

2021 წლის ცვლილებები
საქართველოს ორგანულ კანონში
„საერთო სასამართლოების შესახებ“ –
სახელმწიფო სასამართლოს და
სახელმწიფო პრაქტიკის ზრდაში

კვლევა მომზადებულია ნიდერლანდების საელჩოს მიერ დაფინანსებული პროექტის „Monitoring of the Judiciary“ ფარგლებში. ანგარიშის შინაარსზე პასუხისმგებელია საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია. მასში გამოსატული მოსაზრებები შეიძლება არ ასახავდეს ნიდერლანდების საელჩოს შეხედულებებს



Kingdom of the Netherlands

კვლევის ხელმძღვანელი: ნანუკა ყრუაშვილი

ავტორები: თამარ ხუხია
SETH MYERS

რედაქტორი: ხათუნა ყვირალაშვილი

ტექ. რედაქტორი: ირაკლი სვანიძე

აიწყო და დაკაბადონდა
საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციაში.
ჯ. კახიძის ქ.15 თბილისი 0102 საქართველო
(+995 32) 295 23 53, 293 61 01

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება
კომერციული მიზნით, ასოციაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე

© 2022, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

საქართველოს ორგანულ კანონში „საერთო სასამართლოების შესახებ“ 2021 წლის ცვლილებების მიმოხილვა

2021 წლის 27 დეკემბერს ქართული ოცნების ექვსმა დეპუტატმა პარლამენტში საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანულ კანონში ცვლილებები დაინიშნა, რომლითაც ორგანული კანონის ტექსტში რამდენიმე მნიშვნელოვანი სიახლე იყო გათვალისწინებული.¹ პროექტი პარლამენტმა 2021 წლის 30 დეკემბერს დაჩქარებული წესით, ინიცირებიდან სულ რამდენიმე დღეში, მიიღო.² ოპოზიციონერმა დეპუტატებმა, სამოქალაქო საზოგადოებასთან ერთად, მალევე დაგმეს ეს პროცესი. მათი აზრით, მმართველმა პარტიამ საპარლამენტო სესიის მიწურულს დაჩქარებული წესით კანონპროექტის მიღების საკანონმდებლო მექანიზმი დაუსაბუთებლად გამოიყენა.³ გარდა ამისა, პროცესი ვერ უზრუნველყოფდა საზოგადოების სრულფასოვან ჩართულობას.⁴

სამოქალაქო საზოგადოება და ოპოზიციური პარტიები, ცვლილებების მიღების პროცედურებთან ერთად, მის შინაარსსაც აკრიტიკებდნენ, რადგან იცვლებოდა მოსამართლეთა დანიშვნის, მივლინების, დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების წესი და სხვა საკითხები.⁵ უფრო კონკრეტულად, საკანონმდებლო ცვლილებებით უბრალო უმრავლესობამდე შემცირდა საბჭოს მიერ დისციპლინური წარმოების საქმეებზე გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო კვორუმი, დაემატა დისციპლინური პასუხისმგებლობის ახალი საფუძვლები და გაუქმდა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს („საბჭო“) წევრის ზედოხედ ორჯერ არჩევასთან დაკავშირებული აკრძალვა და ა.შ.⁶ მოცემული

¹ „კოალიცია „საერთო სასამართლოების შესახებ“ ორგანულ კანონში ცვლილებების დაჩქარებული წესით განხილვას ეხმაურება, კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის, 28 დეკემბერი 2021, ხელმისაწვდომია: <http://coalition.ge/>, განახლებულია: 26.09.22.

² “Parliament Adopts Amendments to Organic Law on Common Courts”, Information portal Interpress News, 31.12.2021, ხელმისაწვდომია: <https://www.interpressnews.ge/en/article/>, განახლებულია: 26.09.22; პარლამენტის რეგლამენტი, 117-ე მუხლი.

³ “U.S. Slams Georgia’s Ruling Party For ‘Undermining’ Government Accountability, Judiciary”, Information portal RFE/RL, 4 January 2022, ხელმისაწვდომია: <https://www.rferl.org/>, განახლებულია: 26.09.22.

⁴ „პრეზიდენტისადმი მოწოდება „საერთო სასამართლოების შესახებ“ ორგანულ კანონში მიღებულ საკანონმდებლო ცვლილებაზე ვეტოს დადების თაობაზე“ საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, ოფიციალური ვებ გვერდი, 13 იანვარი 2022, ხელმისაწვდომია: <https://transparency.ge>, განახლებულია 26.09.22.

⁵ იქვე.

⁶ Venice Commission. “On Amendments (of December 2021) to the Organic Law on Common Courts”, 2022, Venice Commission official website, ხელმისაწვდომია: <https://www.venice.coe.int/>, განახლებულია 26.09.22.

ანალიზის მთავარი თემა სწორედ დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების წესში ცვლილებებია, რომლებიც მოიცავს დისციპლინური პასუხისმგებლობის როგორც ფორმალური, ისე დე-ფაქტო საფუძვლების და სახელების შემოღებას მოსამართლეთათვის.

