ჯ. კახიძის #15, თბილისი, საქართველო, 0102 ; ტელ: (995 32) 95 23 53; ფაქსი: (995 32) 92 32 11; ელ-ფოსტა: gyla@gyla.ge; www.gyla.ge
15, J. Kakhidze str. 0102, Tbilisi, Georgia. Tel: (995 32) 95 23 53; Fax: (995 32) 92 32 11; E-mail: gyla@gyla.ge; www.gyla.ge

საბჭოში გადაწყვეტილების მიღების წესი - რას ამბობს საქართველოს კონსტიტუცია

იუსტიციის უმაღლესი საბჭო (Ꝑ□□□□□ □□ საერთო სასამართლოების სისტემი უმნიშვნელოვანესი, შეიძლება ითქვას, ერთ-ერთი მთავარი რგოლია. მისი არსებობის მიზანი სასამართლოს და მოსამართლეების დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა, თანამდებობაზე მათი დანიშვნა/გათავისუფლება და სხვა ამოცანების შესრულებაა (საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონის 47-ე მუხლის პირველი პუნქტი). კოლეგიური ორგანოს ხელში საკმაოდ დიდი ძალაუფლებაა კონცენტრირებული. საბჭო 15 წევრისგან შედგება (კონსტიტუციის 64-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). აქედან 8-ს ნიშნავს მოსამართლეთა კონფერენცია, 1-ს - პრეზიდენტი, 5-ს თანამდებობაზე განაწესებს საქართველოს პარლამენტი, ხოლო უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე *ex officio* წევრია (კონსტიტუციის 64-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). საბჭო გადაწყვეტილებების ნაწილს იღებს უბრალო უმრავლესობით, ნაწილს კი - სრული შემადგენლობის 2/3-ის მხარდაჭერით. დღევანდელი მოცემულობით, საბჭოში 10 წევრია (9 მოსამართლე და 1 პრეზიდენტის მიერ დანიშნული არამოსამართლე წევრი). შესაბამისად, ნებისმიერ შემთხვევაში, ცხრა მოსამართლე და ერთი არამოსამართლე წევრის მხარდაჭერა გადაწყვეტილების მიღებისთვის საკმარისია.

საბჭო აკონტროლებს სასამართლო ხელისუფლებას. კონტროლის სამსაფეხურიანი სისტემა ასეთია: თავდაპირველად საბჭო ლოიალური პირებისგან აკომპლექტებს სასამართლოს, შემდეგ თავმჯდომარეების მეშვეობით აკონტროლებს მათ საქმიანობას და, ბოლოს, თუ ესეც არ აღმოჩნდა საკმარისი, დისციპლინური დევნის მექანიზმით იქვემდებარებს მათ.

იუსტიციის საბჭოში რომ მნიშვნელოვანი პრობლემებია, ამაზე როგორც სამოქალაქო საზოგადოება, ასევე საერთაშორისო პარტნიორები აქტიურად საუბრობენ. ევროპული კომისიის სამართლის მეშვეობით დემოკრატიისთვის (Ꝑ□□□□□□□ კომისია ბოლოდროინდელი დასკვნის შესაბამისად, საბჭოს მიმართ მუდმივმა და ფართოდ გავრცელებულმა ბრალდებებმა კორპორატივიზმისა და პირადი ინტერესების შესახებ შეიძლება დააზიანოს სასამართლოსადმი საზოგადოების ნდობა. კომისიის დასკვნით, ეს ბრალდებები სერიოზულად უნდა იყოს აღქმული. იუსტიციის საბჭოში არსებითი რეფორმის

გატარების საჭიროებაზე საუბრობს ე.წ. [illegible] მიშელის შეთანხმებაც ამ[illegible]თანავე, მართლმსაჯულების რეფორმა ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსის მოპოვებისთვის 12 რეკომენდაციის მნიშვნელოვანი ნაწილია.

