარეობს. უზენაესი სასამართლო საერთო სასამართლოებთან სრულად ინტეგრირებული გახდა 2009 წლიდან. ამას მოწმობს საკანონმდებლო პროცესიც. სწორედ 2009 წელს გაუქმდა ცალკე არსებული კანონი უზენაესი სასამართლოს შესახებ¹⁰⁷ და მისი საქმიანობა, სხვა ინსტანციების მსგავსად, „საერთო სასამართლოების შესახებ“ ორგანული კანონით დარეგულირდა. თუმცა, ამ რეფორმას ადმინისტრირების ნაწილში კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია არ მოჰყოლია. ეს ვითარება შეიძლება, ერთი მხრივ, საკანონმდებლო ტექნიკის პრობლემით აიხსნას, თუმცა, მეორე მხრივ, შესაძლოა, ეს ერთგვარი „გაორება“ ზემოხსენებული ორი ფაქტორითაც იყოს გამოწვეული.

4.2. უზენაესი სასამართლოს პლენუმის შემადგენლობა

პლენუმი შედგება უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებისა და სააპელაციო სასამართლოების თავმჯდომარეებისგან, რომლებიც თანამდებობრივად პლენუმის შემადგენლობაში შედიან.¹⁰⁸

პლენუმის დაკომპლექტების წესზე მსჯელობა რთულია, ვინაიდან ნათელი არ არის ამ ინსტიტუტის რეალური დანიშნულება და ბუნება. შესაძლოა, პლენუმი სასამართლოების მენეჯმენტის დეცენტრალიზაციის მოდელად იყოს განხილული. თუმცა, ეს მსჯელობა ზოგიერთი გარემოების გამო საკმაოდ პრობლემურია.

თავისთავად, ადმინისტრირების ნაწილში ინდივიდუალური სასამართლოების ავტონომიის გაძლიერება პროგრესული იდეაა და ამასთან დაკავშირებით მრავალი წელია საქართველოში დისკუსია მიმდინარეობს.¹⁰⁹ თუმცა, მოქმედი კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ანალიზი ამგვარი ავტონომიის არსებობასა და, მით უმეტეს, მისი გაძლიერების სურვილზე არ მიუთითებს. პირიქით, საბჭოს ხელში თავმოყრილი ჭარბი კომპეტენციები (მათ შორის, მენეჯმენტის დეპარტამენტის შექმნა იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში) ცენტრალიზაციასა და ადმინისტრირების პროცესში დაქვემდებარებას ავლენს. აქედან გამომდინარე, შესაძლო სურვილი, რომ უზენაეს სასამართლოში პლენუმის არსებობა დეცენტრალიზაციის პროგრესული იდეის შუქზე აღიქვან აქტორებმა, თავიდანვე პრობლემურია.

დეცენტრალიზაციის არგუმენტს ასუსტებს პლენუმის დაკომპლექტების წესიც. მის შემადგენლობაში შედიან უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე, მოადგილეები

¹⁰⁷ „საქართველოს უზენაესი სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, 12/05/1999, №1947 (ძალადაკარგულია).

¹⁰⁸ „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, მე-18 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

¹⁰⁹ ამის მაგალითია სასამართლოს თავმჯდომარეების არჩევითობის საკითხზე დისკუსია, სასამართლოს მენეჯერების თანამდებობის შემოღება და სხვა.

და უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეები, ასევე სააპელაციო სასამართლოს თავმჯდომარეები. დეცენტრალიზაციის და ავტონომიური მართვის არგუმენტთან შეუთავსებელია სააპელაციო სასამართლოების თავმჯდომარეების მონაწილეობა უზენაესი სასამართლოს მართვაში. თუკი დეცენტრალიზაციის მიზნებისთვის ცალკეული სასამართლოები ავტონომიურ ერთეულებად იქნებიან განხილულნი, გამოდის, რომ ერთი ორგანოს (ამ შემთხვევაში - სააპელაციო სასამართლოების) წარმომადგენლები ერთვებიან მეორე ორგანოს (უზენაესი სასამართლოს) მართვის პროცესში. ამას კი კოორდინაციის მნიშვნელობა არ გააჩნია, ვინაიდან სააპელაციო სასამართლოების თავმჯდომარეებს აქვთ ხმის უფლება და ისინი გადაწყვეტილებების მიღებაში მონაწილეობენ.

4.3. პლენუმის ფუნქციები და საქმიანობის წესები

პლენუმის ფუნქციები სამ ჯგუფად შეიძლება დაიყოს:

- უზენაესი სასამართლოს მართვასთან დაკავშირებული ფუნქციები (მაგალითად, პალატის შემადგენლობებისა და დანამატების განსაზღვრა);
- კოლეგიური ორგანოების დაკომპლექტება უზენაეს სასამართლოში (მაგალითად, სადისციპლინო კოლეგია და საკვალიფიკაციო პალატა);
- სასამართლო სისტემასთან დაკავშირებული ზოგადი უფლებამოსილებები, რომლებიც მხოლოდ უზენაეს სასამართლოს არ ეხება (მაგალითად, საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრების დანიშვნა).

ამ ფუნქციების ანალიზი კიდევ ერთხელ მიუთითებს, რომ დღეს არსებული ფორმით პლენუმის ბუნება ბუნდოვანია. ის არ წარმოადგენს უშუალოდ უზენაესი სასამართლოს მართვის მიზნებისთვის შექმნილ ორგანოს, ვინაიდან მისი ფუნქციები ზოგიერთ შემთხვევაში მხოლოდ უზენაესი სასამართლოთი არ შემოიფარგლება. მაგალითად, პლენუმს შეუძლია, საკონსტიტუციო სასამართლოში დანიშნოს 3 წევრი, ან მოამზადოს ანგარიში საქართველოში მართლმსაჯულების მდგომარეობის (და არა - უზენაესი სასამართლოს საქმიანობის) შესახებ.

ფუნქციების გარდა, მნიშვნელოვანია პლენუმის მუშაობის წესებიც. დღესდღეობით, არ არის დადგენილი მისი საქმიანობის მომწესრიგებელი კონკრეტული პროცედურები, რაც გამჭვირვალობისა და საზოგადოების სათანადო ინფორმირების კუთხით პრობლემებს წარმოშობს.¹¹⁰ მიუხედავად იმისა, რომ პლენუმის სხდომები, როგორც წესი, საჯაროა,¹¹¹ ბოლო პერიოდის პრაქტიკაზე დაკვირვება აჩვენებს, რომ ინფორმაცია ამ სხდომების შესახებ მხოლოდ ერთი ან ორი დღით ადრე ხდება ხელმისაწვდომი.¹¹²

ეს გარემოებები და პლენუმის განსაკუთრებული კომპეტენციები კიდევ ერთხელ მიუთითებს ამ ორგანოს როგორც ინსტიტუციური რეფორმის, ასევე მისი საქმიანობის რეგულირების საჭიროებაზე.

¹¹⁰ ნიშანდობლივია საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრების ნომინირების შესახებ გამართული სხდომები.

¹¹¹ „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, მე-18 მუხლის მე-7 პუნქტი.

¹¹² ინფორმაციის წყარო: უზენაესი სასამართლოს ვებგვერდი.

4.4. შეჯამება

არსებული ფორმით პლენუმისა და იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ერთდროული საქმიანობა სასამართლოში მართვის სისტემის გაორებაზე მიუთითებს. პლენუმი, რომლის შემადგენლობაშიც, უზენაესი სასამართლოს წევრების გარდა, ex officio, სააპელაციო სასამართლოს თავმჯდომარეებიც შედიან, არ წარმოადგენს არც თვითმმართველ რგოლს და არც მოსამართლეთა სრულფასოვანი წარმომადგენლობის განმახორციელებელ ორგანოს. მიუხედავად პლენუმის მნიშვნელოვანი და, ზოგიერთ შემთხვევაში, ექსკლუზიური კომპეტენციებისა, მისი საქმიანობის ფორმები ხარვეზიანია. ამ ინსტიტუტის რეფორმირებაზე დისკუსიის დაწყება აუცილებელია. ამ პროცესში საჭიროა, ერთი მხრივ, პლენუმის რეალური ბუნების/დანიშნულების გამოკვეთა, მეორე მხრივ კი, მისი ფუნქციების გამიჯვნა სასამართლოს შიგნით არსებული სხვა რგოლების ფუნქციებისგან. ამასთან, როგორი ფორმითაც და რა შინაარსითაც არ უნდა გააგრძელოს არსებობა პლენუმმა, ნათელია, რომ მისი საქმიანობის მარეგულირებელ ნორმებს მეტი სიცხადე სჭირდება კანონის დონეზე.

ნაწილი II: მოსამართლეთა კარიერული და დისციპლინირების სისტემა

კვლევის ეს ნაწილი მიმოიხილავს წლების განმავლობაში ყველაზე მწვავედ გამოვლენილ პრობლემებს, როგორცაა მოსამართლეთა შერჩევისა და დანიშვნის წინაპირობები, პროცედურები, მოსამართლეთა როტაციის წესები, დაწინაურებისა და რეგულარული შეფასების სისტემები, დისციპლინური პასუხისმგებლობის მექანიზმები და სადისციპლინო ორგანოების საქმიანობა.

თავი 1: მოსამართლეთა თანამდებობაზე განხილვა

2013 წლიდან გამოიკვეთა მოსამართლეთა დანიშვნასა და კარიერასთან დაკავშირებული სამართლებრივი ბაზის არსებითი ცვლილების ტენდენცია, რომელსაც საერთო ხელწერა ახასიათებდა. ეს პერიოდი დატვირთული იყო როგორც საკანონმდებლო რეფორმებით, ისე საკადრო გადაწყვეტილებებით სასამართლო სისტემაში. ამას ემთხვევა მოსამართლეთა უვადო დანიშვნის მექანიზმის ამოქმედება, ასევე მოსამართლეთა უმრავლესობისთვის 10-წლიანი ვადის ამოწურვა. შესაბამისად, 2013 წლის შემდეგ სასამართლო სისტემაში ყველაზე ინტენსიური საკადრო პროცესები სწორედ მოსამართლეთა დანიშვნას უკავშირდებოდა. საგულისხმოა, რომ ამ საკითხთან დაკავშირებული რეფორმა წლების განმავლობაში ფრაგმენტული იყო. დიდწილად სწორედ ამან განაპირობა მოსამართლეთა სხვადასხვა ჯგუფისთვის სრულიად განსხვავებული დანიშვნის ვადებისა და პროცედურების არსებობა,¹¹³ ასევე, ტექნიკის თვალსაზრისით, გაუარესებული საკანონმდებლო მდგომარეობა.

1.1. ზოგადი სურათი სასამართლოში

კვლევის მომზადების დროისთვის საერთო სასამართლოების სისტემაში დანიშნულია 300-მდე მოსამართლე, მათი სრული უმრავლესობა - უვადოდ. დაახლოებით 60-მდე მოსამართლე დანიშნულია 3-წლიანი ან 10-წლიანი ვადით.

უფრო კონკრეტულად, საერთო სასამართლოებში მოსამართლეთა რაოდენობასა და ვადებთან დაკავშირებული სურათი ასე გამოიყურება: საქართველოს უზენაეს სასამართლოში **21 მოსამართლეა**, მათგან 7 დანიშნულია 10 წლის ვადით, დანარჩენი 14 კი - უვადოდ.¹¹⁴ უზენაესი სასამართლოს შემადგენლობა განსაზღვრულია 28 მოსამართლით.¹¹⁵ შესაბამისად, კვლევის მომზადების დროისთვის 7 მოსამართლის ადგილი ვაკანტური იყო.

საქალაქო (რაიონული) და სააპელაციო სასამართლოებში დანიშნულია **277 მოსამართლე**, მათგან 16 - 3 წლის ვადით; 32 - 10 წლით; 228 კი - უვადოდ. უფლებამოსილება გაგრძელებული აქვს 1 მოსამართლეს.

¹¹³ მაგალითად, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა ნაწილი დანიშნულია უვადოდ, ნაწილი - 10-წლიანი ვადით.

¹¹⁴ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია უზენაესი სასამართლოს ვებგვერდზე: <http://www.supremecourt.ge/judges/judges/> (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს).

¹¹⁵ „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, მე-14 მუხლის მე-3 პუნქტი.

1.2. სასამართლო რეფორმის პირველი ტალღა

რეფორმის პირველი ტალღის მხოლოდ მცირე ნაწილი შეეხო მოსამართლეთა დანიშვნის წესს. თუმცა, ამ რეფორმით შემოთავაზებული სიახლე განსაკუთრებული მნიშვნელობის აღმოჩნდა შემდგომ წლებში. თუკი 2013 წლამდე საბჭოს მოსამართლის დანიშვნა დამსწრე წევრთა უმრავლესობით შეეძლო, 2013 წლის ცვლილებებით დადგინდა, რომ მას ეს გადაწყვეტილება ფარული კენჭისყრით, წევრთა 2/3-ის მხარდაჭერით უნდა მიეღო.¹¹⁶

ამ ცვლილებების მომზადების დროს არსებული კონტექსტის გათვალისწინებით, ფარული კენჭისყრის შემოტანა, შესაძლოა, მიზნად ისახავდა საბჭოს ინდივიდუალური წევრების თავისუფლების გაზრდას და სასამართლოს მაშინდელი ხელმძღვანელობის გავლენებისგან მათ დაცვას. თუმცა, შემდგომ წლებში საბჭოს მუშაობის პრაქტიკამ აჩვენა, რომ ფარულობამ ეს რისკები ვერ შეამცირა.

რაც შეეხება გადაწყვეტილების 2/3-ის მხარდაჭერით მიღების საკითხს, წლების განმავლობაში მოსამართლეთა დანიშვნის პრაქტიკამ აჩვენა ერთსულოვნება საბჭოს მოსამართლე და არამოსამართლე წევრთა სრულ უმრავლესობას შორის. ამდენად, გაზრდილი მხარდაჭერის მოთხოვნას რეალურად არ შეუქმნია უფრო ხარისხიანი და დემოკრატიული გადაწყვეტილების მიღების საფუძველი.

1.3. 2013 წლის 1-ლი ნოემბრის ცვლილებები

მოსამართლის დანიშვნის მექანიზმის მოდიფიცირება 2013 წელს დაიწყო.¹¹⁷ შეიცვალა მოთხოვნები მოსამართლეობის მსურველი პირებისთვის, სავალდებულო გახდა მაგისტრის ხარისხის ფლობა და 30 წლამდე გაიზარდა ასაკობრივი ცენზი. კონსტიტუციური ცვლილების ძალაში შესვლის საპასუხოდ, გაუქმდა მოსამართლეთა 10-წლიანი ვადით დანიშვნა. უვადო დანიშვნამდე კი დადგინდა პირველი და მეორე ინსტანციის მოსამართლეების 3-წლიანი გამოსაცდელი პერიოდით დანიშვნის წესი. თუმცა, პარლამენტს ამის პარალელურად არ განუსაზღვრავს მათი შეფასების დეტალური პროცედურები. ამ ნორმების შემუშავება მხოლოდ რეფორმის მეორე ტალღის ცვლილებებით მოხერხდა. კანონში დეტალური რეგულაციების გაწერამდე კი საბჭოს უკვე არაერთი მოსამართლე ჰყავდა 3 წლის ვადით დანიშნული.

1.4. სასამართლო რეფორმის მეორე ტალღა

პირველი მასშტაბური ცვლილებები მოსამართლის დანიშვნის მიმართულებით სასამართლო რეფორმის მეორე ტალღით განხორციელდა. მისი მთავარი მიზანი საგამოცდო ვადით დანიშნული მოსამართლის შეფასების ახალი სისტემის შექმნა იყო.

2014 წელს განხორციელებული ცვლილებებით:¹¹⁸

- საქართველოს უზენაეს სასამართლოში შეიქმნა საკვალიფიკაციო პალატა და დადგინდა საბჭოს გადაწყვეტილების გასაჩივრების შესაძლებლობა;

¹¹⁶ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 01/05/2013, 580-ლს, 1-ლი მუხლის მე-7 პუნქტი.

¹¹⁷ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 01/11/2013, 1489-ლს.

¹¹⁸ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 01/08/2014, 2647-რს.

- შეიქმნა საბჭოს წევრების (წილისყრით შერჩეული შემფასებლების) მიერ 3 წლის ვადით დანიშნული მოსამართლის სამეტაპიანი შეფასების სისტემა;
- კანონში გაჩნდა შეფასების კრიტერიუმები და მისი შემადგენელი კომპონენტები;
- დადგინდა 3 წლის ვადით დანიშნული მოსამართლის ქულებით შეფასების წესი;
- კანონში გაჩნდა ჩანაწერი მოსამართლის დანიშვნის/დანიშვნაზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილების წერილობითი დასაბუთების შესახებ;
- შეიქმნა შემფასებლის აცილების/თვითააცილების მექანიზმი;
- დადგინდა უვადოდ დანიშვნაზე საბოლოო გადაწყვეტილების ღია კენჭისყრით და საბჭოს წევრთა არანაკლებ 2/3-ის მხარდაჭერით მიღების წესი;
- საბჭოში შეიქმნა შეფასების დეპარტამენტი.

კანონით, შეფასების წესების მოქმედება, მათ შორის, გავრცელდა იმ პირებზე, რომლებიც მოსამართლის თანამდებობაზე ცვლილებების მიღებამდე დანიშნულნი. 3-წლიანი დანიშვნის მიზანი მოსამართლის საქმიანობაზე დაკვირვება და მისი შეფასებაა, რამაც უნდა „შეამსუბუქოს“ უვადოდ განწესებასთან დაკავშირებული რისკები. მიუხედავად იმისა, რომ რისკების დაზღვევა ლეგიტიმური მიზანია, ამ სისტემის მიმართ მთავარი კრიტიკა უკავშირდება სამი წლის განმავლობაში მოსამართლის ყოფნას აქტიური შეფასების რეჟიმში, რაც, შესაძლოა, მისი დამოუკიდებლობისთვის საფრთხეს წარმოადგენდეს. ამ ცვლილების დროსაც და შემდგომ წლებშიც ღიად დარჩა კითხვა, რატომ არ შეიძლება რისკების შემცირების ეს მიზანი შერჩევის ეტაპზე იყოს მიღწეული.

1.5. სასამართლო რეფორმის მესამე ტალღა

სასამართლო რეფორმის მესამე ტალღამ მნიშვნელოვნად შეცვალა მოსამართლის თანამდებობის დაკავების წესები. ამ ცვლილებებით ნათლად დადგინდა საბჭოს ვალდებულება, ვაკანტური ადგილის წარმოშობის შემთხვევაში კონკურსი გამოეცხადებინა. მანამდე ეს საკითხი ბუნდოვანი იყო. კანონმდებლობა შეიცავდა ორპიროვან დებულებებს სკოლის მსმენელებისა და იმ პირების კონკურსში მონაწილეობის შესახებ, რომლებიც გათავისუფლებულნი იყვნენ სკოლაში სწავლისგან.

ცვლილებები შეეხო კონკურსის ჩატარების წესსაც:¹¹⁹

- საბჭოს დაევალა კანდიდატთა შესახებ ინფორმაციის ვებგვერდზე გამოქვეყნება;
- კანონში გაიწერა პირველადი (სამი წლის ვადით) დანიშვნისას კანდიდატის შეფასების კრიტერიუმები;
- პირველადი დანიშვნისას ასევე დადგინდა ქულებით შეფასების წესი;
- განისაზღვრა კანდიდატების შესახებ ინფორმაციის მოძიების პროცედურა;
- დადგინდა მოსამართლეებთან გასაუბრების ვალდებულება;

¹¹⁹ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 08/02/2017, 255-III.

- კანონით, ინტერესთა კონფლიქტის მარეგულირებელი ნორმები ასევე გავრცელდა პირველად დანიშვნაზე;
- საბჭოს წევრებს დაევალიათ კანდიდატების შესახებ შეფასების ფურცლების მომზადება. თუმცა, ეს ინფორმაცია საჯარო მხოლოდ იმ შემთხვევაში განდებოდა, თუკი კანდიდატი მოსამართლის თანამდებობაზე დაინიშნებოდა;
- კანონში გაჩნდა ჩანაწერი პირველადი (სამი წლის ვადით) დანიშვნის შესახებ საბჭოს გადაწყვეტილების გასაჩივრების შესახებ. კანდიდატს, რომელიც საბჭოს მხარდაჭერას ვერ მიიღებდა, უფლება ჰქონდა, მიემართა უზენაესი სასამართლოს საკვალიფიკაციო პალატისთვის.

საყურადღებო იყო ინიციატივა, რომლითაც, საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეებთან ერთად, საკვალიფიკაციო გამოცდის ჩაბარებისა და სკოლაში სწავლისგან გათავისუფლდნენ უზენაესი სასამართლოს როგორც მოქმედი, ისე ყოფილი წევრები. ამასთან, კანონმა 3-წლიანი გამოსაცდელი ვადით დანიშვნის ვალდებულება არ განუსაზღვრა საკონსტიტუციო და უზენაესი სასამართლოების იმ მოსამართლეებს, რომლებსაც თანამდებობაზე ყოფნის არანაკლებ 3-წლიანი გამოცდილება ჰქონდათ.

1.6. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებების გავლენა კანონმდებლობაზე

2017 წლის ივნისში საქართველოს პარლამენტმა კანონში შეიტანა მნიშვნელოვანი ცვლილებები, რომლებიც საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების შესრულებას უკავშირდებოდა.¹²⁰

ამ ცვლილებებით, გაფართოვდა იმ პირთა წრე, რომლებიც თანამდებობაზე უვადოდ ინიშნებოდნენ 3-წლიანი გამოსაცდელი ვადის გარეშე. კერძოდ, გამოსაცდელი ვადისგან გათავისუფლდნენ საკონსტიტუციო სასამართლოს, უზენაესი სასამართლოს, პირველი და მეორე ინსტანციის სასამართლოების ის მოსამართლეები, რომლებსაც:

- მოსამართლედ მუშაობის არანაკლებ 3-წლიანი გამოცდილება ჰქონდათ;
- ყოფილი მოსამართლეების შემთხვევაში - უფლებამოსილების შეწყვეტიდან გასული არ იყო 10 წელი.