სამოქალაქო საზოგადოებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების შემფოტება, სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობის ნაკლებობასთან დაკავშირებით, 2021 წელს ინიცირებულ ცვლილებებამდეც არსებობდა.⁷ ათწლეულზე მეტია, რაც ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციები და საერთაშორისო აქტორები თანხმდებიან, რომ საქართველოში სამართლის უზენაესობაზე დამყარებული მმართველობა უკვე დიდი ხანია, გამორწვევების წინაშე დგას და ამის მიზეზი მოსამართლეთა გავლენიანი ჯგუფის მმართველობაა. მართლმსაჯულების სისტემის კონტროლის ძირითადი მექანიზმები ამ ჯგუფის ხელშია მოქცეული.⁸

საკანონმდებლო ცვლილებებმა საგრძნობლად გააუარესა საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონის რამდენიმე ასპექტი. მნიშვნელოვან ცვლილებათა შორის ერთ-ერთი პირდაპირ ეხება დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების პროცედურებს, ხოლო მეორე, მართალია, არ არის პირდაპირ მითითებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის ნორმებში, თუმცა პრაქტიკაში შეიძლება გამოიყენებოდეს დაუმორჩილებელ მოსამართლეთა დასასჯელად.

ძირითადი ცვლილებებია:

1. *მოსამართლის სხვა სასამართლოში გადაყვანა თანხმობის გარეშე:* კანონმდებლობა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილებას ანიჭებს, ნებისმიერი მოსამართლე, მისი თანხმობის გარეშე, გააგზავნოს ქვეყნის ნებისმიერ სასამართლოში 4 წლამდე ვადით.⁹ მივლინების შესახებ გადაწყვეტილება საბჭომ შესაძლოა მიიღოს მოსამართლის პოზიციის, სასამართლოს მდებარეობის ან/და პროფესიული წარსულის გათვალისწინებლად.¹⁰ მიუხედავად იმისა, რომ თანხმობის გარეშე მოსამართლეთა მივლინება არ

⁷ “Georgian Civil Society Organization’s Address to the International Community”, 9 september 2019, Grass Reformanda official website, ხელმისაწვდომია: <https://grass.org.ge/>, განახლებულია 26.09.2022.

⁸ “Evolution of Clan-based Governance in Georgian Judiciary since 2007”, Information portal Democracy and Freedom, ხელმისა: <https://dfwatch.net/>, განახლებულია: 26.09.2022.

⁹ როგორც წესი, მოსამართლეთა მივლინება 2 წლის განმავლობაში გრძელდება და შესაძლოა გახანგრძლივდეს დამატებით 2 წლით.

¹⁰ “On Amendments (of December 2021) to the Organic Law on Common Courts”, Venice Commission, პარა. 37.

არის ფორმალურად მითითებული როგორც სახელეი დისციპლინური პასუხისმგებლობისთვის, პოლიტიკური მოტივით ამგვარი მექანიზმების გამოყენების პრაქტიკა ზოგიერთ არადემოკრატიულ სახელმწიფოში გვხვდება.¹¹ შესაბამისად, ორგანულ კანონში მოცემული ჩანაწერი შეიძლება გავიგოთ, როგორც ერთგვარი დასჯის მექანიზმი.¹²

2. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ახალი ბუნდოვანი საფუძვლები: კანონპროექტით სასამართლო დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების ახალი საფუძველი ჩნდება - „სასამართლის მიერ აზრის საჯაროდ გამოთქმა პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპის დარღვევით“. 2021 წლის ცვლილებებით არ არის განმარტებული, თუ რას ნიშნავს „პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპი“, ამავ დროს მოცემული პრინციპი არ არის ცხადად განმარტებული საერთაშორისო და ქართულ სამართალში.¹³

არ არის გასაკვირი, რომ გადაწყვეტილება 2021 წლის ცვლილებების დაჩქარებული წესით მიღებასთან დაკავშირებით, რომელიც აფართოებდა კლანის უფლებამოსილებებს, კრიტიკულად შეფასდა და გაანალიზდა საქართველოს განსაკუთრებული პოლიტიკური ფონის გათვალისწინებით. მაგალითად, კოალიციამ დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისათვის („კოალიცია“), ასევე ვენეციის კომისიამ, გამოაქვეყნა დეტალური მოსაზრებები 2021 წლის ცვლილებებთან დაკავშირებით.¹⁴ პუბლიკაციებში განხილულია, რომელი კონკრეტული და განსაკუთრებული სოციო-პოლიტიკური გარემოებების გამო შეიძლება იყოს დამაზიანებელი 2021 წლის ცვლილებები სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობისთვის და რატომ წარმოადგენს ეს ქვეყნის დემოკრატიული უკუსვლისკენ კიდევ ერთ ნაბიჯს.

¹¹ Venice Commission, “The Rule of Law Checklist, 2016”, პარა. 80, 2016, Venice Commission official website, ხელმისაწვდომია: <https://www.venice.coe.int>, განახლებულია 26.09.2022.

¹² საქართველოს ახლგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, „საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მონიტორინგის ანგარიში“, თებერვალი 2013, ხელმისაწვდომია: <http://ewmi-prolog.org>, განახლებულია: 26.09.22.

¹³ „საქართველოს ორგანულ კანონში „საერთო სასამართლოების შესახებ“ ცვლილებების (2021 წლის დეკემბრის) შეტანის თაობაზე“, მუხლი 75(1), პარა. 8.

¹⁴ „პრეზიდენტისადმი მოწოდება „საერთო სასამართლოების შესახებ“ ორგანულ კანონში მიღებულ საკანონმდებლო ცვლილებაზე ვეტოს დადების თაობაზე“ საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს ოფიციალური ვებ გვერდი, 13 იანვარი 2022, ხელმისაწვდომია: <https://transparency.ge/>, განახლებულია: 26.09.22; Opinion on the December 2021 Amendments to the Organic Law on Common Courts, June 20 2022, Venice Commission official website, ხელმისაწვდომია: <https://www.venice.coe.int/>, განახლებულია: 26.09.2022.

