განმარტებითი ბარათი
საქართველოს პარლამენტის დადგენილების პროექტზე
„საერთო სასამართლოებში კლანური მმართველობის შეფასების თაობაზე“

ა) ზოგადი ინფორმაცია დადგენილების პროექტის შესახებ:

ა.ა) დადგენილების პროექტის მიღების მიზეზი:

ა.ა.ა) პრობლემა, რომლის გადაჭრასაც მიზნად ისახავს დადგენილების პროექტი:

დადგენილების პროექტი მიზნად ისახავს სასამართლო სისტემაში არსებული სისტემური პრობლემის, კერძოდ კლანური მმართველობის აღმოფხვრას, სასამართლო სისტემის რეაბილიტაციას, მართლმსაჯულების ჯეროვანი განხორციელების ხელშეწყობას.

ა.ა.ბ) არსებული პრობლემის გადასაჭრელად დადგენილების მიღების აუცილებლობა:

საქართველოს დამოუკიდებლობის გამოცხადების შემდეგ, მიუხედავად მრავალგზისი საკანონმდებლო რეფორმებისა საქართველოში ჯანსაღი, დამოუკიდებელი და სანდო მართლმსაჯულების შექმნა დღემდე ვერ მოხერხდა. სხვადასხვა პერიოდში სასამართლოში არსებულ სისტემურ პრობლემას წარმოადგენდა კორუფცია, ნეპოტიზმი, ფინანსური და ადამიანური რესურსების ნაკლებობა, საქმისწარმოების გაჭიანურება, საზოგადოებასთან სათანადო კომუნიკაციის ნაკლებობა.

საყოველთაოდ აღიარებულია რომ ნაციონალური მოძრაობის მმართველობის დროს სასამართლოს ჰქონდა პოლიტიკური დამოუკიდებლობის დაბალი ხარისხი, რის გამოც ის ვერ ასრულებდა ადამიანის უფლებების დაცვისა და სამართლიანი მართლმსაჯულების გარანტის ფუნქციას. სასამართლოს მართავდა პირთა ვიწრო ჯგუფი, რომლებიც მოსამართლეებზე ზეწოლის სხვადასხვა მეთოდებით (როგორიცაა თათბირები/მოსმენები, საქმეთა განაწილების სისტემით მანიპულირება, სასამართლოს თავმჯდომარესთან გადაწყვეტილების წინასწარ შეთანხმება, „ურჩი“ მოსამართლეების დასჯა (იძულებითი მივლინებები, რეზერვში გადაყვანა, დისციპლინური ზომების გამოყენება და სხვ.[1]), საკადრო გადაწყვეტილებების აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან შეთანხმება, მორჩილი მოსამართლეების დაწინაურება) უზრუნველყოფდა სასამართლო სისტემის უპირობო მორჩილებას აღმასრულებელი ხელისუფლების მიმართ და პოლიტიკური დაკვეთების შესრულებას. საზოგადოებას გაუჩნდა მრავალი დასაბუთებული პრეტენზია უსამართლო და მიკერძოებული მართლმსაჯულებასთან

[1] რაც დადასტურებულია მრავალი საერთაშორისო და ეროვნული ორგანიზაციის მიერ ჩატარებული კვლევით. იხ. მათ შორის, ამერიკის იურისტთა ასოციაცია, სასამართლო რეფორმის ინდექსი, 2008; საქართველოს იურისტთა ასოციაცია - მართლმსაჯულება საქართველოში, 2010, https://bit.ly/2kz9faZ ; კონსტიტუციის 42-ე მუხლი, „2005-2016 წლებში სასამართლოს დამოუკიდებლობის ხელისშემშლელი ფაქტორების თაობაზე პრაქტიკოსი იურისტების აზრის კვლევა“ https://article42.ge/media/1001447/2019/01/09/df8851f838d9e9c59df59bc5630f41a9.pdf

დაკავშირებით, რაც საბოლოო ჯამში 2012 წელს ხელისუფლების ცვლილების ერთ ერთი მთავარი მიზეზი გახდა.

