



კომენტარები ასოცირების შესახებ შეთანხმებისა და ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების 2017 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმის სამუშაო ვერსიაზე

ზოგადი კომენტარები:

მნიშვნელოვანია, რომ 2017 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმის ტექსტზე მუშაობა არსებითად დაეფუძნოს 2016 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშს და დღეს არსებული სამართლებრივი და ინსტიტუციური ვითარების ობიექტურ შეფასებას. ეროვნული სამოქმედო გეგმის წარმოდგენილი ტექსტი მნიშვნელოვან დებულებებს შეიცავს, თუმცა მათი ნაწილი სწორედ წინა წლის სამოქმედო გეგმიდან გადმოსული აქტივობებია. ამდენად, მნიშვნელოვანია იმის შეფასება რა გახდა ამ აქტივობების შეუსრულებლობის მიზეზი. ეს ხელს შეუწყობს აქტივობების სწორ და რეალისტურ გაწერას ახალ სამოქმედო გეგმაში.

ამასთან, ვფიქრობთ, რომ სამოქმედო გეგმის სტრუქტურა გასამართია, გამომდინარე იქედან, რომ გეგმის პირველი გრაფა (“ასოცირების შესახებ შეთანხმების მუხლი/ასოცირების დღის წესრიგის პუნქტები”) არ შეესაბამება რეალურად ასოცირების შესახებ შეთანხმებისა ან ასოცირების დღის წესრიგის მუხლებს (მაგალითად, ასოცირების დღის წესრიგის 2.1 პუნქტს - პოლიტიკური დიალოგი და რეფორმა). ასოცირების დღის წესრიგი გაცილებით ფართო ჩანაწერებს შეიცავს მართლმსაჯულების რეფორმის მიმართულებებთან დაკავშირებით, რასაც აქვს რესურსი მათ შორის დაიტიოს ისეთი საკითხები როგორცაა:

- მოსამართლეთა შერჩევა-დანაშინის სისტემური რეფორმა;
- იუსტიციის უმაღლესი სკოლის როლისა და ფუნქციების გადახედვა;
- სასამართლოს მენეჯმენტის რეფორმა, მათ შორის, სასამართლო თავმჯდომარეების არჩევის წესი და მათი უფლებამოსილებები;
- მოსამართლეთა არასათანადო კომუნიკაციის წესების დახვეწა;
- მოსამართლეთა სპეციალიზაციის და საქმეთა განაწილების საკითხები;

ეს საკითხები 2017 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმის ტექსტში ვფიქრობთ, რომ არასაკმარისად არის წარმოდგენილი. რაც შეეხება

კოალიციის წევრები:
 კონსტიტუციის 42-ე მუხლი
 მრავალეროვანი საქართველო
 საქართველოს მცირე და
 საშუალო საწარმოთა
 ასოციაცია
 სამოქალაქო ინტეგრაციის
 ფონდი
 საქართველოს ადვოკატები
 დამოუკიდებელი
 პროფესიისათვის
 ბიზნესისა და ეკონომიკის
 ცენტრი
 ლიბერალი
 კონსტიტუციური უფლებების
 დაცვის ცენტრი
 სამართლიანი არჩევნებისა და
 დემოკრატიის საერთაშორისო
 საზოგადოება
 კავშირი "21-ე საუკუნე"
 საქართველოს ახალგაზრდა
 იურისტთა ასოციაცია
 ადამიანის უფლებათა ცენტრი
 საერთაშორისო
 გამჭვირვალობა საქართველო
 დემოკრატი მესხთა კავშირი
 თავისუფლების ინსტიტუტი
 სამოქალაქო განვითარების
 სააგენტო
 საქართველოს გაეროს
 ასოციაცია
 ევროპის იურისტ სტუდენტთა
 ასოციაცია
 სამოქალაქო საზოგადოების
 ინსტიტუტი
 ფონდი ღია საზოგადოება
 საქართველო
 დემოკრატიის ინსტიტუტი
 ამერიკის სავაჭრო პალატა
 ევროპის ფონდი
 ინფორმაციის თავისუფლების
 განვითარების ინსტიტუტი
 ადამიანის უფლებათა
 პრიორიტეტი
 თბილისის მედია კლუბი
 ადამიანის უფლებების
 სწავლებისა და
 მონიტორინგის ცენტრი
 იურიდიული განათლების
 ხელშეწყობის ფონდი
 სამოქალაქო ჩართულობის
 ინსტიტუტი
 საქართველოს იურიდიული
 ფორუმის ასოციაცია
 საქართველოს ახალგაზრდა
 ეკონომისტთა ასოციაცია
 საქართველოს ევროპული
 არჩევანი
 ლიბერალური აკადემია
 თბილისი
 პარტნიორობა ადამიანის
 უფლებებისათვის
 ადამიანის უფლებათა ქსელი
 საქართველოს
 დემოკრატიული ინიციატივა
 კავშირი „საფარი“

