



**„ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის (EMC)“
მოსაზრებები სასამართლო სისტემის რეფორმის სტრატეგიული მიმართულებებისა
და 2016-2020 წლების სასამართლო სისტემის სამოქმედო გეგმის პროექტთან
დაკავშირებით**

„ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრმა (EMC)“ 2016 წლის მარტში სასამართლო სისტემის რეფორმის სტრატეგიული მიმართულებებისა და 2016-2020 წლების სამოქმედო გეგმის პროექტთან დაკავშირებით წარადგინა საკუთარი მოსაზრებები, რომელიც ითვალისწინებდა ზოგად შენიშვნებსა და კონკრეტული ხასიათის რეკომენდაციებს. EMC-ის რეკომენდაციების საფუძველზე, სამოქმედო გეგმის განახლებულ ვერსიაში აისახა რიგი საკითხები, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს, თუმცა, მიზანშეწონილად მივიჩნევთ, კიდევ ერთხელ წარმოვადგინოთ მოსაზრებები იმ საკითხებთან დაკავშირებით, რაც დამატებით გაუმჯობესებას საჭიროებს.

სასამართლო სისტემის რეფორმის სტრატეგიული მიმართულებები და 2016-2020 წლების სასამართლო სისტემის სამოქმედო გეგმა წარმოადგენს მნიშვნელოვან დოკუმენტებს, რომელმაც უნდა განსაზღვროს სასამართლო სისტემის გარდაქმნის პროცესში შემდგომი რეფორმების განხორციელების მიმართულებები და სასამართლოს დამოუკიდებლობის, მიუკერძოებლობისა და ეფექტიანობის განმტკიცების მიზნით შესასრულებელი ძირითადი აქტივობები. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია დოკუმენტები მოიცავდეს ყველა არსებით, სისტემურ და ინსტიტუციურ საკითხს და მიზნად ისახავდეს სასამართლო სისტემაში არსებული იმ ხარვეზების აღმოფხვრას, რაც უარყოფითად აისახება სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობაზე, ასევე საზოგადოების მხრიდან მის მიმართ ნდობის ხარისხზე. სამოქმედო გეგმის გრძელვადიანი ხასიათიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია იგი მოიცავდეს სასამართლო სისტემის რეფორმის მიმართ ფართო ხედვასა და მოცულობით აქტივობებს, რომელიც რეალურ, ხელშესახებ შედეგებს გამოიწვევს სასამართლო სისტემის გარდაქმნის პროცესში. ამასთან, მიგვაჩნია, რომ ინსტიტუციურ რეფორმებთან ერთად მეტი აქცენტი უნდა გაკეთდეს სასამართლოს შინაარსობრივ გაძლიერებაზე, მართლმსაჯულების ხარისხის, ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული სისტემის შექმნაზე. ასევე, პრიორიტეტულ მიმართულებად გამოსაყოფია ინდივიდუალური მოსამართლის როლის გაძლიერება.

სამოქმედო გეგმის ზოგადი შეფასების კუთხით უნდა აღინიშნოს, რომ ხშირ შემთხვევაში, ცალკეული აქტივობები ზოგადი და ბუნდოვანი ფორმულირებით არის წარმოდგენილი, რაც შეუძლებელს ხდის საანგარიშო პერიოდში აღებული ვალდებულების მოცულობის შეფასების შესაძლებლობას. გარდა ამისა, ხშირად ერთი და იმავე აქტივობის შესრულება გათვალისწინებულია რამდენიმე წლის განმავლობაში და თითოეული წლის ბოლოს კონკრეტულ შედეგზე მითითების არარსებობის პირობებში, შეუძლებელია გაიზომოს განსახორციელებელი ქმედების შესრულების ხარისხი და მოცულობა. მიზანშეწონილია, თითოეული საანგარიშო წლის ბოლოს გათვალისწინებული იყოს ცალკეული მიმართულებით განსახორციელებელი აქტივობების კონკრეტული შედეგი, ასევე, აქტივობის შესრულებაზე პასუხისმგებელი ძირითადი უწყება, რაც შესაძლებელს გახდის სამოქმედო გეგმის შესრულებისა და მიღწეული შედეგების რეალურ შეფასებას. ზოგადად, სასამართლო რეფორმის სპეციფიკის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია, რომ ნათლად იყოს ერთმანეთისგან გამიჯნული ძირითადი აქტორების - იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს, იუსტიციის უმაღლესი სკოლის, იუსტიციის სამინისტროს, უზენაესი სასამართლოს როლები და პასუხისმგებლობები რეფორმის პროცესში.

