

მისაღმება

მართლმსაჯულების რეფორმის ზიგზაგები საქართველოში (წინათქმა)

მინდია უგრეხელიძე

*ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სასამართლოს
ყოფილი მოსამართლე,
სამართლის დოქტორი, პროფესორი*

მხურვალედ მოგესალმებით ყველას - დღევანდელი კონფერენციის მონაწილეებს, უცხოელ სტუმრებს და, რაც მთავარია - მის იდეურ სულისჩამდგმელებსა და ორგანიზატორებს. გისურვებთ წარმატებებს, რაშიც ეჭვი არ მეპარება, იმდენად ღირსეულად არის წარმოდგენილი როგორც პროგრამა, ისე მისი მსვლელობის პროცედურა. ამასთან, ვინაიდან კონფერენცია „მართლმსაჯულების აქტუალურ პრობლემებს“ ეძღვნება, რაც, უწინარეს ყოვლისა, სადღეისო სატკივარია, საჭიროდ მიმაჩნია უზოგადესი მონახაზი მაინც ვიქონიოთ რეფორმის წინარე პერიოდისა, ურომლისოდაც შესაძლოა გართულდეს თანამედროვე მდგომარეობის უცდომელი აღქმა, შეფასება და შემდგომი გარდაქმნა. ეს თანაბრად შეეხება როგორც მომგებიან და ხელსაყრელ, ისე წამგებიან და რისკის შემცველ საგულისხმო ფაქტორებს.

მცირედი რეფორმისკეობა

მართლმსაჯულების სისტემის გარდაქმნა და ახალ ნიადაგზე განვითარება საქართველოში სპეციფიკურ პირობებში წარიმართა. იგი გასული საუკუნის 90-იან წლებში დაიწყო და მთლიანად იმან განსაზღვრა, რომ საბჭოური პოლიტიკური სისტემის დასრულების მომენტისთვის საქართველო უკვე აღარც ე.წ. „ძველი დემოკრატია“ გახლდათ, და ჯერ არც „ახალი დემოკრატია“. ეს იყო ევროპულ პრინციპებზე დამყარებული, მაგრამ „უდღეური“ (სულ რამდენიმე თვიანი) სისტემის მონაცვლეობა მარქსისტულ იდეოლოგიაზე დაფუძნებული (ე.წ. „პროლეტარიატის დიქტატურის“ კონცეპტი) პოლიციური სახელმწიფოს კოსმეტიკურად შენიღბულ-შეფერადებული რუდიმენტი, რომელშიც ლამის ყველაფერი ძველი შენარჩუნებული იყო,

მისაღმება

მინდია უგრეხელიძე

გარდა ორი ცნებისა. ესენია: „საბჭოთა“ და „სოციალისტური“. უწინარესად და უპირატესად ეს ითქმის ქვეყნის კონსტიტუციის შესახებ, რომლის ცვლილების გარეშე, ცხადია, უაზრობა იქნებოდა ყოველგვარი რეფორმირება. მაგრამ, როგორ უნდა მომხდარიყო ეს? თუ ძველს შევინარჩუნებდით, რაც იდეოლოგიურად უკვე სრულიად შეუთავსებელი იყო ახალ პოლიტიკურ სისტემასთან, ეს ფაქტობრივად გამორიცხავდა რომ საქართველო ჩაბმულიყო დემოკრატიულ სახელმწიფოთა ფერხულში. მაგრამ, თუ პირიქით, მოვინდომებდით ახლის შექმნას, ეს დიდძალ რესურსებსა და დროს მოითხოვდა. ამიტომ არჩევანი შეჩერდა ძველისა და ერთ დროს „უდღეურის“; მაგრამ საკმაოდ პროგრესული სისტემის აღდგენაზე. არადა, მისი გადაკეთება - მოდიფიკაცია, 70-ზე მეტი წლის შემდეგ აღდგენა, კონცეპტუალურ სირთულეებს აწყდებოდა. შესაბამისად, ერთადერთი იმედი თანდათანობის პრინციპი უნდა ყოფილიყო. ასეც მოხდა. ახალი, 1995 წლის კონსტიტუციის შემუშავებამდე, საქართველომ აღიარა თავისივე 1921 წლის კონსტიტუციის ზოგადი პრინციპები და, მათთან შესაბამისობით, დროებით სარგებლობისათვის, მიიღო „კანონი სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“. ეს იყო ე.წ. „მცირე კონსტიტუციის“ მსგავსი საკანონმდებლო აქტი, რომელმაც რის ვაი-ვაგლახით მოგვატანინა სული საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის მიღებამდე. ამ მხრივ უმნიშვნელოვანესი იყო მისი მე-3, მე-8 და 32-ე მუხლები, რომლებიც უტყუარი ნიშანი იყო სამართლებრივი სახელმწიფოს ისეთი უმნიშვნელოვანესი კომპონენტების აღდგენისა და აღიარებისა, როგორცაა დამოუკიდებელი მართლმსაჯულება, სამართლის უზენაესობა და ადამიანის უფლებების პრიორიტეტული სტატუსი. საბოლოოდ ყოველივეს ჯილა დაადგა 1995 წლის კონსტიტუციამ, რომელმაც, გაბედულად შეიძლება ითქვას: ერთი მხრივ, წარმატებით შეძლო 1921 წლის კონსტიტუციის ძირითადი პრინციპების შერჩევით შენარჩუნება; ხოლო, მეორე მხრივ, თანამედროვე სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული ნორმებისა და პრინციპების შემოღება.