2012 წელს ხელისუფლებაში მოსული ქართული ოცნების ერთ-ერთ მთავარ წინასაარჩევნო დაპირებას სამართლიანობის აღდგენა და დამოუკიდებელი სასამართლოს შექმნა წარმოადგენდა, რისთვისაც 2013-2016 წლებში ხელისუფლებამ შეიმუშავა საკანონმდებლო პაკეტი და დაიწყო სასამართლო რეფორმის ახალი ეტაპი, რომელიც მნიშვნელოვან სიახლეებს ითვალისწინებდა, თუმცა, სხვადასხვა მიზეზთა გამო ამ ცვლილებებმა შედეგად ვერ მოიტანა სასამართლო სისტემის არსებითი განახლება და მოსახლეობაში სასამართლო სისტემის მიმართ ნდობის გაზრდა. მოსამართლეთა კლანმა, რომელიც წინა ხელისუფლების დროს მართავდა და აკონტროლებდა სასამართლოს, კვლავ მოიპოვა ძალაუფლება სასამართლოში, ხელში ჩაიგდო იუსტიციის უმაღლესი საბჭო, დაიწყო სასამართლო კორპუსიდან მოწინააღმდეგეების განდევნა და საკუთარი მომხრეების, ხშირად წარსულში დისკრედიტირებული მოსამართლეების დანიშვნა. სასამართლო სისტემა ჩაიკეტა, ხოლო მოსამართლეთა თვითმმართველობა ფიქციად იქცა სადაც არ არსებობს რეალური კონკურენცია და აზრთა ჭიდილი. 2013-2016 წლებში განხორციელებული ცვლილებებით იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს გადაეცა ძალაუფლება უვადოდ დააკომპლექტოს საერთო სასამართლოების სისტემა, მათ შორის შეარჩიოს კანდიდატები უზენაესი სასამართლოში წარსადგენად. სწორედ ამ საფუძვლით, 2018 წლის დეკემბერში იუსტიციის უმაღლესმა საბჭომ საქართველოს პარლამენტს წარუდგინა სათანადო კრიტერიუმების და გონივრული პროცედურების გარეშე კლანის მიმართ ერთგულების პრინციპით შედგენილი 10 კაციანი სია, რომელმაც, როგორც მისი შექმნის პროცესის, ასევე, შინაარსის გამო, ფართო საზოგადოებრივი პროტესტი გამოიწვია, რაც საბოლოო ჯამში საპარლამენტო უმრავლესობის რღვევასა და პოლიტიკურ კრიზისშიც გადაიზარდა. პარლამენტის იურიდიული კომიტეტის თავმჯდომარე პროტესტის ნიშნად თანამდებობიდან გადადგა, შექმნილი პოლიტიკური ვითარების გამო სიის განხილვა შეჩერდა, ხოლო სამოქალაქო საზოგადოების აქტიურმა ნაწილმა მოითხოვა კლანის წევრების გადადგომა.

ამის შემდეგ, 2019 წლის წლის მარტში საქართველოს პარლამენტმა, ფართო საზოგადოებრივი და საერთაშორისო კრიტიკის მიუხედავად, დაამტკიცა „საერთო სასამართლოების შესახებ“ კანონში ცვლილებები, რომლითაც ფართო დისკრეცია მისცა იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს ფარული კენჭისყრით და დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილებით დააკომპლექტოს საქართველოს უზენაესი სასამართლოში წარსადგენი კანდიდატების სია.

უზენაესი სასამართლოს გამოკლებით კლანი პრაქტიკულად სრულად მართავს სასამართლო სისტემას. კლანის ხელმძღვანელები ჩამოყალიბდნენ პოლიტიკური პროცესების მხარეებად. ისინი აქტიურად მონაწილეობენ საჯარო პოლიტიკურ-საარჩევნო დებატებში და ძირს უთხრიან სასამართლო ხელისუფლების პოლიტიკური ნეიტრალობის პრინციპს.