2021 წლის ცვლილებები შესწავლილი არ არის, მისი მოქმედების ფარგლების, მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის სპეციფიკურობის, საერთაშორისო სამართლისა და საუკეთესო პრაქტიკის გათვალისწინებით. მართალია, სხვა ნაშრომები, რომლებიც აანალიზებს საქართველოს კანონმდებლობასა და სოციო-პოლიტიკურ კონტექსტს, სასარგებლოა (მაგალითად, ვენეციის კომისიის ანგარიში), თუმცა გასათვალისწინებელია, რამდენად შეესაბამება 2021 წლის ცვლილებები იმ პრაქტიკას, რომელიც გაეროს, ადვოკატთა საერთაშორისო ასოციაციის და სხვა მსგავსი ორგანიზაციების მიერაა დამკვიდრებული. მოცემული კვლევა ცდილობს ამ ვაკუუმის შევსებას და შესწავლას, რამდენად შეესაბამება მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის შეცვლილი პროცედურები საერთაშორისო სამართალსა და საუკეთესო პრაქტიკას. ამგვარი ზოგადი ანალიზი ნათლად მიანიშნებს, როგორ შეუძლია ქართველ კანონმდებელს კანონის უზენაესობისა და დამოუკიდებელი სასამართლოს ხარისხის გაზრდა, მოკლე და შედარებით გრძელვადიან პერიოდში. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, მოცემული ანალიზი არკვევს, შესაძლებელია თუ არა, დამატებითი საკანონმდებლო ცვლილებებით, საერთო სასამართლოების შესახებ კანონი მოერგოს საერთაშორისოდ დამკვიდრებულ საუკეთესო პრაქტიკას. დოკუმენტში მოცემული მიგნებების გათვალისწინებით, შესაძლებელია, „საერთო სასამართლოების შესახებ კანონით“ ნაწილობრივ დააკმაყოფილოს ევროკომისიის მოთხოვნა სასამართლო სისტემის რეფორმასთან დაკავშირებით.¹⁵

საერთაშორისო სამართალი და საუკეთესო პრაქტიკა მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლისთვის და დისციპლინური სამართალწარმოება

საერთაშორისო ორგანიზაციები - გაერო, ადვოკატთა საერთაშორისო ასოციაცია და ვენეციის კომისია - პერიოდულად აქვეყნებენ სახელმძღვანელოებს იმის შესახებ, როგორ შეიძლება ყველაზე ეფექტურად სტრუქტურირდეს, იმართოს და რეფორმირდეს სახელმწიფოს სასამართლო სისტემა.¹⁶

¹⁵ “Opinion on the EU Membership Application by Georgia”, European Commission official website, June 17 2022, ხელმისაწვდომია: <https://ec.europa.eu/commission/>, განახლებულია 26.09.22.

¹⁶ UN OHCHR, “International Standards”, <https://www.ohchr.org/>; “International Standards”, UN OHCHR official website, ხელმისაწვდომია: <https://www.ohchr.org/>, განახლებულია: 26.09.22.

დოკუმენტი არკვევს, რამდენად შეესაბამება უკანასკნელი ცვლილებები სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებით არსებულ ზოგად სახელმძღვანელოებს, როგორც შინაარსის, ისე პროცედურების გათვალისწინებით.

ბალანსი დისციპლინური წარმოებასა და მოსამართლის დამოუკიდებლობას შორის

როგორც კანონპროექტის დაჩქარებული წესით მიღება, ისე ცვლილებათა პაკეტი სამი ძირითადი მიმართულებით ეწინააღმდეგება სასამართლოს დამოუკიდებლობის მიმართულებით დამკვიდრებულ საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკას:

ჯანსაღი და დამოუკიდებელი სასამართლო სისტემის შენარჩუნებასთან დაკავშირებული უახლესი ლიტერატურა ყურადღებას ამახვილებს საკანონმდებლო ცვლილებებთან დაკავშირებით საზოგადოებრივი აზრის მნიშვნელობაზე. მაგალითად, „მართლმსაჯულების საბჭოების ევროპული ქსელი“, ნაშრომში „სტანდარტები მოსამართლეთა დისციპლინური სამართალწარმოებისა და პასუხისმგებლობისთვის“, მიუთითებს საზოგადოების ჩართულობისა და საჯარო დისკუსიების საჭიროებაზე, როდესაც საკანონმდებლო ცვლილებები ეხება მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხს.¹⁷ ექსპერტები აღნიშნავენ, რომ იმ შემთხვევაში, თუ კანონმდებლობა შესაბამისი საჯარო განხილვის გარეშე შეიცვლება, მოსალოდნელია, მოქალაქეებმა მოსამართლეთა მიკერძოებულად და სახელმწიფოს მიერ მართულად მიიჩნიონ.¹⁸

სახელმწიფოს დემოკრატიული ლეგიტიმაციისათვის საჭიროა საზოგადოების რწმენა სასამართლოს დამოუკიდებლობასა და კანონის უზენაესობასთან დაკავშირებით.¹⁹ ნდობის ნაკლებობა აჩენს საფრთხეს, რომ მოსახლეობა ნაკლებად დაემორჩილება სასამართლოს გადაწყვეტილებებს, ეს კი საფრთხეს უქმნის კანონის უზენაესობაზე

¹⁷ “Disciplinary Proceedings and Liability of Judges”, official website of the European Network of Councils for the Judiciary, June 2015, პარა. 8.1, ხელმისაწვდომია: www.encj.eu, განახლებულია: 26.09.2022.