სამოქმედო გეგმაში გაწერილ საკითხებს, მათი შეფასება ქვემოთ დეტალურად იქნება წარმოდგენილი მიმართულებების მიხედვით.

ასევე, იმის გათვალისწინებით, რომ სამოქმედო გეგმის რამდენიმე პუნქტი ითვალისწინებს ცვლილებების განხორციელებას საკანონმდებლო დონეზე, უმჯობესი იქნება დაიგეგმოს საკანონმდებლო ცვლილებებზე მუშაობის ერთიანი და კოორდინირებული პროცესი, რომელიც გაითვალისწინებს “მესამე ტალღით” მიღებულ შედეგებს და ასევე იმ გამოწვევებს, რაც რჩება საკანონმდებლო და ინსტიტუციურ დონეზე. ასეთი ფართომასშტაბიანი საკანონმდებლო პაკეტის მომზადების შემთხვევაში, მნიშვნელოვანი იქნება კანონპროექტების საერთაშორისო ექსპერტიზა, როგორც ეს “მესამე ტალღის” კანონპროექტების შემთხვევაში მოხდა.

მიმართულება 1:

უმჯობესია ცალკე აქტივობად გამოიყოს მართლმსაჯულების სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შესრულება და განსხვავებული ინდიკატორით შეფასდეს. სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის მომზადება და მასზე პოზიტიური დასკვნების მიღება ვერ იქნება თავის მხრივ გეგმის შესრულების ინდიკატორი.

ამ შემთხვევაში ინდიკატორი შეიძლება იყოს გეგმის შესრულების შესახებ ანგარიშის დამტკიცება, ან ჩრდილოვანი ანგარიშების მიღება ან მულტისექტორული ჯგუფის შექმნა, რომელიც სამოქმედო გეგმის შესრულებას შეაფასებს. შესაბამისად განსხვავებული იქნება ამ აქტივობის განხორციელების ვადებიც. გეგმის შესრულება ვერ ამოიწურება ორი კვარტალით, ამიტომ აუცილებელია რომ შესრულება ცალკე გამოიყოს და შესაბამისად დამოუკიდებელი ინდიკატორებით შეფასდეს.

რაც შეეხება თავად სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმის შემუშავებას, ინდიკატორში მიზანშეწონილი იქნება აქცენტი გაკეთდეს აღნიშნული პოლიტიკის დოკუმენტების შექმნის დემოკრატიულ, ინკლუზიურ და კონსენსუსზე დაფუძნებულ პროცესზე.

მიმართულება 2:

მნიშვნელოვანია, რომ ამ მიმართულების ქვეშ მოხვდა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმების მიღება, თუმცა საჭიროა რომ როგორც აქტივობა ასევე ინდიკატორი უფრო ნათელ წარმოდგენას ქმნიდეს აღებული ვალდებულების

შესახებ. ამდენად, მიზანშეწონილია აქტივობა გაიწეროს უფრო ფართოდ და მან მოიცვას “საერთო სასამართლოების შესახებ” კანონში ცვლილებების განხორციელება, რომლის მიზანიც იქნება გაიწეროს: საბჭოს დღის წესრიგის შედგენის და მასში საკითხების ჩასმის/დამატების საკითხები, საკითხის განხილვის და გადაწყვეტის პროცედურები, აცილებისა და თვითაცილების საკითხები, მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთების და გასაჩივრების საკითხები. რაც შეეხება საკითხებს, არ მიგვაჩნია მიზანშეწონილად, რომ დასაბუთების და გასაჩივრების მექანიზმები მხოლოდ მოსამართლეთა დანიშვნის საკითხთან მიმართებით არსებობდეს.