კლანური მმართველობა სასამართლოში ეწინააღმდეგება ჭეშმარიტ სამოსამართლო ღირებულებებს, მოსამართლეებში ნერგავს შიშს, კონფორმიზმს,

ნეპოტიზმს, ფარული გარიგების კულტურას, დევნის კრიტიკულ აზრს და ინდივიდუალიზმს. არსებული ატმოსფერო მორალურად ანადგურებს სასამართლოს სისტემას და ამ პროცესში ითრევს სასამართლოში შესულ ახალ კადრებს.

სასამართლოში არსებული სისტემური პრობლემების აღიარება და წარსულისთვის თვალის გასწორება არის სასამართლოს მორალური რეაბილიტაციის, საზოგადოებასთან ჯანსაღი დიალოგის დაწყების და მართლმსაჯულების მიმართ ნდობის აღდგენის ერთადერთი გზა, რასაც ხელს უშლიან კლანი და მისი ლიდერები.

ამრიგად, დადგენილების მიღება ცალსახად აუცილებელია, რათა პარლამენტმა გამოხატოს საკუთარი პოზიცია სასამართლოში არსებული რთული ვითარების შესახებ და გადადგას ქმედითი ნაბიჯები პრობლემის მოსაგვარებლად.

ა.ბ) დადგენილების პროექტის მოსალოდნელი შედეგები:

დადგენილების პროექტის მიღების შემთხვევაში, პარლამენტი განაცხადებს სასამართლო სისტემაში კლანური მმართველობის შესახებ და შექმნის არსებული ვითარების შემსწავლელ დროებით კომისიას, რომელიც შეისწავლის სასამართლო სისტემაში არსებულ მდგომარეობას, განსაკუთრებით, კლანური მმართველობის კუთხით და წარმოადგენს სასამართლო სისტემის გაჯანსაღების კონკრეტულ გეგმას, კლანური მმართველობის და მისი ნეგატიური შედეგების აღმოფხვრის მიმართულებით.

ა.გ) დადგენილების პროექტის ძირითადი არსი:

დადგენილების პროექტის მიხედვით:

- დღეს სახეზეა სასამართლოში კლანური მმართველობა;
- შეიქმნება სასამართლო სისტემაში არსებული ვითარების შემსწავლელი დროებითი კომისია (ქვემოთ „კომისია“), რომლის შემადგენლობაში შევლენ როგორც საპარლამენტო, ასევე, არასაპარლამენტო პოლიტიკური პარტიების, სამოქალაქო საზოგადოების, საერთაშორისო ორგანიზაციების, აკადემიური წრეების წარმომადგენლები;
- კომისია 2019 წლის პირველ თებერვლამდე შეისწავლის სასამართლო სისტემაში არსებული მდგომარეობას, განსაკუთრებით, კლანური მმართველობის კუთხით და წარმოადგენს სასამართლო სისტემის გაჯანსაღების კონკრეტული გეგმას, კლანური მმართველობის და მისი ნეგატიური შედეგების აღმოფხვრის მიზნით;
- 2020 წლის 20 აპრილამდე საქართველოს პარლამენტი განახორციელებს საკანონმდებლო ღონისძიებებს სასამართლოში არსებული კლანური მმართველობის დასრულების და სასამართლო სისტემის რეალური რეფორმირების მიზნით.

ა.დ) დადგენილების პროექტის კავშირი სამთავრობო პროგრამასთან, და შესაბამის სფეროში არსებულ სამოქმედო გეგმასთან, ასეთის არსებობის შემთხვევაში (საქართველოს მთავრობის მიერ ინიცირებული კანონპროექტის შემთხვევაში):

აღნიშნული ქვეპუნქტი არ ვრცელდება წარმოდგენილ პროექტთან მიმართებაში.

