

# კაჭრეთის დიალოგები

მრავალი მაგიდა კარგი მმართველობის შესახებ

სასამართლო სისტემის რეფორმა საქართველოში



# სასამართლო სისტემის რეფორმა საქართველოში

კაჭრეთის დიალოგები:  
მრგვალი მაგიდა კარგი მმართველობის შესახებ

16 დეკემბერი, 2011

## წინასიტყვაობა

წინამდებარე ანგარიში ასახავს 16 დეკემბერს სასტუმრო **თბილისი ქორთიარდ მერიოტში** გამართული შეხვედრაზე გამოთქმულ მოსაზრებებს. „კატრეთის დიალოგები“ წარმოადგენს მრგვალი მაგიდის ფორმატს, რომელიც ყოველ სამ თვეში ერთხელ იმართება და რომელშიც მონაწილეობას იღებენ საქართველოში ხელიისუფლების წარმომადგენლები და დამოუკიდებელი ექსპერტები. მრგვალი მაგიდის მიზანია ქართული საზოგადოების დემოკრატიული განვითარებისთვის უმნიშვნელოვანესი საკითხების განხილვა. დიალოგები ორგანიზებულია მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტისა (CIPDD) და ევროპული პარტნიორობა დემოკრატიისათვის (EPD) მიერ, რომლებიც შემდეგ მიზნებს ისახავენ:

პირველ რიგში, საქართველოს წამყვან სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისა და პოლიტიკური პარტიებისთვის მაღალი რანგის დებატებში (რომლებსაც მოდერატორობას საერთაშორისო და ადგილობრივი ექსპერტები უწევენ) მონაწილეობის უზრუნველყოფით CIPDD და EPD ცდილობენ ხელი შეუწყონ უკეთ ინ-

ფორმირებულ საზოგადოებრივ დისკურსს საქართველოში დემოკრატიზაციის პროცესის უმნიშვნელოვანეს საკითხებზე, რადგან დიალოგში მონაწილეებს ჩართულობის თანაბარი საშუალება ეძლევათ. მეორე რიგში, ორგანიზაციები სთავაზობენ სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებსა და პოლიტიკურ პარტიებს პლატფორმას პარტნიორობისა და ქსელური თანამშრომლობისთვის, სადაც მათ აგრეთვე ეძლევათ შესაძლებლობა გაუზიარონ საკუთარი ცოდნა და გამოცდილება უცხოელ და ადგილობრივ ექსპერტებს. მესამე რიგში, მრგვალი მაგიდის გარშემო დისკუსიები საშუალებას აძლევს პოლიტიკურ პარტიებს აიმაღლონ ცნობადობა მკვეთრად გამოხატული სტრატეგიების საფუძველზე.

ანგარიშის პირველი ნაწილი წარმოადგენს 16 დეკემბერს ორგანიზებული დიალოგის შეჯამებას. დიალოგის თემა გახლდათ „სასამართლო სისტემის რეფორმა საქართველოში“. ანგარიშის მეორე ნაწილი მკითხველს სთავაზობს განხილვაზე წარმოდგენილ მასალას, რომელიც მომზადებულია მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტის პროექტის – „დემოკრატიის დეფიციტის გადასაღებად: საქართველოს ახალი დღის წესრიგი“ – ფარგლებში აშშ ეროვნული დემოკრატიის ფონდის მხარდაჭერით.

## სასამართლო სისტემის რეფორმა საქართველოში

### დისკუსიის ანგარიში

დისკუსიის მონაწილეებს მიესალმა მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების ინსტიტუტის თავმჯდომარე, გია ნოდია და ევროპული პარტნიორობა დემოკრატიისათვის წარმომადგენელი იონე ქეთსუკი. გამომსვალელებმა აღნიშნეს, რომ სასამართლო სისტემის გამართული ფუნქციონირება საკვანძოა საქართველოში დემოკრატიის დეფიციტის აღმოსაფხვრელად, მაგრამ ის ასევე საკვანძოა საზოგადოებრივი მოდერნიზაციისა და განვითარებისათვის. ეფექტიანი სასამართლო სისტემის გარეშე არამდგრადი იქნება ეკონომიკური განვითარების მიმართულებით გადადგმული ნაბიჯები, მათ შორის ბიზნესგარემოს გაუმჯობესების კუთხით ხელშესახები შედეგებიც კითხვის ნიშნის ქვეშ შეიძლება დადგეს. დისკუსიაზე მთვარი მოხსენება წარადგინა ილიას უნივერსიტეტის პროფესორმა დავით აფრასიძემ. მოხსენების შემდეგ გაიმართა დებატები, რომელიც ძირითადად ორი საკითხის გარშემო განვითარდა. სასამართლო სისტემის რეფორმის მიმდინარეობა და მოსამართლეთა დამოუკიდებლობა. დისკუსიაზე მოსაზრებები გამოთქმეს უხუნაესი სასამართლოს თავმჯდომარის პირველმა მოადგილემ ზაზა მეიშვილმა, სააპელაციო სასამართლოს თავმჯდომარემ და იუსტიციის საბჭოს მდივანმა ვალერი ცერცვაძემ, სახალხო დამცველმა გიორგი ტულუშმა. ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის თავმჯდომარემ თამარ ჩუგოშვილმა, და ადვოკატმა დავით ებრაელიძემ.

### სესია 1:

#### სასამართლო სისტემის რეფორმა და მართლმსაჯულება საქართველოში

**დისკუსიის განაცხადი:** სასამართლო სისტემის რეფორმა დროში ჩამორჩა სხვა სახელმწიფო ინსტიტუტების რეფორმას, მათ შორის სამართალდამცავი ინსტიტუტებისას. დღეისათვის სასამართლო სისტემას აქვს ინსტიტუციური და მატერიალური გარანტიები, რომელიც მყარ საფუძველს ქმნის მისი სხვა სახელისუფლებო შტოებისა თუ პოლიტიკური გავლენებისაგან გასათავისუფლებლად. ამასთან, პოლიტიკური ძალთა შორის ასიმეტრია, რომელიც დღეს საქართველოში არსებობს, თავისთავად აისახება სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობაზე აღმასრულებელი ხელისუფლებასთან მიმართებაში. ეს აისახება სასამართლოს მიმართ საზოგადოებრივ განწყობაზეც, რომელიც ოდნავ, მაგრამ მაინც გაუმჯობესდა ბოლო წლებში.

### დისკუსიაზე გამოთქმული მოსაზრებები

სასამართლო სისტემაში გატარებული რეფორმები 2005 წლის შემდეგ:

1. აღმოიფხვრა კორუფცია
2. შეიცვალა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ინსტიტუციონალური მოწყობა, თუ ადრე საბჭოს 9 წევრიდან 3 იყო მოსამართლე, რეფორმების საფუძველზე დღეს საბჭოში 9 მოსამართლე და 6 არამოსამართლე წევრია.
3. გამსხვილდა სასამართლოები, ჩამოყალიბდა ინსტანციური სასამართლო სისტემა
4. მოსამართლეების მიღების და დანიშვნის წესი ნათელი და გამჭვირვალე გახდა, შეიქმნა იუსტიციის უმაღლესი სკოლა
5. მოწესრიგდა სასამართლოს მენეჯმენტი და ადმინისტრირება
6. გაუმჯობესდა მოსამართლეთა სოციალური გარანტიები
7. 2004 წლის შემდეგ მნიშვნელოვნად გაიზარდა სასამართლო სისტემის დაფინანსება. თუ 2003 წელს სასამართლო სისტემის დაფინანსება შეადგენდა 11,1 მილიონ ლარს, 2011 წელს ამ თანხამ 38,8 მილიონი ლარი შეადგინა. გაიზარდა სასამართლოების ინფრასტრუქტურის დაფინანსება, პირველი ინსტანციის მოსამართლის ხელფასმა 2011 წელს 2 300 ლარი შეადგინა, ხოლო სასამართლოებში გაჩნდა ადმინისტრაციული რესურსი, რომელიც ეხმარება როგორც მოსამართლეებს საქმიანობაში, ასევე, უკეთეს სერვისს აწვდის გარე მომხმარებლებს.
8. სასამართლო რეფორმის ფარგლებში გაკეთდა არჩევანი სწრაფი და ეფექტური მართლმსაჯულების მიმართ, რომლის საფუძველზე მოხდა დისახა სამართლიანი სასამართლო გადაწყვეტილების მიღება მოკლე და შეზღუდულ ვადებში. რეფორმების შედეგად სასამართლო განხილვის ვადები შემდეგნაირად შემოღდა: 12 თვეში იხილება სისხლის სამართლის საქმეები; 13 თვეში ადმინისტრაციული და 15 თვეში სამოქალაქო საქმეები.
9. შეიქმნა ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტი, რომელიც მნიშვნელოვანი ინოვაციაა და მოსალოდნელია, რომ ხელს შეუწყობს სისტემის მიმართ ნდობის გაზრდას. მომავალში ეს ინსტიტუტი გავრცელდება სისხლის სამართლის კოდექსის ყველა მუხლზე.
10. მომავალში სასამართლოში ელექტრონული საქმის წარმოება დაიწყება, სასამართლოში დაინერგება ვიდეოკონფერენციის სისტემები, რომელიც საშუალებას მისცემს მოსამართლეს სასამართლოში მოუსვლელად დაკითხოს მოწმე, ასევე, ნებისმიერი დაინტერესებული პირი ჩაერთვება სასამართლო პროცესში საკუთარი ოფისიდან.

უკანასკნელ წლებში ჩატარებული საერთაშორისო კვლევების შედეგები და ოფიციალური სტატისტიკური მონაცემები სასამართლო სისტემის შესახებ:

1. ფრიდომ ჰაუსის სასამართლო სისტემისა და მისი დამოუკიდებლობის გაზომვისა ერთ-ერთ ყვე-

ლაზე დეტალური მეთოდით შეფასების თანახმად საქართველო, დემოკრატიის მაჩვენებლის მიხედვით ბოლო წლების განმავლობაში სტაბილურად ექცევა „გარდამავალ და პიბრიდულ რეჟიმის“ ქვეყნებს შორის (ქულები მერყეობს 4.00 – 4.99). მართლმსაჯულების სისტემის საშუალო ქულა 2003 წელს იყო 4.5, 2011 წელს კი 5.00-მდე გაუარესდა. მიუხედავად იმისა, რომ ეს მაჩვენებელი მეტწილად ემთხვევა დემოკრატიის ზოგად ქულას, ყურადსაღებია, რომ ის ერთადერთი მაჩვენებელია, რომელიც გაუარესდა 2011 წელს მაშინ, როცა გაუმჯობესდა ზოგადი ქულა.