ეს ცვლილება ავტომატურად არ გავრცელებულა იმ მოსამართლეებზე, რომლებიც, მართალია, აკმაყოფილებდნენ შეცვლილი კანონის მოთხოვნებს, თუმცა გამოსაცდელი ვადით მის მიღებამდე დაინიშნნენ. კანონმდებელმა მათი უვადოდ გადანიშვნის სპეციალური წესი შეიმუშავა. კერძოდ, მოსამართლეებს, რომლებზეც გამოსაცდელი ვადა აღარ ვრცელდებოდა, მიეცათ შესაძლებლობა, საბჭოსთვის უვადოდ გადანიშვნის მოთხოვნით მიემართათ. გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო იყო მოსამართლის შეფასება, მასთან გასაუბრება და საბჭოს წევრთა 2/3-ის თანხმობა ფარული კენჭისყრით. ვინც საბჭოს მხარდაჭერას ვერ მოიპოვებდა, კანონმდებელმა მისცა შესაძლებლობა, დაესრულებინა მოსამართლეობის 3-წლიანი ვადა.

¹²⁰ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 16/06/2017, 1052-III.

1.7. სასამართლო რეფორმის მეოთხე ტალღა

2019 წლის ბოლოს განხორციელებული ცვლილებებით, დაზუსტდა ინტერესთა კონფლიქტის შესაძლო შემთხვევების წრე და მისი მარეგულირებელი წესები, მოსამართლის შესარჩევი კონკურსის გარდა, საბჭოს მიერ მისაღებ სხვა მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებზეც გავრცელდა.¹²¹

მეოთხე ტალღის ცვლილებებით, საბჭოსთვის დადგინდა მოსამართლის დანიშვნის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთების ვალდებულება და შესაბამისი კომპონენტები.¹²²

1.8. უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების შერჩევა - 2019 წლის ცვლილებები

სასამართლო რეფორმის პირველი სამი ტალღა მხოლოდ პირველი და მეორე ინსტანციის მოსამართლეების დანიშვნის წესის ცვლილებას ეხებოდა. უზენაეს სასამართლოში მოსამართლეთა არჩევასთან დაკავშირებული ცვლილებები კი 2017 წლის კონსტიტუციური რეფორმის შემდეგ დაიწყო.

2018 წლის ივლისის ცვლილებებით, უზენაესი სასამართლოს შემადგენლობა განისაზღვრა 28 მოსამართლით.¹²³ სასამართლოს თავმჯდომარისა და მოსამართლეობის კანდიდატების დასახელების უფლება კი, საქართველოს პრეზიდენტის ნაცვლად, იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს გადაეცა.¹²⁴ თუმცა, ახალი ნორმები კანდიდატების შერჩევის დეტალურ წესს არ შეიცავდა.

უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების შერჩევის წესზე მუშაობა მხოლოდ მას შემდეგ დაიწყო, რაც საბჭომ 2018 წლის ბოლოს, სათანადო შერჩევისა და საჯარო განხილვების გარეშე, საქართველოს პარლამენტს 10 კანდიდატი წარუდგინა.¹²⁵

ამას მოჰყვა კანონმდებლობაში 2019 წლის მაისის ცვლილებები, რომლებითაც:¹²⁶

- უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეობის კანდიდატი გათავისუფლდა საკვალიფიკაციო გამოცდის ჩაბარებისგან;
- საბჭოს დაევალა კანდიდატურების შერჩევის პროცესის დაწყების საჯაროდ გამოცხადება;
- საბჭოს დაევალა რეგისტრირებული კანდიდატების (რომელთა დოკუმენტაციაც შესაბამისობაშია კანონის მოთხოვნებთან) შესახებ ინფორმაციის ვებგვერდზე გამოქვეყნება;

¹²¹ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 13/12/2019, 5569-ის, 1-ლი მუხლის მე-4 პუნქტი.

¹²² საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 13/12/2019, 5569-ის, 1-ლი მუხლის მე-5 პუნქტი.

¹²³ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 21/07/2018, 3262-რს, 1-ლი მუხლის მე-6 პუნქტი.

¹²⁴ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 21/07/2018, 3262-რს, 1-ლი მუხლის მე-9 პუნქტი.

¹²⁵ კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის, „კოალიციის მიმართვა საქართველოს პარლამენტს“, 2018, ხელმისაწვდომია: http://coalition.ge/index.php?article_id=197&clang=0 (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს).

¹²⁶ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 01/05/2019, 4526-ილ.

- შერჩევის შემდეგ ეტაპზე კანდიდატების გადასაცვანად დადგინდა ფარული კენჭისყრა. საბჭოს წევრს ფარულად ხმა უნდა მიეცა არაუმეტეს იმდენი კანდიდატისთვის, რამდენი ვაკანსიაც იყო გამოცხადებული;
- დადგინდა კანდიდატების შესახებ ინფორმაციის მოძიების წესი;
- განისაზღვრა შემდეგ ეტაპზე გადასულ კანდიდატთა საჯარო მოსმენის პროცედურა;
- მოსმენების დასრულების შემდეგ საბჭოს წევრებს დაევალიათ კანდიდატების შეფასება ქულების მიხედვით;
- დადგინდა კიდევ ერთი ფარული კენჭისყრის ჩატარება ვაკანსიის რაოდენობის შესაბამისი კანდიდატების გამოსავლენად;
- ბოლო ეტაპზე კი, პარლამენტისთვის წარსადგენი კანდიდატების გამოსავლენად განისაზღვრა ფარული კენჭისყრა და საბჭოს წევრთა 2/3-ის მხარდაჭერა;
- გასათვალისწინებელია, რომ ამ პროცესში გასაჩივრების შესაძლებლობა შესაბამის პირებს მხოლოდ პროცედურის საწყის ეტაპზე, რეგისტრაციაზე უარის შემთხვევაში მიეცათ.

ამ ცვლილებების შედეგად, პარლამენტიდან გაწვეულად ჩაითვა 10 კანდიდატი, რომლებიც საბჭომ პარლამენტს 2018 წლის ბოლოს წარუდგინა. რეფორმის შემდგომ ჩატარებულმა კონკურსმა გამოკვეთა პროფესიული ჯგუფების ნიჭილი და უნდობლობა პროცესის მიმართ. როგორც სადამკვირვებლო ორგანიზაციები მიუთითებდნენ, კანონში შეტანილი არაერთი ცვლილების მიუხედავად, „საბჭოს მიერ წარდგენილი პრეტენდენტები არა დამსახურების, არამედ ლოიალობის ნიშნით შეირჩნენ. ახალმა რეგულაციებმა ხელი ვერ შეუშალა „კლანს“, პარლამენტში დასამტკიცებლად მისთვის მისაღები პერსონები გაეგზავნა“.¹²⁷

1.9. უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების შერჩევის წესის შემდგომი ცვლილება - 2020 წლის სექტემბერი

შემდეგი ცვლილებები უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების შერჩევის წესთან დაკავშირებით პარლამენტმა 2020 წლის სექტემბერში მიიღო.¹²⁸ ინიციატივების ნაწილი იმეორებდა საკონსტიტუციო სასამართლოში განხილულ საქმეს, რომელშიც საქართველოს სახალხო დამცველი ასაჩივრებდა უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა შერჩევის მანამდე არსებულ რეგულაციებს.¹²⁹ საინტერესოა, რომ ამ დავის ფარგლებში პარლამენტმა მოსარჩელის პოზიციები არცერთ საკითხზე არ გაიზიარა.¹³⁰ საკონსტიტუციო სასამართლომ კი გასაჩივრებული დებულებები კონსტიტუციის შესაბამისად მიიჩნია.

უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეობის კანდიდატთა შერჩევის შესახებ გადა-

¹²⁷ ნინო ნოზაძე, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მონიტორინგის ანგარიში №8, 2020, გვ. 7. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3eoJndz> (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს).

¹²⁸ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 30/09/2020, 7205-ს.

¹²⁹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, 2020 წლის 30 ივლისი, №3/1/1459,1491.

¹³⁰ იქვე, პარა. 16-21.

წყვეტილების დასაბუთებაზე მსჯელობისას სასამართლომ ხაზი გაუსვა ამ პროცესში სასამართლო ხელისუფლებისა და პარლამენტის ერთდროულ მონაწილეობას. სწორედ ამ დათქმის გათვალისწინებით, მან აღნიშნა, რომ ტვირთის ამგვარი გადანაწილება ორგანოებს შორის, ერთგვარად, ანაცვლებდა საბჭოს მიერ გადაწყვეტილების დასაბუთების საჭიროებას.¹³¹ ამასთან, საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსაზრებით, კანდიდატურების განხილვის მრავალეტაპიანი პროცესი და მისი კომპლექსურობა საბჭოს აძლევდა კანდიდატა წარდგენის შესახებ „სათანადო გადაწყვეტილებების“ მიღების შესაძლებლობას.¹³² განსაკუთრებით საყურადღებოა სასამართლოს პოზიცია საბჭოს, როგორც კოლეგიური ორგანოს, მიერ გადაწყვეტილების დასაბუთების თაობაზე. სასამართლომ აღნიშნა, რომ საბჭო კანდიდატა წარდგენის გადაწყვეტილებას ხმათა 2/3-ით იღებს. შესაბამისად, საკითხი, რომელიც წევრების მიერ ინდივიდუალურად მიცემული ხმებით მტკიცდება, „შესაძლოა, ვერ დასაბუთდეს“.¹³³

გადაწყვეტილებას თან ახლდა მოსამართლეთა ნაწილის განსხვავებული აზრი, რომელშიც აღნიშნულია: „უდავოა, რომ მიზანშეწონილობაზე დაფუძნებული მნიშვნელოვანი სახელმწიფო გადაწყვეტილებების მიღების ლეგიტიმაციას საქართველოს კონსტიტუცია პარლამენტის წევრებს მათი უფლებამოსილების დროებითობის პირობით, იმ დაშვებით ანიჭებს, რომ პერიოდული არჩევნების მეშვეობით შეაფასებს ხალხი პოლიტიკის სისწორეს. მსგავსი უფლებამოსილების რომელიმე ისეთი სახელმწიფო ორგანოსთვის მინიჭება, რომლის სახელით გადაწყვეტილების მიმღებ თანამდებობის პირებს მუდმივი სტატუსი აქვთ და/ან მათ დანიშნაზე ხალხის გავლენა მინიმალურია, განუზომლად გაზრდიდა უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების რისკებს და მნიშვნელოვნად დააზიანებდა სახალხო სუვერენიტეტის იდეას.“¹³⁴ ამავე განსხვავებულ მოსაზრებაში მოსამართლეები პრობლემურად აფასებდნენ კანდიდატა შერჩევის პირველ ეტაპს და თავდაპირველ კენჭისყრას, სადაც საბჭოს წევრებს „ხელოვნურად, ობიექტური მოცემულობების არარსებობის პირობებში, სუბიექტურ შეხედულებებზე დაყრდნობით“ უწევდათ კანდიდატებს შორის არჩევანის გაკეთება.¹³⁵

როგორც ზემოთ აღინიშნა, ამ დავის განხილვის დროს საქართველოს პარლამენტს არცერთ სადავო ნორმასთან დაკავშირებით მოსარჩელის პოზიცია არ გაუზიარებია. თუმცა, მოგვიანებით, 2020 წლის სექტემბერში, საკანონმდებლო ორგანომ მხარი დაუჭირა ცვლილებებს, რომლის დიდი ნაწილი სწორედ გასაჩივრებულ დებულებებსა და მოსამართლეთა განსხვავებულ აზრს ეხმიანებოდა.

ამ ცვლილებებით:¹³⁶

- გაუქმდა კანდიდატა სიის პირველი ფარული კენჭისყრა;
- ამის ნაცვლად, კანდიდატა რეგისტრაციის შემდეგ დადგინდა მათი საჯაროდ მოსმენის წესი;

¹³¹ იქვე, პარა. 20.

¹³² იქვე, პარა. 47.

¹³³ იქვე, პარა. 48.

¹³⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეების - თეიმურაზ ტულუშის, ირინე იმერლიძევილის, გიორგი კვერენჩილაძის და თამაზ ცაბუტაშვილის განსხვავებული აზრი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2020 წლის 30 ივლისის №3/1/1459,1491 გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით, 2020 წლის 30 ივლისი, doi3/1/1459,1491, პარა. 18.

¹³⁵ იქვე, პარა. 47.

¹³⁶ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 30/09/2020, 7205-ის.

- მოსმენების დასრულების შემდეგ საბჭოს თითოეულ წევრს დაევალა კანდიდატისთვის დაწერილი ქულისა და შეფასების წერილობითი დასაბუთების მომზადება;
- დადგინდა წერილობითი შეფასებების საბჭოს ვებგვერდზე გამოქვეყნების ვალდებულება საბჭოს წევრთა ვინაობის მითითების გარეშე;
- პირველი კენჭისყრის წინ (რეგისტრირებული კანდიდატების რაოდენობის ვაკანსიის რაოდენობამდე დაყვანის მიზნით) საბჭოს მდივანს დაევალა საბჭოსთვის კანდიდატების შეფასების შესახებ შეჯამებული ინფორმაციის წარდგენა;
- კანონში გაჩნდა დამატებითი პროცენტული ბარიერი, რომლის მიუღწევლობის შემთხვევაში კანდიდატები ვერ გადადიან ფარული კენჭისყრის ეტაპზე;
- პირველი კენჭისყრისას ხმის მიცემის შემდეგ საბჭოს წევრებს დაევალათ თავიანთი არჩევანის წერილობითი დასაბუთების წარდგენა საბჭოს მდივნისთვის;
- კანონით დადგინდა ნაწილობრივ ღია კენჭისყრის წესი, რომლის მიხედვითაც, საბჭოს წევრები საკუთარ მაიდენტიფიცირებელ ინფორმაციას უთითებენ ბიულეტენზე და ეს ინფორმაცია ხელმისაწვდომია საბჭოს სხვა წევრებისთვის, საზოგადოებისთვის მისი გამჟღავნების უფლების გარეშე;
- ანალოგიური (ნაწილობრივ ღია) კენჭისყრის წესი დადგინდა პარლამენტისთვის წარსადგენი კანდიდატების საბოლოოდ გამოსავლენად. ასევე, საბჭოს იმ წევრს, რომელიც პირველ და მეორე კენჭისყრას შორის განსხვავებულ პოზიციას დააფიქსირებს, დაევალა საბჭოს მდივნისთვის წერილობითი დასაბუთების წარდგენა;
- დადგინდა სხვადასხვა ეტაპზე საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების გასაჩივრების შესაძლებლობა უზენაესი სასამართლოს საკვალეფიკაციო პალატაში.

კანონის მიღების შემდეგ გაწვეულად ჩაითვალნენ მანამდე წარდგენილი კანდიდატები. მიუხედავად იმისა, რომ უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა შერჩევის პროცესი საბჭოში უფრო ნათელი გახდა და წინააღმდეგობრივი ეტაპები (მაგალითად, პირველი ფარული კენჭისყრა) გაუქმდა, ამ ცვლილებებს დიდი მოლოდინები არ შეუქმნია.¹³⁷ ეს განაპირობა, ერთი მხრივ, იმან, რომ არ შეცვლილა გადაწყვეტილების მიმღები უმრავლესობის გავლენა პროცესზე და მათ, წერილობითი დასაბუთების პირობებშიც, კვლავინდებურად შეუძლიათ საკუთარი ინტერესების გატარება. მეორე მხრივ, ეს ცვლილებები შერჩევის პროცესში გაურკვეველ და დაუსაბუთებელ როლს ანიჭებდა საბჭოს მდივანს. ნახევრად ღია კენჭისყრის იდეა და მდივნისთვის სპეციალური განმარტების/დასაბუთების მომზადება საბჭოს წევრებს ერთგვარ ანგარიშვალდებულებას უდგენდა მის წინაშე.

¹³⁷ კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის, „კოალიცია საქართველოს პარლამენტში ინიცირებულ „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში შესატან ცვლილებათა კანონპროექტს ეხმიანება“, 2020, ხელმისაწვდომია: http://coalition.ge/index.php?article_id=245&clang=0 (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს).

1.10. უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების შესარჩევი წესების შემდგომი ცვლილება - 2021 წლის მარტი

უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების შერჩევის წესი კიდევ ერთხელ შეიცვალა 2021 წლის გაზაფხულზე. მიმდინარე მწვავე პოლიტიკური კრიზისის ფონზე, საპარლამენტო უმრავლესობის რამდენიმე დეპუტატმა დაარეგისტრირა კანონპროექტი, რომელიც, ინიციატორთა დასაბუთების მიხედვით, მიზნად ისახავს ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების ასახვას საქართველოს კანონმდებლობაში.¹³⁸

2021 წლის ინიციატივამ უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების შერჩევის პროცესში შემდეგი სიახლეები შემოიტანა:¹³⁹

- პირდაპირი მითითება გაკეთდა შერჩევის პროცესში კანდიდატების მიმართ თანასწორი მოპყრობის ვალდებულებაზე;
- 2020 წლის ცვლილებებით შემოღებული ნახევრად ღია კენჭისყრა გაუქმდა და დადგინდა, რომ საბჭოს წევრთა მიერ კანდიდატებისთვის მინიჭებული შეფასებები და მათი დასაბუთება, საბჭოს წევრთა ვინაობის ჩათვლით, გახდება საჯარო;
- თუკი საბჭოს რომელიმე წევრი დასაბუთებისგან თავს შეიკავებს, ჩაითვლება, რომ ის არ მონაწილეობს კანდიდატურების შერჩევის პროცესში. შესაბამისად, გაუქმდება ყველა კანდიდატთან მიმართებით დაწერილი შეფასებები. ამ ნაწილში პრობლემურია საბჭოს აპარატის კომპეტენცია, დაადგინოს საბჭოს წევრის მიერ მომზადებული შეფასების სრულფასოვნობა;
- ცვლილებებით გაუქმდა კანდიდატურების საჯარო მოსმენის შემდეგ კენჭისყრის ჩატარების წესი, რომლის მიზანიც კანდიდატების ვაკანსიის რაოდენობამდე შემცირება იყო. ამის ნაცვლად, საბჭო მიიღებს განკარგულებას, რომლითაც შერჩევის შემდეგ ეტაპზე გადავლენ კომპეტენტურობის კრიტერიუმით შეფასებაში საუკეთესო შედეგის მქონე კანდიდატები;
- განკარგულების მიღების შემდეგ საბჭო გადადის კანდიდატთა შერჩევის დასკვნით ეტაპზე, რაც გულისხმობს თითოეულ კანდიდატთან დაკავშირებით ღია კენჭისყრის გამართვას. პარლამენტს წარედგინება ის კანდიდატი, რომელიც საბჭოს წევრთა 2/3-ის მხარდაჭერას მიიღებს;
- კანონი ავალდებულებს საბჭოს წევრს, შერჩევის ამ ეტაპზეც მოამზადოს საკუთარი პოზიციის დასაბუთება, რომელიც ასევე ქვეყნდება საბჭოს ვებგვერდზე;
- საბჭოს საბოლოო გადაწყვეტილება ფორმდება წარდგინების სახით. სწორედ მის საფუძველზე, კანდიდატების ერთიანი სია ეგზავნება პარლამენტს;
- ცვლილებებმა ერთმანეთისგან გამიჯნა საბჭოს გადაწყვეტილების ფორმები, შერჩევის ეტაპების მიხედვით. კერძოდ, შემოიტანა საბჭოს განკარგულებისა და წარდგინების ცნება და ორივე სამართლებრივ აქტზე დაადგინა გასაჩივრების შესაძლებლობა საკვალიფიკაციო პალატაში.

¹³⁸ განმარტებითი ბარათი „საქართველოს ორგანული კანონის პროექტზე „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, 24/03/2021, გვ. 1, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/272219> (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 2 აპრილს).

¹³⁹ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“, 01/04/2021, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/272643> (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 2 აპრილს).

წინა შემთხვევების მსგავსად, ამ ცვლილებებმაც გავლენა იქონია კანდიდატების შერჩევის მანამდე დაწყებულ პროცესზე, რაც კიდევ ერთხელ მიუთითებს მის რეაქციულობასა და სპონტანურობაზე. ნათელია, რომ საკანონმდებლო სიხლეები არ ეფუძნება სასამართლო სისტემაში არსებული მძიმე რეალობის გააზრებას და გარდამტეხი ნაბიჯების გადადგმის სურვილს. ცვლილებების შინაარსი არსებითად იმეორებს მიდგომას, რომელიც, პრაქტიკულად, ყველა წინა რეფორმას ახასიათებდა. ის შემოიფარგლება გარკვეული ნაკლოვანებების გასწორებით იმ დოზით, რომლითაც ძალაუფლების მქონე უმრავლესობის ინტერესსა და შესაძლებლობებზე გავლენას ვერ ახდენს. შესაბამისად, ეს ცვლილებები კვლავ რჩება „რეფორმის იმიტაციის მცდელობად“¹⁴⁰ და კიდევ უფრო ამყარებს მოსაზრებას, რომ ბოლო წლების მრავალრიცხოვანი საკანონმდებლო სიხლეები, რეალურად, ვითარების და პრობლემის შენიღბვას უფრო ემსახურებოდა, ვიდრე თვისებრივი გაუმჯობესების მიზანს.

1.11. „დამსახურებაზე დაფუძნებული“ მოდელი და სასამართლო ლეგიტიმაციის საკითხი

საქართველოში მოსამართლეთა დანიშვნის/არჩევის რამდენიმე მოდელი მოქმედებს, რომელთა დაახლოების ტენდენციაც იკვეთება. ეს, ძირითადად, უკავშირდება „დამსახურებაზე დაფუძნებული“ დანიშვნის მოდელის გაძლიერებას.