¹⁸ “June 2014: Some Procedural Aspects of Transferring Judges”, USAID FAIR Judiciary Program, ხელმისაწვდომია: <https://pdf.usaid.gov>, განახლებულია 26.09.2022; Dinh, Viet, “Threats to Judicial Independence, Real & Imagined”, Daedalus, Fall 2008 edition, ხელმისაწვდომია: <https://www.amacad.org>, განახლებულია 26.09.22.

¹⁹ Van Dijk, Frans, “Judicial Independence and Perceptions of Judicial Independence”, Perceptions of the Independence of Judges in Europe, 15 December 2020, ხელმისაწვდომია: <https://doi.org/>, განახლებულია: 26.09.2022.

დაფუძნებულ მმართველობას.²⁰ დაჩქარებული წესით მიღებისა და ჯერ კიდევ უფლებებელყოფილი კრიტიკის გათვალისწინებით, 2021 წლის ცვლილებები საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკასთან თანხვედრაში არ არის.

2021 წლის ცვლილებები დისციპლინური პასუხისმგებლობის ნაწილში კრიტიკას იმსახურებს. დისციპლინური წარმოება იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ხელშია და მასზე ზედამხედველობის ადეკვატური მექანიზმი არ არსებობს. 2020 წლის ივნისში გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭომ აღნიშნა, რომ მოსამართლეების დისციპლინური წარმოების საქმეები უნდა განიხილებოდეს იმ ორგანოს მიერ, რომელშიც შედიან როგორც მოსამართლეები, ისე არამოსამართლე წევრები.²¹ საერთაშორისო ორგანიზაციები ყურადღებას ამახვილებენ ამ უკანასკნელთა ჩართულობის მნიშვნელობაზე, მოსამართლეთა დისციპლინური წარმოების საკითხების განხილვაში.²² საბჭოში, მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის საქმეებზე კვორუმის შემცირებით, 2021 წლის ცვლილებები კიდევ უფრო ამყარებს ამჟამინდელ, მხოლოდ მოსამართლეთა მიერ დაკომპლექტებულ, იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს გავლენებს. იმ საბჭოს გავლენებს, რომელსაც კანონმდებლობით გათვალისწინებული 5 არამოსამართლე წევრი უკვე ერთ წელზე მეტია არ ჰყავს.²³

მესამე - 2021 წლის ცვლილებებით უფრო მეტად დაკონკრეტდა მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლები და სახეები. დამატებითი კონკრეტული წარმოდგენის საერთაშორისო პრაქტიკიდან გადახვევას, რომლის მიხედვითაც, სახელმწიფოები აქტიურად უნდა ცდილობდნენ, თავი აარიდონ დისციპლინური სამართალწარმოების საფუძვლების დაკონკრეტებას კანონში.²⁴ უახლესი ლიტერატურა სანქციებთან დაკავშირებით ამბობს, რომ სახელმწიფოები არ უნდა ეცადონ, ყველა შესაძლო პასუხისმგებლობის სა-

²⁰ "Judicial Independence and the Rule of Law in the EU", Global Europe, July 13 2021, institute of international and European affairs official website, ხელმისაწვდომია: <https://www.iiea.com/>, განახლებულია: 26.09.2022.

²¹ "Independence and Impartiality of the Judiciary, Jurors and Assessors, and the Independence of Lawyers", July 16 2020, UN Human Rights Council, ხელმისაწვდომია: <https://documents-dds-ny.un.org/>, განახლებულია: 26.09.2022.

²² "Kyiv Recommendation on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia", OSCE official website, June 23 2010, პარა. 1.9, ხელმისაწვდომია: <https://www.osce.org/>, განახლებულია: 26.09.22.

²³ Opinion on the December 2021 Amendments to the Organic Law on Common Courts, Venice Commission.

²⁴ Council of Europe, "Opinion No. 3", Consultative Council of European Judges, 19 November 2002, პარა. 64, ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/>, განახლებულია 26.09.22.

ფუძველი კანონმდებლობით გაითვალისწინონ.²⁵ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოც იმავე აზრს ავითარებს და ადგენს, რომ არც შესაძლებელია და არც რეკომენდირებული, შედგეს იმ ქმედებათა ამომწურავი სია, რომლებიც მოსამართლეთათვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების საფუძველი იქნება.²⁶ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მოსაზრების მიხედვით, სახელმწიფოთა კანონმდებლობა მოსამართლეთა დისციპლინურ პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებით უნდა იყოს ფართოდ ინტერპრეტირებადი, თუმცა „თანმიმდევრული და შემზღუდავი“ მის პრაქტიკულ განმარტებასა და გამოყენებაში.²⁷