რაც შეეხება ინდიკატორს, უმჯობესია ინდიკატორი იყოს უფრო მეტად ხარისხობრივი და მიუთითებდეს, რომ აქტივობა შესრულებულად ჩაითვლება იმ შემთხვევაში, თუკი პარლამენტი მიიღებს კანონში ცვლილებებს, რაც შექმნის საბჭოს გადაწყვეტილების დასაბუთების და გასაჩივრების ეფექტიან მექანიზმებს.

აქვე, 2.4 აქტივობის ინდიკატორი არ ზომავს აქტივობის განხორციელებას, ვინაიდან რაოდენობის საკმარისად შეფასება უნდა მოხდეს რაოდენობის საჭიროებასთან მიმართებაში. თუკი საჭიროება არ დაზუსტდება, ნებისმიერი მოცულობის სამუშაო ჩაითვლება შესრულებად, რაც არ ჯდება ლოგიკური ჩარჩოს პრინციპებში.

მიმართულება 3:

უვადოდ გამწესების პროცედურების დახვეწისთვის მნიშვნელოვანია სრულფასოვნად და ობიექტურად იყოს შეფასებული ის გამოცდილება, რაც სასამართლო სისტემამ პირველი უვადო გამწესებისას მიიღო 2016 წელს. ამისთვის, უმჯობესი იქნება ერთ-ერთ აქტივობად გაიწეროს განვლილი ეტაპების შეფასების მიზნით მრავალმხრივი ფორმატის შექმნა, რომლის ფარგლებშიც მომზადდება ძირითადი ხარვეზების და გამოწვევების აღწერის დოკუმენტი. ჩვენი აზრით კარგი იქნება ამ საკითხზე გარე-დამოუკიდებელი კვლევის ჩატარება, რომელიც პროცესის ეფექტიანობის და ხარვეზების დოკუმენტირებას მოახდენს. ამ პროცესში მნიშვნელოვანია მოსამართლეების და დამკვირვებელი ორგანიზაციების მონაწილეობა. ამასთან, იდენტიფიცირებული ხარვეზების საპასუხოდ მომზადებული ცვლილებების ინდიკატორი არ უნდა იყოს მხოლოდ საბჭოს მხრიდან პოზიტიური შეფასება.

რაც შეეხება ამ მიმართულების ქვეშ მოქცეულ კიდევ ერთ აქტივობას - უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების უვადო

გამწესების საკითხს - ვფიქრობთ, რომ უვადო დანიშვნის მექანიზმის გაფართოვება და ამ მნიშვნელობის ინსტიტუციური რეფორმები მართლმსაჯულების სფეროში უფრო ფართო დისკუსიის და კონსენსუსის საგანი უნდა იყოს. ამდენად, ამ ეტაპზე აღნიშნული აქტივობის ვალდებულებად გაწერა მიზანშეწონილად არ მიგვაჩნია.

რაც შეეხება მოსამართლეთა იმუნიტეტის საკითხს, მიგვაჩნია, რომ ეს თემა არ არის ამ მიმართულების ნაწილი და უნდა გადავიდეს ანგარიშვალდებულების/პასუხისმგებლობის თავში. საერთაშორისო რეკომენდაციების გათვალისწინებით მნიშვნელოვანია გაიხსნას დისკუსია იმუნიტეტის მოცულობასთან დაკავშირებით (როგორც ეს წარმოდგენილ დოკუმენტშია გათვალისწინებული), თუმცა არანაკლებ მნიშვნელოვანია თავად იმუნიტეტის მოხსნის პროცედურის რეფორმირება, რაც ასევე ნათლად უნდა გამოჩნდეს სამოქმედო გეგმის ტექსტში.

3.4 აქტივობის ინდიკატორი რეალურად არ ზომავს აქტივობის განხორციელებას, ვინაიდან მხოლოდ ტრენინგში მონაწილეობა არ არის იმის გარანტი რომ კვალიფიკაცია გაიზრდება. გაზრდილი კვალიფიკაციის შეფასების ინდიკატორი უნდა იყოს კვალიფიკაციის გაზომვის ინდიკატორი ან გაზრდილი კვალიფიკაციით მიღწეული შედეგის ამსახველი ინდიკატორი.