„დამსახურებაზე დაფუძნებული“ მოდელი გულისხმობს ისეთ სისტემას, სადაც დანიშვნის შესახებ გადაწყვეტილება მიღებული უნდა იყოს პერსონალური, პროფესიული და სხვა რელევანტური გარემოებების შეფასების საფუძველზე. ამ მოდელში, რომელიც განსხვავდება პოლიტიკური დანიშვნისგან, წამყვანი მნიშვნელობა აქვს არა დამნიშნელის სუბიექტურ განწყობას კანდიდატის, მისი ღირებულებების, წარსული საქმიანობის მიმართ, არამედ კონკურსანტის მიერ მიღებულ შეფასებას კანონით გაწერილი კრიტერიუმების მიხედვით. ცხადია, სუბიექტურობა ამ მოდელშიც არ არის გამორიცხული, თუმცა მისი მთავარი მახასიათებელი კანდიდატის შესაძლებლობების კალკულაცია და „მათემატიკური შეფარდებაა“.¹⁴¹ თუკი პოლიტიკური დანიშვნა არ დაიყვანება „კალკულაციამდე“, ფორმალიზებული დანიშვნის პროცედურა გულისხმობს „მიზეზისა“¹⁴² და რაციონალური საფუძვლის გამოკვეთას. საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, ეს გულისხმობს „იმგვარი დასაბუთების მოთხოვნას, რომელიც შესაძლებელს გახდის იმ გზის სისწორის შეფასებას, რომლითაც გადაწყვეტილების მიმღები პირი მივიდა ასეთ გადაწყვეტამდე.“¹⁴³ პოლიტიკური ხასიათის მექანიზმების გამოყენებას (მათ შორის, დანიშვნას) არ მოეთხოვება დასაბუთებული მიზეზის დემონსტრირება.¹⁴⁴ დამსახურებაზე/შეფასებაზე დაფუძნებული დანიშვნა კი სწორედ ამის საპირისპიროა.

ეს განსხვავება საკმარისი არ არის რომელიმე ამ მოდელის უპირატესობის საჩვენებლად. უფრო მეტიც, მათ შორის ცალსახა უპირატესობის ძიება, კონკრეტული კო-

¹⁴⁰ კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის, „კოალიცია უზენაესი სასამართლოს დაკომპლექტების წესში დაანონსებულ ცვლილებებს ეხმიანება“, 2021, ხელმისაწვდომია: http://coalition.ge/index.php?article_id=252&clang=0 (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 2 აპრილს).

¹⁴¹ ვახუშტი მენაბდე, „პოლიტიკის დასასრული - საქართველოს უზენაესი სასამართლოს დაკომპლექტება - Status Quo-სა და რეფორმის პერსპექტივების შესახებ არსებული ხედვების შესახებ“, 2015, გვ. 76.

¹⁴² David Kosar, დასახელებული ნაშრომი, 2016, p. 54.

¹⁴³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - მთვარისა კვლემიტილი, ნაზი დოთიაშვილი და მარინა გლოველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, 2017 წლის 7 აპრილი, №3/2/717, პარა. 25.

¹⁴⁴ იქვე.

ნტექსტის გათვალისწინების გარეშე, თავიდანვე არასწორი და შეცდომაში შემყვანია. დამსახურებაზე დაფუძნებული მოდელისა და შესარჩევი კომისიების ფართოდ გავრცელების საკითხის განხილვისას ზოგიერთი ავტორი იმაზეც საუბრობს, რომ არ მოიპოვება მყარი მტკიცებულებები სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობის ზრდაზე ამ მოდელის პირდაპირი გავლენის დასადასტურებლად.¹⁴⁵

მოსამართლეთა დანიშვნა კომპლექსური საკითხია რამდენიმე გარემოების გამო. სასამართლო კორპუსის ფორმირება, როგორც წესი, პირდაპირი ლეგიტიმაციის გზით არ ხდება.¹⁴⁶ ეს საკითხი მხოლოდ ფორმალურ-სამართლებრივ ნორმებთან შესაბამისობამდე არ დაიყვანება და მას გაცილებით ფართო პოლიტიკური და სამართლებრივი მნიშვნელობა აქვს.¹⁴⁷ მოსამართლეთა არჩევითობა, ცხადია, არ არის სასამართლოსთვის ლეგიტიმაციის მინიჭების ერთადერთი გზა. არსებობს მართლმსაჯულების სექტორის ლეგიტიმაციის სხვადასხვა სახე. მათ შორისაა „ნორმატიული“ და „ემპირიული“ ფორმები.¹⁴⁸ ლეგიტიმაციას განსაზღვრავს, ერთი მხრივ, რამდენად შესაბამისობაშია ის ფორმალურ-სამართლებრივ მოთხოვნებთან და, მეორე მხრივ, როგორია ინსტიტუციური ლეგიტიმაციის აღქმა საზოგადოებაში. ამ თვალსაზრისით, მოსამართლის დანიშვნის სისტემას ერთ-ერთი გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს. ზოგიერთი ავტორი მიუთითებს, რომ მართლმსაჯულების ორგანოები ფუნქციურ ლეგიტიმაციას სწორედ ამ გზით იღებენ.¹⁴⁹ შესაბამისად, კრიტიკულად მნიშვნელოვანია, მოსამართლეთა თანამდებობაზე განწყობების მოდელმა ამ საჭიროებას უპასუხოს.

საქართველოში პირველი და მეორე ინსტანციის სასამართლოების შემთხვევაში იუსტიციის უმაღლესი საბჭო მოქმედებს, როგორც კანდიდატის კეთილსინდისიერების, პროფესიონალიზმის შემფასებელი და მისი დამნიშნელი ორგანო. უზუნაესი სასამართლოს მოსამართლეთა არჩევა კი ორდონიანი სისტემით ხდება, სადაც საბჭო აფასებს კანდიდატებს კრიტერიუმების მიხედვით, ხოლო პარლამენტი იღებს პოლიტიკურ გადაწყვეტილებას მათი არჩევის შესახებ. ბოლო წლებში კანონმდებლობაში შესული ცვლილებებით: საბჭოს წევრებისთვის დადგინდა ინტერესთა კონფლიქტის მარეგულირებელი ნორმები საკადრო საკითხებზე მსჯელობისას; საბჭოს წევრებს კანონით განესაზღვრათ ვალდებულება, კანდიდატების შესახებ შეავსონ ინდივიდუალური შეფასების ფორმები; საბჭოს მხრიდან დანიშვნაზე უარის შემთხვევაში კანდიდატს მიეცა გადაწყვეტილების გასაჩივრების უფლება უზუნაესი სასამართლოს საკვალიფიკაციო პალატაში და სხვა. ამ ცვლილებების მიზანი დანიშვნის პროცედურების გამჭვირვალობის გაზრდა იყო. თუმცა, მთავარი შეკითხვა უკავშირდებოდა იმას, შეძლო თუ არა საკანონმდებლო ცვლილებებმა ძირეული საკითხის გადაწყვეტა და დამნიშნელი ორგანოებისთვის იმგვარი ჩარჩოს დაწესება, რომელიც შესაძლო „თვითნებობას“ გამორიცხავდა. ფორმალიზებული დანიშვნის ერთ-ერთი ძირითადი ამოცანა სწორედ „ფუნდამენტური თვითნებობის“ არეალის შემჭიდროებაა.¹⁵⁰

¹⁴⁵ Nuno Garoupa and Tom Ginsburg, დასახელებული ნაშრომი, p. 115.

¹⁴⁶ Lars Trägårdh and Oñati International Institute for the Sociology of Law (eds), *After National Democracy: Rights, Law and Power in America and the New Europe*, Vol. 9, Hart Publishing, 2004, p. 47.

¹⁴⁷ David Beetham, *The Legitimation of Power*, Macmillan International Higher Education, 1991, p. 4.

¹⁴⁸ Mike Hough and Stefano Maffei, "Trust in Justice: Thinking about Legitimacy", *Criminology in Europe: Newsletter of the European Society of Criminology* 12(2), 2013, p. 5.

¹⁴⁹ Pierre Rosanvallon, *Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity*, Princeton University Press, 2011, p. 155.

¹⁵⁰ David Kosař, დასახელებული ნაშრომი, 2016, p. 54.

ამ შეფასებისთვის აუცილებელია ორი გარემოების ანალიზი:

1. შექმნილი სისტემა უზრუნველყოფს თუ არა მუშაობის იმგვარ წესებს, რომ მან ლეგიტიმაციის სათანადო ხარისხი მიაწოდოს მოსამართლეთა დანიშვნას; და

2. ფორმალურ-სამართლებრივად რამდენად გამართულია შექმნილი სისტემა.

ზოგიერთი ავტორის აზრით, მართლმსაჯულების ორგანოების ფორმირების ნაწილში პირდაპირ ლეგიტიმაციას, შესაძლოა, „თანხმობის“/კონსენსუსის მეთოდი ანაცვლებდეს.¹⁵¹ საქართველოს შემთხვევაში მსგავსი კონსენსუსის არსებობა უნდა შემოწმდეს როგორც საბჭოს, ისე პარლამენტის ეტაპზე.

პირველი და მეორე ინსტანციის მოსამართლეების დანიშვნაში მონაწილეობს მხოლოდ იუსტიციის უმაღლესი საბჭო, რომელიც საბოლოო გადაწყვეტილებას სრული შემადგენლობის 2/3-ით იღებს.¹⁵² რაც შეეხება უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეობის კანდიდატის ნომინირებას, პირველი და მეორე ინსტანციის მოსამართლეების მსგავსად, ამ შემთხვევაშიც პარლამენტისთვის კანდიდატის წარსადგენად აუცილებელია საბჭოს წევრთა 2/3-ის მხარდაჭერა.¹⁵³ უზენაესი სასამართლოს მოსამართლის არჩევას კი, საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, პარლამენტის აბსოლუტური უმრავლესობის თანხმობა სჭირდება.¹⁵⁴

მოსამართლეთა დანიშვნის/არჩევის მოქმედი მოდელების ანალიზისას იკვეთება საერთო პრობლემა, რომელიც, შესაძლოა, ძირეული იყოს წარმოშობილი კრიზისის გასააზრებლად. არსებული კონსტიტუციური და საკანონმდებლო რეგულირება სასამართლოს კომპლექტაციის პროცესში არ ეძებს კონსენსუსზე დაფუძნებული გადაწყვეტილებების მიღწევის გზებს. ამის ნაცვლად, ის შესაძლებლობას უტოვებს ძალაუფლების მქონე უმრავლესობას (ერთ შემთხვევაში - საბჭოს, მეორე შემთხვევაში კი - პარლამენტის უმრავლესობას), უმცირესობის აზრის გაუთვალისწინებლად მიიღოს გადაწყვეტილება. მოსამართლეთა დანიშვნის მოდელს ამ დრომდე არაერთი რეფორმა შეეხო, თუმცა ისინი არ ცვლიდა სისტემის მუშაობის მთავარ მექანიზმს. საკანონმდებლო ნოვაციები, პროცესისთვის დემოკრატიული ლეგიტიმაციის გაზრდისა და საბჭოს წევრებს შორის თანხმობის წახალისების ნაცვლად, მხოლოდ აზუსტებდა გადაწყვეტილების მიმღები უმრავლესობის მოქმედების ფორმებსა და მეთოდებს.

რეფორმების 8-წლიან პერიოდში ერთადერთი გამონაკლისი იყო პირველი ტალღის ცვლილებები 2013 წელს, როდესაც მოსამართლის თანამდებობაზე დასანიშნად საბჭოს წევრთა ხმების რაოდენობა 2/3-მდე გაიზარდა. შესაბამისად, გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო გახდა როგორც მოსამართლე, ისე არამოსამართლე წევრთა ნაწილის თანხმობა. ეს ნაბიჯი თითქოს ასუსტებდა მაჟორიტარიზმისთვის დამახასიათებელ რეგულაციებს, თუმცა ამ მსჯელობაში გასათვალისწინებელია ერთი მნიშვნელოვანი გარემოება - საბჭოს დაკომპლექტების რა სისტემა მოქმედებდა ქვეყანაში, ანუ მისი წევრების არჩევის მოდელი და გადაწყვეტილების მიღების წესი, ერთობლიობაში, ქმნიდა თუ არა კონსენსუსზე დაფუძნებული მართვის ლოგიკას.

¹⁵¹ Pierre Rosanvallon, დასახელებული ნაშრომი, p. 163.

¹⁵² საქართველოს კონსტიტუცია, 63-ე მუხლის მე-6 პუნქტი.

¹⁵³ „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, 34¹-ე მუხლის მე-13 პუნქტი.

¹⁵⁴ „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, 36-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

კვლევის შესაბამის თავში განხილული იყო საბჭოს მოსამართლე და არამოსამართლე წევრთა არჩევის პროცედურები და ძალთა ბალანსის საკითხი ამ ორგანოში. როგორც აღინიშნა, წლების განმავლობაში ერთ-ერთ მთავარ გამოწვევად რჩებოდა საბჭოში არამოსამართლე წევრების მხოლოდ ერთპარტიული თანხმობით არჩევა, ასევე მოსამართლე წევრთა კვოტის შევსება ერთი ძლიერი ჯგუფის მიერ და გავლენიან მოსამართლეთა დომინაცია. ამრიგად, ამ წლებში თავად საბჭო არ იყო ფართო კონსენსუსის შედეგად დაკომპლექტებული ორგანო. მისი წევრების არჩევას არ სჭირდებოდა უპირობოდ მაღალი თანხმობა და სხვადასხვა ჯგუფის მხარდაჭერა არც პარლამენტში და არც მოსამართლეთა კონფერენციაზე.

ნათელია, რომ კითხვის პირველ ნაწილზე - ქმნიდა თუ არა საბჭოს დაკომპლექტების წესი კონსენსუსზე დაფუძნებულ ლოგიკას - პასუხი უარყოფითია. საკითხის მეორე ნაწილი უშუალოდ საბჭოში გადაწყვეტილების 2/3-ით მიღებას ეხება. ამ ფორმით გაზრდილი კვორუმი გადაწყვეტილების მიღებაში საბჭოს წევრთა სხვადასხვა ჯგუფის მონაწილეობას მოითხოვს. თუმცა, გასათვალისწინებელია, რომ, თავისთავად, ეს ჯგუფები ძალაუფლებას და ლეგიტიმაციას მხოლოდ ერთი წყაროდან - კონკრეტულ მომენტში გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო ხმების მქონე უმრავლესობისგან იღებდნენ. შესაბამისად, ისინი არ წარმოადგენდნენ მრავალფეროვან ჯგუფებს ან ინტერესებს, რასაც, შესაძლოა, გამართლებინა საბჭოში გადაწყვეტილების 2/3-ით მიღების ლოგიკა.

საბჭოს დაკომპლექტების (განსაკუთრებით ბოლო კონსტიტუციურ რეფორმამდე მოქმედი რეგულაცია) და მისი მუშაობის/გადაწყვეტილების მიღების წესების ერთობლივი შეფასების საფუძველზე, ცხადი ხდება, რომ მოსამართლის დანიშვნის სისტემა, არსებითად, მაქორითაროვნის ლოგიკაში რჩება, რაც საკვანძო პრობლემაა მასზე მსჯელობისას.

რაც შეეხება დანიშვნების ფორმალურ-სამართლებრივ მხარეს - მიუხედავად არაერთი პოზიტიური საკანონმდებლო სიახლისა, რომლებიც ზემოთ იყო განხილული, მოსამართლეთა დანიშვნის საკანონმდებლო რეგულირება კვლავ პრობლემურია. ეს, განსაკუთრებით, ეხება პირველი და მეორე ინსტანციის სასამართლოებს. თუკი კანონმდებელს სურდა, ქვეყანა სრულად გადასულიყო „დამსახურებაზე დაფუძნებულ“ მოდელზე, მაშინ საკანონმდებლო რეგულირება ამ ნაწილში თანმიმდევრული უნდა ყოფილიყო. მიუხედავად იმისა, რომ კანონმა განსაზღვრა კრიტერიუმები, ქულები, შეფასების პროცედურები, საბოლოო წონა გადაწყვეტილებაში მაინც ფარულ კენჭისყრას მიაჩნა. კენჭისყრის დროს კი საბჭოს წევრი არ არის შეზღუდული კანდიდატების მიერ მანამდე მიღებული შეფასებებით. შესაბამისად, მოსამართლედ შეიძლება დანიშნოს კანდიდატი, რომელსაც, კრიტერიუმების მიხედვით, საუკეთესო შედეგი არ ჰქონია და, პირიქით, სასამართლოს გარეთ დარჩეს ისეთი კანდიდატი, რომელმაც სხვებზე მაღალი შეფასება მიიღო. ანალოგიური პრობლემა (ფარული კენჭისყრისთვის უპირატესობის მინიჭება) ახასიათებდა უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეობის კანდიდატთა შერჩევის პროცედურასაც, რაც 2021 წლის 1-ლი აპრილის ცვლილებებით, გარკვეულწილად, გამოსწორდა. თუმცა, ეს წესი უცვლელი დარჩა ქვედა ინსტანციების შემთხვევაში.

2017 წელს მოსამართლეთა დანიშვნის მოდელზე მსჯელობისას საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა ორ გარემოებაზე - კანდიდატთა შესახებ შეფასების ფურცლების შევსებასა და საკვალიფიკაციო პალატაში

საბჭოს გადაწყვეტილების გასაჩივრების შესაძლებლობაზე.¹⁵⁵ მათზე მითითებით, სასამართლომ აღნიშნა, რომ საბჭოს მიერ კენჭისყრით მიღებული საბოლოო გადაწყვეტილების დასაბუთების არარსებობის პირობებშიც კი „პროცედურა მთლიანობაში იძლევა საბოლოო გადაწყვეტილების ფაქტობრივი წინაპირობების იდენტიფიცირების საშუალებას.“¹⁵⁶ ამ საქმეზე მომზადებული განსხვავებული აზრის ავტორი მოსამართლეები კი მიიჩნევდნენ, რომ შეფასების ფურცლების არსებობა ვერ გაუთანაბრებოდა დასაბუთებას, ვინაიდან „შეფასების ფურცელში საბჭოს წევრის მიერ შეიტანება მოსამართლეობის კანდიდატის შეფასების შედეგი და არ ხდება იმის წერილობითი დასაბუთება, რა კონკრეტული მახასიათებლების გათვალისწინებით მივიდა საბჭოს წევრი შესაბამის შედეგამდე.“¹⁵⁷

კენჭისყრის შენარჩუნება, პრაქტიკულად, აზრს უკარგავს შეფასებაზე დაფუძნებული დანიშვნის მოდელს. შეიძლება ითქვას, ის უფრო ამძიმებს ვითარებას. კანონმდებელი, ერთი მხრივ, პროცედურების დეტალიზაციითა და გამჭვირვალობის წესების დადგენით ასუსტებს კრიტიკას მოსამართლეთა დანიშვნის ფუნდამენტური ხარვეზების მიმართ, მეორე მხრივ კი, კოლეგიურ ორგანოში ფარული კენჭისყრით გადაწყვეტილებების მიღების წახალისებით, აქრობს კრიტიკის ადრესატს. პრობლემების „დეპოლიტიზირება“ და პასუხისმგებლობისგან თავის არიდება სამართლებრივი დეტალიზაციისა და ტექნოკრატიზაციის ერთ-ერთი თანამდევი მოვლენა და, შესაბამისად, ამ სტრატეგიის მთავარი კრიტიკული ასპექტია.¹⁵⁸ ნაკლებად ფორმალური, მოქნილი/პოლიტიკური დანიშვნის დროს არსებობს პასუხისმგებელი პირი, რომელმაც გადაწყვეტილება მიიღო, ხოლო ფორმალური დანიშვნისას, სადაც გადაწყვეტილება კოლეგიური ორგანოს მიერ ფარული კენჭისყრით მიიღება, პრობლემების არსებობის შემთხვევაში, როგორც წესი, ასეთი ადრესატის პოვნა შეუძლებელია.

1.12. შეჯამება

2013 წლის შემდეგ გატარებული რეფორმების საერთო ხელწერა კანონმდებლობის დეტალიზაციის სურვილში ვლინდება. მანამდე არსებული ზოგადი პროცედურები ჩაანაცვლა დაწვრილებით გაწერილმა ნორმებმა, რომლებსაც მოსამართლეთა დანიშვნის გამჭვირვალე და დასაბუთებული პროცესი უნდა უზრუნველყო. მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობამ დიდწილად უპასუხა დეტალიზაციის მიზანს, ამას არ შეუსუსტებია ნეგატიური შეფასებები მოსამართლეთა დანიშვნებთან დაკავშირებით. წლების განმავლობაში ინტენსიური საკადრო გადაადგილებები ზრდიდა ყურადღებას და კრიტიკას ამ პროცესის მიმართ. ეს კი უკავშირდებოდა, მათ შორის, იმის გაცნობიერებას, რომ ცხადმა საკანონმდებლო ჩარჩომაც ვერ შექმნა ეფექტიანი და სამართლიანი ფილტრები სასამართლო სისტემაში ღირსეული კადრების შესარჩევად.

¹⁵⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - მთვარისა კვლიშვილი, ნაზი დოთიაშვილი და მარინა გლოველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, 2017 წლის 7 აპრილი, №3/2/717, პარა. 52.

¹⁵⁶ იქვე, პარა. 51.

¹⁵⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრების - ირინე იმერლიშვილის, გიორგი კვერენჩილაძის და მაია კობაღიშვილის განსხვავებული აზრი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2017 წლის 7 აპრილის №3/2/717 გადაწყვეტილებაზე, პარა. 20.

¹⁵⁸ Ran Hirschl, *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Harvard University Press, 2007, p. 12.

გონივრული იქნება, გატარებული რეფორმების სიმრავლის ფონზე, გადაუჭრელი პრობლემების მიზეზი სხვა ფაქტორებში მოიძებნოს. ამ თავში განხილული საკითხები მიუთითებს, რომ მოსამართლეთა დანიშვნის/არჩევის მოდელები, როგორც საბჭოში, ისე პარლამენტში, სრულ ძალაუფლებას გადასცემს უმრავლესობაში მყოფ ჯგუფებს და გამორიცხავს პროცესზე უმცირესობის გავლენას. შესაბამისად, კონსენსუსზე დაფუძნებული გადაწყვეტილების გზების ძიების ნაცვლად, საკანონმდებლო რეფორმები მხოლოდ ძალაუფლების გამოყენების ფორმებს აზუსტებს, მისი განაწილების ლოგიკაზე კი გავლენას ვერ ახდენს.

თავი 2: მოსამართლეთა რობაცია

მოსამართლეთა დანიშვნის მსგავსად, წლების განმავლობაში საყურადღებო იყო მათი როტაციის წესები და პრაქტიკა. სასამართლოზე დაკვირვებამ გამოავლინა ამგვარი როტაციის მანკიერება და დღის წესრიგში დააყენა საკანონმდებლო ცვლილებების საჭიროება.¹⁵⁹ სხვა მექანიზმების მსგავსად, მოსამართლეთა როტაციასთან დაკავშირებული რეგულაციებიც გამჭვირვალობის გაზრდისა და საბჭოს ქმედებების დასაბუთებისკენ გადაიხარა.