2. 2004 წლის შემდეგ გატარებული სისხლის სამართლებრივი პოლიტიკის შედეგად, გაუმჯობესდა კრიმინალური ვითარება ქვეყანაში. თუმცა, მკვეთრად იმატა პატიმართა რაიცხვამაც. 2011 წლისათვის საქართველოს საპატიმროებში 23 995 ადამიანი იმყოფებოდა, ხოლო 2005 წელს – 7869. 2011 წლის აპრილის მონაცემებით საქართველოში 100 ათას ადამიანზე 547 პატიმარი მოდიოდა და ამ მაჩვენებლით საქართველოს მე-4 ადგილი უკავია მსოფლიოში. პატიმართა რაოდენობით ლიდერი ქვეყნების პირველი ხუთეულში შედის აშშ-ცა და რუსეთიც, ხოლო ხუთეული კი ასე გამოიყურება:

აშშ	743
რუანდა	595
რუსეთი	550
საქართველო	547
ვირჯინიის კუნძულები (აშშ)	539

ერთი მხრივ, პატიმართა რიცხოვნების ზრდა უჩვენებს, რომ სახელმწიფო 2005-2006 წლიდან მნიშვნელოვნად გააქტიურდა კრიმინალთან ბრძოლაში. მეორე მხრივ, ეს მაჩვენებელი მიანიშნებს, რომ მსჯავრდებულთა რიცხვის ზრდა უკავშირდება სასამართლოების დამოკიდებულებას აღმასრულებელ შტოზე – კერძოდ პროკურატურაზე.

3. სისხლის სამართლის საქმეებზე საქართველოში გამართლებელი განაჩენი ძალიან მცირე შემთხვევაში ხდება. 2010 წელს პირველი ინსტანციის სასამართლოებმა სისხლის სამართლის საქმეებში გაამართლეს მხოლოდ 8 პიროვნება 19 956-დან. ზოგადად, 2010 წ. დაახლოებით 2000 საქმეზე დევნა შეჩერდა და საქმე არ მოვიდა სასამართლომდე). 2011 წელს ვითარება ოდნავ შეცვლილია.

2011 წლის იანვარ-სექტემბერში პირველი ინსტანციის სასამართლოებმა გაამართლეს ბრალდებულთა 1.7 პროცენტი. აბსოლუტურ მაჩვენებლებში ეს ნიშნავს 30 პირს 13 319-დან. ამავდროულად, 23 პიროვნება ნაწილობრივ გაამართლდა, ხოლო 29 პირის მიმართ საქმე შეწყდა. (2011 წლის 1 დეკემბრის მონაცემებით არსებითად განხილული საქმეებიდან გამართლებელი განაჩენი გამოტანილია 44 პირის მიმართ, ნაწილობრივ გამართლებელი 25 პირის მიმართ, შეწყვეტილი

საქმეების რიცხვი 33. სრულად ეს ციფრი შეადგენს არსებითად განხილულ საქმეების 4,6% (სადაც მართო გამამართლებელი განაჩენის წილი 2,3% -ია, ხოლო განსასჯელთაგან პიროვნებების 2% გამართლებულია). მიუხედავად მატებისა, გამამართლებელი განაჩენების წილი საქართველოს სასამართლოებში საკმაოდ დაბალია რაც ასევე შეიძლება მიანიშნებდეს, რომ სასამართლო გადაწყვეტილება მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული პროკურატურის პოზიციებზე.

4. საპროცესო შეთანხმება საერთო განხილულ საქმეებში 87% აღწევს. ეს პროცესი მიმდინარეობს 1) ადვოკატის სავალდებულო მონაწილეობით, 2) ბრალდებულის ინიციატივით, 3) სასამართლო აკონტროლებს საპროცესო გარიგების მიმდინარეობას. თბილისის საქალაქო სასამართლოში 5,5% საქმეებში საპროცესო გარიგების პირობები შეიცვალა სასამართლოს ჩარევის შემდეგ. გამოცდილება აჩვენებს, რომ საპროცესო გარიგება ძალიან პოპულარული ინსტრუმენტი ხდება, რასაც მისი გამოყენების მზარდი დინამიკაც მოწმობს. 2011 წლის პირველ ცხრა თვეში საპროცესო შეთანხმებით დასრულდა განაჩენის გამოტანით დასრულებული საქმეების 87.3 პროცენტი, მაშინ როცა თუნდაც 2007 წელს ეს მაჩვენებელი მხოლოდ 49.2 პროცენტი იყო.

ასევე, ფაქტია, რომ საპროცესო გარიგების შედეგად სახელმწიფომ მნიშვნელოვანი ფულადი მოგება ნახა. იუსტიციის სამინისტროს ინფორმაციით, 2010 წელს საქართველოს ბიუჯეტმა 112 მილიონი ლარი მიიღო. ამ თანხაში იგულისხმება საპროცესო შეთანხმებისა და სასამართლო ჯარიმების ჯამური მაჩვენებელი. 2009 წლის არასრული ინფორმაციით მხოლოდ საპროცესო შეთანხმებიდან სახელმწიფო ხაზინამ 32 მილიონზე მეტი ლარი მიიღო. სახალხო დამცველის ზრით საპროცესო გარიგებები არ უნდა იყოს ბიუჯეტის შევსების წყარო, არამედ უნდა ემსახურებოდეს მართლმსაჯულებას.

ეს ორი კომპონენტი მნიშვნელოვანია სამართლიანი მართლმსაჯულების განსახორციელებლად.

6. 2011 წ. ოქტომბერში რამოდენიმე საერთაშორისო ორგანიზაციამ ერთად ჩაატარა სასამართლოს მომხმარებელთა სტატუსის კვლევა, გამოიკითხულთა შორის დაახლოებით 26% ადვოკატი იყო. კვლევის შედეგების მიხედვით გამოკითხულთა 85% კმაყოფილია სასამართლოს დროული მომსახურებით, 84.4% – ინფორმაციის ხელმისაწვდომობით, 67% აცხადებს, რომ მათი საქმის გადაწყვეტა მოხდა დროულად და 72% ენდობა სასამართლოს. მომხმარებელთა კვლევის შედეგების განხილვა საინტერესოა დინამიკაში, რის გამოც პროცესი ჯერ არ დასრულებულა, და მსგავსი კვლევები კიდევ ჩატარდება.



7. საერთაშორისო რესპუბლიკური ინსტიტუტის (IRI) დაკვეთით ჩატარებული გამოკითხვების ანალიზი აჩვენებს, რომ სასამართლო სისტემის მიმართ დამოკიდებულება ბოლო წლებში დადებითისკენ შეიცვალა.

2011 წელს გამოკითხულა 53 პროცენტი ენდობოდა სასამართლოს და მხოლოდ 22 პროცენტი არ ენდობოდა ამ სისტემას. სულ რაღაც ოთხი წლის წინ კი პირიქით, გამოკითხულთა 67 პროცენტი არ ენდობოდა ამ სისტემას, ხოლო მხოლოდ 22 პროცენტი გამოთქვამდა ნდობას. ამასთან, ყურადღება უნდა მიექცეს იმ ფაქტსაც, რომ სასამართლო სისტემის მიმართ ნდობის ზრდა საგრძნობლად ჩამორჩება სხვა სახელმწიფო ინსტიტუტების ანალოგიურ მაჩვენებლებს. მაგალითად, პოლიციის მიმართ ნდობას და თუნდაც პროკურატურის მიმართ ნდობას.

## სახალხო დამცველის ოფისის გამოცდილება

სახალხო დამცველის ოფისი აწარმოებს სასამართლოს მეორე გამოტანილი კონკრეტულ გადაწყვეტილებების შეფასებას, ძირითადად ეს ეხება სისხლის სამართლის და ადმინისტრაციულ საქმეებს. შეფასების პროცესში გამოვლინდა რიგი პრობლემები, რომელთა გადაწყვეტად სახალხო დამცველი შემდეგ რეკომენდაციებს სთავაზობს ხელისუფლებას:

- 1) საკანონმდებლო დონეზე დარეგულირდეს მოსამართლეთა მივლინებაში გაგზავნა, რადგანაც მოსამართლეთა გადაყვანით რეგიონებში უარესდება მათი სოციალური გარანტიები და ამას შეიძლება შექმნას მოსამართლეზე ზეწოლის შესძლებლობა.
- 2) მოსამართლეებს მოეთხოვოს უფრო მეტი დასაბუთებულობა შუალედურ თუ საბოლოო გადაწყვეტილებებზე, განსაკუთრებით სისხლის სამართლის საქმეებზე
- 3) სახალხო დამცველი ვერ ახორციელებს მტკიცებულებების ნაწილის შეფასებას, რადგანაც ეს არ არის მარტივად შესაფასებელი. თუმცა ერთადერთი საშუალება მოსამართლის დამოუკიდებლობის შესაფასებლად ევროსასამართლოს კრიტერიუმებია. ამ კრიტერიუმების საფუძველზე განხორციელებული შეფასებისას სახალხო დამცველს არაერთხელ მიუმართავს დისციპლინური დევნის დაწვევების მოთხოვნით შესაბამის ორგანოსათვის. მის მოთხოვნებს როგორც წესი არ პასუხობენ, თუმცა ეს ერთადერთი მექანიზმია, რომ სახალხო დამცველმა რეაგირება მოახდინოს მოსამართლის მიერ ჩადენილ დარღვევებზე. აუცილებელია, რომ მსგავს მოთხოვნებს მოჰყვებოდეს რეაგირება.
- 4) სასამართლო სისტემაში შეინიშნება მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის გაუმჯობესება, დაჩქარებულ ვადებში განხილვის დინამიკა. თუმცა, სახალხო დამცველის აზრით ამის მიზნები საპროცესო გარიგებების რიცხვის ზრდაა. სახალხო დამცველის აზრით საპროცესო გარიგებები არ უნდა იყოს ბიუჯეტის შეფასების წყარო, არამედ უნდა ემსახურებოდეს მართ-

ლმსაჯულებას. საპროცესო შეთანხმების გაუქმება არ არის მზანსეწონილი, რადგანაც ამ შემთხვევაში მოსალოდნელია, რომ პატიმართა რიცხვი გაიზარდოს 60 000-მდე, დღეს არსებული 24 000 ნაცვლად.

- 5) უკანასკნელ პერიოდში ამაღლდა მოსამართლეთა პროფესიონალიზმი, თუმცა სისტემური პრობლემები ჩანს მოსამართლეებთან, რომლებიც იხილავენ ადმინისტრაციულ სამართლადარღვევებს, ე.ი. როდესაც პირს ეფარდება ადმინისტრაციული პატიმრობა ან ჯარიმა. სასამართლო პრაქტიკის თვალსაზრისით მხრივ არსებული პრობლემები გამოსასწორებელია.
- 6) სისხლის სამართლის კანონმდებლობაში ცვლილებები უნდა შევიდეს, რადგანაც ძალიან კრიტიკულად განწყობილი ადვოკატებიც აღიარებენ, რომ მაგალითად, შეკრებითობის პრინციპის გამოყენებითობის გამოყენებით ბრალდებულის მდგომარეობა მნიშვნელოვნად გაუარესდა, ამან ადამიანის უფლებათა დარღვევა გამოიწვია. სამოქალაქო და ადმინისტრაციულ სფეროში ბევრად უკეთესად არის საქმე.