გარდა ამისა, უმჯობესია წარმოდგენილ სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმაში სრულყოფილად იყოს გათვალისწინებული გარკვეული პრიორიტეტული და აქტუალური საკითხები, რომელთა გაუმჯობესება არსებითად მნიშვნელოვანია სასამართლო რეფორმის პროცესში, კერძოდ:

1. მოსამართლეთა შერჩევის, შეფასების, დაწინაურების/გადანიშნვის რეფორმა

სტრატეგიითა და სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული იყო მოსამართლეთა შერჩევის კრიტერიუმების დანერგვა, მოსამართლეთა საქმიანობის პერიოდული შეფასების სისტემის დახვეწა და მოსამართლეთა დაწინაურების კრიტერიუმების შემუშავება და დანერგვა, რაც მოიცავდა მხოლოდ სასამართლო რეფორმის მესამე ტალღის ფარგლებში შემოთავაზებულ საკანონმდებლო ცვლილებებს. ამ მიმართულებით რეფორმის გაგრძელების თაობაზე EMC-ის რეკომენდაციის გათვალისწინებით, სამოქმედო გეგმის 2017-2018 წლების აქტივობად განისაზღვრა მოსამართლეთა შერჩევის კრიტერიუმების შემდგომი გაუმჯობესება, მოსამართლეთა დაწინაურებისა და შეფასების სისტემის დახვეწა, მოსამართლეთა გადაყვანის წესის დეტალური მოწესრიგება, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს. თუმცა, მიზანშეწონილია, სამოქმედო გეგმაში პირდაპირ ჩაიწეროს მოსამართლეთა შერჩევა-დანიშნვის რეფორმა აღნიშნული პროცესის ობიექტურობის, მიუკერძოებლობისა და გამკვირვებლობის უზრუნველსაყოფად (მათ შორის, დასაბუთების ხარისხის გაზრდა); აგრეთვე, დაწინაურებისა და მოსამართლის კონკურსის გარეშე სხვა სასამართლოში გადაყვანის კრიტერიუმებისა და პროცედურის საკანონმდებლო დონეზე სრულყოფილი რეგულირება.

2. იუსტიციის უმაღლესი სკოლის ინსტიტუციური რეფორმა

სამოქმედო გეგმაში არ იქნა გათვალისწინებული EMC-ს რეკომენდაციები იუსტიციის უმაღლესი სკოლის ინსტიტუციურ რეფორმასთან დაკავშირებით, კერძოდ: წარმოდგენილი სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებს იუსტიციის უმაღლესი სკოლის რეფორმას, თუმცა, ძირითადად ორიენტირებულია მსმენელების პროფესიულ მომზადებასა და გადამზადებაზე, საკვალიფიკაციო გამოცდების მეთოდის დახვეწაზე, ბიუჯეტისა და კურიკულუმის საჯაროობაზე. სამწუხაროდ, აღნიშნული დოკუმენტები არ საუბრობს იუსტიციის უმაღლესი სკოლის ინსტიტუციურ რეფორმაზე, რაც არსებითად მნიშვნელოვანია სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობისა და