ა.ე) დადგენილების პროექტის ძალაში შესვლის თარიღის შერჩევის პრინციპი, ხოლო დადგენილებისათვის უკუძალის მინიჭების შემთხვევაში, აღნიშნულის თაობაზე შესაბამისი დასაბუთება:

დადგენილების პროექტი ძალაში შედის გამოქვეყნებისთანავე.

ა.ვ) დადგენილების დაჩქარებული წესით განხილვის მიზეზები და შესაბამისი დასაბუთება (თუ ინიციატორი ითხოვს დადგენილების დაჩქარებული წესით განხილვას):

აღნიშნული ქვეპუნქტი არ ვრცელდება წარმოდგენილ პროექტთან მიმართებაში.

ბ) დადგენილების პროექტის ფინანსური გავლენის შეფასება საშუალოვადიან პერიოდში (პროექტის ამოქმედების წელი და შემდგომი 3 წელი):

ბ.ა) დადგენილეიბს პროექტის მიღებასთან დაკავშირებით აუცილებელი ხარჯების დაფინანსების წყარო:

დადგენილების მიღების შემთხვევაში შეიქმნება არსებული ვითარების შემსწავლელი კომისია, რომლის ფუნქციონირებისთვის შესაბამისი ხარჯების გამოყოფა რეგლამენტით დადგენილი წესით მოხდება პარლამენტისათვის გამოყოფილი ასიგნებებიდან.

ბ.ბ) დადგენილების პროექტის გავლენა სახელმწიფო ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე:

დადგენილების პროექტი არ ახდენს გავლენას სახელმწიფო ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე

ბ.გ) დადგენილების პროექტის გავლენა სახელმწიფო ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე:

დადგენილებით იქმნება არსებული ვითარების შემსწავლელი კომისია, რომლის ხარჯები რეგლამენტით დადგენილი წესით დაიფარება პარლამენტისათვის გამოყოფილი ასიგნებებიდან.

ბ.დ) სახელმწიფოს ახალი ფინანსური ვალდებულებები, დადგენილების პროექტის გავლენით სახელმწიფოს ან მის სისტემაში არსებული უწყების მიერ მისაღები პირდაპირი ფინანსური ვალდებულებების (საშინაო ან საგარეო ვალდებულებები) მითითებით:

დადგენილების მიღება არ ითვალისწინებს სახელმწიფოს მიერ ახალი ფინანსური ვალდებულებების აღებას.

ბ.ე) დადგენილების პროექტით მოსალოდნელი ფინანსური შედეგები იმ პირთათვის, რომელთა მიმართაც ვრცელდება დადგენილების მოქმედება, იმ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებზე გავლენის ბუნებისა და მიმართულების მითითებით, რომლებზედაც მოსალოდნელია დადგენილებით განსაზღვრულ ქმედებებს ჰქონდეს პირდაპირი გავლენა:

დადგენილების მიღებას არ ექნება ასეთი გავლენა.

ბ.ვ) დადგენილების პროექტით დადგენილი გადასახადის, მოსაკრებლის ან სხვა სახის გადასახდელის (ფულადი შენატანის) ოდენობა შესაბამის ბიუჯეტში და ოდენობის განსაზღვრის პრინციპი:

დადგენილების პროექტით არ ხდება რაიმე გადასახადის, მოსაკრებლის ან სხვა სახის გადასახდელის დაწესება.

გ) დადგენილების პროექტის მიმართება საერთაშორისო სამართლებრივ სტანდარტებთან:

გ.ა) დადგენილების პროექტის მიმართება ევროკავშირის სამართალთან:

დადგენილების პროექტი არ ეწინააღმდეგება ევროკავშირის სამართალს.