მიუხედავად ამისა, დღემდე არ არსებობს პოლიტიკური ნება რეალური და გარდამტეხი ცვლილებების დასაწყებად. ამას ევროკავშირის მოთხოვნების შესასრულებლად პარლამენტში შექმნილი სამუშაო ჯგუფის მუშაობაც ადასტურებს. თავდაპირველ ეტაპზე შეხვედრებში საიაც მონაწილეობდა, თუმცა მალე ცხადი გახდა, რომ სასამართლოში არსებულ გავლენიან ჯგუფთან ალიანსში მყოფი მმართველი ძალა არსებულ წესრიგში რაიმეს შეცვლას არ აპირებდა. მაგალითად, [illegible] ოცნებამ [illegible] მხედველობაში არ მიიღო საიას ძირითადი რეკომენდაცია საბჭოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების წესის შეცვლასთან დაკავშირებით. ეს ცვლილება საბჭოში ძალაუფლების დეკონცენტრაციის მნიშვნელოვანი საფუძველი იქნებოდა. გადაწყვეტილების მიღებას ორმაგი ორი მესამედის პრინციპით, საბჭოს მოსამართლე წევრების ორი მესამედით და არამოსამართლე წევრების ორი მესამედით საკმაოდ ბევრი მხარდამჭერი ჰყავს, მათ შორის, კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის, რომელიც უკვე დიდი ხანია ამაზე საუბრობს.

უბრალო უმრავლესობით ან სრული შემადგენლობის 2/3-ით გადაწყვეტილების მიღების წესი პრობლემურია, რადგან არამოსამართლე წევრებს არ აქვთ რეალური გავლენა ამ პროცესზე. თანამედროვე სტანდარტების შესაბამისად, არამოსამართლე წევრები უზრუნველყოფენ მართლმსაჯულების საბჭოების ანგარიშვალდებულებას, ზრდიან მისი დამოუკიდებლობის ხარისხს და აბალანსებენ მოსამართლეთა ძალაუფლებას. ევროპის მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭოს (CCJE) მოსაზრებით, ასეთი შერეული შემადგენლობა, პირველ ყოვლისა, პირადი ინტერესის, პირადი პროტექციისა და კრონიზმის თავიდან აცილებას ემსახურება. გარდა ამისა, ის მართლმსაჯულების ლეგიტიმურობის უზრუნველსაყოფად საზოგადოების სხვადასხვა ჯგუფის მოსაზრებების გათვალისწინებას უწყობს ხელს. ეს ლოგიკურიცაა, ვინაიდან საბჭოში მათი ყოფნა გამართლებულია მხოლოდ მაშინ, თუ გადაწყვეტილების მიღებაზე ზემოქმედებას ახდენენ. იმ პირობებში, როდესაც სასამართლოს დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებით კითხვები არსებობს, არამოსამართლე წევრთა როლი კიდევ უფრო მნიშვნელოვანი ხდება. საქართველოს კონტექსტში, მათთვის მეტი ბერკეტის მიცემა შეამცირებს კლანის გავლენებს მოსამართლეებზე, რაც, საბოლოო ჯამში, ხელს შეუწყობს მთლიანად სისტემის გაჯანსაღებას. სწორედ ამ მიზანს ემსახურება ორმაგი 2/3-ის პრინციპით გადაწყვეტილებების მიღების წესიც.

ცხადია, ეს ცვლილება დისკომფორტს შეუქმნის მოსამართლეთა გავლენიან ჯგუფს და

მმართველ პარტიას. შესაბამისად, მათი მტკიცებით, ეს პრინციპი ეწინააღმდეგება კონსტიტუციას. ამასთანავე, მან, შესაძლოა, ე.წ. ჩიხური სიტუაციებიც გამოიწვიოს. მათი მოსაზრებით, ეს მოდელი არაკონსტიტუციურია, რადგან რამდენიმე წევრს შეეძლება გადაწყვეტილების დაბლოკვა, ეს კი იქნება არა კონსენსუსზე ორიენტირებული წესი, არამედ უმცირესობისთვის უმრავლესობის დაყოლიების შესაძლებლობა.