თითქოს ყველაფერი ბუნებრივად და ნორმალურად მიმდინარეობდა. ახალი, თანამედროვე ყაიდის კონსტიტუციის მიღებამ ბიძგი მისცა მძლავრ ნაკადს საკანონმდებლო თაოსნობებისა. ამის კვალობაზე შეიქმნა სამართლებრივი რეფორმის სამთავრობო კომისია; მატერიალური და საპროცესო დარგობრივი კოდექსების შემუშავებელი სახელმწიფო კომისიები; ფართოდ გაიშალა საკანონმდებლო მუშაობა (დაახლოებით 500-მდე საკანონმდებლო აქტი იქნა მიღებული), თუმცა, სავალალოდ, მტკიცე და მკაფიო კონცეპტუალური საფუძველის გარეშე. ეს განსაკუთრებით საცნაური გახდა საპროცესო კოდექსებთან მიმართებაში, ერთიანი საკანონმდებლო სისტემის შიგნით, სადაც თავი იჩინა მნიშვნელოვანმა, ზოგჯერ გადაულახავმა წინააღმდეგობებმა.

მიუხედავად ამისა, ასე თუ ისე მთლიანობაში საქმე ფინიშს უახლოვდებოდა, მით უფრო, რომ უკვე გამოიკვეთა შესატყვისი ინსტიტუციური ბაზა (მაგ. იუსტიციის საბჭო და სხვა). ქართული მართლმსაჯულების რეფორმა,

მისაღმება

ცხადია, შორს იყო საბოლოო მიზნისგან, თუმცა გაცილებით უსწრებდა წინ საბჭოეთის სხვა ყოფილ ქვეყნებს. მართლმსაჯულების სისტემის წარმატება და საბოლოო გამარჯვება თითქოს შეუქცევადი უნდა გამხდარიყო,¹ მაგრამ მავანთა მსახვრალმა ჩანაფიქრმა ყოველივე თავდაყირა დააყენა. მოქალაქეთა კავშირის ე.წ. „ახალგაზრდული ფრთის“ თავნებობამ იმძლავრა და სასამართლო რეფორმა სრულიად უკუღმართ კალაპოტში გადაისროლა. სახელდობრ, ძირითად, უფრო მეტიც - ერთადერთ მის მიმართულებად დასახა თანამდებობაზე მყოფი მოსამართლეების სამსახურიდან დადგენილ ვადაზე ადრე განდევნა და, სრულიად მოუმზადებლად, მოსამართლეთა ახალი კორპუსის არენაზე შემოყვანა, წინარე მოსამართლეთა საერთაშორისო სამართლით დაცულ უფლებათა დემონსტრაციული, უხეში დარღვევით; თანაც, საკმაოდ საეჭვო პროცედურების გამოყენებით. თანამდებობებზე განწესდა ასეულობით ახალი გამოუცდელი მოსამართლე, რომელთა დანიშნულება ამკარა პოლიტიკურ მიზანს ემსახურებოდა. ეს გახლდათ საიმედო ნიადაგის მომზადება სწრაფად მზარდი და უკვე საკმაოდ მომძლავრებული პოლიტიკური ჯგუფის გამარჯვებისათვის ნებისმიერ ბატალიებში, inter alia - მომდევნო საპარლამენტო და საპრეზიდენტო არჩევნებში.