ანალოგიურად, 3.5 აქტივობის ინდიკატორი (ვიზიტების რაოდენობა) არ ზომავს განხორციელებულ აქტივობას, ვინაიდან ვიზიტების რაოდენობა არ არის ანალიზის ან ანალიზის დოკუმენტის ამსახველი შედეგი. ასევე დაზუსტებას საჭიროებს თავად აქტივობის ფორმულირებაც. რაიმეს ანალიზი შეიძლება იყოს პროცესი ან მიღწევის სტრატეგია და ავტომატურად შედეგის მიღწევას არ გულისხმობს. შედეგი იქნებოდა ამ ანალიზის დოკუმენტის შედეგად მიღებული პროდუქტი (რაიმეს გაუმჯობესება, დანერგვა ა.შ)

მიმართულება 4:

მოსამართლეთა დანიშვნისა და კარიერული წინსვლის საკითხები უფრო ფართოდ და დეტალურად უნდა იყოს წარმოდგენილი სამოქმედო გეგმის ტექსტში. მნიშვნელოვანია ნათლად გამოჩნდეს, რომ მოსამართლეთა პირველადი დანიშვნის სისტემის სრულყოფა კვლავ რჩება სასამართლო სისტემისთვის აღიარებულ გამოწვევად. ასევე უფრო მეტი დეტალიზებაა საჭირო რა ცვლილებებზე ფიქრობს სასამართლო სისტემა მოსამართლეთა დაწინაურების, უკონკურსოდ გადაყვანის, მივლინების საკითხებთან

დაკავშირებით. ნებისმიერ შემთხვევაში, მიგვაჩნია, რომ ამ თემების მოწესრიგება პირველ რიგში საკანონმდებლო დონეზეა საჭირო. ამდენად, არ მიგვაჩნია მიზანშეწონილად სამოქმედო გეგმის ტექსტში აქცენტი გაკეთდეს საკითხის საბჭოს კანონქვემდებარე აქტებით მოწესრიგებაზე (თუმცა, დამატებით ამის საჭიროებაც არ არის გამორიცხული).

ასევე მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია მოსამართლეთა დაწინაურების მექანიზმების და რეგულაციების შემუშავებაში გათვალისწინებული იყოს ამ მექანიზმების გენდერულად მგრძობიარე ხასიათი, რომელიც ქალ მოსამართლეებს დაწინაურების და გადაწყვეტილების მიმღებთა პოზიციებზე დანიშვნის თანასწორ შესაძლებლობას უზრუნველყოფს.

რაც შეეხება პერიოდული შეფასების სისტემის რეფორმირებას, როგორც ცნობილია ამჟამად სისტემაში არსებობს შეფასების მოდელი, რომლის მიმართაც არაერთი კრიტიკაა გაჟღერებული, მათ შორის, საერთაშორისო ექსპერტების მხრიდან. უმჯობესი იქნება სამოქმედო გეგმაში მინიშნება გაკეთდეს იმაზე, რომ შეფასების სისტემის დახვეწა სწორედ ამ დრომდე გამოთქმულ დასაბუთებულ შენიშვნებს და მოსაზრებებს დაეფუძნება. ასევე, პრინციპულად მნიშვნელოვანია, რომ შეფასების სისტემა მოწესრიგდეს საკანონმდებლო დონეზე, რაზეც მინიშნება გაკეთებული სამოქმედო გეგმაში არ არის. გარდა ამისა, უმჯობესი იქნება თუკი სარეფორმო წინადადებები ასევე მიეწოდებათ საერთაშორისო ექსპერტებს შეფასებისთვის და მათი მოსაზრებები ასევე გახდება ინდიკატორის ნაწილი.

გაუგებარია ამ მიმართულების ქვეშ გაწერილი ერთ-ერთი აქტივობის - სისხლის პროცესში მოსამართლეთა როლის გაზრდის - რეალური შინაარსი, მოცულობა ან შემხებლობა დასმულ ამოცანასთან. მიგვაჩნია, რომ პირველ რიგში ეს თემა დამატებით კვლევას და თეორიულ დამუშავებას საჭიროებს და ამ ეტაპზე მისი ვალდებულების ფორმით ამ ფორმატში გაწერის მიზანშეწონილობას ვერ ვხედავთ და ვფიქრობთ, რომ ამოსაღებია სამოქმედო გეგმიდან.