საია მიიჩნევს, რომ ორმაგი 2/3-ით გადაწყვეტილების მიღების წესი სრულ თანხვედრაშია კონსტიტუციის ჩანაწერთან, რომლის მიხედვითაც, Ḍ□□□□□□□□□□□□□□□ მოსამართლის თანამდებობაზე განწესების შესახებ იუსტიციის უმაღლესი საბჭო იღებს სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის უმრავლესობით. □ კონსტიტუციის ჩანაწერი ერთადერთ აკრძალვას გულისხმობს - უფრო დაბალი კვორუმით პირის დანიშვნას, სხვა შემთხვევაში კი კონსენსუსზე ორიენტირებული გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას იძლევა. გარდა ამისა, კლანური მმართველობის შესასუსტებლად ერთადერთი საშუალება ჩაკეტილი სისტემის გარეთ არსებული კადრების შედინებაა, მათ შორის, იუსტიციის საბჭოში. საიას პოზიციას კონსტიტუციური სამართლის სპეციალისტებიც იზიარებენ.

რას გულისხმობს კონსტიტუციის ჩანაწერი - Ḍ□□□□□□□□□□□□□□□ მოსამართლის თანამდებობაზე განწესების შესახებ იუსტიციის უმაღლესი საბჭო იღებს სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის უმრავლესობით“?

ვახუშტი მენაბდე (ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი, პოლიტიკური სამართლის სპეციალისტი):

კონსტიტუცია ამბობს: მოსამართლეთა თანამდებობაზე დასანიშნად საჭიროა ხმათა 2/3-ი. თუმცა, არაფერი წერია იმაზე, როგორ უნდა მოგროვდეს ეს ხმები. იდეა მდგომარეობს იმაში, რომ ეს 2/3 სავალდებულოდ მოიცავდეს როგორც მოსამართლე, ისე არამოსამართლე წევრების ხმებს. უფრო კონკრეტულად, იმისთვის, რომ საბჭომ მოსამართლის დანიშვნის შესახებ გადაწყვეტილება მიიღოს, საჭირო უნდა იყოს 10 ხმა, მაგრამ აქედან მინიმუმ 5 უნდა იყოს მოსამართლე წევრების, ხოლო მინიმუმ 4 - არამოსამართლე წევრების ხმები. ორმაგი 2/3-ის პრინციპი არ უპირისპირდება კონსტიტუციურ დებულებას, უბრალოდ, გვთავაზობს მოქმედი წესისგან განსხვავებულ მიდგომას იმის თაობაზე, როგორ უნდა კონსტრუირდეს ეს 2/3. ეს არ არის არაკონსტიტუციური. უზენაესი კანონი ადგენს, რომ 15 ხმიდან 10-ს არ უნდა ჩამოსცდეს გადაწყვეტილების მისაღებად აუცილებელი კვორუმი. ორმაგი ორი მესამედით

გადაწყვეტილების მიღების დროსაც ვერცერთ შემთხვევაში ეს ვერ მოხდება.

ბესო ლოლაძე (სამართლის დოქტორი, პროფესორი):

კონსტიტუცია ითვალისწინებს მოსამართლის თანამდებობაზე განწესებას იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს □□□□□ შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის უმრავლესობით □□ ამ ჩანაწერის სიტყვასიტყვითი მნიშვნელობიდანაც რომ გამოვიდეთ, ის ადგენს მოსამართლედ პირის განწესებისთვის აუცილებელი კვორუმის ქვედა ზღვარს. საბჭოს მხარდაჭერა უნდა იყოს □□□□□□□□ □ მისი სრული შემადგენლობის 2/3-ისა. დაისმის კითხვა, რამდენად უტოვებს კონსტიტუცია კანონმდებელს სივრცეს, გაართულოს არსებული 2/3-იანი წესი? კანონმდებელს მოქმედების სივრცეს მოუსპობდა შემდეგი შინაარსის ჩანაწერი: □□□□□□□□□□□□□□□ მოსამართლის თანამდებობაზე განწესების შესახებ იუსტიციის უმაღლესი საბჭო იღებს სრული შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობით □□ კონსტიტუციის მოქმედი ნორმა მხოლოდ ნაწილობრივ ზღუდავს კანონმდებელს - ის ვერ დაადგენს სრული შემადგენლობის 2/3-ზე ნაკლებ კვორუმს (მაგალითად, სრული შემადგენლობის უმრავლესობას). ამასთანავე, ნორმის ფორმულირება ტოვებს ლავირების შესაძლებლობას მოსამართლის განწესების გართულების კუთხით.