არსებული კანონმდებლობა მოსამართლეთა როტაციის რამდენიმე შესაძლებლობას იცნობს:

- თანამდებობაზე განწესებული მოსამართლის უკონკურსოდ გადანიშვნა პირველი ან მეორე ინსტანციის იმ სასამართლოში, სადაც ვაკანტური ადგილია;¹⁶⁰
- მოსამართლის ღრობითი მივლინება სხვა სასამართლოში;¹⁶¹
- სასამართლო კოლეგიებში/პალატებსა და ვიწრო სპეციალიზაციებში მოსამართლის გადაყვანა.¹⁶²

როტაციის მიმართ ყურადღება გამოწვეულია ორი ძირითადი ფაქტორით: ერთ შემთხვევაში, დანიშნული მოსამართლისთვის უფლებამოსილების განხორციელების ადგილის ცვლილება მისი დამოუკიდებლობის გარანტიებს უკავშირდება. როტაცია შეიძლება გულისხმობდეს მოსამართლის დასჯას, მისთვის მტრული გარემოს შექმნას ან, პირიქით, უსაფუძვლო პრივილეგიების მინიჭებას. მეორე შემთხვევაში, როტაცია შეიძლება ამჟღავნებდეს კონკრეტული საქმის განხილვით დაინტერესებას და ამ საქმის რომელიმე მოსამართლისთვის გადაცემის ტაქტიკას. შესაბამისად, საჭიროა, რომ კანონმდებლობა მსგავს პოტენციურ რისკებს ითვალისწინებდეს და აზღვევდეს.

2.1. სასამართლო რეფორმის შესამე ტალღა

პირველი ცვლილებები მოსამართლეთა როტაციის მიმართულებით 2017 წელს სასამართლო რეფორმის შესამე ტალღით განხორციელდა. პირველი და მეორე ინსტანციის სასამართლოს თავმჯდომარეებს შეუნარჩუნდათ უფლება, აუცილებლობის შემთხვევაში, მართლმსაჯულების განხორციელების შეფერხების თავიდან ასა-

¹⁵⁹ კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის, დასახელებული ნაშრომი, 2012, გვ. 31-32.

¹⁶⁰ „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს კანონი, 37-ე მუხლი.

¹⁶¹ „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს კანონი, 37-ე მუხლი.

¹⁶² „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს კანონი, 30-ე მუხლი.

ცილებლად, მოსამართლისთვის დაევალებინათ საქმის განხილვა სხვა შემადგენლობაში (კოლეგია/პალატა). თუმცა, კანონმა ამ პროცესში თავმჯდომარე შეზღუდა ორი საფუძვლით:¹⁶³

- მოსამართლის შერჩევა შემთხვევითი პრინციპით, ელექტრონული პროგრამით უნდა მომხდარიყო;
- მოსამართლეს თავად უნდა გამოეთქვა თანხმობა.

ამ ცვლილებების ფონზე, პროცესში თავმჯდომარის მონაწილეობის საჭიროება აღარ არსებობს, რადგან მოსამართლეს ელექტრონული პროგრამა არჩევს. თუკი პროგრამის მიერ შერჩეული მოსამართლის მონაწილეობა საქმის განხილვაში რამე ობიექტური მიზეზით შეუძლებელია, ახალი მოსამართლე კვლავ ელექტრონულად უნდა შეირჩეს.

რაც შეეხება მოსამართლის სხვა სასამართლოში უკონკურსოდ გადანიშნვას, მესამე ტალღის ცვლილებებმა განსაზღვრა, რომ ზემდგომ ინსტანციაში გადაყვანის შემთხვევაში მოსამართლე დაწინაურების კრიტერიუმებით უნდა შეფასებულიყო.¹⁶⁴

კანონმა ასევე შეცვალა დაწინაურების მარეგულირებელი დებულება. შესაძლებელი გახდა მოსამართლის გადაყვანა (დაწინაურება) ზემდგომ ინსტანციაში, თუ ის, 2 წლის ნაცვლად, უფლებამოსილებას ახორციელებს 5 წლის განმავლობაში. ამ ცვლილებებით ასევე გაუქმდა საგამონაკლისო წესი ვადაზე ადრე დაწინაურების შესახებ.¹⁶⁵

მესამე ტალღის ცვლილებებმა მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა მოსამართლის მივლინების წესიც და რამდენიმე დამცავი მექანიზმი შექმნა, მათ შორის:¹⁶⁶

- საჭირო გახდა მივლინებაზე მოსამართლის თანხმობა;
- საბჭოს დაუწესდა ვალდებულება, მივლინების საჭიროების შემთხვევაში ჯერ მიმართოს რეზერვში ჩარიცხულ, ხოლო შემდგომ ახლომდებარე სასამართლოებში დასაქმებულ მოსამართლეებს;
- საბჭოს განესაზღვრა მივლინების შესახებ გადაწყვეტილების დასაბუთების ვალდებულება;
- შეიზღუდა მივლინების ვადები;
- თანხმობის არარსებობის შემთხვევაში მოსამართლე გამოვლინდება წილისყრის საშუალებით.

2.2. 2018 წლის ცვლილება და ვიწრო სპეციალიზაციების გაფართოება

მოსამართლეთა როტაციასთან მიმართებით განსაკუთრებით საყურადღებოა რისკები, რომლებიც მოიცავს კონკრეტული საქმის განხილვით შესაძლო დაინტერესე-

¹⁶³ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის შესახებ, 08/02/2017, 255-III, 1-ლი მუხლის მე-10 და მე-13 პუნქტები.

¹⁶⁴ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის შესახებ, 08/02/2017, 255-III, 1-ლი მუხლის მე-20 პუნქტი.

¹⁶⁵ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის შესახებ, 08/02/2017, 255-III, 1-ლი მუხლის 22-ე პუნქტი.

¹⁶⁶ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის შესახებ, 08/02/2017, 255-III, 1-ლი მუხლის 21-ე პუნქტი.

ბასა და ტაქტიკას. ეს საფრთხეები დიდწილად დაკავშირებულია კოლეგიებში/პალატებში, ასევე ვიწრო სპეციალიზაციებში მოსამართლეთა განაწილებასთან.

2018 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი, რომლითაც გაფართოვდა ვიწრო სპეციალიზაციების შექმნის შესაძლებლობა და სააპელაციო სასამართლოში გაჩნდა მათი ჩამოყალიბების სამართლებრივი საფუძველი.¹⁶⁷ 2018 წლამდე ვიწრო სპეციალიზაცია დადგენილი იყო მხოლოდ თბილისის საქალაქო სასამართლოში.¹⁶⁸ 2018 წლის ცვლილებების შემდეგ კი საბჭომ მიიღო გადაწყვეტილება, იგივე გაეკეთებინა თბილისის სააპელაციო სასამართლოში.¹⁶⁹

ამ საკითხის განსაკუთრებული მნიშვნელობა განპირობებულია ვიწრო სპეციალიზაციების შემადგენლობის განსაზღვრის პრობლემური წესით. თუკი პირველი და მეორე ინსტანციის სასამართლოებში შექმნილ კოლეგიებსა და პალატებში მოსამართლეების განაწილების გადაწყვეტილებას საბჭო იღებს, ვიწრო სპეციალიზაციებში ამას ერთპიროვნულად წყვეტს სასამართლოს თავმჯდომარე.¹⁷⁰

ეს საკითხი განსაკუთრებით საყურადღებოა საქმის შემთხვევითი განაწილების კონტექსტში და უფრო ვრცლად შესაბამის თავში იქნება განხილული.

2.3. სასამართლო რეფორმის მეოთხე ტალღა

2019 წლის დეკემბერში მიღებული ცვლილებები როტაციის საკითხებზე არსებითად არ ასახულა. ერთადერთი სიახლე ამ მიმართულებით მოსამართლის უკონკურსოდ გადანიშნვის წესს შეეხო.¹⁷¹

ცვლილებებამდე, თანამდებობაზე განწესებული მოსამართლის სხვა სასამართლოში გადანიშნვა, მისი თანხმობის არსებობისას, შესაძლებელი იყო უკონკურსოდ. ამასთან, ასეთ დროს გათვალისწინებული უნდა ყოფილიყო დათქმა, რომ მოსამართლის გადაყვანა შეიძლებოდა მხოლოდ შესაბამისი ან ზემდგომი ინსტანციის სასამართლოში. მაგალითად, სააპელაციო სასამართლოს მოსამართლის ქვედა ინსტანციის სასამართლოში გადანიშნვა, მისი თანხმობის შემთხვევაშიც კი, კანონით არ დაიშვებოდა.

საინტერესოა ახალი ნორმის ფორმულირება, რომელმაც, მინიმალური ცვლილებების მიუხედავად, არსებითად შეცვალა უკონკურსოდ გადანიშნვის სამართლებრივი რეგულირება. 2019 წლის დეკემბრის შემდეგ მოსამართლე, მისი თანხმობის შემთხვევაში, შეიძლება გადანიშნოს რაიონული (საქალაქო) და სააპელაციო სასამართლოების მოსამართლედ. ამ ჩანაწერიდან აღარ იკითხება ლოგიკა, რომელიც ცვლილებამდე მოქმედებდა და ქვედა ინსტანციაში მოსამართლის გადაყვანას გამორიცხავდა. თანხმობის მიუხედავად, ქვედა ინსტანციაში მოსამართლის გადაყვანის შესაძლებლობის გაჩენა მოსამართლის დამოუკიდებლობის კუთხით უკან გადადგმული ნაბიჯია.

¹⁶⁷ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონში ცვლილების შეტანის შესახებ, 07/03/2018, 2034-III, 1-ლი მუხლის 1-ლი პუნქტი.

¹⁶⁸ საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს 2006 წლის 3 ოქტომბრის გადაწყვეტილება №1/92-2006; საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს 2017 წლის 24 ივლისის გადაწყვეტილება №1/233.

¹⁶⁹ საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს 2018 წლის 30 აპრილის გადაწყვეტილება №1/175.

¹⁷⁰ იქვე, მე-9 მუხლი.

¹⁷¹ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონში ცვლილების შეტანის შესახებ, 13/12/2019, 5569-III, 1-ლი მუხლის მე-6 პუნქტი.

2.4. მოსამართლეთა როტაციის პრაქტიკა ბოლო წლებში

ზემოთ აღწერილი გარანტიები მნიშვნელოვანია და, ცალკეულ შემთხვევაში, კანონმდებლობის გაუმჯობესებაზე მიუთითებს. თუმცა, ამ გარანტიების მიუხედავად, ამოწურული არ არის მოსამართლის დამოუკიდებლობასა და სასამართლოში შესულ საქმეებზე ზემოქმედების რისკები. ამას მოწმობს ის „ხვრელები“, რომლებიც კანონმდებლობას აქვს დატოვებული, ასევე საბჭოს საქმიანობის პრაქტიკა, რომელიც ბოლო წლებში მიღებული ცვლილებებისადმი ფორმალურ მიდგომას ავლენს.

2017-2020 წლებში მოსამართლის უკონკურსოდ გადანიშვნის სტატისტიკა ასეთია:

- საბჭომ მოსამართლის უკონკურსოდ გადანიშვნა 15-ჯერ დააინიცირა;¹⁷²
- საერთო ჯამში, ამავე პერიოდში უკონკურსოდ გადანიშნა 78 მოსამართლე, რაც, მოსამართლეთა საერთო რაოდენობის გათვალისწინებით, საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელია.

უკონკურსოდ მოსამართლეთა გადანიშვნის ინიცირების შესახებ საბჭოს გადაწყვეტილებებში, როგორც წესი, განსაზღვრული იყო დაახლოებით 1-კვირიანი ვადა განცხადებების მისაღებად.¹⁷³

რაც შეეხება გადანიშვნის შესახებ მიღებულ გადაწყვეტილებებს, როგორც წესი, დოკუმენტში მითითებული არ არის შეჯამებული ინფორმაცია მოსამართლეთა მხრიდან მიღებული განცხადებების რაოდენობისა და მათი შერჩევის მეთოდოლოგიის შესახებ. მაგალითად, თუკი ვაკანტურ ადგილზე გადანიშვნის სურვილი რამდენიმე მოსამართლემ გამოთქვა, არ დგინდება, რა ნიშნით აარჩია საბჭომ ერთი მათგანი.

ზოგიერთ შემთხვევაში გამოჩნდა გადანიშვნის გზით მოსამართლის სხვა სპეციალიზაციაში გადაყვანის პრაქტიკა.¹⁷⁴ თუმცა, საბჭოს გადაწყვეტილებებში არ არის განმარტებული ამგვარი ქმედების საჭიროება, მართებულია ან სპეციალიზაციის ცვლილებით გამოწვეული შესაძლო რისკების დაზღვევის საშუალებები.

გამოვლინდა ასევე ზედა ინსტანციაში მოსამართლის უკონკურსოდ გადანიშვნის შემთხვევები.¹⁷⁵ ასეთ დროს, როგორც აღინიშნა, კანონი საბჭოსგან ითხოვს გადასანიშნი მოსამართლის შეფასებას დაწინაურების კრიტერიუმებით. თუმცა, საბჭოს თავის გადაწყვეტილებებში არ უმსჯელია ამ კრიტერიუმებთან კანდიდატის თავსებადობასა და ზემდგომ ინსტანციაში გადაყვანის (რეალურად კი - დაწინაურების) მიზანშეწონილობაზე.

¹⁷² საბჭოს 2017 წლის 17 ივლისის გადაწყვეტილება №1/230; საბჭოს 2018 წლის 4 ივნისის გადაწყვეტილება №1/198; საბჭოს 2018 წლის 25 ივნისის გადაწყვეტილება №1/214; საბჭოს 2019 წლის 31 მაისის გადაწყვეტილება №1/89; საბჭოს 2019 წლის 25 ივნისის გადაწყვეტილება №1/139; საბჭოს 2019 წლის 9 ივლისის გადაწყვეტილება №1/160; საბჭოს 2019 წლის 4 სექტემბრის გადაწყვეტილება №1/199; საბჭოს 2019 წლის 22 ნოემბრის გადაწყვეტილება №1/294; საბჭოს 2019 წლის 10 დეკემბრის გადაწყვეტილება №1/333; საბჭოს 2019 წლის 26 დეკემბრის №1/364 გადაწყვეტილება; საბჭოს 2020 წლის 9 იანვრის №1/2 გადაწყვეტილება; საბჭოს 2020 წლის 24 იანვრის №1/12 გადაწყვეტილება; საბჭოს 2020 წლის 17 მარტის №1/35 გადაწყვეტილება; საბჭოს 2020 წლის 5 ივნისის №1/68 გადაწყვეტილება; საბჭოს 2020 წლის 23 ივლისის №1/106 გადაწყვეტილება.

¹⁷³ გამონაკლისი იყო 2019 წლის 4 სექტემბრის, 2019 წლის 22 ნოემბრის, 2020 წლის 24 იანვრის გადაწყვეტილებები.

¹⁷⁴ მოსამართლე ვკატერინე პარტენიშვილის რუსთავის საქალაქო სასამართლოში გადანიშვნის შესახებ საბჭოს 2019 წლის 20 ივნისის №1/111 გადაწყვეტილება.

¹⁷⁵ მოსამართლე ვლადიმერ კაკაბაძის თბილისის სააპელაციო სასამართლოში გადანიშვნის შესახებ საბჭოს 2019 წლის 9 ივლისის №1/141 გადაწყვეტილება; მოსამართლე ლილა მამულაშვილის თბილისის სააპელაციო სასამართლოში გადანიშვნის შესახებ საბჭოს 2019 წლის 9 ივლისის №1/142 გადაწყვეტილება.

ინიცირებული გადანიშვნების რაოდენობა და პერიოდულობა აჩენს კითხვას, რატომ არ მიმართავდა საბჭო ვაკანტურ ადგილზე კონკურსის გამოცხადების გზას და რატომ ირჩევდა მოსამართლის უკონკურსოდ გადანიშვნის მეთოდს.

უკონკურსოდ მოსამართლეთა გადანიშვნის შესახებ საბჭოს განკარგულების ტექსტების ძირითადი ნაწილი მშრალი და ტექნიკურია. ამ მიმართულებით ერთგვარი ცვლილება შეიმჩნევა 2020 წლის ივნისიდან. ამ დროიდან საბჭო საკუთარ გადაწყვეტილებებში უთითებს მიღებული განცხადებების ჯამურ რაოდენობას, რაც ადასტურებს, რომ მას რამდენიმე მოსამართლეს შორის მოუწია არჩევანის გაკეთება. ამის მიუხედავად, ის არ აზუსტებს, რა კრიტერიუმებით და მეთოდოლოგიით შეარჩია ერთი კონკრეტული მოსამართლე და რატომ მიიღო მისი გადანიშვნის გადაწყვეტილება.

რაც შეეხება მოსამართლეთა მივლინებას, საბჭოდან მიღებული ინფორმაციის მიხედვით, 2017-2020 წლებში:

- მივლინების და/ან მივლინების ვადის გაგრძელების შესახებ გადაწყვეტილება საბჭომ მიიღო 22 შემთხვევაში;¹⁷⁶
- 2 შემთხვევაში ძალადაკარგულად გამოაცხადა მივლინების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილებები;¹⁷⁷
- მივლინებებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებები ეხებოდა პირველი ინსტანციის სასამართლოებს და, როგორც წესი, განპირობებული იყო ვაკანტური ადგილების არსებობით (რამდენიმე შემთხვევაში - მოსამართლის შვებულებაში გასვლით).

მივლინების პროცესში ბუნდოვანია სასამართლოების თავმჯდომარეთა როლი. საბჭო თავის გადაწყვეტილებებში ზოგჯერ უთითებს, რომ მოსამართლის თანხმობა მას სასამართლოსა ან კოლეგიის თავმჯდომარემ წარმოუდგინა, თუმცა კანონი ამ პროცესში მის მონაწილეობას არ იცნობს. სავარაუდოა, რომ ეს კომუნიკაცია თავმჯდომარეებს, მოსამართლეებსა და საბჭოს შორის არაფორმალურად მყარდება. ზოგ შემთხვევაში საბჭოს გადაწყვეტილებებიდან ასევე იკვთება, რომ მან მივლინების თაობაზე პირდაპირ მიმართა კონკრეტულ მოსამართლეს, რაც ასევე არ არის კანონმდებლობით გათვალისწინებული. კანონი ადგენს, რომ შეთავაზება კეთდება მოსამართლეების (განუსაზღვრელად) მიმართ.

საბჭოს გადაწყვეტილებებიდან არ დგინდება, რა ხდება იმ შემთხვევაში, თუ მივლინებას ერთზე მეტი მოსამართლე დათანხმდება. ასევე, ზოგადად, მითითებული არ

¹⁷⁶ საბჭოს 2017 წლის 5 ივნისის №1/192 გადაწყვეტილება; საბჭოს 2017 წლის 5 ივნისის №1/192 გადაწყვეტილება; საბჭოს 2017 წლის 12 ივნისის №1/196 გადაწყვეტილება; საბჭოს 2017 წლის 5 დეკემბრის №1/319 გადაწყვეტილება; საბჭოს 2018 წლის 12 მარტის №1/148 გადაწყვეტილება; საბჭოს 2018 წლის 12 მარტის №1/149 გადაწყვეტილება; საბჭოს 2018 წლის 4 ივნისის №1/199 გადაწყვეტილება; საბჭოს 2018 წლის 4 ივნისის №1/200 გადაწყვეტილება; საბჭოს 2018 წლის 11 ივნისის №1/207 გადაწყვეტილება; საბჭოს 2018 წლის 10 დეკემბრის №1/287 გადაწყვეტილება; საბჭოს 2019 წლის 10 დეკემბრის №1/324 გადაწყვეტილება; საბჭოს 2019 წლის 1-ლი აპრილის №1/33 გადაწყვეტილება; საბჭოს 2019 წლის 20 ივნისის №1/124 გადაწყვეტილება; საბჭოს 2019 წლის 20 ივნისის №1/127 გადაწყვეტილება; საბჭოს 2019 წლის 9 ივნისის №1/155 გადაწყვეტილება; საბჭოს 2019 წლის 15 აგვისტოს №1/182 გადაწყვეტილება; საბჭოს 2019 წლის 23 სექტემბრის №1/212 გადაწყვეტილება; საბჭოს 2020 წლის 26 ივნისის №1/88 გადაწყვეტილება; საბჭოს 2020 წლის 11 აგვისტოს №1/126 გადაწყვეტილება; საბჭოს 2020 წლის 11 აგვისტოს №1/127 გადაწყვეტილება; საბჭოს 2020 წლის 15 სექტემბრის №1/132 გადაწყვეტილება; საბჭოს 2020 წლის 7 ოქტომბრის №1/135 გადაწყვეტილება;

¹⁷⁷ საბჭოს 2019 წლის 29 ნოემბრის №1/298 გადაწყვეტილება; საბჭოს 2019 წლის 29 ნოემბრის №1/299 გადაწყვეტილება.

არის, რამდენმა მოსამართლემ გამოთქვა თანხმობა. ამასთან, კანონი არ ადგენს, რამდენიმე შესაძლო კანდიდატიდან საბჭომ საბოლოოდ რა წესით უნდა ამოარჩიოს ერთ-ერთი მათგანი.

საყურადღებოა საბჭოს 2019 წლის 20 ივნისის №1/124 გადაწყვეტილება, რომელშიც მითითებულია, რომ ერთ-ერთი სასამართლოს მოსამართლეებისთვის მივლინების თაობაზე მიმართვის შემდეგ მათგან თანხმობა ვერ მიიღო. შედეგად, საბჭომ ხელახლა მიმართვა სხვა ახლომდებარე სასამართლოს მოსამართლეებს.

გადანიშვნის მექანიზმის მსგავსად, მივლინების გამოყენების ინტენსივობა აჩვენებს, რომ საერთო სასამართლოების სისტემაში, ზოგადად, საკადრო პოლიტიკას და როტაციის საკითხებს სისტემური გააზრება აკლია. არაერთი ვაკანტური ადგილის მიუხედავად, ამ პოზიციებზე კონკურსი არ ცხადდება და ისინი არსებული კადრების გადაადგილებით ივსება. ამით კი, თავის მხრივ, სხვა სასამართლოებში იქმნება ვაკანსიები და მოსამართლეთა დამატების საჭიროება. როტაციის მექანიზმი არ შეიძლება განხილული იყოს მოსამართლეების დანიშვნის ალტერნატივად. როდესაც სახეზე არ არის გაუთვალისწინებელი ვითარება და დროის მცირე მონაკვეთში კონკრეტულ სასამართლოში კადრების მობილიზების საჭიროება, როტაცია (გადანიშვნა/მივლინება) არ უნდა იყოს გამოყენებული.