მოსამართლეთა თანხმობის გარეშე მივლინება

როგორც ნაშრომის პირველ ნაწილში განიმარტა, 2021 წლის ცვლილებები იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს აძლევს საშუალებას, რომ ნებისმიერი მოსამართლე მიავლინოს ქვეყნის ნებისმიერ სასამართლოში 4 წლამდე ვადით;²⁸ ეს გადაწყვეტილება შეიძლება მიიღონ მოსამართლის პროფესიული წარსულის, სამუშაო ადგილის ან/და პოზიციის გათვალისწინების გარეშე.²⁹ მიუხედავად იმისა, რომ ცვლილება ტექნიკურად სასამართლოში განმწესების წესს ეხება, საკითხი ნაშრომში განიხილება, როგორც სანქციის არაფორმალური სახე, რომელიც შესაძლოა გამოყენებულ იქნეს პოლიტიკურ ინსტრუმენტად დამოუკიდებელ მოსამართლეთა წინააღმდეგ.³⁰

არ არსებობს კონსენსუსი სამართლის მკვლევართა შორის იმასთან დაკავშირებით, უნდა იყოს თუ არა შესაძლებელი (ან რა საფუძველების არსებობისას არის შესაძლებელი) მოსამართლეთა მივლინება სხვა სასამართლოში მათი ნების საწინააღმდეგოდ. მაგალითად, იურისტთა საერთაშორისო კომისიის სტანდარტის მიხედვით, მოსამა-

²⁵ იქვე, პარა. 63; “Model Rules for Judicial Disciplinary Enforcement”, American Bar Association, August 13 2022, ხელმისაწვდომია: <https://www.americanbar.org/>, განახლებულია: 26.09.2022.

²⁶ “Case of Vereinigung Demokratischer Soldaten Osterreichs & Gubi v. Austria”, European Court of Human Rights, December 19 1994, ხელმისაწვდომია: <https://jurinfo.jep.gov.co/>, განახლებულია: 26.09.22.

²⁷ “Further Support for the Execution by Ukraine of Judgments in respect of Article 6 of the European Convention on Human Rights”, Council of Europe, August 2020, ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/>, განახლებულია: 26.09.22.

²⁸ “On Amendments (of December 2021) to the Organic Law on Common Courts”, Venice Commission, პარა. 37.

²⁹ იქვე.

³⁰ იქვე.

როლის გაგზავნა, მისი თანხმობის გარეშე, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ლეგიტიმურ ფორმას წარმოადგენს, თუ ვადები კანონით არის შეზღუდული.³¹ სხვები, მათ შორის, მართლმსაჯულების ევროპული სასამართლო, აცხადებენ, რომ მოსამართლეთა თანხმობის გარეშე მივლინება/გაგზავნა სხვა სასამართლოში, დიდი ალბათობით, გამოიწვევს მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის ხარისხის შემცირებას, ეს შედეგი თავიდან უნდა აიცილოს სასამართლო სისტემამ, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ამგვარი მივლინება მოსამართლის დაქვეითებას გულისხმობს.³²

ევროპულ სახელმწიფოთა უმრავლესობა კრძალავს მოსამართლეთა გაგზავნას სხვა სასამართლოში თანხმობის გარეშე ან ზღუდავს დამატებითი მოთხოვნებით, მაგალითად: ადგილმდებარეობით, სტატუსით, გამოცდილებით და ა.შ.³³ საფრანგეთში, გერმანიაში და პოლონეთში, მოსამართლეთა თანხმობის გარეშე სხვა სასამართლოში გაგზავნა დაუშვებელია, თუმცა, მაგალითად, საფრანგეთში შესაძლებელია მოსამართლეების დროებით დაქვეითება წინა სასამართლოში გაგზავნით და დისციპლინური სანქციის ფარგლებში.³⁴ შვედეთში უვადოდ დანიშნული მოსამართლეები შესაძლოა, მათი თანხმობის გარეშე, სხვა სასამართლოში მიავლინონ მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს საჭიროა მოსამართლეთა რეორგანიზაციის ფარგლებში, ამავე დროს, მნიშვნელოვანია, რომ მათი მოვალეობები მთლიანობაში იგივე დარჩეს და მივლინებას ეთანხმებოდეს დისციპლინური გადაცდომების ეროვნული პალატა.³⁵ ლიეტუვა, იმ იშვიათ ევროპულ ქვეყანათაგან ერთ-ერთია, რომელიც უშვებს მოსამართლის თანხმობის გარეშე გაგზავნას ქვედა ინსტანციის სასამართლოში დისციპლინური პასუხისმგებლობის ფორმით, თუმცა ამგვარ გადაწყვეტილებას რესპუბლიკის პრეზიდენტის თანხმობა ესაჭიროება.³⁶

³¹ “International Principles on the Independence and Accountability of Judges, Lawyers and Prosecutors”, International Commission of Jurists, 2007, პარა. 3.4, ხელმისაწვდომია: <https://www.refworld.org/>, განახლებულია: 26.09.22.

³² “Press Release No. 173/21”, Court of Justice of the European Union official website, October 6 2021, ხელმისაწვდომია: <https://curia.europa.eu>, განახლებულია: 26.09.22.

³³ “June 2014: Some Procedural Aspects of Transferring Judges”, USAID FAIR Judiciary Program, June 2014, ხელმისაწვდომია: <https://pdf.usaid.gov/>, განახლებულია: 26.09.22.

³⁴ Nais et al., “A Comparative Analysis of Disciplinary Systems for European Judges and Prosecutors”, EJTN, 2012, ხელმისაწვდომია: <https://www.ejtn.eu/>, განახლებულია: 26.09.22.

³⁵ “June 2014: Some Procedural Aspects of Transferring Judges”, USAID FAIR Judiciary Program.