პასუხისმგებლობის სისტემასთან დაკავშირებულ საკითხებზე უნდა აღინიშნოს, რომ უმჯობესია აქტივობები მეტი სიციხადით გაიწეროს, მათ შორის, გამოჩნდეს, რომ გადაიდგმება ნაბიჯები დისციპლინური სამართალწარმოების მეტი საჯაროობის მისაღწევად იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ეტაპზე, გადაიხედება დისციპლინური გადაცდომის საფუძვლები იმგვარად, რომ ცალკე აღებული ნორმის განმარტება არ გახდეს მოსამართლეთა დასჯის

საფუძველი და სხვა. რაც შეეხება ინდიკატორებს, ამ ნაწილშიც ვფიქრობთ მნიშვნელოვანი იქნება საერთაშორისო ექსპერტიზის უზრუნველყოფა (მაგალითად, მომზადებული ცვლილებების წარდგენა ვენეციის კომისიისთვის). რაც შეეხება ვადებს, სამოქმედო გეგმიდან ნათლად არ ჩანს 2017 წელი მოაზრებულია თუ არა ამ ცვლილებების მიღების წლად, თუ მხოლოდ ცვლილებებზე მუშაობაა შემოთავაზებული.

დამატებით უნდა ითქვას, რომ ეთიკის კოდექსზე კომენტარების მომზადების პროცესში უმჯობესია მონაწილეობა მიიღონ სადისციპლინო კოლეგიამ და სადისციპლინო პალატამ, რომლებიც რეალურად ახდენენ დისციპლინური გადაცდომების საბოლოოდ განსაზღვრას. თუმცა, საერთო ჯამში, მიგვაჩნია, რომ გაიდლაინების მომზადების პროცესში წამყვანი როლი მოსამართლეთა კონფერენციას უნდა ქონდეს.

რაც შეეხება ამ ამოცანის ქვეშ გაწერილ კიდევ ერთ აქტივობას - ხარისხის სტანდარტის განმსაზღვრელი დოკუმენტის დანერგვას - ამ ეტაპზე ჩვენთვის უცნობია რას გულისხმობს უფრო კონკრეტულად ეს აქტივობა და როგორია მისი შემხებლობა მოსამართლის დამოუკიდებლობის პრინციპებთან. ამდენად, ვფიქრობთ, საჭიროა მეტი კონკრეტულობა ამ ნაწილში.

მიმართულება 5:

ამ ნაწილში ასევე მნიშვნელოვანია ყურადღება გამახვილდეს უზენაეს სასამართლოსა და პირველი და მეორე ინსტანციის სასამართლოების მოსამართლეების არსებული საპენსიო სისტემის უთანასწორობაზე და მისი გამოსწორების გზებზე.

მიმართულება 6:

ვფიქრობთ, რომ ამ მიმართულების აქტივობებზე განსაზღვრული საკითხების დიდი ნაწილი არ არის კავშირში სასამართლოს სისტემის გამჭვირვალობის გაზრდასთან. ნაცვლად ამისა, უმჯობესია სამოქმედო გეგმაში აქცენტი გაკეთდეს საზოგადოებასთან სასამართლოების კომუნიკაციის ერთიანი სტანდარტის შემუშავებაზე, ასევე საბჭოსა და საზოგადოების ურთიერთობის ფორმების დახვეწაზე, სასამართლოებში სტატისტიკის ხარისხიან დამუშავებასა და გამოქვეყნებაზე, გადაწყვეტილებების ხელმისაწვდომობის გაზრდასა და სხვა საკითხებზე, რაც მწვავედ დგას საზოგადოებისა და სასამართლოს ურთიერთობაში.

რაც შეეხება ამ ნაწილში ჩამოთვლილ აქტივობებს, მოსამართლეთა საკვალიფიკაციო გამოცდის რეფორმირება მნიშვნელოვანი საკითხია, რაც ასევე აჩვენა ბოლო პერიოდში საგამოცდო ტესტების შესაძლო გაჟონვასთან დაკავშირებულმა საკითხმაც. თუმცა, ვფიქრობთ, რომ საგამოცდო სისტემის დახვეწა სისტემურად მოსამართლეთა შერჩევა-დანიშვნის ერთიანი პროცესის ნაწილად უნდა იყოს აღქმული და სწორედ ამ ერთიანი სისტემის რეფორმის ფარგლებში ერთ-ერთ აქტივობას უნდა წარმოადგენდეს.