## სესია II:

### მოსამართლის დამოუკიდებლობა და სამართლიანი მართლმსაჯულების განხორციელება საქართველოში

**დისკუსიის განაცხადი:** უკანასკნელ წლებში სასამართლო სისტემის ფუნქციონირების გაუმჯობესების მიზნით განხორციელდა საკანონმდებლო და ინსტიტუციონალური ცვლილებები, რომელიც მიმართული იყო მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის ამაღლებისკენ. ქართველ ექსპერტთა ერთი ნაწილის აზრით სასამართლოს სისტემის მიმდინარე რეფორმები ვერ უზრუნველყოფს მოსამართლეთა საკმარის დამოუკიდებლობის ხარისხს. მეორე ნაწილი კი აცხადებს, რომ თავად რეფორმების აჩუქილი სტრატეგია არ არის გამართლებული, რადგანაც არსებითია არა მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის გაზრდა, არამედ მათი მიუკერძოებლობის მიღწევა და მათ მიერ სწორი/სამართლიანი გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობა.

### დისკუსიაზე გამოთქმული მოსაზრებები

გასულ წლებში მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის გაზრდის მიზნით გატარებულ ღონისძიებებს შორის აღსანიშნავია:

- 1) 2011 წ. ნაფიცი მსაჯულების სასამართლოს შემოღება;
- 2) მოსამართლეების უვადოდ დანიშვნის ვალდებულების შემოღება. ცვლილება ძალაში 2013 წლიდან შედის ძალაში.
- 3) საკანონმდებლო დონეზე მოსამართლეთა კომუნიკაციის შეხლულვა.
- 4) “საერთო სასამართლოების შესახებ” კანონპროექტის შემუშავება და პარლამენტში განხილვებულად გაგზავნა.

„საერთო სასამართლოების შესახებ“ კანონპროექტი წარმოდგენილ ინიციატივებს მხარს უჭერს როგორც ხელისუფლება, ასევე სასამართლო სისტემის რეფორმებზე მომუშავე ექსპერტთა ჯგუფი. ასეთ ინიციატივებს მიუეკუთვნება შემდეგი საკანონმდებლო ცვლილებები:

- 1) უზენაესი სასამართლოს პლენუმში მონაწილეობას აღარ მიიღებს იუსტიციის მინისტრი, შესაბამისად აღმასრულებელი ხელისუფლება წარმოდგენილი არ იქნება ამ სტრუქტურაში;
- 2) იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მდივანის თანამდებობას მომავალში დაიკავებს მხოლოდ მოსამართლე, რაც შექმნის იმის გარანტიას, რომ საბჭო მოსამართლის ინტერესების გამტარებელი იქნება.
- 3) იუსტიციის საბჭოს წევრებიდან ვეტოს უფლება ჩამოერთმევა პრეზიდენტისა და პარლამენტის მიერ დანიშნულ წევრებს, რაც ინსტიტუტის დეპოლიტიზაციის ტენდენციას შეუწყობს ხელს;
- 4) მოსამართლეთა შერჩევის კრიტერიუმები უფრო გამჭვირვალე, სრულყოფილი და ობიექტური გახდება;
- 5) დისციპლინარული სამართალწარმოება უფრო გამჭვირვალე გახდება, მიღებული გადაწყვეტილებების გამოქვეყნდება ვებ-საიტზე, კერძოდ ის, თუ იუსტიციის საბჭოს როგორი რეაგირება მოჰყვა კონკრეტულ დარღვევაზე. ეს საბჭოს საქმიანობის შეფასების კარგი ინდიკატორი გახდება. აქამდე დისციპლინარული დევნა კონფიდენციალური იყო, რაც მიხნად ისახავდა მოსამართლის დამოუკიდებლობის დაცვას საქმის წარმოების პროცესში, თუმცა მოქმედმა პრაქტიკამ ვერ უზრუნველყო საზოგადოების ნდობის გაზრდა მოსამართლის მიმართ.

საზოგადოების წარმომადგენლების მოსაზრებები/შენიშვნები სასამართლო სისტემაში გატარებულ რეფორმებზე:

- 1) **იუსტიციის საბჭოს დაუმოქმედების წესი.** სასურველია, რომ მოსამართლეთა კონფერენციას მიეცეს უფლება დაასახელოს და აირჩიოს იუსტიციის საბჭოს წევრები. დღეს ამის უფლებამოსილება მხოლოდ ერთ პიროვნებას, უზენაეს სასამართლოს თავმჯდომარეს აქვს.
- 2) **იუსტიციის საბჭოს წევრების პოლიტიკური ნეიტრალურობის პრობლემა.** რადგანაც იუსტიციის საბჭოს მოსამართლე წევრებს აკრძალული აქვთ პოლიტიკური საქმიანობა, უფრო მართებულ იქნებოდა, თუ პარლამენტი საბჭოს წევრებს აირჩევდა არა პარლამენტის წევრებიდან, არამედ დამოუკიდებელი კანდიდატებიდან. ასევე, სასურველი იქნებოდა, რომ პრეზიდენტის მიერ დანიშნულ იუსტიციის საბჭოს წევრებს აეკრძალოს პოლიტიკური საქმიანობა. ბევრი საერთაშორისო ორგანიზაცია ითხოვს, რომ იუსტიციის საბჭოს შემადგენლობა დაცვლილი იყოს პოლიტიკური ინტერესებისაგან, თუმცა არსებობს ამის საწინააღმდეგო მოსაზრებაც, კერძოდ ის, რომ რომ სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობის ხარისხს არ ამცირებს პოლიტიკური აფილიაცია და რომ შესაძლე-

ბელი უნდა იყოს პოლიტიკოსმა მიიღოს მონაწილეობა სისტემის ფუნქციონირებაში.

- 3) **სადისციპლინო კოლეგია.** კიევში ეუთოს მიერ მიღებული რეკომენდაციების თანახმად სასამართლო სისტემა შიგნიდანაც დაბალანსებული უნდა იყოს და სასურველია, რომ მასში 2-3 დამოუკიდებელი ორგანო ფუნქციონირებდეს. დღეს იუსტიციის საბჭოში კონცენტრირებულია დიდი უფლებამოსილება. კიევის რეკომენდაციების შესრულების მიზნით სადისციპლინო კოლეგიის დამოუკიდებლობის ხარისხი უნდა გაძლიერდეს და ის არ უნდა კომპლექტდებოდეს იუსტიციის საბჭოს წევრებისგან. ის უნდა გახდეს არჩეული კოლეგიალური ორგანო და მისი წევრები ირჩეოდნენ მოსამართლეებისაგან. ასეთ? ცვლილებებით დისციპლინურ წარმოების საკითხებს განიხილავდა უფრო მეტად დამოუკიდებელი სტრუქტურა.
- 4) **მოსამართლეთა მივლინებება.** დღეს მოსამართლეთა კორპუსი არ არის შევსებული ბოლომდე და მივლინებების საშუალებით ხდება მოსამართლეთა რაოდენობის ნაკლოვანებების დაძლევა. ამის გამო აუცილებელია, რომ მივლინება დაშვებული იყოს გამონაკლის შემთხვევაში და გამოიყენებოდეს უკიდურესი აუცილებლობისას, რადგანაც ასეთი გამონაკლისები მოსამართლეს უკარგავს სტაბილურობის შეგრძნებას. ამასთან, შეხლუდებები უნდა არსებობდეს ინსტანციებს შორის გადაყვანისას. პირველი ინსტანციის მოსამართლე შეიძლება მივლინებული იყოს ზედა ინსტანციის სასამართლოში, მაგრამ ზემოთი ინსტანციის მოსამართლის ქვედა ინსტანციაში გადმოყვანის საფუძველი არ შეიძლება რომ არსებობდეს.
- 5) **მოსამართლეთა დანიშვნა.** კანონმდებლობით მოსამართლედ შერჩევა ხდება ორი კატეგორიის ადამიანებისაგან: 1) იუსტიციის სკოლის მსმენლები; 2) დამოუკიდებელი პირი, იუსტიციის სკოლის გარეშე, თუმცა მათი დანიშვნა სხვანაირი პროცედურების გავლით ხდება. კერძოდ, ცხადდება კონკურსი. ექსპერტების რეკომენდაციების თანახმად, სასურველია, რომ თუ ორი კატეგორიის ადამიანებიდან ხდება მოსამართლეთა შერჩევა, მაშინ თანაბარი შესაძლებლობების უნდა მიეცეს ამ ორივე კატეგორიას.
- 6) **შრომის ანაზღაურება, პრემიები.** შრომის ანაზღაურება რეგულირდება კანონით – ერთის მხრივ არსებობს თანამდებობრივი სარგო, და მეორეს მხრივ არსებობს პრემიები, რომელსაც დამატებით იღებენ მოხელეები მაგრამ ყოველთვის პრემიები განისაზღვრება სუბიექტურად. გაუმართლებელია, რომ პრემიების ანაზღაურება უცნობია საზოგადოებისათვის და წარმოადგენს საიდუმლოებას. სასურველია, რომ პრემიების დანიშვნის შესახებ არსებობდეს ობიექტური კრიტერიუმები, რაც გამორიცხავს სუბიექტური მიდგომებს მახასიათებელ კრიტერიუმებს შორის მწ?შენელოვანია მხოლოდ ზოგიერთი, მაგალითად საქ-

მის სირთულე ვერ იქნება ობიექტური კრიტერიუმი, ასეთი ობიექტური კრიტერიუმი შეიძლება იყოს საქმეთა რაოდენობა, მაგრამ არა სირთულე, რადგანაც სირთულის ხარისხის განსაზღვრა სუბიექტურად შეიძლება მოხდეს.

- 7) **სასამართლოს გამჭვირვალობა.** კანონმდებლობით სასამართლო სხდომები დასასწრებად არის საჯარო, ღია, თუმცა საქართველოს კანონმდებლობით შეზღუდვები ეხება ფოტო-ვიდეო-აუდიო გადაღებას. რამოდენიმე წლის წინ აიკრძალა ვიდეო გადაღება სრულად, მხოლოდ სასამართლოს მიერ უფლებამოსილ პირს აქვს ჩაწერის უფლება. აუდიო ჩაწერა დაშვებულია კანონმდებლობით, თუმცა ყველა სასამართლომ უნდა დაადგინოს წესი, როგორ შეიძლება აუდიო ჩაწერა. შესაბამისად ამ უფლების რეალიზაცია ყოველთვის პრობლემური იყო. მიუხედავად იმისა, რომ სხვადასხვა ქვეყნებში განსხვავებულად რეგულირდება ეს საკითხი, იმის გათვალისწინებით, რომ სასამართლოს მიმართ ბევრი კრიტიკა გამოითქმის, ნდობის ამღებების მიზნით აუცილებელია სასამართლო პროცესებზე თვალყურის დევნების შესაძლებლობა არსებობდეს.
- 8) **მოსამართლეთა დამოუკიდებლობა.** ზოგადად დამოუკიდებელი მოსამართლე ვერ გადაწყვეტს სასამართლო სისტემაში არსებულ პრობლემებს, დამოუკიდებელი მოსამართლე შეიძლება კორუმპირებული იყოს (როგორ შევარდნაძის პერიოდში), თუმცა დღევანდელი მოსამართლეები დამოუკიდებლობას იყენებენ იმ მიზნით, რომ 1) ხელისუფლებისათვის სასარგებლო გადაწყვეტილება მიიღონ; 2) თავი აარიდონ გადაწყვეტილების მიღებას. ასეთი შესაძლებლობები თავიდან უნდა იყოს აცილებული
- 9) **პროცედურული საკითხები.** მოსამართლეთა მხრიდან საქმის ეფექტიანი წარმოებისა და სამართლიანი გადაწყვეტილებისათვის პროცედურული საკითხების დახვეწას და დეტალიზაციას დიდი მნიშვნელობა აქვს, რაც მოსალოდნელია,