³⁶ “Lithuania: Questionnaire of the Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers”, UN OHCHR, ხელმისაწვდომია: <https://www.ohchr.org/>, განახლებულია: 26.09.22.

ამგვარად, ნათელია, რომ იუსტიციის საბჭოსთვის თანხმობის გარეშე მივლინების შესაძლებლობის მიცემა, სხვადასხვა ფაქტორის გათვალისწინებლად, აცდენილია ევროპულ სასამართლო სისტემებში დადგენილ საუკეთესო პრაქტიკას.

ცხადია, ზოგიერთ შემთხვევაში საჭიროა მოსამართლის მივლინება სხვა სასამართლოში. თუმცა ეს არ იძლევა უფლებას, რომ მსგავსი პროცედურა გამოიყენებოდეს, როგორც დისციპლინური პასუხისმგებლობის ფორმა. როგორც უკვე აღინიშნა, მოსამართლეთა მივლინება, როგორც დისციპლინური პასუხისმგებლობის ფორმა, ქართულ სამართალში ფორმალურად არ გვხვდება, მაგრამ, ამავე დროს, არსებობს ზემოთქმული მექანიზმის მოსამართლეთა დასაჯის მიზნით გამოყენების პრაქტიკა.³⁷ მივლინების მსგავსი მიზნებით გამოიყენება წარმოადგენს სასამართლოს პრინციპების უხეშ დარღვევას და ნეგატიურად აისახება მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის ხარისხზე.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის ახალი, ბუნდოვანი საფუძვლები

2021 წლის ცვლილებების შესაბამისად, საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანულ კანონს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ახალი საფუძველი დაემატა, კერძოდ, მოსამართლეთა მიერ აზრის საჯაროდ გამოთქმა პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპის დარღვევით.³⁸ საინტერესოა, რამ გამოიწვია ახალი საფუძვლის დამატება მაშინ, როდესაც მოსამართლეები ისედაც იყვნენ ვალდებული, სამოსამართლო ნეიტრალიტეტის პრინციპით ემოქმედათ. კანონმდებლობა ისედაც კრძალავდა: მოსამართლეთა პოლიტიკურ ორგანიზაციებში გაწევრიანებას, პოლიტიკურ აქტივობებში მონაწილეობას, ნებისმიერი საჯარო ფორმით არჩევნებში კანდიდატთა მხარდაჭერას და ასევე პოლიტიკური შეხედულების საჯაროდ გამოხატვას.³⁹ დიდი ალბათობით, მოცემული ცვლილებები კანონში განხორციელდა მიზანმიმართულად, კონკრეტულ მოსამართლეთა წინააღმდეგ, რომლებმაც განსხვავებული მოსაზრება გააჟღერეს.⁴⁰

³⁷ გვარამია, ქეთევან მეზურიშვილი, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს საქმიანობის ანგარიში №2, საქართველოს ახლგაზრდა იურისტთა ასოციაცია - ოფიციალური ვებ-გვერდი, 2014, ხელმისაწვდომია: <https://gyla.ge/>, განახლებულია: 06.12.2022.

³⁸ „კოალიცია „საერთო სასამართლოების შესახებ“ ორგანულ კანონში ცვლილებების დაჩქარებული წესით განხილვას ეხმაურება“, 28 დეკემბერი 2021, კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭირვალე მართლმსაჯულებისთვის - ოფიციალური ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <http://coalition.ge/>, განახლებულია: 26.09.22.

³⁹ საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონის, 75¹ მუხლის, მე-8 ნაწილის, „ბ.ე“ ქვაპუნქტი.

⁴⁰ იქვე.

მკვლევართა შორის არსებობს კონსერვუსი იმასთან დაკავშირებით, რომ დემოკრატიულ საზოგადოებაში, მოსამართლეები რჩებიან მოქალაქეებად, რომლებსაც გააჩნიათ გამოხატვის, რწმენის და გაერთიანების თავისუფლებები.⁴¹ მიუხედავად ამისა, აღიარებულია, რომ მათ მიერ ინდივიდუალურ თავისუფლებათა რეალიზაცია უნდა განხორციელდეს ისე, რომ ამან არ ავნოს სასამართლოს ან სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობას.⁴²

მოსამართლეთა ქცევის კოდექსთა უმეტესობა უზრუნველყოფს მოსამართლეთა ინდივიდუალურ უფლებებს, თუმცა ტოვებს საშუალებას, რომ მოსამართლისთვის შეუფერებელი საქმიანობის განხორციელების შემთხვევაში, მათ დაეკროთ დისციპლინური პასუხისმგებლობა.⁴³ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილების შესაბამისად, დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლების დაკონკრეტება კანონით ზოგადად არ ხდება; ამის მაგივრად, სახელმწიფოები ავითარებენ „თანმიმდევრულ და შემზღვეველ“ ქცევის წესებს მოსამართლეთათვის, დისციპლინური სამართალწარმოების შედეგად დადგენილი პრეცედენტების საშუალებით.⁴⁴ პრაქტიკაში ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო და მსგავსი სასამართლოები, მოსამართლის მიერ აზრის საჯაროდ გამოხატვას დარღვევად მიიჩნევენ მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც გამოხატვის ფაქტი სისხლის სამართლის ნიშნებს შეიცავს (მაგ., სიძულვილის ენის გამოყენება) ან თუ მოსამართლემ აზრი გამოხატა უშუალოდ პოლიტიკური ორგანიზაციის, ან არჩევნებში კანდიდატის სახელით.⁴⁵

⁴¹ “Basic Principles on the Independence of the Judiciary”, UN OHCHR, September 6 1995, პარა. 8, ხელმისაწვდომია: <https://www.ohchr.org/>, განახლებულია: 26.09.22.