2.5. შეჯამება

ბოლო წლებში მოსამართლეთა როტაციის მარეგულირებელი ნორმები, გარკვეულწილად, დაიხვეწა. ეს განსაკუთრებით ეხება მივლინების მექანიზმს. თუმცა, კანონმდებლობაში კვლავ რჩება სასამართლოს თავმჯდომარეების ჭარბი ძალაუფლება მოსამართლეთა გადაადგილებასთან დაკავშირებით. პირველ რიგში, ეს გულისხმობს სხვა კოლეგიაში/პალატაში მოსამართლეთა გადაყვანის შესაძლებლობას, ასევე, ვიწრო სპეციალიზაციებში მათი განაწილების ერთპიროვნულ უფლებამოსილებას. იმავდროულად, მოსამართლეთა როტაციის პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ საბჭოს მიერ წარმოდგენილი არგუმენტაცია, როგორც წესი, არ არის ინფორმაციული და გადაწყვეტილების დასაბუთებად ვერ ჩაითვლება. გარდა ამისა, შეინიშნება მოსამართლეთა მივლინებისა და უკონკურსოდ გადანიშვნის სიმრავლე და საგამონაკლისო ხასიათის მექანიზმების მაღალი ინტენსივობით გამოყენება. ეს კი, ზოგადად, სასამართლოში საკადრო პოლიტიკის ხარვეზიანობაზე მიუთითებს.

თავი 3: მოსამართლის დისციპლინირების საკითხები

სასამართლოსთან მიმართებით ანგარიშვალდებულების და პასუხისმგებლობის სისტემების კვლევა გარკვეულ სირთულეებს უკავშირდება. მიუხედავად ამისა, მიიჩნევა, რომ სასამართლოს დამოუკიდებლობის პრინციპი ვიწროდ უნდა ინტერპრეტირდეს მხოლოდ იმგვარი თავისუფლების სასარგებლოდ, რომელიც მართლმსაჯულების შესაფერის ქცევას გულისხმობს.¹⁷⁸ აქედან გამომდინარე, მოსამართლის დამოუკიდებლობის იდეა და ღირებულება სწორედ სამართლიანი მართლმსაჯულების ინტერესთანაა დაკავშირებული. ეს დათქმა ლეგიტიმური წინაპირობების არსებობის შემთხვევაში მოსამართლის ქცევაზე ზემოქმედების შესაძლებლობას მოიწოდებს. ანგარიშვალდებულების ინკლუზიური გაგება, რომელიც, მათ შორის,

¹⁷⁸ David Kosař, დასახელებული ნაშრომი, 2016, p. 50.

ფუნდამენტური დემოკრატიული ღირებულებების განმტკიცების სისტემას ქმნის, ბუნებრივია, ვერ გამოტოვებს სასამართლო ხელისუფლებას, რომელსაც ამ მიმართულებით არსებითი როლი აკისრია.¹⁷⁹

ერთმანეთისგან უნდა გაიმიჯნოს „ზემოქმედება“ მართლმსაჯულების განხორციელებაზე (გადაწყვეტილებებზე) და „ზემოქმედება“ მოსამართლის ქვევაზე. თუკი პირველი მართლმსაჯულების ორგანოების მიერ სტანდარტული საპროცესო ნორმებით ხორციელდება, ქვევაზე მეთვალყურეობას დისციპლინური წარმოების პროცედურები არეგულირებს.

სწორედ იმიტომ, რომ მოსამართლის ქვევასა და მართლმსაჯულების განხორციელებას შორის ზღვრის გავლებას უკიდურესი სიფრთხილე სჭირდება, დისციპლინური ზემოქმედება, სასამართლო სისტემის ანგარიშვალდებულებასთან ერთად, მოსამართლის დამოუკიდებლობის ხელყოფის რისკებთანაც ასოცირდება.¹⁸⁰

ბოლო წლებში მოსამართლეთა პასუხისმგებლობის ისტორია შეიძლება, პირობითად, ორ ეტაპად დაიყოს: პირველი, როდესაც მათი დისციპლინირება და სისხლის-სამართლებრივი ღვეწა მოსამართლეთა კორპუსის არსებითი განახლების შემადგენელი ნაწილი იყო და უფრო ინტენსიურად გამოიყენებოდა;¹⁸¹ მეორე, როდესაც დისციპლინური სამართალწარმოების მაჩვენებელი, საჩივრების დიდი რაოდენობის ფონზე, მკვეთრად შემცირდა და ამ მექანიზმის ქმედითობა კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენა.¹⁸² ორივე ეტაპს თან სდევდა ზოგადი პოლიტიკური კონტექსტი ქვეყანასა და საერთო სასამართლოების სისტემაში. საერთო ჯამში, შეიძლება ითქვას, რომ დღემდე მოსამართლეთა პასუხისმგებლობის სისტემის მუშაობა, სამართლებრივთან ერთად, ვრცელ პოლიტიკურ მნიშვნელობასაც ატარებს.

კანონმდებლობის რეტროსპექტული ანალიზი ცხადად მიუთითებს ამ პოლიტიკურ კონტექსტებზე. მაგალითად, დისციპლინირების სისტემა გაცილებით მოქნილი, ბუნდოვანი და ინტერპრეტაციებს დაქვემდებარებული იყო იმ წლებში, როდესაც მოსამართლეთა მიმართ პასუხისმგებლობის ზომები უფრო აქტიურად გამოიყენებოდა. თანდათან კი შეიმჩნევა როგორც თავად მექანიზმის, ისე დისციპლინირების საფუძვლების არსებითი ცვლილების ტენდენცია. საყურადღებოა ბოლო წლების სტატისტიკაც, რომელიც, დიდი რაოდენობით საჩივრების ფონზე, დისციპლინირების ინერტულ პროცესზე მიუთითებს. მაგალითად, 2017-2019 წლებში დამოუკიდებელი ინსპექტორის სამსახურში შევიდა 664 საჩივარი. ინსპექტორის მიერ საკითხის მოკვლევისა და საბჭოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ სადისციპლინო კოლეგიაში განსახილველად გაიგზავნა მხოლოდ 8 საქმე.

საინტერესოა ზოგიერთი ავტორის შეფასება მოსამართლეთა დისციპლინირების დაბალ მაჩვენებელთან დაკავშირებით. მათი აზრით, ზოგადად, მოქალაქისთვის რთულია მოსამართლის წინააღმდეგ საქმის ინიცირება მაშინ, როდესაც დისციპლინური პასუხისმგებლობის სისტემა თავად მართლმსაჯულების ორგანოებშია ჩაკე-

¹⁷⁹ Richard Mohr and Francesco Contini, “Judicial Evaluation in Context: Principles, Practices and Promise in Nine European Countries”, *European Journal of Legal Studies* (1), 2007, p. 262.

¹⁸⁰ კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის, დასახელებული ნაშრომი, 2017, გვ. 120.

¹⁸¹ ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (საია), საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო (TI), „მოსამართლეთა პასუხისმგებლობის სისტემის ანალიზი“, 2014, გვ. 96, 103.

¹⁸² კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის, დასახელებული ნაშრომი, 2017, გვ. 125.

ტილი.¹⁸³ ბოლო წლების ტენდენციების ანალიზი აჩვენებს, რომ დისკუსია სისტემის ჩაკეტილობის შესახებ საქართველოსთვისაც საყურადღებოა.

3.1. სასამართლო რეფორმის პირველი ტალღა

2013 წლიდან დაიწყო მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის სამსაფეხურიანი სისტემის ჩამოყალიბება, რამაც ინსტიტუციურად ერთმანეთისგან გამიჯნა დისციპლინური საკითხის შესწავლის, დევნის დაწყებისა და გადაწყვეტილების მიღების ეტაპები.

რეფორმის პირველი ტალღით შეიცვალა სადისციპლინო კოლეგიის დაკომპლექტების წესი. ამ გზით ის დისტანცირდა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოსგან. 2013 წლამდე სადისციპლინო კოლეგიაში შედიოდნენ მხოლოდ საბჭოს წევრები. კერძოდ, კოლეგიის 3 მოსამართლე წევრს, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის წარდგინებით, ირჩევდა მოსამართლეთა კონფერენცია,¹⁸⁴ 2 არამოსამართლე წევრს კი - საბჭო თავისივე შემადგენლობიდან.¹⁸⁵ ამასთან, კონფერენციის სხდომებს შორის პერიოდში სადისციპლინო კოლეგიის წევრთა არჩევის უფლება ჰქონდა ასევე კონფერენციის ადმინისტრაციულ კომიტეტს. ცხადია, დაკომპლექტების ასეთი წესი ხარვეზიანი იყო, ერთი მხრივ, წევრთა არჩევის არადემოკრატიული პროცედურების გამო, მეორე მხრივ კი, ამგვარ სამართლებრივ რეალობაში სადისციპლინო კოლეგია სრულად კონტროლდებოდა დისციპლინური დევნის განმახორციელებელი ორგანოს - საბჭოს მიერ.

სასამართლო რეფორმის პირველი ტალღით შეიცვალა სადისციპლინო კოლეგიის წევრების არჩევის წესი და დადგინდა, რომ:¹⁸⁶

- სადისციპლინო კოლეგიის 3 მოსამართლე წევრს, დამსწრეთა 2/3-ის მხარდაჭერით, ირჩევს მოსამართლეთა კონფერენცია (თუმცა, კენჭისყრის შემდეგ ტურში საჭირო ხმების რაოდენობა შემცირდა);
- კანდიდატის დასახელების უფლება გადაეცა კონფერენციის თითოეულ წევრს;
- სადისციპლინო კოლეგიის 2 არამოსამართლე წევრის არჩევის უფლება გადაეცა პარლამენტს, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით;
- შეიზღუდა სადისციპლინო კოლეგიაში ადმინისტრაციული თანამდებობის მქონე მოსამართლეების არჩევა;
- კანონის მიღებით, უფლებამოსილება შეუწყდა მანამდე მოქმედი სადისციპლინო კოლეგიის შემადგენლობას.

შინაარსობრივად, ეს ცვლილებები პროგრესული ხასიათის იყო. ერთმანეთისგან დამოუკიდებელი ინსტიტუტების მსჯელობის გზით, მას მიუკერძოებელი და სამართლიანი პროცესის გარანტია უნდა შეექმნა. თუმცა, ხარვეზები შენარჩუნდა სადისციპლინო ორგანოების დაკომპლექტების წესში. საბჭოსგან განსხვავებით, კა-

¹⁸³ Richard Mohr and Francesco Contini, დასახელებული ნაშრომი, p. 264.

¹⁸⁴ „საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და დისციპლინური სამართალწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონი, 24-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი, 2013 წლის 1-ლ მაისამდე მოქმედი რედაქცია (ძალადაკარგულია).

¹⁸⁵ „საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და დისციპლინური სამართალწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონი, 24-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი, 2013 წლის 1-ლ მაისამდე მოქმედი რედაქცია (ძალადაკარგულია).

¹⁸⁶ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის შესახებ, 01/05/2013, 580-III.

ნონმდებელმა დამცავი მექანიზმების გათვალისწინება სადისციპლინო კოლეგიის შემადგენლობასთან მიმართებით საჭიროდ არ მიიჩნია. კერძოდ, კანონით, არამოსამართლე წევრების არჩევის უფლება პარლამენტის აბსოლუტურ უმრავლესობას მიენიჭა.

3.2. 2015 წლის ცვლილებები

დისციპლინური პასუხისმგებლობის სისტემაში შემდეგი ცვლილება კონფიდენციალურობის ნაწილს შეეხო. 2015 წლამდე პროცესი სრულად დახურული იყო. საჯაროდ ქვეყნდებოდა მხოლოდ სადისციპლინო კოლეგიისა და სადისციპლინო პალატის შემადგამელი გადაწყვეტილებები. 2015 წლის ცვლილებებით, მოსამართლეს, რომლის მიმართაც დისციპლინური წარმოება მიმდინარეობს, მიენიჭა უფლება, მოითხოვოს მისი გასაჯაროება როგორც ზემოხსენებულ ორგანოებში, ისე საბჭოში.¹⁸⁷

3.3. სასამართლო რეფორმის მესამე ტალღა

დისციპლინური სამართალწარმოების კონფიდენციალურობის საკითხზე ცვლილებები განხორციელდა რეფორმის „მესამე ტალღის“ ფარგლებშიც. შესაბამის ორგანოებს დაევალით საჩივრის ავტორის ინფორმირება პროცესის შეწყვეტის/შეჩერების/განახლების შესახებ.¹⁸⁸

ამ ცვლილებებით ასევე გაიზარდა დისციპლინური სამართალწარმოების დაწყების საფუძვლების ჩამონათვალი. კერძოდ, სიას დაემატა საბჭოს წევრის მოხსენებითი ბარათი და სახალხო დამცველის ანგარიში/წინადადება.¹⁸⁹ დისციპლინირების პროცესში ჩართული მოსამართლის უფლებების თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანი სიახლე იყო საჩივრის შეტანის შესახებ მისი ინფორმირების ვალდებულების კანონში ასახვა.¹⁹⁰

„მესამე ტალღის“ ყველაზე მნიშვნელოვანი სიახლე დამოუკიდებელი ინსპექტორის ინსტიტუტის შექმნას უკავშირდებოდა. მიღებული ცვლილებებით, დისციპლინური სამართალწარმოების დაწყების უფლებამოსილება სხვადასხვა ორგანოდან ინსპექტორზე გადავიდა. სწორედ მას დაევალი საჩივრის საფუძვლიანობის შესწავლა.¹⁹¹

ამასთან, შემცირდა საბჭოს მდივნის ერთპიროვნული როლი დისციპლინურ სამართალწარმოებაში. ინსპექტორის მიერ საქმის წინასწარი შესწავლის შემდეგ

¹⁸⁷ საქართველოს კანონი „საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და დისციპლინური სამართალწარმოების შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, 27/10/2015, 1-ლი მუხლის მე-2 პუნქტი.

¹⁸⁸ საქართველოს კანონი „საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და დისციპლინური სამართალწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, 08/02/2017, 256-ილ, 1-ლი მუხლის 1-ლი პუნქტი.

¹⁸⁹ საქართველოს კანონი „საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და დისციპლინური სამართალწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, 08/02/2017, 256-ილ, 1-ლი მუხლის მე-2 პუნქტი.

¹⁹⁰ საქართველოს კანონი „საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და დისციპლინური სამართალწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, 08/02/2017, 256-ილ, 1-ლი მუხლის მე-2 პუნქტი.

¹⁹¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და დისციპლინური სამართალწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, 08/02/2017, 256-ილ, 1-ლი მუხლის მე-3 პუნქტი.

დევნის დაწყების საკითხზე გადაწყვეტილების მიღების უფლება საბჭოს მდივნიდან კოლეგიურ ორგანოზე გადავიდა. მოსამართლის მიმართ დევნის დაწყება და მისთვის ახსნა-განმარტების ჩამორთმევა საბჭოს წევრთა 2/3-ის მხარდაჭერით განისაზღვრა.¹⁹² ხმათა ანალოგიური რაოდენობა მოითხოვება მოსამართლის დისციპლინური პასუხისმგებლობისთვის, რაც საბჭოში ამ პროცესის ბოლო ეტაპია.

ინსპექტორის სამსახურის ჩამოყალიბება წინგადადგმული ნაბიჯი იყო სამსაფეხურიანი დისციპლინური პროცესის შესაქმნელად. თუმცა, ამ სისტემის მოქმედება არსებითად დამოკიდებულია მასში ჩართული ორგანოების ავტონომიურობის ხარისხზე, მათ შორის, ერთმანეთისგან დამოუკიდებლობაზე.

„მესამე ტალღით“ დადგინდა, რომ ინსპექტორი კონკურსის საფუძველზე შეირჩევა.¹⁹³ მისი დანიშვნის უფლება კი საბჭოს გადაეცა (ამისთვის წევრთა ნახევარზე მეტის მხარდაჭერაა საჭირო).¹⁹⁴ კანონი ამ საკითხს სხვა რეგულარულ გადაწყვეტილებებს უთანაბრებს, რომელთა მისაღებადაც საბჭოში ანალოგიური უმრავლესობაა საჭირო. გასათვალისწინებელია, რომ ზოგიერთი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებისთვის საბჭოში თანხმობის უფრო მაღალი მაჩვენებელი მოითხოვება. ასეთია, მაგალითად, მოსამართლეთა დანიშვნა და დისციპლინირება (მათ წევრთა 2/3-ის მხარდაჭერა სჭირდება). ნათელია, რომ ინსპექტორის თანამდებობაზე დამტკიცება განსაკუთრებული მნიშვნელობის საკითხად არ აღიქმება, შესაბამისად, საბჭოს წევრთა შორის კონსენსუსის არსებობაც არ არის დადგენილი. იმის გათვალისწინებით, რომ ინსპექტორმა უნდა შეაფასოს უფრო მაღალი მხარდაჭერით დანიშნული მოსამართლის საქმიანობა, მიზანშეწონილია, თავადაც ანალოგიური უმრავლესობით დაინიშნოს.

„მესამე ტალღის“ ცვლილებებმა ინსპექტორის შესარჩევი კონკურსის ჩატარების წესების დადგენის უფლება საბჭოს გადასცა. თავის მხრივ, საბჭო საკუთარი რეგლამენტით განსაზღვრავს ზოგად წესს იმის შესახებ, რომ კონკურსი ტარდება ორ ეტაპად. პირველ ეტაპზე ის ამოწმებს დაინტერესებული პირების მიერ წარდგენილ დოკუმენტაციას, შემდეგ კი ატარებს გასაუბრებას მეორე ეტაპზე გადასულ კანდიდატებთან და კენჭს უყრის მათ. როგორც პირველი, ისე მეორე ინსპექტორის შერჩევის დროს სადამკვირვებლო ორგანიზაციები პროცესის გაუმართლებლად დახურულ და გამჭვირვალე ბუნებაზე მიუთითებდნენ.¹⁹⁵

3.4. სასამართლო რეფორმის მეოთხე ტალღა

სასამართლო რეფორმის მეოთხე ტალღით მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის სისტემაში რამდენიმე მნიშვნელოვანი ცვლილება განხორციელდა.

¹⁹² საქართველოს კანონი „საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და დისციპლინური სამართალწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 08/02/2017, 256-ილ, 1-ლი მუხლის მე-5 პუნქტი.

¹⁹³ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე, 08/02/2017, 255-ილ, 1-ლი მუხლის 27-ე პუნქტი.

¹⁹⁴ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე, 08/02/2017, 255-ილ, 1-ლი მუხლის 27-ე პუნქტი.

¹⁹⁵ კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის, „კოალიცია უარყოფითად აფასებს დამოუკიდებელი ინსპექტორის შესარჩევი კონკურსის გამჭვირვალედ მიმდინარეობას“, 2017, ხელმისაწვდომია: http://coalition.ge/index.php?article_id=171&clang=0 (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს); „კოალიცია დამოუკიდებელი ინსპექტორის შერჩევის პროცესის მიმდინარეობას უარყოფითად აფასებს“, 2020, ხელმისაწვდომია: http://coalition.ge/index.php?article_id=238&clang=0 (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს).

2019 წლის ბოლოს შეიცვალა ინსპექტორის თანამდებობიდან გადაყენების წესი და გაიზარდა ამისთვის საჭირო ხმების რაოდენობა. ნაცვლად სრული შემადგენლობის უმრავლესობისა, მას ახლა საბჭოს 2/3-ის მხარდაჭერა სჭირდება.¹⁹⁶ ბუნებრივია, გათავისუფლების საკითხს ინსპექტორის დამოუკიდებლობისთვის არსებითი დატვირთვა აქვს. თავის მხრივ, მიღებული ცვლილება ინსპექტორის დამოუკიდებლობის მიმართულებით მანამდე არსებული პრობლემის ერთგვარი აღიარება იყო. მისი გადაყენებისთვის საჭირო ხმათა რაოდენობის გაზრდით, პარლამენტმა გამოკვეთა ამ ინსტიტუტის განსაკუთრებული მნიშვნელობა და, ფაქტობრივად, გამოყოფის სხვა მიმდინარე საკითხებისგან. ამ მსჯელობის საფუძველზე, ბუნდოვანია, რატომ არ სჭირდება ინსპექტორის დანიშვნას საბჭოს წევრთა შორის უფრო მაღალი კონსენსუსი.

2019 წლის დეკემბრის ცვლილებებით, რამდენიმეწლიანი დისკუსიის შემდეგ კანონში ახლებურად ჩამოყალიბდა მოსამართლეთა დისციპლინური გადაცდომის საფუძვლები. ისინი დაჯგუფდა ექვს ძირითად კატეგორიად და თითოეულ მიმართულებაში გამოიყო გადაცდომის კონკრეტული შემადგენლობები.¹⁹⁷ კანონმა დისციპლინურ გადაცდომად აღიარა მოსამართლის ქმედებები, რომლებიც არღვევს:

- დამოუკიდებლობის;
- მიუკერძოებლობის;
- კეთილსინდისიერების;
- წესიერების;
- თანასწორობის;
- კომპეტენციისა და გულისხმიერების პრინციპებს.

გადაცდომის მეშვიდე სახედ განისაზღვრა ნებისმიერი სხვა ქმედება სასამართლოს შიგნით ან გარეთ, რომელიც არღვევს დადგენილ ნორმებს და ლახავს სასამართლოს ავტორიტეტს.

მიუხედავად იმისა, რომ დისციპლინური გადაცდომის სახეების ჩამონათვალი გაიზარდა, ამ ცვლილებების შედეგად, რამდენიმე მიმართულებით დავიწროვდა მოსამართლის დისციპლინური პასუხისმგებლის შესაძლებლობა. მაგალითად, კანონი აღარ იცნობს გადაცდომის ისეთ სახეს, როგორცაა მოსამართლის მოვალეობის არააჯეროვანი შესრულება, რაც ერთ-ერთი ბუნდოვანი და პრობლემური ნორმა იყო. ამასთან, კანონიდან გაქრა ზოგადი ჩანაწერი ეთიკის კოდექსის დარღვევაზე, სანაცვლოდ კი, განისაზღვრა გადაცდომების კონკრეტული ჩამონათვალი.