რატომ არის გადაწყვეტილების ამგვარი წესით მიღება მიზანშეწონილი?

ბესო ლოლაძე:

კონსტიტუციური ნორმები უნდა განიმარტოს კონსტიტუციის ფუნდამენტური პრინციპებიდან გამომდინარე, ერთიან კონტექსტში. დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს საფუძვლების გათვალისწინებით, მოსამართლის თანამდებობაზე განწესებისთვის მაღალი კვორუმის დადგენა, ლოგიკურად, ემსახურება შემდეგ მიზნებს:

- უზრუნველყოფილი უნდა იყოს სასამართლო ხელისუფლების დემოკრატიული ლეგიტიმაციის, რაც შეიძლება, მაღალი ხარისხი. დემოკრატიის პრინციპი მოითხოვს, რომ სახელმწიფოს სახელით გადაწყვეტილებების მიმღებ პირებს ჰქონდეთ მაქსიმალურად მაღალი დემოკრატიული ლეგიტიმაცია. სასამართლო ხელისუფლება ე.წ. □□□□□□□□□ ხელისუფლებაა □□ მაგრამ ამ შემთხვევაშიც ირიბი დემოკრატიული ლეგიტიმაციის ხარისხი უნდა იყოს იმდენად მაღალი, რომ შეიძლებოდეს მისი გადაწყვეტილებების ხალხთან (ხელისუფლების წყაროსთან) დაკავშირება. გარდა ამისა, საპარლამენტო რესპუბლიკის პირობებში, სადაც პირდაპირი დემოკრატიული ლეგიტიმაცია მხოლოდ პარლამენტს აქვს,

დიდ დატვირთვას იძენს პროცესში პარლამენტისა და მის მიერ არჩეული წარმომადგენლების ჩართულობა.

- სასამართლო ხელისუფლების ფორმირების პროცესში აუცილებელია ბალანსი და კონსენსუსის მაღალი ხარისხი სახელისუფლებო შტოებს შორის. ეს გამომდინარეობს სამართლებრივი სახელმწიფოსა და მისი უმნიშვნელოვანესი ელემენტის - ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის მოთხოვნებიდან. სასამართლო არის ხელისუფლების დამოუკიდებელი შტო, მაგრამ ეს არ გულისხმობს მის დაუბალანსებლობას და სხვა შტოებისაგან იზოლირებულ კორპორაციად გადაქცევას. ამ კონტექსტშიც გასათვალისწინებელია საპარლამენტო რესპუბლიკის სპეციფიკა, სადაც გამყოფი ხაზი არა იმდენად ხელისუფლების შტოებს, არამედ ხელისუფლებასა და ოპოზიციას შორის გადის. ოპოზიციისთვის სათანადო ბერკეტების მინიჭება ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ფაქტორად მიიჩნევა საპარლამენტო რესპუბლიკაში სახელისუფლებო ბალანსის შესანარჩუნებლად.

- მოსამართლის განწესების არსებული წესი, ერთი შეხედვით, ფორმალურად, კონსტიტუციას არ ეწინააღმდეგება, თუმცა აშკარად არღვევს ზემოაღნიშნულ სტანდარტებს. მოსამართლის განწესებისთვის საკმარისია საბჭოს მოსამართლე წევრების ხმებს დამატებული ერთი არამოსამართლე წევრის ხმა. ეს იძლევა შესაძლებლობას (და რეალობაც ასეთია), რომ პირი მოსამართლედ დაინიშნოს პარლამენტის მიერ არჩეული წევრების მხარდაჭერის გარეშე, რაც უკიდურესად ამცირებს მოსამართლეთა დემოკრატიული ლეგიტიმაციის ხარისხს და წყვეტს სასამართლო ხელისუფლებას ხელისუფლების წყაროს - ხალხს. პარლამენტი სასამართლო ხელისუფლების ფორმირების პროცესიდან სრულადაა იზოლირებული. მას (და, შესაბამისად, ოპოზიციასაც) არ აქვს პროცესზე დამაბალანსებელი გავლენის მოხდენის შესაძლებლობა. საბოლოოდ, ვიღებთ იმის საპირისპირო მდგომარეობას, რასაც კონსტიტუციის ხსენებული ნორმა ისახავს მიზნად.

- ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მოსამართლის განწესების რეგულაცია მოითხოვს გამკაცრებას. ამ კუთხით, ე.წ. ორმაგი ორი მესამედის პრინციპის შემოღება გონივრული და კონსტიტუციასთან შესაბამისი ნაბიჯი იქნებოდა. ის არ ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის ფორმალურ მოთხოვნებს და აშკარად გაზრდიდა როგორც მოსამართლეთა დემოკრატიული ლეგიტიმაციის ხარისხს, ასევე გააუმჯობესებდა სახელისუფლებო ბალანსს სასამართლოს ფორმირების პროცესში.

ვახუშტი მენაბდე:

- გადაწყვეტილების მიღების მოქმედი პრინციპი ვერ ემსახურება იმ მიზანს, რომლის გამოც

საბჭოს არსებული მოდელი შეიქმნა - კერძოდ, კონსენსუსზე დაფუძნებულ მმართველობას. ამიტომ, გვჭირდება ისეთი ფორმულის შემუშავება, რომელიც ხელს შეუწყობს შეთანხმებული გადაწყვეტილებების მიღებას და დააბალანსებს კლანურ მმართველობას. მნიშვნელოვანია, გამოვიდეთ კონტექსტიდან, რომელიც ასეთია: კლანი აკონტროლებს სასამართლოს, არ არსებობს პლურალიზმი და ამის დაბალანსება არსებული კორპორატივიზმის პირობებში მხოლოდ არამოსამართლე წევრებს შეუძლიათ.

- რაც შეეხება ჩიხური სიტუაციის შექმნის რისკს, ის, რასაკვირველია, არსებობს, მაგრამ ამ რისკს ნებისმიერი უმრავლესობა შეიცავს, განსაკუთრებით, როცა ვსაუბრობთ კვალიფიციურ უმრავლესობაზე. ჩვენ უნდა გამოვიდეთ საჭიროებიდან, რა უფრო მნიშვნელოვანია - ჩიხური სიტუაციის თავიდან აცილება თუ კორპორატიული მმართველობა. ბოლოს და ბოლოს, კლანური მმართველობით მოქმედ საბჭოს უმოქმედო საბჭო სჯობს.

- რაც შეეხება ამ წესის არადემოკრატიულობას, აქ უნდა განვმარტოთ, რომ არსებობს რამდენიმე ტიპის დემოკრატია - მაჟორიტარული და კონსენსუალური. პირველი მათგანი მიდრეკილია ეფექტიანი მენეჯერული მმართველობისკენ, რომელიც მდგრადობას ვერ აღწევს. კონსენსუალური დემოკრატია კი ხასიათდება სირთულეებით, მაგრამ გადაწყვეტილება მდგრადია, რადგან ყველა მხარის პოზიციაა ასახული.

შეჯამებისთვის, ორმაგი ორი მესამედის პრინციპი ვერცერთ შემთხვევაში ვერ დაარღვევს კონსტიტუციის ჩანაწერს, რადგან საბჭოს ხმათა რაოდენობა რჩება, ფაქტობრივად, იგივე. გარდა ამისა, იმ სიტუაციიდან გამოსავალი, რომელშიც ახლა სასამართლო სისტემა იმყოფება, მხოლოდ ეს შეიძლება იყოს. ცხადია იმ დათქმით, რომ პარლამენტი არამოსამართლე წევრებად კეთილსინდისიერ, კომპეტენტურ და ნეიტრალურ პირებს დანიშნავს.

თამარ ხუხია საია-ს დემოკრატიული ინსტიტუტების მხარდაჭერის პროგრამის ანალიტიკოსი