მიუკერძოებლობის, პირის მოსამართლედ გამწესების სამართლიანი პროცესის უზრუნველსაყოფად. სასაწავლო პროცესის გაუმჯობესების გარდა, აუცილებელია, სამოქმედო გეგმაში გაჩნდეს მითითება იუსტიციის უმაღლესი სკოლის, როგორც მართლმსაჯულების სისტემაში არსებული ერთ-ერთ მნიშვნელოვანი რგოლის, საფუძვლიან რეფორმაზე, რომელიც მათ შორის მოიცავს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოსა და იუსტიციის უმაღლესი სკოლის კომპეტენციების სამართლიან და ობიექტურ გამოიჯვანას და იუსტიციის მსმენელთა კონკურსის შედეგების გასაჩივრების ეფექტურ მექანიზმს. მოსამართლეთა შერჩევა-დანიშვნის სისტემის საფუძვლიანი რეფორმისთვის, მათ შორის, მნიშვნელოვანია, რომ იუსტიციის უმაღლესი სკოლის მსმენელების მიღება განახორციელოს თავად სკოლამ ღია და გამჭვირვალე პროცედურის მეშვეობით.

სამოქმედო გეგმაში 2018-2020 წლების აქტივობად გათვალისწინებულია იუსტიციის უმაღლესი სკოლის სრულფასოვან სასაწავლო დაწესებულებად ჩამოყალიბება, თუმცა, აღნიშნული ჩანაწერი საკმაოდ ბუნდოვანია და არ იძლევა სკოლის რეფორმის მიმართულებით კონკრეტული ხედვის განსაზღვრის შესაძლებლობას, ასევე შეუძლებელია შეფასდეს, პასუხობს თუ არა ეს აქტივობა ყველა იმ გამოწვევას, რაც იუსტიციის უმაღლესი სკოლასთან დაკავშირებით დღეს არსებობს.

დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ გათვალისწინებულ იქნა EMC-ის რეკომენდაცია და იუსტიციის მსმენელების პროფესიული მომზადების, მოქმედი მოსამართლეების გადამზადებისა და კურიკულუმებისა და საკვალიფიკაციო გამოცდის სრულყოფის ნაწილში დაემატა დისკრიმინაციული ნიშნით მოტივირებული დანაშაულების განხილვის სპეციფიკების განსაზღვრა, კონცეფციების შემუშავება და მოსამართლეთა გადამზადება ამ მიმართულებით, ასევე, სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების განხილვის სპეციფიკები.

3. სასამართლოში საქმეთა შემთხვევითი განაწილების დროულად ამოქმედება

სასამართლოში საქმეთა შემთხვევითობის პრინციპზე დაფუძნებული ელექტრონული განაწილების სისტემის დანერგვა მნიშვნელოვან წინგადადგმულ ნაბიჯს წარმოადგენს სასამართლოს დამოუკიდებლობისა და ინდივიდუალური მოსამართლის მიუკერძოებლობის განმტკიცების კუთხით. სასამართლოში საქმეთა განაწილება დაკავშირებულია მართლმსაჯულების განხორციელების ისეთ მნიშვნელოვან ასპექტებთან, როგორც არის სასამართლოს დამოუკიდებლობა და მიუკერძოებლობა, ორგანიზაციული მოქნილობა და ეფექტურობა. სამოქმედო გეგმის ძველი ვერსიის თანახმად, ელექტრონული პროგრამის სრულყოფილად დანერგვა გათვალისწინებული იყო 2020 წელს, მანამდე კი ხორციელდებოდა პროგრამის ხარვეზების დახვეწა, რაც EMC-ის აზრით, აღნიშნული მიზნის მისაღწევად არაგონივრულად ხანგრძლივ ვადას წარმოადგენდა. აღნიშნულის პასუხად, სამოქმედო გეგმაში 2020 წლის აქტივობად ნაცვლად „ელექტრონული პროგრამის სრულყოფილად დანერგვისა“ განისაზღვრა „ელექტრონული პროგრამის დახვეწა“, რაც არსებითად ვერ აუმჯობესებს მდგომარეობას, რადგან პროგრამის დახვეწა ხორციელდება 4 წლის განმავლობაში და გაუგებარია, თითოეული საანგარიშო წლის ბოლოს რამდენად/რა ხარისხით იქნება აღნიშნული პროგრამა თითოეულ სასამართლოში დანერგილი.

საქმეთა შემთხვევითი და თანაბარი განაწილება იქნება მოსამართლეთა შიდა დამოუკიდებლობის გარანტი და მნიშვნელოვნად აამაღლებს სასამართლო სისტემისადმი საზოგადოების ნდობას.

აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, საქმეთა შემთხვევითი განაწილების პრინციპის პრაქტიკაში დანერგვა განხორციელდეს რაც შეიძლება სწრაფად და ყოველგვარი უსაფუძვლო დაყოვნების გარეშე.

საქმეთა შემთხვევითობის პრინციპზე დაფუძნებული ელექტრონული განაწილების სისტემის დანერგვის მიმართულება მოიცავს მენეჯმენტის დეპარტამენტის შექმნასა და მის გაძლიერებას. როგორც EMC-ის პირველად შენიშვნებშიც იყო აღნიშნული, სასამართლო რეფორმის მესამე ტალღის ფარგლებში შემუშავებული კანონპროექტის თანახმად, მენეჯმენტის დეპარტამენტს ელექტრონული პროგრამის ფუნქციონირების ზედამხედველობის გარდა, არაერთი ბუნდოვანი და ფართო ფუნქცია ექნება, რამაც შეიძლება საფრთხე შეუქმნას ცალკეული სასამართლოების ავტონომიას. EMC-ის რეკომენდაცია იყო, რომ განსახორციელებელ აქტივობებად მენეჯმენტის დეპარტამენტის აპარატის გაძლიერებისა და ტრენინგების (2017-2020 წლები) ნაცვლად, სამოქმედო გეგმა კონცენტრირებული ყოფილიყო მენეჯმენტის დეპარტამენტის უფლებამოსილების დაკონკრეტებაზე, მისი და საბჭოს, მენეჯერისა და სასამართლოს თავმჯდომარის ფუნქციების დუბლირების თავიდან აცილებასა და მენეჯმენტის დეპარტამენტის მიერ თავისი უფლებამოსილების განხორციელებისას სასამართლოს ავტონომიისა და ინდივიდუალური მოსამართლის დამოუკიდებლობის გარანტიების განმტკიცებაზე. აღნიშნულის პასუხად, სამოქმედო გეგმაში 2017-2020 წლების აქტივობად განისაზღვრა „მენეჯმენტის დეპარტამენტის უფლებამოსილების დახვეწა“, რაც სრულყოფილად არ ასახავს ამ მხრივ განსახორციელებელ ღონისძიებებს და შემდგომ დაზუსტებას საჭიროებს.

4. მოსამართლეთა სპეციალიზაციის საკითხის რეფორმა

სამოქმედო გეგმაში გათვალისწინებულ იქნა EMC-ის რეკომენდაცია მოსამართლეთა სპეციალიზაციის საკითხის რეფორმასთან დაკავშირებით და აღნიშნული საკითხი განისაზღვრა 2016-2020 წლების აქტივობად. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ამგვარი ზოგადი ჩანაწერიდან არ იკითხება, რა კონკრეტული ნაბიჯები იგეგმება ამ მიმართულებით. შესაბამისად, მიზანშეწონილია აღნიშნული საკითხის დაზუსტება.

5. სასამართლო გადაწყვეტილებების გამჭვირვალობის გაზრდა

სასამართლო გადაწყვეტილებების გამჭვირვალობასთან დაკავშირებით EMC-ის რეკომენდაციები გათვალისწინებული არ იქნა. მართლმსაჯულების ღიაობისა და გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად არსებითად მნიშვნელოვანია სასამართლო გადაწყვეტილებების ხელმისაწვდომობის გარანტიების არსებობა. სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის მიხედვით, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს რეფორმის ფარგლებში გათვალისწინებულია ნორმატიულ აქტებში ცვლილებების ინიცირება სასამართლო გადაწყვეტილებების გამოქვეყნებისას პერსონალური მონაცემების დამუშავების თაობაზე. მნიშვნელოვანია, სასამართლო გადაწყვეტილებების გამჭვირვალობა განისაზღვროს სასამართლო სისტემის რეფორმის დამოუკიდებელ მიმართულებად, ითვალისწინებდეს საკანონმდებლო გარანტიებს და აღნიშნული საკითხი არ მოიაზრებოდეს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს რეფორმის ფარგლებში.