რომ შეამცირებს სასამართლო ხელისუფლების მანიპულირების შესაძლებლობას. დღეს სასამართლო ხელისუფლება შეუძლია მანიპულირება. ამის შესაძლებლობა შეიძლება აიკრძალოს დეტალური პროცედურების გაწერით, რომლის საშუალებითაც მოსამართლე ვერ მიიღებს სამართლის მიერ დაურეგულირებელ გადაწყვეტილებას. პროცედურების დახვეწასთან ერთად აუცილებელია ამავე დროს პროფესიონალიზმის, კორპორაციული სიამაყის განვითარება. რეფორმების შედეგად ისეთი სისტემა უნდა შეიქმნას, სადაც კარგი ადვოკატს და მოსამართლეს პროფესიული ზრდის და კარიერული წინსვლის პერსპექტივა ექნება

- 10) **რეფორმების სტრატეგიული მიზანი.** სასამართლო სისტემის მთავარი პრობლემა რეფორმების ფარგლებში სტრატეგიულად არასწორი არჩევანია. კერძოდ ის, რომ სტრატეგიაში დაშვებულია, რომ სისტემა ირჩევს კარგ მოსამართლეს, რომელიც უზრუნველყოფს ასევე კარგ სასამართლო პრაქტიკასა და დამოუკიდებლობას. ეს კი არ შეესაბამება რეალურ სურათს. პრაქტიკაში არჩეულ მოსამართლეს არანაირი გამოცდილება არ აქვს – ის სამეცნიერო წრებიდან, იუსტიციის სკოლიდან ინიშნება, შესაბამისად არ არის მზად დამოუკიდებელი გადაწყვეტილება მიიღოს. სისტემა კარგი ადამიანების შერჩევაზე კი არ უნდა დამოკიდებული, ის მეტ-ნაკლებად კარგი ადამიანების პირობებში უნდა ვითარდებოდეს და უმჯობესდებოდეს.

- 11) **მოსამართლეთა პროფესიონალიზმის ზრდა.** სასამართლო სისტემაში პროფესიონალიზმის ზრდისათვის პრეცედენტული სამართალი დადებით შედეგებს იძლევა, რადგანაც ადვილად მკვიდრდება და იხვეწება პროცედურები, რაც შემდგომში ხდება ყველასათვის სავალდებულო შესასრულებლად. პრეცედენტული სამართალი გაცილებით სწრაფად დახვეწავს სასამართლო სისტემას საქართველოში.



## სასამართლო სისტემა და მართლმსაჯულება საქართველოში: გაუმჯობესების გზები

2011 წელი, ნოემბერი

### შესავალი

2004 წლიდან საქართველოში მნიშვნელოვანი ცვლილებები მოხდა სახელმწიფო ინსტიტუტების რეფორმირების კუთხით. ამასთან, ჰრთა სხვადასხვაობა იმ საკითხთან დაკავშირებით, თუ როგორ აისახა სახელმწიფოს შესაძლებლობების გაზრდა ინდივიდუალური უფლებების დაცვაზე, მათ შორის სახელმწიფოსა და კერძო სექტორს, სახელმწიფოსა და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის ბალანსზე. ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საკითხად საქართველოში სასამართლო სისტემის რეფორმირება და სამართლიანი და მოუკერძოებელი მართლმსაჯულების განხორციელება რჩება. სასამართლო სისტემის რეფორმირება ჯერაც მიმდინარე პროცესია. თვალსაჩინოა სასამართლო ინფრასტრუქტურის განვითარება და სისტემაში დასაქმებულთა სოციალურ-ეკონომიკური პირობების გაუმჯობესება, ძირითადად უზრუნველყოფილია სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობის ინსტიტუციური გარანტიები, თუმცა სადაო რჩება, რამდენად ხორცშესხმულია დამოუკიდებლობა რეალობაში, ასევე რამდენად ახერხებს სისტემას საკუთარი ფუნქციების ხარისხიანად განხორციელებას.

წინამდებარე ანგარიში არ ისახავს მიზნად სასამართლო სისტემის<sup>1</sup> ხარვეზების მოხერხების კვლევას. ანგარიში არის დემოკრატიზაციის დეფიციტისა და მისი აღმოფხვრის შესაძლო გზების შესახებ კვლევის შემადგენელი ნაწილი და ამდენად, მიზნად ისახავს იმ ძირითადი საკითხების მიმოხილვას, რომელიც სასამართლო სისტემისა და მართლმსაჯულების პროცესის სრულყოფისკენ მიმართული დისკუსიების დღის წესრიგს შეადგენს. შესაბამისად, ანგარიში არ არის პრობლემის სამართლებრივი ანალიზი, არამედ ყურადღებას ამახვილებს პოლიტიკურ კონტექსტსა და იმპლიკაციებზე.

ანგარიში ეყრდნობა დღემდე ნატარებულ სხვა კვლევებს, მასშტაბის საშუალებებში მოძიებულ მასალებს, ასევე ფორმალურ თუ არაფორმალურ დისკუსიებს, მათ შორის პროექტის ფარგლებში ორგანიზებულ შეხვედრებს და ინტერვიუებს აღნიშნულ საკითხებში მონაწილე პირებთან.

ანგარიში შედგება რამდენიმე ნაწილისაგან: თავდაპირველად მოკლედია მიმოხილული სასამართლო სისტემის გამართული ფუნქციონირების მნიშვნელობა დემოკრატიზაციისათვის. აქ ყურადღება ექცევა „კანონის უზენაესობას“, „დემოკრატიას“ და „მოდერნიზაციას“ შორის არსებულ ურთიერთმიმართებებს. ეს საკითხი ყურადსა-

ღებია, მით უფრო, რომ საქართველოს დღევანდელი ხელისუფლება განსაკუთრებულ აქცენტს აკეთებს მოდერნიზაციის პროექტზე, ხოლო სასამართლო სისტემის გამართული ფუნქციონირება პირდაპირ უკავშირდება თანამედროვე სახელმწიფოს ეფექტიანობას. მეორე ნაწილში მოკლედია გაანალიზებული საქართველოს სასამართლო სისტემის შეფასების მაჩვენებლები და ამ მიზნით გამოყენებულია ფრიდომ ჰაუსის (Freedom House) მონაცემები 2004 წლიდან დღემდე. შემდგომ, აღწერილია საქართველოში სასამართლო სისტემის მიმართ საზოგადოებრივი ნდობის მდგომარეობა, განხილულია სასამართლო სისტემის ინსტიტუციური და საფინანსო დამოუკიდებლობის კუთხით არსებული ვითარება, გაანალიზებულია სასამართლოს ეფექტიანობა და დამოუკიდებლობასთან მიმართებაში მნიშვნელოვანი ორი საკითხი – საპროცესო შეთანხმების ინსტიტუტი და ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტის შემოღება. ბოლოს, დასკვნის სახით შეჯამებულია ძირითადი საკითხები.

### სასამართლო სისტემა და „სამართლებრივი სახელმწიფო“:

#### მიმართება დემოკრატიასთან და მოდერნიზაციასთან

პოლიტიკის მეცნიერებამ დღემდე ვერ გასცა დამაჯერებელი პასუხი კითხვას, არის თუ არა დემოკრატია ავტორიტარულ რეჟიმებზე უფრო ეფექტიანი განვითარების უზრუნველყოფის კუთხით. სხვადასხვა ქვეყნების მაგალითები აჩვენებს, რომ ავტორიტარული რეჟიმებიც საკმაოდ წარმატებით ახერხებენ ეკონომიკურ განვითარებასა და საზოგადოებრივ მოდერნიზაციას. მართალია, არსებობს კორელაცია დემოკრატიასა და ეკონომიკურ სიმდიდრეს, განვითარებას შორის ანუ დემოკრატიული ქვეყნების უმრავლესობა, მცირე გამოხატულების გარდა, ეკონომიკურად წარმატებული და თანამედროვე საზოგადოებების მქონე ქვეყნებია. თუმცა, ყველა მდიდარი ქვეყნა დემოკრატია როდია, ხოლო წარმატებული მოდერნიზაციის განმახორციელებელი ქვეყნების საკმაოდ დიდ ნაწილი ავტორიტარული რეჟიმების მიერ იმართებოდა ან იმართება. დემოკრატიასა და განვითარებას შორის მიუზღო-შედეგობრივი კავშირისთვის მნიშვნელოვანია „კანონის უზენაესობის“ (rule of law) ცნება. სწორედ კანონის უზენაესობის პრინციპის დაცვა უზრუნველყოფს იმ ინსტიტუციური გარემოს შექმნას, რომელიც ეკონომიკური განვითარებისათვისაა აუცილებელი. ადვილად გასაგები კანონები და გამართული პროცედურები მომავალს ყველასთვის სანდოს და განჭვრეტადს ხდის და ხელს უწყობს შიდა თუ გარე ინვესტიციებს. ამგვარი სისტემისთვის მეორეხარისხოვანია, თუ როგორ მიიღეს აღნიშნული კანონები და დაადგინეს პროცედურები – დემოკრატიის პრინციპების დაცვით თუ მისი უგულვებელყოფით. შესაბამისად, „კანონის უზენაესობა“ შეიძლება არსებობდეს დემოკრატიის გარეშეც.

სასამართლო სისტემა და მისი გამართული ფუნქციონირება პირდაპირ უკავშირდება „კანონის უზენაესობის“ ცნე-

<sup>1</sup> ანგარიშში საუბარია საერთო სასამართლოებზე (პირველი ინსტანციის სასამართლოები, სააპელაციო სასამართლოები, უზენაესი სასამართლო) და არაა საუბარი საკონსტიტუციო სასამართლოზე.

ბას. დემოკრატიული სისტემისათვის სასამართლო სისტემა მნიშვნელოვანია, თუმცა სასამართლო სისტემა აუცილებელია სამართლებრივი სახელმწიფოსათვის. ეს საზღვარს პირდაპირ უკავშირდება 2004 წლის შემდეგ საქართველოს ხელისუფლების პოლიტიკას, რომელიც მიმართულია ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებასა და მოდერნიზაციაზე: მუდმივად საუბარი საინვესტიციო კლიმატის გაუმჯობესებაზე და ამ კუთხით საქართველოს ლიდერობაზე მსოფლიოს ქვეყნებს შორის. სასამართლო სისტემის ეფექტიანი ფუნქციონირება აუცილებელია იმ გარემოს შესაქმნელად, რომელშიც ხელისუფლება საუბრობს. ეფექტიანი სასამართლო სისტემის და ზოგადად სამართლებრივი სახელმწიფოს არსებობა მნიშვნელოვანია დემოკრატიისთვის, მაგრამ აუცილებელია მოდერნიზაციისთვის.