მოსახდენი მოხდა. საბოლოო შედეგი იყო ე.წ. „ვარდების რევოლუცია“ და რესპუბლიკაში ახალი მმართველობის დასაწყისი. მართალია, ახალმა სამოსამართლო სისტემამ ამ საქმეში თავისი კუთვნილი წვლილი შეიტანა, მაგრამ, ჯერ ერთი, ეს ხასიათდებოდა საკმაოდ ტლანქი მეთოდებით; მერე მეორე, საჭირო გახდა ახალ-ახალი, გაცილებით მრავალფეროვანი და რთული პოლიტიკური შეკვეთების შესრულება, რაც მოსამართლეთა ახლადმოვლენილმა კორპუსმა უკვე ვეღარ შეძლო ცოდნის უკმარისობის, პროფესიული გამოუცდელობის, მოქალაქეობრივი უმწიფრობისა და საერთო უსუსურობის გამო. საჭირო გახდა მათი „გამოხშირვა“ და კიდევ ერთხელ განახლება უფრო „უნარიანი“ ძალებით. ვინაიდან განახლებული მორიგი კამპანია „ნდობის პრინციპზე“ დამყარებული უაღრესად დახვეწილი პროცედურით განხორციელდა, ამიტომ მოსამართლეთა ახალი ჯგუფი უფრო მტკიცე გამოდგა; იმდენად „მდგრადი“, რომ ბევრმა მათგანმა დღემდე წარმატებით მოაღწია. ამასობაში ერთმანეთის მიყოლებით ორი არჩევნები განხორციელდა - ახალი ხელისუფლების მომტანი 2012 და 2016 წლის არჩევნები. უფრო მეტიც, იმდროინდელი ზოგიერთი მოსამართლე უვადოდ დამკვიდრდა სისტემაში.

მართალია, სასამართლო რეფორმა იმთავითვე დაანონსდა და მეტ-ნაკლები წარმატებით განხორციელდა კიდევაც, 3 დასრულებული და მე-4 ახლად წამოწყებული „ტალღის“ სახელწოდებით - და ეს უცხოეთის კომპეტენტური დაწესებულებების მიერ არის დოკუმენტალურად დადასტურებული, - მაგრამ შეუმჩნეველი არც ის დარჩენილა, რომ იგი „ჭახირ-ჭახირით“ მიმდინარეობდა, არც თუ სერიოზული არსებითი და მოსალოდნელი დანა-

1 იხ. ურნალი „მართლმსაჯულების მაცნე“. 1998. N2-3. „სასამართლო რეფორმის გზაჯვარედინზე“. გვ. 2-3

მისაღმება

მინდია უგრეხელიძე

კარგების გარეშე. მათი წარმოშობის გამო თუნდაც იმიტომ არ შეიძლება პასუხი მოეთხოვოს მართლმსაჯულების რეფორმის უშუალო მესვეურებს, რომ უპირატესად ყოველივე ეს ნაკარნახევი და წარმართული იყო მანკიერი პოლიტიკური ნებით ან, უბრალოდ, დარგის მმართველობითი სისტემის უკულმართობით. თუნდაც იმის გახსენება რად ღირს, რომ პრინციპულად ითქვა უარი მრავლისაღმთქმელ საპროგრამო დაპირებაზე სამართლიანობის აღდგენისა და საამისოდ სათანადო მექანიზმების (ინსტიტუციური პროცედურების) შექმნა-ამოქმედების შესახებ. როგორც ჩანს, ამ ვითარებამ მნიშვნელოვნად განსაზღვრა მართლმსაჯულების რეფორმის შინაარსი, მიმართულება და ტემპები საქართველოში. ამიტომ, იგი წარუშლელ ლაქად შემორჩება ქართული სახელმწიფოებრივი მშენებლობის უახლეს ისტორიას.

ჩვენი დღევანდელი კონფერენციის მოხსენებათა სიმართლე, დამატებლობა და წარმატებაც თითქმის მთლიანად იმაზეა დამოკიდებული, თუ რაოდენ გაბედულად და სრულად იქნება გათვალისწინებული ზემოთ აღწერილი რეტროსპექტიული ქარგა, განსაკუთრებით-მრავალგზის „დაკემსილი“ კანონმდებლობის, უსაშველოდ გადაკეთებულ-გადმოკეთებული პროგრამებისა და უთავბოლო ფლუქტუაციების ნიადაგზე.

წარმატებას ვუსურვებ კონფერენციის მსვლელობას!

GREETING

ZIGZAGS OF THE JUDICIAL REFORM IN GEORGIA

(FOREWORD)

MIndia Ugrekhelidze

*Former Judge of the International Court of Human Rights,
Doctor of Law, Professor*

I extend warm greetings to everybody – speakers, foreign guests and especially inspiring persons and initiators of the conference. Wish you the best of luck; I have no doubts with this regard considering the successful presentation of the program and the flow of the procedure. Herewith, given that the conference is devoted to Topical issues of Justice, which primarily represents the current concern, I feel the need to have a very general outline of an early period of the reform, lack of which it might make difficult to perceive, estimate and further transform the present circumstances. This is equally related to beneficial and suitable, as well as, loss-making and hazardous salient factors.