⁴² The Public Opinion of Judges: Between Freedom of Expression and the Judicial Duty of Independence”, Konrad Adenauer Stiftung, September 28 2021, ხელმისაწვდომია: <https://www.kas.de/en/>, განახლებულია: 26.09.22.

⁴³ “Opinion No. 3”, Consultative Council of European Judges, პარა. 27-34.

⁴⁴ “Case of Vereinigung Demokratischer Soldaten Österreichs & Gubi v. Austria”, European Court of Human Rights; Copple, Robert, “From the Cloister to the Street: Judicial Ethics and Public Expression”, Denver Law Review, January 1988, ხელმისაწვდომია: <https://digitalcommons.du.edu>, განახლებულია: 26.09.22.

⁴⁵ Report on the Freedom of Expression of Judges Venice Commission, June 23 2015, ხელმისაწვდომია: <https://www.venice.coe.int/>, განახლებულია: 26.09.22; Canon 5, “Code of Conduct for United States Judges”, U.S. Courts, March 12 2019, ხელმისაწვდომია: <https://www.uscourts.gov>, განახლებულია: 26.09.22.

ვოლკოვი უკრაინის წინააღმდეგ

იმისათვის, რომ უკეთესად გამოჩნდეს, რამდენად შეესაბამება 2021 წლის ცვლილებებით შემოღებული, მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის, ახალი და ბუნდოვანი ზომა საერთაშორისო სამართალსა და ევროპულ პრაქტიკას, განვიხილოთ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2013 წლის გადაწყვეტილება, „ვოლკოვი უკრაინის წინააღმდეგ“.⁴⁶

ვოლკოვი, უკრაინის უზენაეს სასამართლოს მოსამართლედ 2003 წელს დაინიშნა, თუმცა 2010 წელს, უკრაინის პარტლამენტში კენჭისყრის შემდეგ, იგი თანამდებობიდან გაათავისუფლეს “ფიცის დარღვევის” ბუნდოვანი ბრადლებით.⁴⁷ ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ ვოლკოვის მიმართ დაირღვა ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 და მე-8 მუხლები.⁴⁸ გადაწყვეტილება უმეტესად ემყარებოდა სასამართლოს მიგნებას, რომ არ არსებობდა საკმარისი „სახელმძღვანელო პრინციპები ან/და პრაქტიკა, რომელიც განმარტავდა ტერმინს: „ფიცის დარღვევა“, იმ მომენტისთვის, როდესაც ვოლკოვი გაათავისუფლეს“.⁴⁹ ნორმის აბსტრაქტულობა მისი ეფექტურობისთვის მნიშვნელოვანია, თუმცა სხვა გარემოებების გათვალისწინებაც საჭიროა სამართლებრივი დაცვის მექანიზმების ადეკვატურობის შესაფასებლად, განსაკუთრებით, მოსამართლეთათვის პასუხისმგებლობის დაკისრებისთვის.⁵⁰ სასამართლომ დაადგინა, რომ არ არსებობდა საკმარისი სამართლებრივი დაცვის მექანიზმები, რამაც გამოიწვია სადავო ეროვნული ნორმის ბუნდოვანება შედეგის თვალსაზრისით.⁵¹ ბუნდოვანების გამო, თითქმის ნებისმიერი ქმედება შესაძლოა შეფასებულიყო როგორც „საკმარისი ფაქტობრივი საფუძველი დისციპლინური პასუხისმგებლობისთვის, „ფიცის დარღვევის“ ჭრილში“, რაც მიანიშნებდა იმაზე, რომ ვოლკოვისთვის შეუძლებელი იქნებოდა, ამგვარი გადაცდომისგან თავის შეკავება, მისი პროფესიული საქმიანობიდან გამომდინარე.⁵² დამატებით, ეროვნული კანონმდებლობა არ იძლეოდა გარანტიებს ნორმის პროპორციული შეფარდებისთვის.⁵³

⁴⁶ “Case of Oleksandr Volkov v. Ukraine”, European Court of Human Rights, May 25 2013, ხელმისაწვდომია: <https://hudoc.echr.coe.int/>, განახლებულია: 26.09.22.

⁴⁷ “Volkov v. Ukraine”, European Human Rights Advocacy Centre official website, February 2 2018, ხელმისაწვდომია: <https://ehrac.org.uk/>, განახლებულია: 26.09.22

⁴⁸ “Case of Oleksandr Volkov v. Ukraine”, European Court of Human Rights, პარა. 208.

⁴⁹ იქვე, პარა. 180.

⁵⁰ იქვე, პარა. 178.

⁵¹ იქვე, პარა. 180, 182, 185.

⁵² იქვე, პარა. 185.

⁵³ იქვე, პარა. 182.