გ.ბ) დადგენილების პროექტის მიმართება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებთან:

დადგენილების პროექტი არ ეწინააღმდეგება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებს.

გ.გ) დადგენილების პროექტის მიმართება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებთან და შეთანხმებებთან, აგრეთვე, ისეთი ხელშეკრულების/შეთანხმების არსებობის შემთხვევაში, რომელსაც უკავშირდება პროექტის მომზადება, – მისი შესაბამისი მუხლი ან/და ნაწილი:

დადგენილების პროექტი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებს და შეთანხმებებს აგრეთვე, დადგენილების პროექტის მიღება არ უკავშირდება რომელიმე ხელშეკრულებას/შეთანხმებას.

გ.დ) არსებობის შემთხვევაში, ევროკავშირის ის სამართლებრივი აქტი, რომელთან დაახლოების ვალდებულებაც გამომდინარეობს „ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირსა და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებიდან“ ან ევროკავშირთან დადებული საქართველოს სხვა ორმხრივი და მრავალმხრივი ხელშეკრულებებიდან:

ასეთი არ არსებობს.

დ) დადგენილების პროექტის მომზადების პროცესში მიღებული კონსულტაციები:

დ.ა) სახელმწიფო, არასახელმწიფო ან/და საერთაშორისო ორგანიზაცია/დაწესებულება, ექსპერტები, რომლებმაც მონაწილეობა მიიღეს დადგენილების პროექტის შემუშავებაში, ასეთის არსებობის შემთხვევაში:

დადგენილების პროექტის შემუშავებაში მონაწილეობა მიიღო დამოუკიდებელი ექსპერტების ჯგუფმა შემდეგი შემადგენლობით: კახა კოჟორიძე, კახა წიქარიშვილი, ანა ნაცვლიშვილი, მაია ბაქრაძე, ბესიკ სისვაძე, უჩა ნანუაშვილი, თამარ ლალიაშვილი, ზაზა ხატიაშვილი, სოსო ბარათაშვილი, ლია მუხაშავრია, ირაკლი კორძახია, ბესიკ ლოლაძე,

ირაკლი კუპრაძე, ლევან თოთლაძე, ლაშა არველაძე, ხათუნა გრიგალაშვილი, ირაკლი გაბრიჩიძე, თამარ გეგელია.

დ.ბ) დადგენილების პროექტის შემუშავებაში მონაწილე ორგანიზაციის (დაწესებულების) ან/და ექსპერტის შეფასება დადგენილების პროექტის მიმართ, ასეთის არსებობის შემთხვევაში:

ასეთი არ არსებობს.

დ.გ) სხვა ქვეყნების გამოცდილება პროექტის მსგავსი დადგენილების იმპლემენტაციის სფეროში, იმ გამოცდილების მიმოხილვა, რომელიც მაგალითად იქნა გამოყენებული დადგენილების პროექტის მომზადებისას, ასეთი მიმოხილვის მომზადების შემთხვევაში:

ასეთი მიმოხილვა არ მომზადებულა

ე) დადგენილების პროექტის ავტორი

დამოუკიდებელი ექსპერტების ჯგუფი- კახა კოჟორიძე, კახა წიქარიშვილი, ანა ნაცვლიშვილი, მაია ბაქრაძე, ბესიკ სისვაძე, უჩა ნანუაშვილი, თამარ ლალიაშვილი, ზაზა ხატიაშვილი, სოსო ბარათაშვილი, ლია მუხაშავრია, ირაკლი კორძახია, ბესიკ ლოლაძე, ირაკლი კუპრაძე, ლევან თოთლაძე, ლაშა არველაძე, ხათუნა გრიგალაშვილი, ირაკლი გაბრიჩიძე, თამარ გეგელია.

ვ) დადგენილების პროექტის ინიციატორი

საქართველოს პარლამენტის წევრები: ეკა ბესელია, ზვიად კვაჭანტირაძე, ნატო ჩხეიძე.