## სასამართლო სისტემის შეფასება

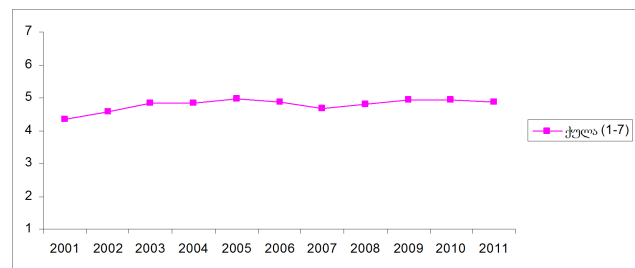
სასამართლო სისტემისა და მისი დამოუკიდებლობის გაზომვისა და შეფასების ერთ-ერთ ყველაზე დეტალურ მეთოდს გვთავაზობს ფრიდომ ჰაუსი. იგი 1995 წლიდან განსაკუთრებით შეისწავლის აღმოსავლეთ ევროპის ყოფილ სოციალისტურ და საბჭოთა ქვეყნებს. ქვეყნის ზოგადი პროფილის დადგენის მიზნით, ანალიზდება საარჩევნო სისტემა და პროცესი, სამოქალაქო საზოგადოება, მედია, ეროვნული მმართველობა და ადგილობრივი თვითმმართველობა, სამართლის სფერო და კონკრეტულად სასამართლოები, კორუფცია. თითოეული სფეროსთვის ქულების მინიჭების შესაბამისად, განისაზღვრება ქვეყნის ზოგადი ქულა. ამ კლასიფიკატორის მიხედვით სასამართლოსა და ქვეყნის ტიპის ურთიერთმიმართების შესახებ შემდეგი სურათი იქმნება:<sup>2</sup>

1. *კონსოლიდირებული დემოკრატიის შემთხვევაში*, სასამართლო ხელისუფლება დამოუკიდებელია, მიუკერძოებელია, დროულია და შეუძლია დაიცვას ფუნდამენტური პოლიტიკური, სამოქალაქო და ადამიანის უფლებები, გარანტირებულია კანონის წინაშე თანასწორობა და სასამართლოს განაჩენის აღსრულება. შეიძლება არსებობდეს მართლმსაჯულების პროცესის დროში გაწევის პრობლემა (ქულა 1-2.99).
2. *ნახევრადკონსოლიდირებულ დემოკრატიებში* არსებობს დამოუკიდებელი სასამართლო ხელისუფლების ინსტიტუციური ჩარჩო. თუმცა, სუსტია სასამართლოს დამოუკიდებლობა და ფუნდამენტური უფლებების დაცვა, განსაკუთრებით ეთნიკური და რელიგიური უმცირესობებისა. მართლმსაჯულების პროცესი ნელია, უსისტემოა და ბოროტადაც შეიძლება გამოიყენებოდეს (ქულა – 3-3.99).
3. *გარდამავალ და ჰიბრიდულ რეჟიმებში* სასამართლო ხელისუფლებას ადმინისტრაციული ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებლობის შენარჩუნება უჭირს. ფუნდამენტური პოლიტიკური, სამოქალაქო და ადამიანის უფლებების დაცვა შერჩევითია, კანონის წინაშე თანასწორობა გარანტირებული არაა. სასამართლო ნელია და ბოროტად გამოიყენება ხდება. საპატიმროებში წამების ფაქტები შეიძლება არსებობდეს (ქულა 4-4.99).

4. *ნახევრადკონსოლიდირებულ ავტორიტარულ რეჟიმებში* სასამართლო ხელისუფლება შეზღუდულია ადმინისტრაციული ხელისუფლების მიერ და კანონის წინაშე თანასწორობა გარანტირებული არაა. სასამართლო ხელისუფლება ხშირად გამოიყენება პოლიტიკური ოპონენტების გასანეიტრალებლად და მხოლოდ შეზღუდულად შეუძლია ფუნდამენტური უფლებების დაცვა (ქულა 5-5.99).
5. *კონსოლიდირებულ ავტორიტარულ რეჟიმებში* კანონი პირადად ექვემდებარება რეჟიმს და ფუნდამენტური უფლებების დარღვევა ფართოდაა გავრცელებული. სასამართლოები ოპონენტთა დასაშინებლად გამოიყენება (ქულა 6-7).

საქართველო, დემოკრატიის (ჯამური) ქულის მიხედვით, ბოლო წლების განმავლობაში სტაბილურად ექცევა „გარდამავალ და ჰიბრიდულ რეჟიმებში“ (4.00 4.99). როგორც უკვე აღინიშნა, ქვეყნის ტიპი განისაზღვრება ჯამური ქულის საშუალებით (ე.წ. დემოკრატიის ქულა):

დიაგრამა 1: საქართველოს დემოკრატიის ქულა.



წყარო: Freedom House, Nations in Transit, <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=17>

(შენიშვნა: ქულები ფაქტობრივად ასახავს წინა წელს, რადგან ანალიზი ეყრდნობა წინა ერთი წლის მონაცემებს)

ამასთან, საინტერესოა უშუალოდ სასამართლო სისტემის შეფასების ქულები, რომელიც საქართველოს შემთხვევაში ასე გამოიყურება:

დიაგრამა 2: საქართველოს სასამართლო სისტემის ქულა.



წყარო: Freedom House, Nations in Transit, <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=17>

(შენიშვნა: ქულები ფაქტობრივად ასახავს წინა წელს, რადგან ანალიზი ეყრდნობა წინა ერთი წლის მონაცემებს)

<sup>2</sup> იხ. Freedom House, Nations in Transit <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=17> (20.10.11)

როგორც ვხედავთ, მართლმსაჯულების სისტემის საშუალო ქულით მეტწილად ემთხვევა დემოკრატიის ზოგად ქულას. ამასთან, ყურადსაღებია, რომ ის ერთადერთი მაჩვენებელია, რომელიც გაუარესდა 2011 წელს მაშინ, როცა გაუმჯობესდა ზოგადი ქულა.

მეტი სიცხადისთვის, უნდა განიმარტოს, თუ რა შემთხვევაში იწერება ქულა 4-დან 5-მდე და 5-დან 6-მდე. ფრიდომ პაუსის მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელოს მიხედვით, ობიექტა „ფორმალური პოლიტიკა“ და „პრაქტიკა“, ანუ საკანონმდებლო და ინსტიტუციური არსებობის, წესების არსებობა და ამ წესების გამოყენება პრაქტიკაში. ქულები შემდეგი პრინციპით იწერება:

4	არსებობს რაღაც ოდენობა „წესებისა“ (policy), რომლებიც თანხმობაშია ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების სტანდარტებთან, დემოკრატიულ ნორმებთან და კანონის უზენაესობის პრინციპთან.	არსებობს მცირეოდენი „პრაქტიკები“, რომელიც თანხმობაშია ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების სტანდარტებთან, დემოკრატიულ ნორმებთან და კანონის უზენაესობის პრინციპთან.
5	არსებობს რაღაც ოდენობა „წესებისა“ (policy), რომლებიც თანხმობაშია ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების სტანდარტებთან, დემოკრატიულ ნორმებთან და კანონის უზენაესობის პრინციპთან.	არ არსებობს „პრაქტიკები“, რომლებიც თანხმობაშია ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების სტანდარტებთან, დემოკრატიულ ნორმებთან და კანონის უზენაესობის პრინციპთან.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ კონსოლიდირებული და ნახევრადკონსოლიდირებული დემოკრატიის მქონე ქვეყნებთან (1-3 ქულა) მიმართებაში არსებობს მოლოდინი, რომ პოლიტიკა გამართული, ხოლო იმპლემენტაცია იდეალური ან ძირითადად სრულყოფილია. პირიქით, ნახევრადკონსოლიდირებულ და კონსოლიდირებულ ავტორიტარიზმში (5-7 ქულა) მცირდება პოლიტიკური ჩარჩოების ხარისხი და ფორმალური პოლიტიკა და პრაქტიკა ერთმანეთისაგან სულ უფრო განსხვავებულია.

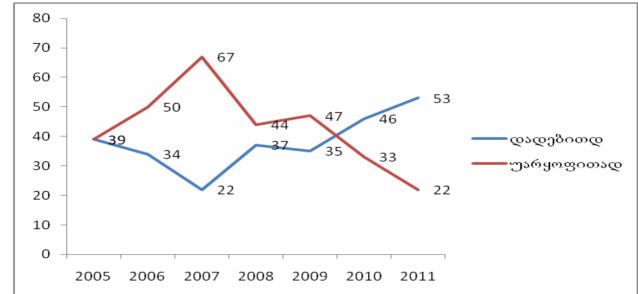
როგორც ვხედავთ, საქართველოს შემთხვევაში, ფრიდომ პაუსის ანალიზის მიხედვით, პრობლემა „პოლიტიკების“ (ანუ ფორმალური რეგულაციების, წესების) ოდენობაც, მაგრამ კიდევ უფრო მეტად მათი პრაქტიკული განხორციელება. და ბოლოს, უნდა აღინიშნოს, რომ ფრიდომ პაუსის მეთოდოლოგიის გამოყენებას აქვს თავისი შეზღუდვებიც. კერძოდ, ჩვენს შემთხვევაში საუბარია არა მხოლოდ ვიწროდ სასამართლო სისტემაზე, არამედ ასევე ადამიანის უფლებების დაცვის, სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულებისა და საპატიმრო ადგილებში უფლებადაცვით მდგომარეობაზე.

## სასამართლო სისტემის მიმართ ნდობა საქართველოში

მიჩნეულია, რომ სასამართლო სისტემა საქართველოში ნდობის დაბალი ხარისხით სარგებლობს. თუმცა, სურათი არც ისე ცალსახაა, როგორც ერთი შეხედვით შეიძლება ჩანდეს. საერთაშორისო რესპუბლიკური ინსტიტუ-

ტის (IRI) დაკვეთით ჩატარებული გამოკითხვების ანალიზი აჩვენებს, რომ სასამართლო სისტემის მიმართ დამოკიდებულება ბოლო წლებში დადებითისკენ შეიცვალა.

დიაგრამა 3: სასამართლოს მიმართ დამოკიდებულება საქართველოში 2005-2011

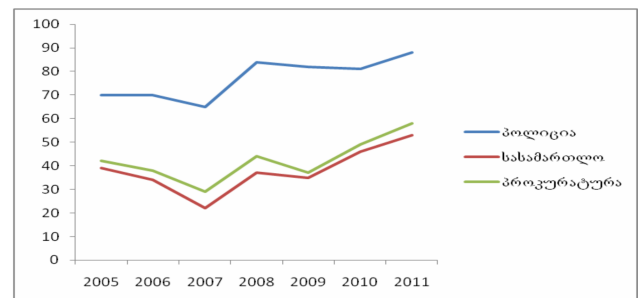


წარს: International Republican Institute, Public Opinion Polls <http://www.iri.org/explore-our-resources/public-opinion-research/public-opinion-polls#three> (16.10.2011)

დიაგრამა 3 აჩვენებს, რომ 2011 წელს გამოკითხულა 53 პროცენტი ენდობოდა სასამართლოს და მხოლოდ 22 პროცენტი არ ენდობოდა ამ სისტემას. სულ რაღაც ოთხი წლის წინ კი პირიქით, გამოკითხულთა 67 პროცენტი არ ენდობოდა ამ სისტემას, ხოლო მხოლოდ 22 პროცენტი გამოთქვამდა ნდობას.