A Little Bit of Retrospection

Transformation and further development of judicial system in Georgia had been put into effect in special conditions. The process started in 90s of the past century and was determined so that by the end of the Soviet political system Georgia was neither “an old democracy”, nor – “a new democracy”. We may call it a rudiment, founded on the European principles, yet “premature” (lasted for only several months) in the system modification process based on Marxist ideology (so called “dictatorship of the proletariat” conception), wearing a veil of the „Police state“, in which almost everything was maintained, except for the following two notions: “Soviet” and “Socialist”. This was first and foremost true with regard to the Constitution of Georgia, without amending of which any reformation would be senseless. However, how that should have been done? In case of keeping the old one, being absolutely inconsistent with the new political system, it would totally exclude Georgia from the list of the world’s democratic nations. On the contrary, having decided to establish a new one, a lot of resources, as well as, time would be required. Consequently, it was decided to restore the old and the “premature”, yet rather the progressive system. Nevertheless, after more than 70 years, modification and restoration of the system

GREETING

were accompanied by certain difficulties. Thus, the only hope should have been the principle of gradually moving forward. Before setting up a new Constitution of 1995, Georgia declared general principles of the Constitution of 1921 and in accordance with its provisions passed a special law “On State power”, which functioned as an interim basic law until adoption of the Constitution of 1995. With this regard, the most important Articles were Article 3, Article 8 and Article 32, being the most evident sign of restoration and acknowledgement of fundamental features of constitutional state, such as the independent judiciary, rule of law and priority of human rights and fundamental freedoms. Eventually, everything was finalized by the Constitution of 1995 and we can boldly say: on the one hand, the Constitution was capable to selectively preserve the basic principles of the Constitution of 1921; and on the other hand – to establish generally recognized norms and principles of the contemporary legal system.

It seemed that everything went in a natural and an ordinary way. Adoption of the new, modern type of Constitution led to establishment of the large number of legislative flows. Following this process there were created the State Commission of Legal Reforms, State Commissions for setting up substantive and procedural laws; legislative process launched effectively (up to 500 legislative acts were issued), even though they lacked strong and clear conceptual basis. This was particularly obvious concerning procedural codes within the same (single) system, where significant, sometimes even insuperable difficulties arose.

Nevertheless, the process was more or less coming to the end, especially, when an appropriate institutional scheme emerged (e.g. Council of Justice and others). Of course, judicial system in Georgia was still far away from the final goal, though it was rather progressive in comparison with the other former Soviet Republics. Success and final victory of the justice system seemed to become an irreversible process¹, however, evil intentions of some made everything upside down. Due to the leadership of the so called “young wing” of the Union of Citizens of Georgia, judicial reform was directed to the wrong course. Particularly, the primary, moreover, the only aim of the “young wing” was to remove judges from office and to introduce the new judicial corps amateurishly through expressively and gravely violating rights of the former judges, protected by the international law, furthermore, by means of uncertain procedures. Thus, hundreds of inexperienced judges were appointed, certainly for political purposes. It was a preparation of a very safe ground for the rapid growing and already strong political party to win in any battles, inter alia – in upcoming parliamentary and presidential elections.

Happened, that had to be happened. The final consequence was the so called “Rose Revolution” and the beginning of new governance. Although, the new judicial system contributed its share, but, first of all, it was characterized by slightly awkward methods; secondly, it was required to fulfill new, much more diverse and complicated political assignments that the inexperienced judicial corps was unable to perform

1 See Journal “Herald of Justice”. 1998. #2-3. “At the Edge of Judicial Reforms”. p. 2-3.

GREETING

due to the lack of knowledge, professional experience, civic immaturity and general unfeasibility. Therefore, judicial corps should have been “thinned out” and transformed by more “skilled” forces. Since the following renewed campaign developed through the pretty refined procedure, based on the “confidence principle”, the new judicial corps had turned out to be much more solid; so “firm”, that the number of them had successfully reached until today. Meanwhile, two elections were held one after the other – bringing the new government in 2012 and elections in 2016. Moreover, some of the judges were appointed as lifetime judges in the system.

Although, judicial reform had been announced initially and accomplished more or less successfully, with the name of three achieved and the fourth newly started “wave”, confirmed officially by the foreign competent bodies, it was also noticeable that the process went on with great difficulty, not without essential and expected losses. Responsibility should not be placed on the initiators of the reforms for these losses due to the fact that everything was administered and carried out by the poor political will, or merely by wrongness of the governing system of the field. It is worth recalling even the fact that the eloquent program promising on restoring justice, establishing and executing the proper instruments (institutional procedures) was denied as a matter of principle. It seems that the situation significantly determined the essence of the judicial reform in Georgia, its direction and rate. This is the reason that it will remain as an indelible mark in the most recent history of the Georgian state building process.

Truth, credibility and success of today’s conference speeches almost entirely depend upon the question, whether the aforementioned retrospective plot will be courageously and completely considered, especially on the basis of the altered programs and incoherent fluctuations of the continually “darned” legislation.

Best wishes for a successful conference!