მიუხედავად იმისა, რომ მოსამართლის მიერ მოვალეობის არააჯეროვანი შესრულების ნორმას სიცხადე აკლდა, ბოლო წლებში სწორედ ამ საფუძვლით შედიოდა ყველაზე მეტი დისციპლინური საჩივარი ინსპექტორის აპარატში.¹⁹⁸ თავად ინსპექტორი კი ამ გადაცდომას განმარტავდა, როგორც მოსამართლის ქმედებას ან უმოქმედობას, „რომელიც იმპერატიული და ფუნდამენტური ნორმების არსებით დარ-

¹⁹⁶ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 13/12/2019, 5569-ის, 1-ლი მუხლის მე-9 პუნქტი.

¹⁹⁷ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 13/12/2019, 5569-ის, 1-ლი მუხლის მე-12 პუნქტი.

¹⁹⁸ დამოუკიდებელი ინსპექტორის 2019 წლის საქმიანობის ანგარიში, გვ. 12, ხელმისაწვდომია: <https://dis.court.ge/wp-content/uploads/2020/07/dis2.pdf> (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს).

ღვევას შეიცავს და სცდება სამართლებრივი შეცდომის ფარგლებს.”¹⁹⁹ 2019 წლის ცვლილებების შემდეგ, ბუნდოვანია, დისციპლინური გადაცდომის რომელი ფორმა მოიაზრებს ამ შემთხვევას და რა ტიპის საჩივრებში გადანაწილდება წინა წლების ერთ-ერთი ყველაზე გავრცელებული საჩივრის შინაარსი.

როგორც ითქვა, წარსულში დისციპლინური სამართალწარმოების პრაქტიკა, გარკვეულწილად, იმ დროს არსებულ პოლიტიკურ კონტექსტს აირეკლავდა. ეს, ძირითადად, გამოხატული იყო ინტენსიური, ან პირიქით, უკიდურესად ინერტული დისციპლინირების პროცესებით.

ბოლო წლებში გატარებულ რეფორმებთან დაკავშირებითაც შესაძლებელია ანალოგიური ლოგიკის დანახვა და მათი შეფასება როგორც სამართლებრივი, ისე პოლიტიკური პერსპექტივიდან. მკაფიოდ გაწერილი და ამომწურავად ფორმულირებული გადაცდომების ჩამონათვალი, ცხადია, დისციპლინირების სისტემას უფრო გამჭვირვალეს და ხელმისაწვდომს ხდის მოსამართლეების, საზოგადოებისა და პროფესიული ჯგუფებისთვის. პოლიტიკური თვალსაზრისით, მიღებული ცვლილებები აჩვენებს კანონმდებლის სურვილს, პრაქტიკულად, არ დატოვოს ნორმათა მოქნილობისა და ინტერპრეტაციის შესაძლებლობა. წინა წლებისგან განსხვავებით, დისციპლინური გადაცდომების შინაარსი ვიწროდ და კონკრეტულად ფორმულირდა.

სამართლებრივად გამართული და განჭვრეტადი ნორმების მიღება ჯერ კიდევ არ ნიშნავს არსებით გარდაქმნებს სისტემური თვალსაზრისით. ამაზე მიუთითებს საზოგადოებრივი ორგანიზაციების შეფასებებიც რეფორმის შემდგომ დისციპლინური პასუხისმგებლობის მიმართულებით არსებულ გამოწვევებთან დაკავშირებით.²⁰⁰

სასამართლოში გატარებულ რეფორმებსა და მის რეალურ შედეგებს შორის არსებულ სხვაობებზე მსჯელობისას ზოგიერთი ავტორი უთითებს ძალაუფლების დე ფაქტო აქტორების როლზე. მათი შეფასებით, მაშინ, როდესაც სამართლებრივი რეფორმები საერთაშორისო ორგანიზაციების ინიცირებით/მხარდაჭერით მიმდინარეობს, შესაძლოა, პრაქტიკაში მათ განხორციელებას საფრთხეს უქმნიდნენ ქვეყნის შიგნით არსებული, ძალაუფლების მქონე ჯგუფები, რომელთა ფორმალურ თუ არაფორმალურ გავლენას ეს ცვლილებები ასუსტებს.²⁰¹ შესაბამისად, „მეტი ცვლილება“ ჯერ კიდევ არ ნიშნავს უფრო მაღალი ხარისხის მართლმსაჯულებას.²⁰² რეფორმების შეფასების ამგვარი თეორიული ჩარჩო განსაკუთრებით საყურადღებოა საქართველოსთვის, რომელიც სამართლებრივ გარდაქმნებს, დიდწილად, სწორედ გარე აქტორების წახალისებით და მხარდაჭერით ახორციელებს. თუმცა, უნდა ითქვას, რომ ამ რეფორმების დიდი ნაწილი „მოდერნიზაციის“ ჩარჩოში რჩება და ვერ ცვლის სისტემის მართვის ლოგიკას. მართლმსაჯულების რეფორმების განსაკუთრებული სირთულე უკავშირდება იმას, რომ სამართლებრივი წესების ცვლილება პირდაპირ არ აისახება ძალაუფლების იმ ფორმალურ თუ არაფორმალურ რგოლებზე, რომლებიც წლების განმავლობაში ყალიბდებოდა და მყარ შიდაორგანიზაციულ წესებსა და ტრადიციებს ქმნიდა. შესაძლოა, სწორედ ასეთი „დე ფაქტო ძალაუფლე-

¹⁹⁹ იქვე, გვ. 14.

²⁰⁰ კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის, „კოალიციის განცხადება მოსამართლეთა დისციპლინურ სამართალწარმოებასთან დაკავშირებული ხარვეზების თაობაზე“, 2020, ხელმისაწვდომია: http://coalition.ge/index.php?article_id=241&clang=0 (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს).

²⁰¹ Martin Mendelski, “EU-driven judicial reforms in Romania: a success story?”, *East European Politics* 28(1), 2012, p. 36.

²⁰² იქვე, p. 37.

ბები” ქმნიდეს დაბრკოლებას მიღებული წესების სათანადოდ შესრულებისთვის.²⁰³

ამ მსჯელობის რელევანტურობა კიდევ უფრო მკვეთრად ჩანს ბოლო წლების სტატისტიკით. დისციპლინურ პროცესში მოსამართლის უფლებების დაცვის მიმართულებით მნიშვნელოვანი სიახლე იყო სხდომის გასაჯაროების შესაძლებლობა, დამცველის დახმარებით სარგებლობა, აცილება და სხვა. თუმცა, საჯაროდ ხელმისაწვდომი ინფორმაციით ირკვევა, რომ 2017-2019 წლებში სხდომის გასაჯაროებისა ან აცილების უფლებით არცერთ მოსამართლეს არ უსარგებლია.²⁰⁴

3.5. შეჯამება

მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის სისტემის რეფორმამ ეტაპობრივად შექმნა სამსაფუძვრიანი მოდელი, რომელშიც ერთმანეთისგან გამიჯნულია დისციპლინური საქმის შესწავლა, დევნის დაწყება და გადაწყვეტილების მიღება. ამ მიმართულებით განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო ინსპექტორის სამსახურის ჩამოყალიბება და სადისციპლინო კოლეგიის რეფორმირება. ცვლილებებმა ხელი შეუწყო ინსტიტუციურ დონეზე მწყობრი ლოგიკის მქონე დისციპლინირების სისტემის ორგანიზებას.

თუმცა, მიუხედავად ამისა, კვლავ გამოწვევად რჩება ინსპექტორის ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის საკითხი. მისი დანიშვნა საბჭოს უმრავლესობის ხელშია. ეს და სხვა საკანონმდებლო დათქმები (მაგალითად, კონფერენციის უფლებამოსილებები ინსპექტორის გადაყენებასთან დაკავშირებით) ამ თანამდებობის პირის „დაქვემდებარებულ“ ბუნებაზე მიუთითებს.

თუმცა, ინსტიტუციური საკითხების მიღმა ყურადღებას იმსახურებს თავად დისციპლინირების ინერტული პროცესი და, შესული საჩივრების რაოდენობასთან შედარებით, მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგების დაბალი მაჩვენებელი. სავარაუდოდ, „სასამართლო რეფორმის მეოთხე ტალღის“ ცვლილებებს მნიშვნელოვანი გავლენა ექნება შესულ საჩივრებზეც, ვინაიდან კანონმდებელმა დისციპლინური გადაცდომების ჩამონათვალიდან ამოიღო ის დებულებები, რომელთა საფუძველზეც ყველაზე მეტი საჩივარი რეგისტრირდებოდა. კიდევ ერთხელ უნდა ითქვას, რომ მხოლოდ საკანონმდებლო ნორმების ანალიზზე დაყრდნობით მოსამართლეთა დისციპლინირების სისტემის შეფასება რთულია. ბოლო ცვლილებების რეალურ შინაარსს და გავლენას უახლოესი წლების პრაქტიკა უკეთ გამოაჩენს.

²⁰³ Mirte Postema, “Why Reforms Alone Are Insufficient to Strengthen the Judiciary: A Case Study of Guatemala’s Judicial Selection Processes”, *Hastings Int’l & Comp. L. Rev.*, 2016, p. 266.

²⁰⁴ დამოუკიდებელი ინსპექტორის 2018 წლის საქმიანობის ანგარიში, ხელმისაწვდომია: https://dis.court.ge/wp-content/uploads/2020/07/inspektori_new.indd_.pdf (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს); ასევე, დამოუკიდებელი ინსპექტორის 2019 წლის საქმიანობის ანგარიში, ხელმისაწვდომია: <https://dis.court.ge/wp-content/uploads/2020/07/dis2.pdf> (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს).

ნაწილი III: ინდივიდუალური მოსამართლის სამუშაო გარემო

ამ თავის მიზანია იმ მნიშვნელოვანი ფაქტორების გაანალიზება, რომლებიც გავლენას ახდენს ინდივიდუალური მოსამართლის საქმიანობაზე, დამოუკიდებლობასა და მის მიერ მართლმსაჯულების განხორციელების ხარისხზე. ცხადია, ზემოთ განხილული ყველა საკითხი ასევე მიემართება სასამართლოს დამოუკიდებლობასა და სამართლიანი მართლმსაჯულების განხორციელებას. თუმცა, ამ თავში არის ერთგვარი მცდელობა, კოლეგიური ორგანოებიდან და მართვის რგოლებიდან აქცენტი გადავიდეს ინდივიდუალურ მოსამართლეზე და პრობლემური საკითხები ახალი რაკურსით შეფასდეს. მაგალითად, სასამართლოში ძალაუფლების განაწილების მანკიერი ტრადიცია და არსებული პრაქტიკა განხილული იყოს, როგორც არაჯანსაღი სამუშაო გარემო.

თავი 1: მოსამართლეთა დატვირთვა და საქმეთა განაწილების მოდელი

სასამართლოებში საქმეთა განაწილება და მოსამართლეთა მეტ-ნაკლებად თანაბარი დატვირთვა კავშირშია როგორც ხარისხიან და დროულ მართლმსაჯულებასთან, ისე ინდივიდუალური მოსამართლის დამოუკიდებლობასთან, მათ შორის, სასამართლოს შიგნიდან მომდინარე ზეგავლენებისგან.²⁰⁵ მოსამართლეს სამუშაო დატვირთვა უნდა აძლევდეს შესაძლებლობას, განახორციელოს მართლმსაჯულება კანონით დადგენილ ვადებში, ისე, რომ დაცული იყოს მისი ღირსეული სამუშაო პირობები.

ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მათი პროფესიული თავისუფლების, განვითარებისა და პროფესიულ ჯგუფებთან კომუნიკაციისთვის. არაგონივრული დატვირთვა ზრდის შეცდომის რისკებს მოსამართლის მხრიდან. ასევე ხელს უშლის მას, ჩაერთოს განგრძობადი პროფესიული ზრდისა და სამართლის დარგის განვითარებისთვის საჭირო საჯარო დისკუსიებში.

აქედან გამომდინარე, საქმეთა სამართლიანი განაწილება განხილული უნდა იყოს, როგორც დამოუკიდებელი მართლმსაჯულების უზრუნველყოფისა და მოსამართლეთა ღირსეული სამუშაო გარემოს შექმნის საკითხი.

დღეს საქართველოში 300-მდე მოსამართლეა, აქედან 21 - უზენაეს სასამართლოში, 277 კი - პირველ და მეორე ინსტანციებში. მიჩნეულია, რომ საქართველოს დაახლოებით 100 მოსამართლით მეტი უსაჭიროება.²⁰⁶

მოსამართლეთა სიმცირე არაერთ სისტემურ პრობლემას განაპირობებს, მათ შორის:

- ხელს უშლის სამართლის დარგების მიხედვით მოსამართლეთა გადანაწილებას და მცირე ზომის სასამართლოებში ერთ მოსამართლეს სხვადასხვა სპეციალიზაციის საქმის განხილვა უწევს;
- ხელს უშლის საქმის შემთხვევითი განაწილების პრინციპის ამოქმედებას მცირე ზომის სასამართლოებში;

²⁰⁵ Joost Sillen, დასახელებული ნაშრომი, p. 121.

²⁰⁶ იესპერ ვიტრუპი, თეა მაჩაიძე, ელენე ჯანელიძე, მარიამ მაყიშვილი, „საქართველოში მოსამართლეთა საჭირო რაოდენობის შეფასება“, 2018, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3vmhY2G> (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს).

- ახალისებს მოსამართლეთა მუდმივი როტაციის მანკიერ პრაქტიკას;
- ზრდის მოსამართლის გადატვირთულობას და მის გათიშულობას სასამართლოს შიგნით და გარეთ მიმდინარე მნიშვნელოვანი პროცესებისგან.

მაშინ, როდესაც მოსამართლეთა სწორ სპეციალიზაციას და საქმეთა შემთხვევითი განაწილების სისტემის მუშაობას სასამართლოს დამოუკიდებლობისთვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს, ნათელია, რომ მათი სრულმასშტაბიანი ამოქმედება საქართველოში სწორედ მოსამართლეთა სიმცირის არგუმენტით ვერ ხერხდება. მიუხედავად ამისა, ამ დრომდე არ არის ცხადი, რა გეგმა აქვს ხელისუფლების ამ შტოს მოსამართლეთა საკმარისი რაოდენობით სისტემის დასაკომპლექტებლად.

1.1. სასამართლო რეფორმის მესამე ტალღა

საქმეთა განაწილების ახალი მოდელი საქართველოში „სასამართლო რეფორმის მესამე ტალღის“ ცვლილებებით ამოქმედდა და 2017 წლის შემდეგ საკანონმდებლო დონეზე მას ცვლილება არ განუცდია.²⁰⁷ ამ სიახლის მთავარი მოტივაცია სამივე ინსტანციაში საქმეთა განაწილების შემთხვევითობის პრინციპის კანონის დონეზე გარანტირება იყო. ახალი რეგულაციით, ამ რეფორმის დანერგვასთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი წესების განსაზღვრის უფლებამოსილება საბჭოს გადაეცა. შედეგად, დადგინდა არაერთი გამონაკლისი, როდესაც საქმეთა შემთხვევითი განაწილების პრინციპი არ მოქმედებს. სადამკვირვებლო ორგანიზაციები მიუთითებენ, რომ 2018-2019 წლებში სასამართლოებში ახალი წესით ჯამში 550 000 საქმეზე მეტი განაწილდა. შემთხვევითობის პრინციპი კი აქედან მხოლოდ 345 000-მდე საქმესთან მიმართებით იყო დაცული.²⁰⁸

საქმეთა განაწილების ახალი მოდელის აღმინისტრირებაში რამდენიმე რგოლი მონაწილეობს. კანონით, ზოგადი წესის განსაზღვრის შემდგომ სისტემის ფუნქციონირების პრინციპებს ადგენს საბჭო. მისივე ფარგლებში შექმნილი სასამართლო მენეჯმენტის დეპარტამენტი ზედამხედველობს საქმეთა განაწილების ელექტრონული პროგრამის მუშაობას. მოსამართლეთა რიგითობას და ვიწრო სპეციალიზაციებში განაწილებას კი, როგორც წინა თავებშიც აღინიშნა, წყვეტს კონკრეტული სასამართლოს თავმჯდომარე.

1.2. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ განსაზღვრული საგამონაკლისო წესები

საბჭოს მიერ საგამონაკლისო შემთხვევათა ვრცელი ჩამონათვალის დადგენა საქმეთა განაწილების ახალი სისტემის ერთ-ერთი მთავარი გამოწვევაა. მიუხედავად იმისა, რომ ორგანული კანონი მის ერთადერთ საფუძვლად „შემთხვევითობას“ ასახელებს (გარდა, ელექტრონული პროგრამის მუშაობის შეფერხებისა), საბჭომ განსაზღვრა არაერთი გამონაკლისი, რომელიც უშვებს საქმეთა განაწილებას ამ პრინციპის დაცვის გარეშე,²⁰⁹ მათ შორის, როდესაც:

²⁰⁷ „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, 58¹-ე მუხლი.
²⁰⁸ ანი მუხიგულაშვილი, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), „საქმეთა ელექტრონული განაწილების სისტემა საქართველოში“, 2020, გვ. 11, ხელმისაწვდომია: https://emc.org.ge/uploads/products/covers/GEO_WEB_1586245616.pdf (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს).
²⁰⁹ საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს 2017 წლის 1-ლი მაისის გადაწყვეტილება №1/56 „საქართველოს საერთო სასამართლოებში საქმეთა ავტომატურად, ელექტრონული სისტემის მეშვეობით განაწილების წესის დამტკიცების შესახებ“, მე-3 მუხლი.

- სასამართლოში კონკრეტული სპეციალიზაციის მხოლოდ ერთი მოსამართლეა;
- მუნიციპალიტეტში უფლებამოსილებას მხოლოდ ერთი მაგისტრატი მოსამართლე ახორციელებს;
- საქმეები მორიგეობით ნაწილდება;
- კონკრეტულ მოსამართლეს საქმეები საპროცესო კანონმდებლობის მიხედვით გადაეცემა და სხვა.²¹⁰

ბოლო წლებში საბჭოს მიერ თავისსავე შემუშავებულ წესში შეტანილი ცვლილებები სწორედ ზოგადი წესიდან გამონაკლისების ზრდის ტენდენციაზე მიუთითებს. ზოგიერთ შემთხვევაში, ამ გამონაკლისებს მოსამართლეთა როტაციის მანკიერი პრაქტიკა და პრობლემური საკადრო პოლიტიკა განაპირობებს.²¹¹

1.3. მენეჯმენტის დეპარტამენტი

მენეჯმენტის დეპარტამენტი საქმეთა განაწილების ახალი წესის დანერგვის პარალელურად, მესამე ტალღის ცვლილებებით შეიქმნა და ის, მათ შორის, ელექტრონული სისტემის გამართული ფუნქციონირების მიზანს ეფუძნებოდა.²¹² თუმცა, კანონით, მას არაერთი ბუნდოვანი და პრობლემური უფლებამოსილება განესაზღვრა.²¹³ მაგალითად:

- მოსამართლეთა დატვირთულობისა და საქმეთა განხილვის მაჩვენებლების მონიტორინგი;
- სასამართლოებში მოქალაქეთა მომსახურების ხარისხის ზედამხედველობა;
- დასკვნების მომზადება სასამართლოების ადმინისტრირების საკითხებზე და სხვა.

მენეჯმენტის დეპარტამენტი, ინსტიტუციური თვალსაზრისით, არ არის კონკრეტული სასამართლოს ზემდგომი ან ზედამხედველი ორგანო. ის ფუნქციონირებს, როგორც საბჭოს სტრუქტურული ერთეული მაშინ, როდესაც სასამართლოებს შიდა ადმინისტრირების დამოუკიდებელი სისტემა გააჩნიათ. ამის მაგალითია სასამართლოებში თავმჯდომარის და მენეჯერების რგოლის არსებობა. დეპარტამენტის ფუნქციების ანალიზი, დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის წახალისების ნაცვლად, ცენტრალიზაციის ხარისხის გაზრდაზე მიუთითებს. ეს გამოიხატება მის უფლებამოსილებაში, შეაგროვოს გარკვეული ტიპის ინფორმაცია და მეთვალყურეობა გაუწიოს სასამართლოებში მიმდინარე მენეჯერულ პროცესებს, ასევე გამოსცეს დასკვნები (რომელთა სამართლებრივი ბუნება ასევე ბუნდოვანია) და რეკომენდაციები. არსებული ფორმით ის, ერთგვარად, ინსპექტირების ბუნებას ატარებს და ამცირებს სასამართლოების დამოუკიდებლობის ხარისხს. ამასთან, თვალშისაცემია სასამართლოს თავმჯდომარის, დეპარტამენტისა და მენეჯერების ფუნქციების გადაფა-

²¹⁰ ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), დასახელებული ნაშრომი, 2020, გვ. 13.

²¹¹ იქვე, გვ. 21.

²¹² განმარტებითი ბარათი „საერთო სასამართლოების შესახებ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს ორგანული კანონის პროექტზე, 02/07/2016, გვ. 8. ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/84869> (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს).

²¹³ „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, 56¹-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

რვა რამდენიმე მიმართულებით, მათ შორის, სასამართლოში საქმეთა ნაკადების ანალიზის კუთხით.