ამასთან, ყურადღება უნდა მიექცეს იმ ფაქტსაც, რომ სასამართლო სისტემის მიმართ ნდობის ზრდა საგრძნობლად ჩამორჩება სხვა სახელმწიფო ინსტიტუტების ანალოგიურ მაჩვენებლებს. მაგალითად, თუ შევადარებთ პოლიციის მიმართ ნდობას, ამ განსხვავებას ნათლად დავინახავთ. ასევე, საინტერესოა, რომ პროკურატურის მიმართ ნდობა სწრაფად იზრდება უფრო მაღალი იყო და რჩება ვიდრე სასამართლოს მიმართ.

დიაგრამა 4: ინსტიტუტების მიმართ დამოკიდებულება საქართველოში 2005-2011



წარს: International Republican Institute, Public Opinion Polls <http://www.iri.org/explore-our-resources/public-opinion-research/public-opinion-polls#three> (16.10.2011)

სასამართლო სისტემის მიმართ გაბატონებული მოსაზრების მიხედვით, 2003 წლის ვარდების რევოლუციამდე სასამართლოები კორუმპირებული იყო, თუმცა აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებლობის მეტი ხარისხით სარგებლობდა. 2003 წლის შემდეგ კი, მართალია, კორუფციის მასშტაბები საგრძნობლად შემ-

<sup>3</sup> საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო, საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასება, თბილისი 2011, გვ. 69-84. [http://transparency.ge/sites/transparency.ge.nis/files/TIGeorgia\\_NISReport\\_ka.pdf](http://transparency.ge/sites/transparency.ge.nis/files/TIGeorgia_NISReport_ka.pdf) (20.10.11)



ცირდა, მაგრამ გაიზარდა აღმასრულებელი ხელისუფლების გავლენა სასამართლო სისტემაზე.<sup>3</sup> შესაბამისად, შეიძლება სწორედ ეს განსაზღვრავდეს სასამართლოს მიმართ ნდობის დინამიკას.

თუმცა, მსგავსი მოსაზრებები თავისთავად არაფრის მთქმელია სასამართლო სისტემის განვითარებისა და მისი ეფექტიანობის კუთხით, მიუხედავად იმისა, რომ მნიშვნელოვანი ფაქტორია, რადგან გავლენას ახდენს საზოგადოებრივი ჯიშის ფორმირებაზე. სასურველია, განვითარების და სასამართლოს საქმიანობის ხარისხის შეფასება სხვა, უფრო გაზომვადი ფაქტორების მიხედვით მოხდეს – როგორცაა, ინსტიტუციური მოწყობა, ხელმისაწვდომი რესურსები და სასამართლოების საქმიანობა, მათ შორის მათი ეფექტიანობა.

### სასამართლო ხელისუფლების ინსტიტუციური მოწყობა და უზრუნველყოფა რესურსებით

სასამართლო სისტემა დღეს მნიშვნელოვანი ინსტიტუციური და საფინანსო გარანტიებით სარგებლობს. სისტემის რეფორმა საქართველოში 1998 წლიდან დაიწყო, როცა ბევრ სხვა ნოვაციასთან ერთად შემოიღეს მოსამართლედ დანიშნისათვის სავალდებულო საკვალიფიკაციო გამოცდები. თუმცა, რეფორმები მხოლოდ სასამართლო სისტემას შეეხო და არ ყოფილა კომპლექსური, კერძოდ არ მოიცავდა მართლმსაჯულების განმახორციელებელი სისტემის სხვა ელემენტები – სამართალდამცავი ინსტიტუტები. 2004 წლიდან რეფორმა გაფართოვდა და ამ ინსტიტუტებსაც შეეხო. მნიშვნელოვანი ცვლილება მოხდა 2006 წელს. როცა იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში (მისი წარდგინებით პრეზიდენტი ნიშნავდა საერთო სასამართლოების მოსამართლეებს) უმრავლესობა მიეცა მოსამართლეებს, ხოლო პროკურატურამ საბჭო დატოვა. იუსტიციის უმაღლესი საბჭო უკვე აღარაა პრეზიდენტის საკონსულტაციო ორგანო, არამედ დამოუკიდებელი ინსტიტუტია, რომელსაც უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე ხელმძღვანელობს. საბჭოში ასევე შედიან პრეზიდენტისა და პარლამენტის წარმომადგენლები, მათ შორის საპარლამენტო უმცირესობის წარმომადგენელი. მოსამართლეები დღეს შეადგენენ სადისციპლინო კომისიის უმრავლესობასაც. ეს მნიშვნელოვანი ცვლილებაა, რადგან მიჩნეულია, რომ 2005-2006 წლებში დისციპლინური დევნა არსებითი ბერკეტი იყო მოსამართლეებზე ზეგავლენის მოსახდენად.<sup>4</sup>

დღეისათვის, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეებსა და წევრ მოსამართლეებს ირჩევს პარლამენტი პრეზიდენტის წარდგინებით. ყველა დონის სასამართლოს მოსამართლეებს ნიშნავს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო. მოსამართლედ დანიშნისათვის აუცილებელია საკვალიფიკაციო გამოცდის წარმატებით ჩაბარება და იუსტიციის უმაღლესი სკოლის კურსების გავლა. აღსანიშნავია, რომ 2013 წლიდან მოსამართლეები უვადოდ (საპენსიო ასაკამდე) დაინიშნებიან, რაც ასევე მნიშვნელოვანი ინსტიტუციური გარანტიაა.

2004 წლის შემდეგ მნიშვნელოვნად გაიზარდა სასამართლო სისტემის დაფინანსება. თუ 2003 წელს სასამართლო სისტემის დაფინანსება შეადგენდა 11,1 მილიონ ლარს, 2011 წელს ამ თანხამ 38,8 მილიონი ლარი შეადგინა. გაიზარდა სასამართლოების ინფრასტრუქტურის დაფინანსება, პირველი ინსტანციის მოსამართლის ხელფასმა 2011 წელს 2 300 ლარი შეადგინა, ხოლო სასამართლოებში გაჩნდა ადმინისტრაციული რესურსი, რომელიც ეხმარება როგორც მოსამართლეებს მათ საქმიანობაში ასევე უკეთეს სერვისს აწვდის გარე მომხმარებლებს.

დიაგრამა 5: სასამართლო სისტემის ბიუჯეტი 2003-2011 წწ.



წყარო: საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ოფიციალური ვებგვერდი <http://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/budget.pdf> (12.11.2011)

ერთობლიობაში, ინსტიტუციური რეფორმა (მათ შორის შიდასისტემური რეფორმა, რომელიც მიმართულია სხვადასხვა ინსტანციის სასამართლოს შორის ფუნქციების გადანაწილებასა და რესურსების ეფექტიან ხარჯვაზე) და საფინანსო უზრუნველყოფა სასამართლო სისტემას აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებლობის მნიშვნელოვან გარანტიებს უქმნის. ამასთან, საგულისხმოა, რომ ინსტიტუციური გარანტიები ყოველთვის სრულად არ ხორციელდება პრაქტიკაში.

### სასამართლო პრაქტიკა: გამამართლებელი განაჩენი და თავისუფლების აღკვეთა

არსებობს მოსაზრება, რომ სასამართლოები მეტნაკლებად დამოუკიდებელია იმ სამოქალაქო და ადმინისტრაციული საკითხების განხილვისას, სადაც სახელმწიფოს ინტერესები არ იკვეთება. რაც შეეხება სისხლის სამართლის სფეროს, მიჩნეულია, რომ აქ სასამართლო აღმასრულებელი ხელისუფლების, კერძოდ პროკურატურის გავლენას განიცდის.<sup>5</sup>

ამ მოსაზრების გასამყარებლად ძირითადად სამი მტკიცებულება გამოიყენება – სისხლი სამართალი საქმეებში გამამართლებელი განაჩენის ძალიან დაბალი წილი, პატიმართა რიცხვის მნიშვნელოვანი ზრდა 2004 წლის შემდეგ და საპროცესო გარიგების წილის ზრდა განაჩენით დასრულებულ საქმეებში. საპროცესო გარიგების ინსტიტუტზე საუბარი შემდეგ ნაწილში გვექნება, ამჯერად

<sup>4</sup> დისციპლინური დევნის სტატისტიკა იხ. საქართველოს იუსტიციის საბჭოს ვებგვერდზე <http://hcoj.gov.ge/?l=2&i=113> (02.11.2011)

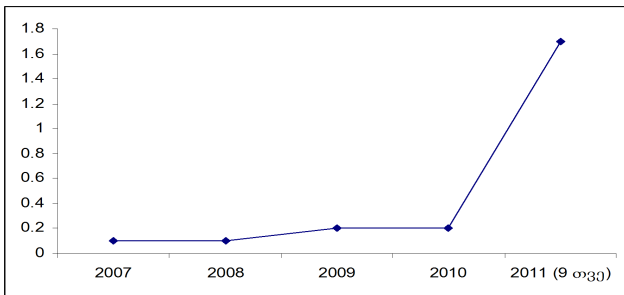
<sup>5</sup> იხ. სქოლიო 3.



რად გამამართლებელი განაჩენის კოტისა და პატიმართა რიცხვის ზრდის თემას მიმოვიხილავთ.

სისხლის სამართლის საქმეებზე საქართველოში გამამართლებელი განაჩენი ძალიან მცირე შემთხვევაში ხდება. 2011 წლის იანვარ-სექტემბერში პირველი ინსტანციის სასამართლოებმა გაამართლეს ბრალდებულთა 1.7 პროცენტი. აბსოლუტურ მაჩვენებლებში ეს ნიშნავს 30 პირს 13 319-დან. იმავედროულად, 23 პიროვნება ნაწილობრივ გამართლდა, ხოლო 29 პირის მიმართ საქმე შეწყდა. 2010 წელს პირველი ინსტანციის სასამართლოებმა სისხლის სამართლის საქმეებში გაამართლეს მხოლოდ 8 პიროვნება 19 956-დან. ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე ჩანს, რომ 2011 წელს შესაძლოა ვითარება ოდნავ შეიცვალოს. საინტერესოა, რომ საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველოს ინფორმაციით, 2006 წელს საქართველოს სასამართლოებმა 16911 გამამტყუნებელი და 37 გამამართლებელი განაჩენი გამოიტანეს, ხოლო იმავე წელს ესტონეთში 7881 გამამტყუნებელი და 193 გამამართლებელი განაჩენი დადგა.<sup>6</sup>