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება ვოლკოვის საქმეში მნიშვნელოვანია 2021 წლის ცვლილებებთან მიმართებით. კერძოდ, იმის დასადგენად, თუ რამდენად შეესაბამება ცვლილებები საერთაშორისო სამართალსა და საუკეთესო პრაქტიკას. ვოლკოვის საქმეში „ფიცის დარღვევის“ დათქმის მსგავსად, 2021 წლის ცვლილებებში „ნეიტრალიტეტის პრინციპიც“ საერთაშორისო სამართლებრივ სტანდარტებს ცდება. კანონის ახალი ჩანაწერი არის შეუზღუდავი, ყველაფრისმომცველი ფრაზა, რომელიც უსაფუძვლოდ ზღუდავს ქართველ მოსამართლეთა კონსტიტუციურად გარანტირებულ გამონატვის უფლებას.⁵⁴

დასკვნა

მას შემდეგ, რაც 2021 წელს საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანულ კანონში ცვლილებები დაჩქარებული წესით შევიდა, ადგილობრივმა არასამთავრობო ორგანიზაციებმა და საერთაშორისო ორგანიზაციებმა წუხილი გამოთქვეს საქართველოში სასამართლოს დამოუკიდებლობის შემცირებასთან დაკავშირებით.⁵⁵ კანონმდებლობისა და საქართველოს კონტექსტის გათვალისწინებით, ბევრი ასკვნის, რომ ცვლილებები გამიზნულია სწორედ დამოუკიდებელ მოსამართლეთა წინააღმდეგ და გავლენიანი მოსამართლეთა ჯგუფის გასაძლიერებლად.⁵⁶

ანალიზის ფარგლებში კრიტიკულად განვიხილეთ 2021 წლის ცვლილებები როგორც დაჩქარებული მიღების პროცედურის, ისე შინაარსის ჩრილში, რომლებიც ეხება მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლებს ფუნქციურად და ფორმალურად.

კვლევის შესაბამისად, 2021 წლის ცვლილებები ეწინააღმდეგება დამოუკიდებელი სასამართლო სისტემის შესანარჩუნებლად საჭირო საერთაშორისო სტანდარტებს. ცვლილებები პრობლემურია პროცედურის მხრივ, რადგან პარლამენტმა კანონი დაჩქარებული წესით მიიღო, საჯარო განხილვების გარეშე. გარდა ამისა, ახალი მოწესრიგების შესაბამისად, სასამართლოს კონტროლის დამატებითი ბერკეტები ეძლევა იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს. მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის მომწესრიგებელ ნორმათა ამგვარი დაკონკრე-

⁵⁴ პუნქტი 17.1, საქართველოს კონსტიტუცია.

⁵⁵ “The Coalition Responds to the ad hoc Hearing of the Amendments to the Organic Law on Common Courts”, Coalition for an Independent and Transparent Judiciary; On Amendments (of December 2021) to the Organic Law on Common Courts, Venice Commission.

⁵⁶ “The Appeal to the President to Veto the Amendment”, Transparency International Georgia.

ტება წარმოადგენს საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკასთან შეუსაბამო ქმედებას.

ცვლილებები ეწინააღმდეგება საერთაშორისოდ მიღებულ სასამართლო პრაქტიკას. იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს ენიჭება უფლებამოსილება, გააგზავნოს მოსამართლე ქვეყნის ნებისმიერ სასამართლოში, მოსამართლის თანხმობის გარეშე 4 წლამდე ვადით, დასაბუთების და დამატებითი ფაქტორების გათვალისწინების გარეშე. თუნდაც, ტექნიკურად არ იყოს მოსამართლეთა გაგზავნა მითითებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლად, თანხმობის გარეშე გაგზავნა პრაქტიკაში გამოყენებულია არაფორმალურ სადამსჯელო მექანიზმად.⁵⁷ მოსამართლის სხვა სასამართლოში ამგვარად გაგზავნა მიუღებლად არის მიჩნეული თეორიაში. გარდა ამისა, ახლად შემოდებული შუზღუდვები ქართველი მოსამართლეების გამოხატვის თავისუფლებასთან დაკავშირებით ასევე შეუსაბამოა საერთაშორისოდ აღიარებულ საუკეთესო პრაქტიკასთან, რომელიც მოსამართლეთა ინდივიდუალურ თავისუფლებათა დაცვისკენ უფრო იხრება, გარდა გამონაკლისი შემთხვევებისა. ნებისმიერი საჯარო განცხადების აკრძალვა, რომელიც არღვევს „პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის“ პრინციპს, ასევე ეწინააღმდეგება ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკას.

მოცემულმა ანალიზმა ცხადყო მნიშვნელოვანი აცდენა საქართველოში მიღებულ საკანონმდებლო ცვლილებებსა და საერთაშორისოდ აღიარებულ პრაქტიკას შორის. შესაბამისად, 2021 წლის ცვლილებები საგანგაშოა ქართული პოლიტიკური კონტექსტის გაუთვალისწინებლადაც. ობიექტურად, მოცემული ცვლილებები არადემოკრატიულია, რადგან ეწინააღმდეგება საერთაშორისო სტანდარტებს. მცდელობები, რომ შეიცვალოს ორგანული კანონი და უფრო მეტად თანხვედრაში მოექცეს საერთაშორისო სამართლის ნორმებთან მისასაღმებელი იქნებოდა, იმის გათვალისწინებით, რომ დამატებითი ცვლილებები განხორციელდება საზოგადოების აქტიური ჩართულობით და ფართო დისკუსიების ფონზე. ამგვარი დამატებითი ცვლილებების განხორციელება საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანულ კანონში იქნება ერთ-ერთი წინაპირობა საქართველოსთვის ევროკომისიის მიერ დაკისრებული სასამართლო რეფორმის შესახებ რეკომენდაციის შესასრულებლად.

⁵⁷ "The Rule of Law Checklist, 2016" Venice Commission, პარა. 80.