1.4. სასამართლოების თავმჯდომარეთა როლი საქმეების განაწილებაში

სასამართლოების თავმჯდომარეების როლი საქმეთა განაწილების ავტომატური და შემთხვევითი სისტემის ფუნქციონირებაში კიდევ ერთი საყურადღებო საკითხია. სწორედ სასამართლოების შიგნით საქმეთა თვითნებური გადანაწილების თავიდან ასაცილებლად გაჩნდა ეს მექანიზმი. ამ თვალსაზრისით საინტერესოა სასამართლოს თავმჯდომარეთა რამდენიმე ფუნქცია:

- საქმის კოლეგიურად განხილვისას სწორედ სასამართლოს თავმჯდომარე განსაზღვრავს კოლეგიის შემადგენლობას (თავდაპირველი მოსამართლე მონაწილეობს კოლეგიის მუშაობაში);²¹⁴
- სასამართლოს თავმჯდომარეს უფლება აქვს, გარკვეულ შემთხვევებში შეცვალოს მოსამართლეთა დატვირთულობა, გაზარდოს ან შეამციროს მისი მაჩვენებელი.²¹⁵
- სასამართლოს თავმჯდომარის ბრძანებით მტკიცდება მოსამართლეთა მორიგეობის გრაფიკი. შუზღუდულ ვადაში განსახილველი საქმეები, შემთხვევითობის ნაცვლად, მორიგეობის მიხედვით ნაწილდება;²¹⁶
- სასამართლოს თავმჯდომარეს უფლება აქვს, კონკრეტულ მოსამართლეს საქმის განხილვა დაავალოს სასამართლოს სხვა შემადგენლობაში. ასეთ დროს მოსამართლის დატვირთულობის მაჩვენებელს განსაზღვრავს სასამართლოს თავმჯდომარე.²¹⁷

გარდა ზემოთ ჩამოთვლილისა, როგორც წინა თავებში აღინიშნა, თბილისის საქალაქო და სააპელაციო სასამართლოების თავმჯდომარეებს შეუძლიათ, დამოუკიდებლად განსაზღვრონ მოსამართლეთა გადანაწილება კოლეგიების/პალატების შიგნით შექმნილ ვიწრო სპეციალიზაციებში. ისინი ამის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებენ ინდივიდუალურად, ყოველგვარი ღია მსჯელობის გარეშე. საბჭოსგან განსხვავებით, რომელსაც მსგავსი ფუნქციის შესასრულებლად სხდომის მოწვევა და საკითხის საჯაროდ განხილვა სჭირდება, სასამართლოს თავმჯდომარეს ამის გაკეთება დახურულ კარს მიღმა, ერთ დღეში შეუძლია. ამასთან, მას არ აქვს ვალდებულება, განმარტოს სპეციალიზაციებში მოსამართლეების განაწილების პრინციპი ან მოტივაცია.

საქმეთა განაწილების პროცესში თავმჯდომარისთვის გადაცემული, ერთი შეხედვით, „მენეჯერული“ ფუნქციები, რეალურად, გავლენას ახდენს მთლიანად სისტემის მუშაობაზე. მაგალითად, თუკი საქმეები შემთხვევითი პრინციპით ნაწილდება კონკრეტული სპეციალიზაციის საქმეების განმხილველ მოსამართლეებს შორის, სასამართლოს თავმჯდომარეს შეუძლია, გადაწყვიტოს, რომელი მათგანი შევა კონკრეტულ სპეციალიზაციაში და, შესაბამისად, რომელ მოსამართლეთა შორის გა-

²¹⁴ საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს 2017 წლის 1-ლი მაისის გადაწყვეტილება №1/56 „საქართველოს საერთო სასამართლოებში საქმეთა ავტომატურად, ელექტრონული სისტემის მეშვეობით განაწილების წესის დამტკიცების შესახებ“, მე-4 მუხლის მე-7 პუნქტი.

²¹⁵ იქვე, მე-5 მუხლის მე-8 და მე-8¹ პუნქტები.

²¹⁶ იქვე, მე-4 მუხლის მე-12 პუნქტი.

²¹⁷ იქვე, მე-5 მუხლის მე-9 პუნქტი.

ნაწილდება საქმეები შემთხვევითი წესით. ცხადია, „შემთხვევითობა“ ასეთ დროს პირობითი ხდება. სასამართლოს თავმჯდომარეს შეუძლია, ნებისმიერ დროს ერთპიროვნულად შეცვალოს მოსამართლეთა წრე. მაშინ, როდესაც ამ წრის მინიმალური ფარგლებიც კი არ არის კანონით დადგენილი, ნათელია, რომ თავმჯდომარეს, პრაქტიკულად, შეუძლია, განსაზღვროს საქმის მოხვედრა კონკრეტულ მოსამართლესთან და ამ გზით არაპირდაპირ გავლენა იქონიოს შესაბამისი საქმის ბელზეც.

სასამართლოს თავმჯდომარის ამგვარი უფლებამოსილება განსაკუთრებით პრობლემური და საყურადღებო ხდება, როდესაც სასამართლოში განმარტებული/პოლიტიკურად სენსიტიური საქმეები შედის.²¹⁸ სწორედ მისი შემადგენლობის ცვლილების გზით, თავმჯდომარეს შეუძლია, გავლენა მოახდინოს არა მარტო დინამიკაზე, არამედ უშუალოდ საქმის შედეგზეც.²¹⁹ ეს უფლებამოსილება კიდევ უფრო მეტ სიმწვავეს იძენს, როდესაც სახეზეა ვიწრო სპეციალიზაციების პრაქტიკა და თავმჯდომარეს მოსამართლისთვის მისი შეცვლა შეუძლია.²²⁰

1.5. მოსამართლეთა დატვირთვის მაჩვენებლები

საყურადღებოა საქმეთა მეტ-ნაკლებად სამართლიანი გადანაწილება მოსამართლეებს შორის. კანონი არ ითხოვს „თანაბარი“ განაწილების პრინციპის დაცვას, რაც, სხვა მიზეზებთან ერთად, საქმეთა სირთულის განსაზღვრასაც უკავშირდება. საბჭოს მიერ შემუშავებული წესი მიუთითებს მოსამართლეებს შორის საქმეების „შედლებისდაგვარად თანაბარ განაწილებაზე“, ²²¹ თუმცა იქვე ადგენს არაერთ შემთხვევაში მოსამართლეთა დატვირთვის განსხვავებულ პროცენტულ მაჩვენებლებს. მაგალითად, ის მნიშვნელოვან შეღავათებს უწესებს საბჭოს წევრ და ადმინისტრაციული თანამდებობის მქონე მოსამართლეებს:

- საბჭოს წევრის დატვირთვის მაჩვენებელია 20%;
- საბჭოს წევრის, რომელიც, იმავდროულად, სასამართლოს თავმჯდომარე/მოდგილე ან კოლეგიის/პალატის თავმჯდომარეა, დატვირთვის მაჩვენებელია 10%;
- მცირე ზომის სასამართლოებში ადმინისტრაციული თანამდებობის მქონე მოსამართლეების დატვირთვა განისაზღვრება 50%-ით;
- დიდი ზომის სასამართლოებში ადმინისტრაციული თანამდებობის მქონე მოსამართლეების დატვირთვა არის 20%;
- ცალკეულ სასამართლოებში ადმინისტრაციული თანამდებობის მქონე მოსამართლეებზე, ასევე საბჭოს თავმჯდომარესა და მდივანზე საქმეები ნაწილდება „განსაკუთრებულ შემთხვევებში“, არაუმეტეს 5%-ისა.

ბოლო წლების პრაქტიკა ასევე აჩვენებს მნიშვნელოვან სხვაობას ადმინისტრაციული პოზიციების მქონე მოსამართლეებსა და მოსამართლეთა დანარჩენს ჯგუფს შორის.²²²

²¹⁸ ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), დასახელებული ნაშრომი, 2020, გვ. 28.

²¹⁹ Adam Blisa and David Kosar, “Court Presidents: The Missing Piece in the Puzzle of Judicial Governance”, German Law Journal 19(7), 2019, p. 2045.

²²⁰ იქვე.

²²¹ საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს 2017 წლის 1-ლი მარტის გადაწყვეტილება №1/56 „საქართველოს საერთო სასამართლოებში საქმეთა ავტომატურად, ელექტრონული სისტემის მეშვეობით განაწილების წესის დამტკიცების შესახებ“, მე-5 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

²²² ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), „რა დატვირთვით განიხილავენ

მოსამართლეთა დატვირთულობაში გამოხატული ეს უთანასწორობა, რეალურად, მთლიანად სასამართლოს მართვის მანკიერ სისტემაზე მიუთითებს. ამ განსხვავებებს შეუძლია, გამოკვეთოს ის იერარქიები, რომლებიც სასამართლოში მოქმედებს. სისტემაში არსებობენ პრივილეგირებული მოსამართლეები, რომლებიც, ფაქტობრივად, ჩამოშორებულნი არიან სამოსამართლეო პრაქტიკას. ამის საპირისპიროდ კი, არის დიდი ჯგუფი, რომელზეც საქმეთა ძირითადი რაოდენობა ნაწილდება. არაგონივრული დატვირთვის გამო, ისინი მნიშვნელოვან პროცესებში მონაწილეობისგან გამოთიშულნი არიან. მაგალითად, კვლევის მომზადების ეტაპზე საბჭოდან მიღებული ინფორმაციის თანახმად,²²³ თბილისის სააპელაციო სასამართლოში, სადაც 80-მდე მოსამართლეა, დატვირთულობის მაჩვენებლები ასეთია:

- თბილისის სააპელაციო სასამართლოს თავმჯდომარე მიხეილ ჩინჩალაძის დატვირთულობის შესახებ ინფორმაცია ხელმისაწვდომი არ არის;
- თბილისის სააპელაციო სასამართლოს სამოქალაქო პალატის თავმჯდომარესა და საბჭოს წევრ ირაკლი შენგელიაზე განაწილებულია 34 საქმე, მაშინ, როდესაც ამავე პალატაში ზოგიერთ მოსამართლეს განსახილველად გადაცემული აქვს ასეულობით საქმე;
- ამავე პალატის წევრსა და საბჭოს წევრ რევაზ ნადარიაზე განაწილებულია 22 საქმე;
- ამავე პალატის წევრსა და საბჭოს წევრ ირაკლი ბონდარენკოს გადაცემული აქვს 21 საქმე;
- თბილისის სააპელაციო სასამართლოს სისხლის სამართლის პალატის თავმჯდომარე ლევან თევზაძეზე განაწილებულია 37 საქმე.

მსგავსი „ინფორმაციული თუ ძალაუფლებრივი ასიმეტრია“ ადმინისტრაციული თანამდებობის მქონე მოსამართლეებსა და მოსამართლეთა დანარჩენ ჯგუფს შორის აჩვენებს, ერთი მხრივ, მართვის, მეორე მხრივ კი, ძალაუფლების კონცენტრაციის პრობლემას სასამართლოში.

1.6. შეჯამება

მოსამართლის დამოუკიდებლობისთვის არსებითი მნიშვნელობა აქვს სამუშაო გარემოს, რომელიც, მათ შორის, გულისხმობს მის სამართლიან დატვირთვას. მოსამართლეს უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა, მართლმსაჯულება განახორციელოს შეცდომის დაშვების შიშის გარეშე, იზრუნოს პროფესიულ განვითარებაზე, ჩაერთოს სასამართლოს შიგნით და გარეთ მართლმსაჯულების რეფორმის საკითხებზე მიმდინარე მნიშვნელოვან დისკუსიებში. ამდენად, მოსამართლეებს შორის საქმეთა განაწილების მოდელი, საქმის მიუკერძოებელი განხილვის გარდა, ინდივიდუალური მოსამართლის დაცულობის მნიშვნელობასაც ატარებს. სასამართლო რეფორმის მესამე ტალღით საქმის შემთხვევითი განაწილების სისტემის ამოქმედება ამ მიმართულებით წინგადადგმული ნაბიჯი იყო.

თუმცა, ამ სისტემის სრულმასშტაბიან ფუნქციონირებას ხელს რამდენიმე ფაქტორი

საქმეებს მოსამართლეები”, 2019, ხელმისაწვდომია: <https://emc.org.ge/ka/products/ra-datvirtvit-ganikhilaven-sakmeeb-mosamartleebi> (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს).

223 საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს 2020 წლის 26 ნოემბრის წერილი №1225/2899-03-თ.

უშლის. მოსამართლეთა სიმცირის გარდა, მათ შორისაა: საბჭოს მიერ დადგენილი არაერთი საგამონაკლისო წესი, სასამართლოს თავმჯდომარის სადავო და პრობლემური უფლებამოსილებები (მაგალითად, ვიწრო სპეციალიზაციაში მოსამართლეთა გადანაწილება), უთანასწორო გარემო ადმინისტრაციული თანამდებობის მქონე მოსამართლეებსა და მოსამართლეთა დანარჩენ ნაწილს შორის. ამ ორი ჯგუფის დატვირთვის არსებითად განსხვავებული მაჩვენებლები მიუთითებს ადმინისტრაციულ თანამდებობებთან დაკავშირებულ პრივილეგიებსა და სხვადასხვა სახის ასიმეტრიებზე სასამართლოში, რაც მის შიგნით არაჯანსაღ იერარქიებს ქმნის.

თავი 2: სასამართლოების მართვა

სასამართლოების ადმინისტრირება მისი და ინდივიდუალური მოსამართლის დამოუკიდებლობის მნიშვნელოვანი კომპონენტია. კონტინენტური ევროპის ქვეყნებში ეს სისტემა, გარკვეულწილად, იერარქიულია და ინდივიდუალური სასამართლოების ავტონომიას ნაკლებად იცნობს.²²⁴ საქართველოში კი ეს, ერთი მხრივ, გამოიხატება იუსტიციის უმაღლეს საბჭოსა და ცალკეულ სასამართლოს შორის ურთიერთობაში, ხოლო მეორე მხრივ, თავმჯდომარის როლში სასამართლოს შიგნით. ორივე მიმართულებით თვალშისაცემია ცენტრალიზაციის მაღალი ხარისხი. ამ მოდელში მთავარი გამოწვევა მოსამართლეებისთვის სათანადო ავტონომიისა და პროფესიული სივრცის შენარჩუნებაა.²²⁵

სასამართლოს მართვის პროცესში მონაწილეობენ: სასამართლოს თავმჯდომარე, თავმჯდომარის მოადგილე, კოლეგიების/პალატების თავმჯდომარეები და სასამართლოს მენეჯერი. თუმცა, სხვადასხვა რგოლს შორის უფლებამოსილებებისა და პასუხისმგებლობების გამიჯვნის საკითხი პრობლემურია. მაგალითად, კანონის მიხედვით, სასამართლოს მენეჯერი ხელმძღვანელობს აპარატის ორგანიზაციული ფუნქციონირების პროცესს,²²⁶ სასამართლოს თავმჯდომარე კი ზედამხედველობს აპარატის მუშაობას.²²⁷ ამ დებულებებიდან ბოლომდე ნათელი არ არის, რა როლი აქვს სასამართლოს თავმჯდომარეს აპარატთან მიმართებით. იმავდროულად, კანონი მენეჯერს არ აძლევს უფლებას, თანამდებობაზე დანიშნოს მანდატური, თანაშემწე და სხდომის მდივანი.²²⁸ ამ ფუნქციას კანონი სასამართლოს თავმჯდომარეს ანიჭებს, რომელიც სწორედ ასეთი უფლებამოსილებების გამო, „საქმის განმხილველი მოსამართლის“ ნაცვლად, „მენეჯერ მოსამართლედ“ ყალიბდება.

კანონი ხელს არ უწყობს სასამართლოს თავმჯდომარის განტვირთვას ადმინისტრაციული ფუნქციებისგან და მათ გადანაწილებას მენეჯერზე. საერთო ჯამში, ამგვარი მოდელით ნარჩუნდება „ბიუროკრატიული მართლმსაჯულების სისტემა“,²²⁹ რომელშიც მენეჯერ მოსამართლეებსა და დანარჩენ სასამართლოს შორის გაუმართლებელ ძალაუფლებრივ ასიმეტრიას ქმნის. ამის საპირისპიროდ, არსებობს ჰორიზონტალურობის მიღწევის შესაძლებლობა, რაც, პირველ რიგში, სასამართლოს თავმჯდომარეების როლის წარმომადგენლობით ფუნქციამდე დაყვანას მოითხოვს.

²²⁴ Philip Langbroek, “Court Administration in Europe – management in a different context”, International Journal for Court Administration (8), 2017, p. 1.

²²⁵ იქვე.

²²⁶ „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, 56-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

²²⁷ „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, 25-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი და 32-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი.

²²⁸ „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს კანონი, 56-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

²²⁹ David Kosař, დასახელებული ნაშრომი, 2016, p. 401.

ეს საკითხი ინდივიდუალური მოსამართლის დამოუკიდებლობის არსებითი ელემენტი იქნება. მნიშვნელოვანია იმის გათვალისწინება, რომ სასამართლოს დამოუკიდებლობა თავისთავად არ გულისხმობს ინდივიდუალური მოსამართლის დამოუკიდებლობას. სასამართლო სისტემაში შიდა დემოკრატიის გაძლიერებისთვის საჭიროა თანასწორობისა და ძალაუფლების გადანაწილების დამატებითი მექანიზმების შემოღება.²³⁰ ამის მაგალითი შეიძლება იყოს ინდივიდუალურ სასამართლოებში შექმნილი კოლეგიური ორგანოები - „მენეჯმენტის საბჭოები“, რისი გამოცდილებაც სხვადასხვა ქვეყანას აქვს.²³¹

2.1. სასამართლო რეფორმის მესამე ტალღა

რეფორმის მესამე ტალღის თავდაპირველი რედაქცია მნიშვნელოვან სიახლეებს ითვალისწინებდა სასამართლოების მართვის რგოლებთან მიმართებით. კანონპროექტის პირველადი ვერსიით გათვალისწინებული იყო სასამართლოს თავმჯდომარის პირველი მოადგილის/მოადგილის თანამდებობის გაუქმება.²³² შესაბამისად, კანონის მიღების დროისთვის ამ თანამდებობაზე განწესებულ პირებს უფლებამოსილება უწყებოდათ. ასევე, 10 წლის ვადით დანიშნული მოსამართლისთვის ადმინისტრაციული თანამდებობის დაკავების ვადად განისაზღვრებოდა 3 წელი. კანონპროექტი ადგენდა კანონის მიღების დროისთვის ადმინისტრაციულ თანამდებობაზე დანიშნული მოსამართლისთვის უფლებამოსილების განხორციელების შესაძლებლობას შესაბამისი ვადის ამოწურვამდე. კანონპროექტის საწყისი ვერსია ასევე მოიცავდა სასამართლოების შიგნით არსებული ბიუროკრატიისა და იერარქიის, გარკვეულწილად, შემცირებას. სასამართლოს თავმჯდომარის მოადგილის თანამდებობის გაუქმება, რომელსაც თავისი ავტონომიური უფლებამოსილებები ისედაც არ გააჩნდა, მნიშვნელოვანი ინიციატივა იყო. თუმცა, სასამართლო რეფორმის მესამე ტალღის ცვლილებების განხილვის გაჭიანურებულმა, არაფორმალურ გარემოში გადატანილმა პროცესმა და მასზე ინტერესთა სხვადასხვა ჯგუფის გავლენამ არსებითად შეცვალა მისი შინაარსი. კანონპროექტის განხილვისას ინიციატორებმა უარი თქვეს თავმჯდომარის მოადგილის თანამდებობის გაუქმებაზე. შესაბამისად, უფლებამოსილება შეინარჩუნეს მოსამართლეებმა, რომლებსაც იმ დროს ადმინისტრაციული თანამდებობები ეკავათ. გარდა ამისა, 10 წლით დანიშნული მოსამართლეებისთვის ადმინისტრაციული თანამდებობის დაკავების ვადა 3-დან 5 წლამდე გაიზარდა.²³³

კანონში გაჩნდა დებულება, რომელმაც 3-წლიან მოსამართლეებს (შესაბამისად, სასამართლო სისტემაში ახალშესულ კადრებს) შეუზღუდა სასამართლოში ადმინისტრაციული თანამდებობის დაკავების უფლება.²³⁴ ასევე, მესამე ტალღის ცვლილებებამდე კანონი არ კრძალავდა ადმინისტრაციულ თანამდებობაზე საგამოცდო ვადით მყოფი მოსამართლის დანიშვნას საბჭოს მიერ. 2017 წლის შემდეგ კი შეზღუდვა გამოსაცდელი ვადით დანიშნულ მოსამართლესაც შეეხო (თუ მას არ აქვს

²³⁰ იქვე, p. 408.

²³¹ Adam Blisa and David Kosar, დასახელებული ნაშრომი, p. 2069.

²³² საქართველოს ორგანული კანონის პროექტი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 06/07/2015, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/84868> (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 13 აპრილს).

²³³ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 08/02/2017, 255-III, მე-2 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

²³⁴ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 08/02/2017, 255-III, 1-ლი მუხლის მე-10 და მე-13 პუნქტები.

მოსამართლედ მუშაობის 5-წლიანი გამოცდილება). კანონში ასევე გაჩნდა სასამართლოს თავმჯდომარის, მოადგილის, კოლეგიის/პალატის თავმჯდომარის თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძვლები.

2017 წლის ცვლილებები შეეხო უზენაესი სასამართლოს პალატების შემადგენლობებისა და თავმჯდომარეების არჩევის წესსაც. მანამდე მათ უზენაესი სასამართლოს პლენუმი ირჩევდა უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის წარდგინებით. მესამე ტალღის ცვლილებებით, კანდიდატურის დასახელების უფლება პლენუმის თითოეულ წევრს გადაეცა.²³⁵

ცვლილებები შეეხო სააპელაციო სასამართლოს თავმჯდომარისა და მისი მოადგილის უფლებამოსილებებსაც. 2017 წლამდე ისინი, იმავდროულად, ერთ-ერთ პალატას ან საგამოძიებო კოლეგიას ხელმძღვანელობდნენ. ცვლილებებით, პალატის/საგამოძიებო კოლეგიის ავტომატური ხელმძღვანელობის ნაცვლად, კანონში დარჩა ამ თანამდებობის დაკავების „შესაძლებლობა“.²³⁶ ანალოგიური ლოგიკა გავრცელდა რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს თავმჯდომარეზეც. შესაბამისად, გაიზარდა ადმინისტრაციულ თანამდებობაზე განწესებულ მოსამართლეთა წრე.

მესამე ტალღის ცვლილებებით, შენარჩუნდა ადმინისტრაციული თანამდებობის მქონე პირებს შორის ფუნქციების გამიჯვნის პრობლემა. კანონი კვლავ არ ითვალისწინებს კოლეგიის/პალატების თავმჯდომარეების უფლებამოსილებებს. რაც შეეხება სააპელაციო სასამართლოს თავმჯდომარესა და მოადგილეს შორის კომპეტენციების დიფერენცირებას, ერთგვაროვანი და გადამკვეთი უფლებამოსილებების გარდა, თავმჯდომარის მოადგილეს ავტონომიური ამოცანები არ აქვს, რაც ამ თანამდებობის საჭიროებას კითხვის ნიშნის ქვეშ ტოვებს.