**დიაგრამა 6:** გამამართლებელი განაჩენის წილი სისხლის სამართლის არსებითად განხილულ საქმეებში

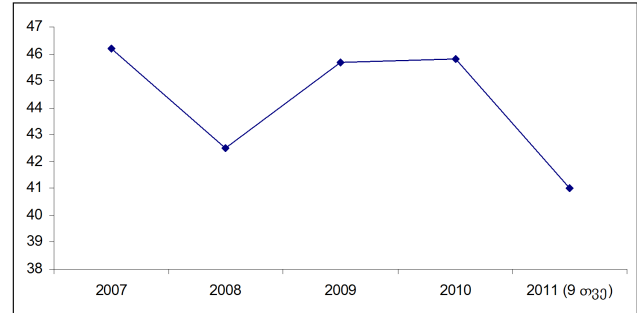


წყარო: საქართველოს უზენაესი სასამართლო, განვლილი წლების სტატისტიკა <http://www.supremecourt.ge/statistics/> (12.11.2011)

არსებობს მოსაზრება, რომ გამამართლებელი განაჩენის დაბალი მაჩვენებელი უკავშირდება საგამოძიებო ორგანოების გაზრდილ პროფესიონალიზმსა და ასევე იმას, რომ, განსხვავებით წინა წლებისაგან, თუ გამოძიება დარწმუნებული არაა მტკიცებულებების უტყუარობაში, თავადვე აღარ მიმართავს სასამართლოს. ამდენად, მხოლოდ „უტყუარი“ საქმეები მიდის სასამართლოში. თუმცა, საინტერესოა, რომ 2004 წლიდან ძალიან გაიზარდა ზოგადად სისხლის სამართლის საქმეების რაოდენობა, რაც ალბათ სახელმწიფოს მხრიდან გამაცრელებელ სისხლის სამართლებრივ პოლიტიკასაც უკავშირდება. მიუხედავად მიზეზებისა, გამამართლებელი განაჩენის დაბალი მაჩვენებელი კრიტიკის ობიექტია ადგილობრივი და საერთაშორისო დამკვირვებლების მხრიდან.<sup>7</sup> ასევე, სავარაუდოა მისი კავშირი საპროცესო გარიგების პრაქტიკისთან ზრდასთანაც (იხ. ქვემოთ).

2011 წლის 9 თვეში თავისუფლების აღკვეთა მიესაჯა მსჯავრდებულ პირთა 41 პროცენტს (5 443 პირს). 2010 წელს ეს მაჩვენებელი 45.8 პროცენტი (9135) იყო, ხოლო 2009 წელს 45.7 (8384 პირი). როგორც ვხედავთ, ამ მხრივ ბოლო წლებში ვითარება სტაბილურია.

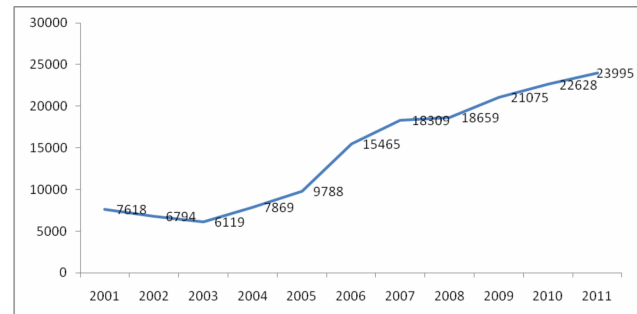
**დიაგრამა 7:** თავისუფლების აღკვეთამისჯილთა პროცენტული მაჩვენებელი მსჯავრდებულებთან მიმართებაში



წყარო: განვლილი წლების სტატისტიკა <http://www.supremecourt.ge/statistics/> (12.11.2011)

2004 წლის შემდეგ გატარებული სისხლის სამართლებრივი პოლიტიკის შედეგად, გაუმჯობესდა კრიმინალური ვითარება ქვეყანაში. თუმცა, მკვეთრად იმატა საპატიმროების მოსახლეობამაც. 2011 წლისათვის საქართველოს საპატიმროებში 23 995 ადამიანი იმყოფებოდა, ხოლო 2005 წელს – 7869.

**დიაგრამა 8:** პატიმართა რაოდენობა საქართველოში 2001-2011 წწ.



წყარო: - საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო, საპროცესო შეთანხმება საქართველოში, თბილისი, 2010 [http://transparency.ge/sites/default/files/post\\_attachments/Plea%20Bargaining%20in%20Georgia%20-%20Negotiated%20Justice%20-%20GEO%20%282%29.pdf](http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Plea%20Bargaining%20in%20Georgia%20-%20Negotiated%20Justice%20-%20GEO%20%282%29.pdf) (16.10.2011)

- International Center for Prison Studies, Georgia [http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb\\_country.php?country=122](http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb_country.php?country=122) (16.10.2011)

2011 წლის აპრილის მონაცემებით საქართველოში 100 ათას ადამიანზე 547 პატიმარი მოდიოდა და ამ მაჩვენებლით საქართველოს მე-4 ადგილი უკავია მსოფლიო-

<sup>6</sup> საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო, საპროცესო შეთანხმება საქართველოში, თბილისი, 2010 [http://transparency.ge/sites/default/files/post\\_attachments/Plea%20Bargaining%20in%20Georgia%20-%20Negotiated%20Justice%20-%20GEO%20%282%29.pdf](http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Plea%20Bargaining%20in%20Georgia%20-%20Negotiated%20Justice%20-%20GEO%20%282%29.pdf) (16.10.2011)

<sup>7</sup> ჰამარბერგმა თბილისში ვიზიტი შეაფხა, სივილ ჯორჯია, 20 აპრილი, 2011 <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=23915&search=> (23.10.11)

ომი. თუმცა, თავად ეს ფაქტი არაფერს ამბობს ქვეყნის დემოკრატიულობის ხარისხზე. 100 ათას მცხოვრებზე პატიმართა რაოდენობით ლიდერი ქვეყნების პირველი ხუთეულში შედის აშშ-ცა და რუსეთიც, ხოლო ხუთეული კი ასე გამოიყურება:

**გრაფიკი 1:** 100 ათას მცხოვრებზე პატიმართა რაოდენობა ქვეყნების მიხედვით. პირველი ხუთეული

აშშ	743
რუნდა	595
რუსეთი	550
საქართველო	547
ვიეტნამის კუნძულები (აშშ)	539

წყარო: International Center for Prison Studies, Entire world - Prison Population Rates per 100,000 of the national population, [http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb\\_stats.php?area=all&category=wb\\_poprate](http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb_stats.php?area=all&category=wb_poprate) (16.10.2011)

პატიმართა რიცხვის ზრდის დინამიკა საინტერესოა იმ კუთხით, რამდენადაც მისი მიზეზების ინტერპრეტაცია აჩვენებს სასამართლოსა და კერძოდ, სისხლის სამართლებრივ პოლიტიკასთან დაკავშირებით ზრდას სხვადასხვაობას. ერთი მხრივ, პატიმართა რიცხოვნების ზრდა უჩვენებს, რომ სახელმწიფო 2005-2006 წლიდან მნიშვნელოვნად გააქტიურად კრიმინალთან ბრძოლაში. თუ პატიმართა რიცხოვნების ზრდა კრიმინალის კლების თვალშია, ტენდენციას შევადარებთ, დავინახავთ, რომ ამ კუთხით სახელმწიფო საკმაოდ წარმატებულია. მეორე მხრივ, კრიტიკოსთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ მსჯავრდებულთა რიცხვის ზრდა უკავშირდება სასამართლოების დამოკიდებულებას აღმასრულებელ შტოზე – კერძოდ პროკურატურაზე.

## საპროცესო შეთანხმების ინსტიტუტი

საპროცესო შეთანხმება იმ საკითხთა რიგს მიეკუთვნება, რომელიც ცხადად აჩვენებს სასამართლოების საქმიანობასთან დაკავშირებულ ზრდას სხვადასხვაობას საქართველოში. საპროცესო შეთანხმების ინსტიტუტი საქართველოში 2004 წლის დასაწყისში შემოვიდა და თავდაპირველად უკავშირდებოდა წინა მთავრობის მაღალჩინოსანთა დაკავების ხმაურიან საქმეებს. საწყის ეტაპზე ყოფილი ჩინოვნიკების დაკავებითა და მათგან თანხების ამოღებით სახელმწიფო რამდენიმე ამოცანას ასრულებდა – ახალი ხელისუფლება ამ გზით ცდილობდა სახელმწიფო სახსრების აკუმულირებას, ასევე, მოსახლეობისათვის მიცემული დაპირების შესრულებას და ჩვენებას, რომ კორუფციასთან ბრძოლის ლოზუნგი მხოლოდ სიტყვები არ იყო. გარკვეულწილად, ეს უკავშირდებოდა სამართლიანობის აღდგენის პრინციპს, რომლის მიხედვითაც დამნაშავეები უნდა დასჯილიყვნენ და/ან მიტაცებული ქონება დაებრუნებინათ. ყველაზე მნიშვნელოვანი კი მაინც სახელმწიფოს ქმედითობის ჩვენება იყო – ახალი ხელისუფლება აცხადებდა, რომ აპირებდა ხელისუფლების რეალურ განხორციელებას და არ დაკმაყოფილებოდა მხოლოდ ფორმა-

ლური სტატუსით. რევოლუციური დინამიკის პირობებში, საპროცესო შეთანხმების პრაქტიკა უფრო ადრე ამოქმედდა (თავისუფლების სანაცვლოდ თანხის გადახდის პირველი პრეცედენტები 2003 წლის დეკემბერში მოხდა) ვიდრე მისი სამართლებრივი ინსტიტუციონალიზაცია. ასევე, თავდაპირველი ფორმა განსხვავდება დღეს არსებულისაგან, რადგან შემდგომ წლებში მან არსებითი ცვლილებები განიცადა.

დღეისათვის საპროცესო შეთანხმების ინსტიტუტს რამდენიმე ფუნქცია აქვს – იგი ხელს უწყობს მართლმსაჯულების სწავ და ეფექტიან განხორციელებას, ზოგავს ღირებულ ადამიანურ და მატერიალურ რესურსს, ხელს უწყობს გამოძიებას, რამდენადაც ახალისებს ბრალდებულის თანამშრომლობას გამოძიებასთან. ასევე, მიჩნეულია, რომ საპროცესო შეთანხმების ინსტიტუტის არსებობის გარეშე არა მხოლოდ სასამართლოები გადაიტვირთებოდა საქმეებით, არამედ ციხეებიც კიდევ უფრო გაივსებოდა პატიმრებით.

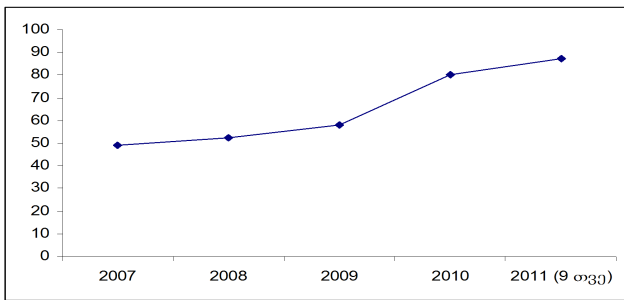
საპროცესო შეთანხმებასთან დაკავშირებით ზრდას სხვადასხვაობა არსებობს ამ ინსტიტუტის სამშობლო აშშ-შიც კი. საპროცესო გარიგება გამოძიებასა და ბრალდებულს შორის ხდება, რაც სასამართლოს ფუნქციის შემცირებას ნიშნავს. სასამართლო, მართალია, ადასტურებს ან უარყოფს შეთანხმებას, შეუძლია აქეთკენ მოუწოდოს მხარეებს, მაგრამ არ შეუძლია პროცესში ჩართვა და შეთანხმების შედეგების გადახედვა. სასამართლოს გადამწყვეტი სიტყვის უფლება რჩება, მაგრამ ის არაა პროცესის მონაწილე. ეს სავესებით გასაგები და ლოგიკურია ეფექტიანობის პრინციპიდან გამომდინარე. სასამართლო რომ ამ პროცესში მონაწილეობდეს, რითი იქნებოდა ეს პროცესი განსხვავებული ჩვეულებრივი სასამართლო პროცესისაგან? ამის მიუხედავად, ლოგიკურია ის შემოთავაზება, რომ მხარეები არათანაბარ მდგომარეობაში არიან – გამოძიება უპირატესში, ბრალდებული – სანდო აღტყენატივის გარეშე, ხოლო სასამართლო – ხშირად სტატისტიკის როლში.

კრიტიკოსთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ გამამართლებელი განაჩენის ძალიან დაბალი ხვედრითი წილი ბრალდებულებში აჩენს შიშს, რომ საქმის არსებით განხილვას აზრი არ აქვს, რადგან სასამართლო მაინც პროკურატურის ვერსიას დაუჭერს მხარს. ამდენად, საპროცესო გარიგება მათთვის პრობლემის გადაჭრის უფრო მოკლე და ეფექტიანი გზაა. ისინი ამჯობინებენ გაურიგდნენ მას, ვინც „რეალურ“ ძალაუფლებას ფლობს. ამასთან, ამით ისინი კარგავენ სასამართლოს გზით საკუთარი პოზიციის დაცვის შესაძლებლობას.<sup>8</sup>

ფაქტია, რომ საპროცესო გარიგება ძალიან პოპულარული ინსტრუმენტი ხდება, რასაც მისი გამოყენების მზარდი დინამიკაც მოწმობს. 2011 წლის პირველ ცხრა თვეში საპროცესო შეთანხმებით დასრულდა განაჩენის გამოტანით დასრულებული საქმეების 87.3 პროცენტი, მაშინ როცა თუნდაც 2007 წელს ეს მაჩვენებელი მხოლოდ 49.2 პროცენტი იყო.

<sup>8</sup> ინტერვიუ ადვოკატებთან. ინტერვიუ ორ ადვოკატთან ჩატარდა დამოუკიდებლად 2011 წლის ოქტომბერში.

**დიაგრამა 9:** საპროცესო გარიგების წილი სისხლის სამართლის განაჩენის გამოტანით დასრულებულ საქმეებში



წყარო: განვილილი წლების სტატისტიკა <http://www.supremecourt.ge/statistics/> (12.11.2011)

ასევე, ფაქტია, რომ საპროცესო გარიგების შედეგად სახელმწიფომ მნიშვნელოვანი ფულადი მოგება ნახა. იუსტიციის სამინისტროს ინფორმაციით, 2010 წელს საქართველოს ბიუჯეტმა 112 მილიონი ლარი მიიღო.<sup>9</sup> ამ თანხაში იგულისხმება საპროცესო შეთანხმებისა და სასამართლო ჯარიმების ჯამური მაჩვენებელი. 2009 წლის არასრული ინფორმაციით მხოლოდ საპროცესო შეთანხმებიდან სახელმწიფო სახინამ 32 მილიონზე მეტი ლარი მიიღო.<sup>10</sup>

ზოგადად იკვეთება, რომ თავდაპირველი უარყოფითი დამოკიდებულების მიუხედავად, დღეს ბევრი აღიარებს საპროცესო შეთანხმების ინსტიტუტი საჭიროებას, განსაკუთრებით მცირე სისხლის სამართლებრივი პოლიტიკისა და სასამართლოების გადატვირთვის პირობებში. თუმცა, ეს სისტემა შემდგომ დახვეწას საჭიროებს, განსაკუთრებით მისი გამჭვირვალობის საკითხში.

## ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტი

ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტი საქართველოში 2010 წლის 1 ოქტომბერს ამოქმედდა ახალ სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსთან ერთად. ნაფიცი მსაჯულები თავდაპირველად მხოლოდ თბილისში შეიძლება შეიკრიბონ და ისიც მხოლოდ დამამძიმებელი გარემოებებში ჩადენილი განზრახ მკვლელობის მუხლზე. 2011 წლის ნოემბერში დაიწყო პირველი სასამართლო პროცესი ნაფიც მსაჯულთა მონაწილეობით. მოგვიანებით, ნაფიცი მსაჯულების ინსტიტუტი საქართველოს სხვა რეგიონებზეც გავრცელდება და ასევე გაფართოვდება მისი გამოყენების სფეროები.

ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტის შემოღებაზე საუბარი 2004 წლიდან დაიწყო, თუმცა მისი განხორციელება არაერთხელ გადაიდო. ამ ინსტიტუტს უკავშირდება ზოგადად მართლმსაჯულების სისტემის მიმართ ნდობის გაზრდის მოლოდინი. ამასთან, ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტის ამოქმედება არ უმცირებს სასამართლო სის-

ტემას პასუხისმგებლობას. პირიქით, ის მოითხოვს უფრო ეფექტიან სისტემას, რომელიც გამოირჩევა ინსტიტუტის ბოროტად გამოყენებას და მის დისკრედიტაციას. ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტის შეფასება ამ ეტაპზე შეუძლებელია და მისი გავლენა სისტემაზე მოგვიანებით განდება ცნობილი.

## შეჯამება

სასამართლო სისტემის გამართული ფუნქციონირება საკვანძოა საქართველოში დემოკრატიის დეფიციტის აღმოსაფხვრელად, მაგრამ ის ასევე საკვანძოა საზოგადოებრივი მოდერნიზაციისა და განვითარებისათვის. ეფექტიანი სასამართლო სისტემის გარეშე არამდგრადი იქნება ეკონომიკური განვითარების მიმართულებით გადადგმული ნაბიჯები, მათ შორის ბიზნესგარემოს გაუმჯობესების კუთხით ხელშესახები შედეგებიც კითხვის ნიშნის ქვეშ შეიძლება დადგეს.

სასამართლო სისტემის რეფორმა დროში ოდნავ ჩამორჩა სხვა სახელმწიფო ინსტიტუტების რეფორმას, მათ შორის სამართალდამცავი ინსტიტუტებისას. დღეისათვის სასამართლო სისტემას აქვს ინსტიტუციური და მატერიალური გარანტიები, რომელიც მყარ საფუძველს ქმნის მისი სხვა სახელისუფლებო შტოებისა თუ პოლიტიკური გავლენებისაგან გასათავისუფლებლად. ამასთან, სასამართლო სისტემა ვერ იქნება მოწვევითი პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ კონტექსტს. პოლიტიკური ძალთა შორის ასიმეტრია, რომელიც დღეს საქართველოში არსებობს, თავისთავად აისახება სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობაზე აღმასრულებელი ხელისუფლებასთან მიმართებაში.

სასამართლო სისტემის შემდგომი განვითარების, მათ შორის სასამართლოსა და პროკურატურის რთული ურთიერთობების დაბალანსების რესურსი, მისი პროფესიონალიზმისა და ეფექტიანობის ზრდაშია. საფინანსო რესურსების მატება და ინფრასტრუქტურის განვითარება ხელს უწყობს სასამართლოს მიერ უკეთესი სერვისის წარმოებას. შესაბამისი ეფექტის მქონეა მეტი ინვესტიცია მოსამართლეთა პირობების გაუმჯობესებასა და და განათლებაში. საბოლოოდ, ეს აისახება სასამართლოს მიმართ საზოგადოებრივ განწყობაზეც, რომელიც ოდნავ, მაგრამ მაინც გაუმჯობესდა ბოლო წლებში. ამ კუთხით არაერთგვაროვანია საპროცესო გარიგების ინსტიტუტი როლი. ერთი მხრივ, ის ზღუდავს სასამართლოს მოქმედების სფეროს, მაგრამ ის იცავს სისტემას გადახურებისაგან, რომელიც გარდაუვალი იქნებოდა არსებული სისხლის სამართლებრივი პოლიტიკისა და მოსამართლეთა რაოდენობის პირობებში. ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტი მნიშვნელოვანი ინოვაციაა და მოსალოდნელია, რომ ხელს შეუწყობს სისტემის მიმართ ნდობის გაზრდას. ამდენად, სასურველია ეს ინს-

<sup>9</sup> 112.7 მლნ ლარი სასამართლო ჯარიმებიდან და საპროცესო შეთანხმებებიდან, სივილ ჯორჯია, 6 ივლისი, 2011 <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=24292> (10.10.11).

<sup>10</sup> საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო, საპროცესო შეთანხმება საქართველოში, თბილისი, 2010 [http://transparency.ge/sites/default/files/post\\_attachments/Plea%20Bargaining%20in%20Georgia%20-%20Negotiated%20Justice%20-%20GEO%20%282%29.pdf](http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Plea%20Bargaining%20in%20Georgia%20-%20Negotiated%20Justice%20-%20GEO%20%282%29.pdf) (16.10.2011)

ტიტუტი სწრაფად, მაგრამ რისკების გათვალისწინებით, გავრცელდეს სისხლის სამართლის კოდექსის სხვა მუხლებზეც და გეოგრაფიულადც.

## გამოყენებული წყაროები

1. Freedom House, Nations in Transit <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=17>
2. საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო, საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასება, თბილისი 2011. [http://transparency.ge/sites/transparency.ge.nis/files/TIGeorgia\\_NISReport\\_ka.pdf](http://transparency.ge/sites/transparency.ge.nis/files/TIGeorgia_NISReport_ka.pdf)
3. საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო, საპროცესო შეთანხმება საქართველოში, თბილისი 2010. [http://transparency.ge/sites/default/files/post\\_attachments/Plea%20Bargaining%20in%20Georgia%20-%20Negotiated%20Justice%20-%20GEO%20%282%29.pdf](http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Plea%20Bargaining%20in%20Georgia%20-%20Negotiated%20Justice%20-%20GEO%20%282%29.pdf)
4. საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო, დისციპლინური ღონისძიების სტატისტიკა, <http://hcoj.gov.ge/?l=2&i=113>
5. საქართველოს უზენაესი სასამართლო, სასამართლო სისტემის დაფინანსება <http://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/budget.pdf>
6. საქართველოს უზენაესი სასამართლო, განვლილი წლებს სტატისტიკა <http://www.supremecourt.ge/statistics>
7. International Center for Prison Studies, Georgia [http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb\\_country.php?country=122](http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb_country.php?country=122)
8. International Republican Institute, Public Opinion Polls <http://www.iri.org/explore-our-resources/public-opinion-research/public-opinion-polls#three>
9. ჰამარბერგმა თბილისში ვიზიტი შეაჯამა, სივლილ ჯორჯია, 20 აპრილი, 2011 <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=23915&search=>
10. 112.7 მლნ ლარი სასამართლო ჯარიმებიდან და საპროცესო შეთანხმებებიდან, სივლილ ჯორჯია, 6 ივლისი, 2011 <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=24292>