6. მოსამართლეთა ოპტიმალური რაოდენობის განსაზღვრის საკითხი

სასამართლო ორგანოების განცხადებით, სისტემაში ერთ-ერთ მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს სასამართლოებში მოსამართლეთა მცირე რაოდენობა, რაც იწვევს ცალკეული

მოსამართლის მიერ დიდი რაოდენობით საქმის განხილვას, რამაც შესაძლოა გავლენა მოახდინოს მართლმსაჯულების განხორციელების ხარისხსა და ეფექტურობაზე. მოსამართლეთა მცირერიცხოვნობა ასევე უკავშირდება საქმის განხილვის დროს სპეციალიზაციის დარღვევას.

წარმოდგენილ სამოქმედო გეგმაში 2016-2020 წლის ერთ-ერთ აქტივობად განისაზღვრა მოსამართლეთა რაოდენობის გაზრდა, თუმცა, აღნიშნული ჩანაწერი საკმაოდ ზოგადია და ამ მიმართულებით კონკრეტულად გასატარებელი ღონისძიებების განსაზღვრის შესაძლებლობას არ იძლევა. კერძოდ, სამოქმედო გეგმიდან არ ჩანს, როგორ აპირებს აღნიშნულ აქტივობაზე პასუხისმგებელი უწყება მოსამართლეთა ოპტიმალური რაოდენობის განსაზღვრას, მოხდება თუ არა აღნიშნული პრობლემის მოგვარება ეტაპობრივად რეგიონების მიხედვით (დადებითი პასუხის შემთხვევაში, უნდა განიმარტოს რომელ წელს რა კონკრეტული შედეგის მიღწევა იგეგმება ამ მიმართულებით).

შესაბამისად, მნიშვნელოვანია შეფასდეს, ერთი მხრივ, რა რეალური მიზეზები გააჩნია დღეს სასამართლოს გადატვირთულობას და რა გზებით არის შესაძლებელი ამ საკითხის მოგვარება და მიზანშეწონილია, სამოქმედო გეგმაში გაიწეროს ის კონკრეტული ნაბიჯები, რაც ამ მიმართულებით იგეგმება.

7. დისციპლინური პასუხისმგებლობის სისტემის რეფორმა

სამოქმედო გეგმაში გათვალისწინებულ იქნა EMC-ის რეკომენდაცია და 2016 წლის აქტივობად განისაზღვრა დისციპლინური სამართალწარმოების დახვეწა გამჭვირვალობის, უფლებათა დაცვისა და გარანტიების უზრუნველყოფის თვალსაზრისით. თუმცა, გაუგებარია, ეს აქტივობა მხოლოდ მესამე ტალღის ფარგლებში განხორციელებულ საკანონმდებლო ცვლილებებს გულისხმობს, თუ დამატებითი მუშაობა იგეგმება ამ მიმართულებით. ასევე, მნიშვნელოვანია სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული იყოს კანონისა და ეთიკის კოდექსის ურთიერთმიმართების სრულყოფილი რეგულირება.

როგორც EMC-ის პირვანდელ შენიშვნებშიც იყო აღნიშნული, დამატებითი განმარტების არარსებობის პირობებში, ბუნდოვანია, რას გულისხმობს 2017-2020 წლების აქტივობა - დამოუკიდებელი ინსპექტორის აპარატის გაძლიერება და რა კონკრეტული აქტივობების განხორციელებას მოითხოვს იგი. ასევე, სამოქმედო გეგმას დაემატა დამოუკიდებლობის გარანტიების განმტკიცება 2017-2020 წლებში, თუმცა, მიზანშეწონილია, სამოქმედო გეგმაში პირდაპირ ჩაიწეროს, რომ ინსპექტორის დამოუკიდებლობის სამართლებრივი გარანტიების განმტკიცება მათ შორის მოიცავს შერჩევის ობიექტურ და გამჭვირვალე პროცესს და გათავისუფლების მკაფიოდ განსაზღვრულ და განჭვრეტად საფუძვლებს.