2.2. 2018 წლის ცვლილებები

სააპელაციო სასამართლოს თავმჯდომარის მოადგილის საქმიანობასთან დაკავშირებით კანონში დამატებითი ცვლილებები 2018 წელს შევიდა. დადგინდა, რომ სააპელაციო სასამართლოს თავმჯდომარისა და მისი მოადგილის არყოფნის შემთხვევაში უფლებამოსილებას ერთ-ერთი პალატისა ან საგამოძიებო კოლეგიის თავმჯდომარე განახორციელებდა.²³⁷ 2018 წლამდე კანონი არ აზუსტებდა იმ პალატის/საგამოძიებო კოლეგიის თავმჯდომარის შერჩევის საკითხს, რომელსაც ეს ფუნქცია უნდა შეესრულებინა. სავარაუდოდ, ეს განპირობებული იყო იმ გარემოებით, რომ მესამე ტალღის ცვლილებებამდე სასამართლოს თავმჯდომარე და მისი მოადგილე, იმავდროულად, იკავებდნენ რომელიმე პალატისა ან საგამოძიებო კოლეგიის თავმჯდომარის თანამდებობას. შესაბამისად, მათი არყოფნისას უფლებამოსილება ავტომატურად გადადიოდა ერთ-ერთი პალატის/საგამოძიებო კოლეგიის თავმჯდომარეზე. როგორც ითქვა, მესამე ტალღის ცვლილებებმა გაზარდა სასამართლოში ადმინისტრაციული თანამდებობის მქონე მოსამართლეთა წრე. ერთგვარად, ამის გაგრძელება იყო 2018 წლის ცვლილებებიც, რომელმაც სააპელაციო სასამართლოს თავმჯდომარეს მისცა უფლება, მისი და მოადგილის არყოფნის შემთხვევაში, უფლებამოსილების განმახორციელებელი მოსამართლე შეერჩია.

²³⁵ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ, 08/02/2017, 255-III, 1-ლი მუხლის მე-5 პუნქტი.

²³⁶ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 08/02/2017, 255-III, 1-ლი მუხლის მე-11 და მე-12 პუნქტები.

²³⁷ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 07/03/2018, 2034-III, 1-ლი მუხლის მე-2 პუნქტი.

საყურადღებოა 2018 წლის კიდევ ერთი ცვლილება - თუკი მანამდე სააპელაციო სასამართლოს თავმჯდომარის მოადგილე თავმჯდომარის არყოფნისას ასრულებდა მის მოვალეობას, 2018 წლის ცვლილებებით, „თავმჯდომარის არყოფნის“ წინაპირობა გაუქმდა. ამის ნაცვლად, დადგინდა, რომ ის „კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევაში“ ახორციელებს სასამართლოს თავმჯდომარის უფლებამოსილებას.²³⁸ ამ ცვლილების მიხედვით, სააპელაციო სასამართლოს თავმჯდომარის ადგილზე ყოფნის დროს, შესაძლოა, მისი ფუნქციები მოადგილემ შეასრულოს. იმ პირობებში, როდესაც სააპელაციო სასამართლოს მოქმედი თავმჯდომარის დატვირთვა მართლმსაჯულების განხორციელების ნაწილშიც კი მინიმალურია,²³⁹ ამგვარი დელეგირების საჭიროება არ არსებობს.

2.3. სასამართლო რეფორმის მეოთხე ტალღა

რაიონული (საქალაქო) და სააპელაციო სასამართლოების თავმჯდომარეებისა და სააპელაციო სასამართლოს თავმჯდომარის მოადგილის დანიშვნის მიმართულებით კიდევ ერთი საყურადღებო ცვლილება 2019 წლის დეკემბერში, „სასამართლო რეფორმის მეოთხე ტალღით“ განხორციელდა. კანონმდებელმა საბჭოს მათი დანიშვნის გადაწყვეტილების დასაბუთება დაავალა.²⁴⁰

ასევე, 2019 წლის დეკემბრის ცვლილებების შემდეგ საბჭო ვალდებულია, სასამართლოს თავმჯდომარის დანიშვნამდე კონსულტაციები გამართოს შესაბამისი სასამართლოს მოსამართლეებთან და ამის შემდეგ მიიღოს დასაბუთებული გადაწყვეტილება.²⁴¹ აღსანიშნავია, რომ ეს წესი არ ვრცელდება სააპელაციო სასამართლოს თავმჯდომარის მოადგილის შერჩევაზე. ასევე, საბჭოს არ აქვს გადაწყვეტილების დასაბუთების ვალდებულება კოლეგიის/პალატის თავმჯდომარის დანიშვნისას.

სასამართლოს თავმჯდომარის შერჩევის წესში შეტანილი ცვლილებები, გარკვეულწილად, საქართველოში მიმდინარე ხანგრძლივი დისკუსიის შუქზე უნდა გაანალიზდეს. ამ დოკუმენტის სხვადასხვა თავში განხილული საკითხები ადასტურებს ადმინისტრაციული თანამდებობის მქონე მოსამართლეების განსაკუთრებულ გავლენებსა და პრივილეგიებს, რაც, საერთო ჯამში, სასამართლოს მართვის არაჯანსაღ პრაქტიკაზე მიუთითებს და ძალაუფლების ერთი ჯგუფის ხელში კონცენტრაციას იწვევს.

ადმინისტრაციულ თანამდებობაზე მოსამართლეთა დანიშვნის წესს არსებითი გავლენა აქვს სასამართლოს შიგნით დემოკრატიული პროცესების განვითარებაზე. სწორედ ამ საფუძვლით, ბოლო წლების განმავლობაში პროფესიული ჯგუფები სასამართლოს თავმჯდომარეების დანიშვნის პრინციპის ძირულ ცვლილებასა და მოსამართლეების მიერ მათ არჩევას უჭერდნენ მხარს.²⁴² ამგვარი მოდელი გააძლიერებდა სასამართლოების ავტონომიას, შეასუსტებდა საბჭოს ხელში თავმოყრილ ძალაუფლებას და გაზრდიდა თავმჯდომარის ანგარიშვალდებულებისა და კოლეგიალობის ხარისხს. მიუხედავად ამისა, კანონმდებელმა შეინარჩუნა არსებული ცე-

²³⁸ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 07/03/2018, 2034-III, 1-ლი მუხლის მე-3 პუნქტი.

²³⁹ მაგალითად, იხილეთ „ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის (EMC)“ დასახელებული ინფოგრაფიკა.

²⁴⁰ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 13/12/2019, 5569-IX, 1-ლი მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები.

²⁴¹ საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 13/12/2019, 5569-IX, 1-ლი მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები.

²⁴² საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, დასახელებული ნაშრომი, 2020, გვ. 66.

ნტრალიზებული მოდელი და საბჭოს კონსულტაციების გამართვისა და გადაწყვეტილების დასაბუთების ვალდებულება დააკისრა. ბუნდოვანია კონსულტაციების შინაარსი, პროცედურა და მისი გავლენა საბჭოს გადაწყვეტილებაზე. მაგალითად, კანონი არ აზუსტებს, ამ პროცესში ვის მიერ ან როგორ ნომინირდება თავმჯდომარის კანდიდატურა, რამდენად უსაფრთხო და თანასწორია კონსულტაციების პროცესი ყველა ჯგუფისთვის. ასევე, თუკი კონსულტაციების პროცესში რამდენიმე კანდიდატურის წარდგენა ხდება, რა კრიტერიუმებით იღებს საბჭო საბოლოო გადაწყვეტილებას.

საქართველოში პირველი და მეორე ინსტანციის 27 სასამართლო და 277 მოსამართლეა. კვლევის მომზადების დროისთვის, სასამართლოს თავმჯდომარის თანამდებობაზე 5 წლის ვადით დანიშნულია 21 მოსამართლე. აქედან მხოლოდ ორი მათგანია ქალი.²⁴³

2020 წლის 1-ლი იანვრიდან, ანუ მას შემდეგ, რაც ამოქმედდა 2019 წლის ცვლილებები თავმჯდომარის შერჩევის წესში, თანამდებობაზე დანიშნულია 4 თავმჯდომარე. საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები მიუთითებს მისი მხრიდან „კონსულტაციების“ გამართვის განსხვავებულ პრაქტიკაზე. გადაწყვეტილებებში საბჭო უთითებს, რომ თავმჯდომარის დანიშვნის საკითხის ინიცირების შემდგომ მოსამართლეებს მიეცათ ვადა კანდიდატურების წარდგენისთვის. ხოლო კონსულტაციები შესაბამისი სასამართლოს მოსამართლეებთან გაიმართა კონკრეტული კანდიდატურის შესახებ. კონსულტაციის ასეთი ფორმატი სპეციფიკურია, ვინაიდან კოლეგა მოსამართლეებს უკვე დასახელებული კანდიდატის შესახებ ღიად უწევთ აზრის დაფიქსირება. გადაწყვეტილებებიდან არ დგინდება, რა ფორმით უზრუნველყოფდა საბჭო უსაფრთხო სივრცეს მოსამართლეებისთვის, რომ მათ თავისუფლად გამოეთქვათ აზრი. თავმჯდომარეთა დანიშვნის გადაწყვეტილებებიდან ასევე არ იკითხება, რამდენი კანდიდატურის შესახებ შევიდა საბჭოში განცხადება და, მათი სიმრავლის შემთხვევაში, რა პრინციპით შეარჩია ერთი მათგანი. საინტერესოა, რომ დასაბუთების ნაწილში საბჭო სრულად ეყრდნობა კოლეგა მოსამართლეების მიერ კანდიდატის შესახებ გამოთქმულ შეფასებებს და თავის დამოუკიდებელ დასაბუთებას არ წარმოადგენს.

თუ წინასწარი კონსულტაციების მიზანი თავმჯდომარეთა შერჩევის უფრო დემოკრატიული წესის მიღება იყო, რთულია, უკვე დასახელებული კანდიდატურის შესახებ მოსამართლეებისთვის ღიად აზრის დაფიქსირების მოთხოვნა ამგვარ წესად ჩაითვალოს. გარდა ამისა, სამწუხაროა, რომ სასამართლოს თავმჯდომარეებთან დაკავშირებით სასამართლო რეფორმის არცერთი ტალღა არ შეხებია ორ პრობლემას: (1) თანამდებობის განმეორებით დაკავებისა და (2) თავმჯდომარის უფლებამოსილების დაკისრების შესაძლებლობას.

დღესდღეობით კანონი არ ადგენს რამე წესს ან დათქმას, რამდენჯერ შეიძლება ერთმა და იმავე მოსამართლემ დაიკავოს თავმჯდომარის თანამდებობა. განმეორებით ამ თანამდებობაზე განწესების შეზღუდვა წაახალისებდა მოსამართლეთა როტაციას და შეასუსტებდა ერთი ჯგუფის არაჯანსაღი გაძლიერების პროცესს. ეს რისკი რეალურია და ამას მოწმობს მონაცემები, რომლებიც აჩვენებს მენეჯერულ თანამდებობებზე მოსამართლეთა ვიწრო წრის ყოფნის ხანგრძლივ ან უწყვეტ პრაქტიკას.²⁴⁴

²⁴³ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს 2020 წლის 21 ოქტომბრის წერილი №1130/2692-03-მ.

²⁴⁴ ნინო ნოზაძე „ვიწრო წრე - სასამართლოში მენეჯერულ თანამდებობებზე კლანის წევრთა განაწილება“, 2020, ხელმისაწვდომია: <https://gyla.ge/ge/post/vitsro-tsre-sasamartloshi-menejerul-tanamdebobebze-klanistsevrta-ganatsileba> (ბოლოს ნანახია 2021 წლის 1-ლ მარტს).

კანონით, სასამართლოს თავმჯდომარე 5 წლის ვადით ინიშნება. ეს ვადა არ არის იმდენად მცირე, რომ სასამართლოების ხარისხიანი მართვისა ან სტაბილური მენეჯმენტის არგუმენტით აუცილებელი იყოს თანამდებობაზე ერთი და იმავე პირის დარჩენა. გასათვალისწინებელია, რომ მსგავს მუზღუდვას იცნობს კანონმდებლობა საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ, რომლის თავმჯდომარედ კონკრეტული პირის განმეორებით არჩევა დაუშვებელია.²⁴⁵ ამგვარი მუზღუდვის არსებობა ერთგვარ მოლოდინს ქმნის, რომ გარკვეული დროის შემდეგ ისიც სხვების მსგავსი მოსამართლე ხდება, რაც მნიშვნელოვანი სიგნალია მენეჯერულ პერიოდში მისი საქმიანობისთვის.²⁴⁶

გასულ წლებში პრობლემური იყო სასამართლოებში თავმჯდომარეების ნაცვლად მათი მოვალეობის შემსრულებლების ხანგრძლივი დროით დანიშვნის პრაქტიკა. თავისთავად, აქ განსაკუთრებული არაფერი იქნებოდა, კანონი რომ განსაზღვრავდეს ამგვარი დანიშვნის წინაპირობებსა და ვადებს. არსებულ სამართლებრივ წესრიგში მოვალეობის შემსრულებელი ნებისმიერი დროით შეიძლება დაინიშნოს (არაუმეტეს თავმჯდომარისთვის დაწესებული ვადისა). ამასთან, არ არის ნათელი, ვრცელდება თუ არა თავმჯდომარის შესარჩევად დადგენილი კონსულტაციის ვადებულება მოვალეობის შემსრულებელზეც. კვლევის მომზადების დროისთვის თავმჯდომარის მოვალეობას ასრულებდა ორი მოსამართლე. ორივე მათგანს უფლებამოსილება დაკისრებული ჰქონდა 2017 წლის შემდეგ, რაც კიდევ ერთხელ ადასტურებს ამ პრაქტიკის პრობლემურობას. 4 წლის განმავლობაში სასამართლოში თავმჯდომარის არყოფნა და მისი უფლებამოსილების განხორციელება მოვალეობის შემსრულებლის მიერ ნიშნავს, რომ ეს ფაქტი არ აღიქმება, როგორც დროებითი, საგამონაკლისო მოვლენა.

2.4. შეჯამება

სასამართლოების მართვის მოდელი და მასთან დაკავშირებული მანკიერი რეგულირებები ქართული მართლმსაჯულების ერთ-ერთი მთავარი გამოწვევაა. ამას ყველაზე თვალსაჩინოდ აჩვენებს სასამართლოს თავმჯდომარეებისა და მოადგილეების, ასევე სხვა ადმინისტრაციული თანამდებობის მქონე პირების დანიშვნის წესები და მათი უფლებამოსილებები. სამწუხაროდ, ბოლო წლებში კანონმდებლობით კიდევ უფრო გაფართოვდა ადმინისტრაციული პოზიციების მქონე მოსამართლეთა წრე, რაც აძლიერებს სასამართლოში არსებულ იერარქიებს და ზრდის პრივილეგირებული მოსამართლეების ჯგუფს.

მიუხედავად იმისა, რომ სასამართლოს თავმჯდომარის მოადგილის ფუნქცია ბუნდოვანია და მას ავტონომიური როლი არ აქვს, კანონმდებელმა ამ თანამდებობის გაუქმების გადაწყვეტილება ვერ მიიღო. პარლამენტმა ასევე ვერ შექმნა სასამართლოს თავმჯდომარეთა თანამდებობაზე განწესების არსებითად განსხვავებული და დემოკრატიული მოდელი. რეფორმის ავტორების უკან დახევა ან არასაკმარისი მცდელობები კიდევ ერთხელ მიუთითებს, რამხელა დატვირთვა აქვს სასამართლოს შიგნით მენეჯერულ პოზიციებს და რა გავლენებით სარგებლობენ ამ თანამდებობებზე დანიშნული პირები. სასამართლოს მართვაში მონაწილე მოსამართლეები, რომლებიც საქმეთა განხილვის მიმართულებით მნიშვნელოვანი შედეგებით სა-

²⁴⁵ „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, მე-10 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

²⁴⁶ David Kosař, დასახელებული ნაშრომი, 2017, p. 109.

რეგებლობენ და საკანონმდებლო თუ საკადრო პროცესებზე ზეგავლენის საშუალებებს ინარჩუნებენ, სასამართლოში არაჯანსაღი ვითარების შექმნის მთავარი მიზეზები არიან.

კვლევის შეჯამება

წარმოდგენილმა დოკუმენტმა შეაფასა 2013-2021 წლებში საერთო სასამართლოების სისტემაში გატარებული მნიშვნელოვანი რეფორმები, გარდაქმნების დინამიკა და მათი გავლენა არსებულ გამოწვევებზე. სასამართლო რეფორმის ოთხი ტალღისა და შუალედებში განხორციელებული შედარებით მცირე ან მნიშვნელოვანი ცვლილებების ანალიზმა ნათლად გამოაჩინა პოლიტიკური ხელისუფლების სტრატეგია სასამართლოსთან მიმართებით. დოკუმენტი სწორედ ამ სტრატეგიის სახეს-ხვაობას აღწერს სასამართლო რეფორმის პირველი ტალღიდან 2021 წლის მარტის ჩათვლით. თუკი 2013 წელს მომზადებული რეფორმის პაკეტი პოლიტიკური ხელისუფლების მიერ რადიკალური (თუმცა, არა - ყველა შემთხვევაში პოზიტიური) ნაბიჯების გადადგმის ინტერესზე მიუთითებდა, შემდგომი ეტაპები უკვე სუსტი და არათანამიმდევრული იყო. რეფორმების ძირითადი ხელწერა კანონმდებლობაში მეტი სიცხადის შეტანის, ნორმების დეტალიზების, ინსტიტუციური და საკანონმდებლო ჩარჩოს მოდერნიზაციის ხედვას მიჰყვებოდა. 2013 წელს, რეფორმის პირველი ეტაპის წარუმატებლობის შემდეგ, ხელისუფლებას სასამართლოს ძირეული და სისტემური გარდაქმნის სურვილი და გეგმა აღარ წარმოუდგენია. 2015 წლიდან კი მისი მხრიდან სრულიად შეცვლილი სტრატეგიით მოქმედების ტენდენცია გამოიკვეთა.

ამის მაგალითია რეფორმის მესამე და შემდგომი ეტაპები. როგორც მიღებული ცვლილებების შინაარსი, ისე თავად პროცესი ააშკარავებდა პოლიტიკურ ხელისუფლებასა და სასამართლოს შორის „დაზავებას“. შედეგად, კანონმდებელმა უარი თქვა არაერთ პროგრესულ ინიციატივაზე, გარანტიები და უფლებამოსილებები გაუზარდა საბჭოსა და ადმინისტრაციული თანამდებობების მქონე მოსამართლეებს, შექმნა შესაძლებლობები სწორედ გავლენიანი მოსამართლეების ხელში ძალაუფლების დასაბრუნებლად.

მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო წლებში კანონმდებლობა შედარებით დეტალური გახდა, კოლეგიურ ორგანოებს დაუდგინდათ გამჭვირვალობის უფრო მაღალი სტანდარტი და ზოგიერთ შემთხვევაში განისაზღვრა დასაბუთებული გადაწყვეტილებების მიღების ვალდებულება, საერთო ჯამში, ამას არ შეუცვლია სასამართლოში ჩამოყალიბებული იერარქიებისა და ძალაუფლების ლოგიკა. ეს, დიდწილად, განაპირობა რეფორმების შინაარსში ისეთი ასპექტების უგულებელყოფამ, როგორიცაა სასამართლოში ინტერესთა ჯგუფების არსებობა, მათი ფაქტობრივი ძალაუფლება, ფორმალური და არაფორმალური გავლენები, იერარქიები და სტატუსები, რომლებიც წლების განმავლობაში იქმნებოდა და ძლიერდებოდა.

რეფორმის პირველი ტალღის შემდეგ, შეიძლება ითქვას, რომ არცერთი ცვლილების მთავარი მიზანი სასამართლოს შიგნით დემოკრატიული პროცესების გაძლიერება, ძალაუფლების ახლებურად გადანაწილება და გავლენიანი ჯგუფების დაბალანსება არ ყოფილა. შედეგად, ინსტიტუციური ჩარჩოს მოდერნიზაციის ლოგიკით გატარებული რეფორმები კვლავ არსებულ წესრიგსა და ინტერესთა ჯგუფებს მოემსახურა. ცვლილებებმა კიდევ უფრო გააძლიერა ადმინისტრაციული/მენეჯერული პოზიციების მქონე მოსამართლეთა ძალაუფლება, ხოლო საბჭო და სასამართლო სისტემა სრულ იზოლაციაში დატოვა. ეს კი იმ პირობებში, როცა, პარალელურად,

საერთო სასამართლოების შიგნით შექმნილი არ არის ბალანსის, ურთიერთგაწონასწორების, ძალაუფლების გადანაწილების, ანგარიშვალდებულებისა და პასუხისმგებლობის ეფექტიანი მექანიზმები.

არსებითად მცდარი რეფორმის სტრატეგიისა და კონკრეტული საკანონმდებლო გადაწყვეტილებების შედეგად, შეიქმნა იმგვარი ნორმატიული ჩარჩო და მიიღეს ისეთი საკადრო გადაწყვეტილებები, რომლებსაც მრავალწლიანი და შეუქცევადი გავლენა ექნება მართლმსაჯულებაზე. ამ ვითარებაში რთულია სასამართლოს შემდგომი გარდაქმნის კონტურების დანახვა. კიდევ უფრო რთულია სამომავლო ინსტიტუციური ცვლილებების შინაარსის განხილვა, როდესაც რეფორმის ამგვარმა სტრატეგიამ არაერთი გვერდითი ეფექტი და დამაზიანებელი შედეგი გამოიღო. პირველ რიგში კი, როგორც ითქვა, გაძლიერდნენ ჯგუფები, რომლებიც შიდა დამოუკიდებლობისთვის მთავარ საფრთხეს და გამოწვევას წარმოადგენენ.

მიუხედავად ამისა, სწორედ სასამართლოს რეფორმებით ერთგვარი იმედგაცრუება და შემდგომი ნაბიჯების ბუნდოვანება შეიძლება გახდეს რეალურ და გარდამტეხ ცვლილებებზე მსჯელობის დაწყების საფუძველი. ამას კი, პირველ რიგში, მართლმსაჯულების რეფორმასთან დაკავშირებით დღეს არსებული დომინანტური ხედვის კრიტიკული შეფასება სჭირდება. ამ დრომდე ეს ხედვა ინსტიტუციური რეფორმების გზით სასამართლო სისტემის მოდერნიზაციისა და გარდაქმნის იმიტაციას უფრო ქმნიდა, ვიდრე ცვლილებების რეალურ და ხელშესახებ საფუძვლებს. იმედია, წარმოდგენილი კვლევა ხელს შეუწყობს ამ პერსპექტივის გაძლიერებას და დაენმარება დაინტერესებულ ჯგუფებს ახალი მოსაზრებების ფორმირებაში.