საპატიო სტუმრებო,

სიამოვნებით წარმოგიდგენთ დღევანდელ სამუშაო სესიას, რომელიც კანონის უზენაესობას შეეხება. ამ ჩარჩოში განვიხილავთ სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობას, დემოკრატიულ საკანონმდებლო პროცესს, უფლებების თანაბარი სარგებლობის უზრუნველყოფას და პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ უფლებებში თანაბარ მონაწილეობას.

დემოკრატიული საკანონმდებლო პროცესი და თანაბარი მონაწილეობა

ნაკლებად წარმოდგენილი ჯგუფების, როგორიცაა ქალები, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები და ეთნიკური უმცირესობები, თანაბარი მონაწილეობა პოლიტიკაში და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში კვლავ სერიოზულ გამოწვევას წარმოადგენს საქართველოში. სხვადასხვა ჯგუფების გამოცდილებისა და ცოდნის გამოყენებას სამართლიანობისა და თანასწორობის პრინციპის დამკვიდრებისთვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს საქართველოს დემოკრატიული განვითარების გზაზე. თუმცა, რთულია თანაბარი მონაწილეობის შესახებ საუბარი მაშინ, როდესაც ქვეყნის მოსახლეობის 53% ქალია, ხოლო გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მათი ხმა 20%-საც ვერ აღწევს.

საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატი, როგორც ადამიანის უფლებათა ეროვნული ინსტიტუტი, კვლავაც მნიშვნელოვან როლს ასრულებს მარგინალიზებული თემების წარმომადგენლების პრობლემების გახმოვანების, ადვოკატირებისა და მონიტორინგის თვალსაზრისით. თანაბარი შესაძლებლობების არარსებობა, საზოგადოებრივი ცრურწმენები, ინფრასტრუქტურული ბარიერები, არასაკმარისი განათლება, სოციალური დაცვა და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა ნაკლებად წარმოდგენილი ჯგუფების მთავარ გამოწვევებს წარმოადგენს.

2018 წლის გენდერული უთანასწორობის გლობალური ინდექსის მიხედვით, ქალთა პოლიტიკური გაძლიერებისა და პარლამენტში ქალთა წარმომადგენლობის მაჩვენებლით, საქართველო 149 ქვეყანას შორის 119-ე ადგილზეა. საქართველოს სახალხო დამცველმა არაერთხელ აღნიშნა გენდერული კვოტების მნიშვნელობა თანაბარი პოლიტიკური მონაწილეობისთვის იმ პირობებში, როცა არსებული პოლიტიკური სტერეოტიპები, უხილავი სოციალური, კულტურული თუ ინდივიდუალური ბარიერები მნიშვნელოვნად აფერხებს ქალთა პოლიტიკურ მონაწილეობას.

ეროვნული უმცირესობების გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის ხელშესაწყობად არ მომხდარა ეფექტური ზომების მიღება. ამ სფეროში მთავარ გამოწვევას უმცირესობათა ჯგუფებს შორის ინფორმაციის ნაკლებობა და ენობრივი ბარიერები წარმოადგენს. ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლობა ხელმძღვანელ პოზიციებზე პრობლემურია ეროვნული უმცირესობებით მჭიდროდ დასახლებულ მუნიციპალიტეტებშიც კი, რაც ძირს უთხრის სახელმწიფო პოლიტიკის ეფექტურობას ინტეგრაციის მიმართულებით. იშვიათი გამონაკლისის გარდა, ეროვნული უმცირესობები არ არიან წარმოდგენილი საქართველოს მთავრობაში მინისტრის, მინისტრის მოადგილის, დეპარტამენტის უფროსის ან დეპარტამენტის უფროსის მოადგილის დონეზე. აღსანიშნავია, რომ ეროვნული უმცირესობების ძალიან ცოტა წარმომადგენელი არის დასაქმებული შინაგან საქმეთა სამინისტროში ეროვნული უმცირესობებით მჭიდროდ დასახლებულ რეგიონებში.

კვლავ გამოწვევად რჩება შშმ პირების თანაბარი მონაწილეობა სოციალურ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში. 2018 წელს, საპრეზიდენტო არჩევნების დროს, ჯერ კიდევ პრობლემური იყო შშმ პირებისათვის ინკლუზიური საარჩევნო გარემოს უზრუნველყოფა, რადგან მხოლოდ 1,268 მსგავსი საარჩევნო უბანი იყო გახსნილი (35%).

სახალხო დამცველის აპარატი ქვეყანაში თანასწორობის ორგანოსაც წარმოადგენს და ამ დამატებითი მანდატის ფარგლებში ვცდილობთ გამოვიყენოთ ახლადმიღებული ანტიდისკრიმინაციული კანონი და ჩამოვაყალიბოთ დამატებითი არგუმენტები ინკლუზიური გარემოს ხელშესაწყობად.

დემოკრატიული კანონმდებლობის პროცესი აბსოლუტურად გამორიცხულია იმ პირობებში, როდესაც საპარლამენტო ტრიბუნის გამოიყენება ხდება სიძულვილის ენის გავრცელებისა და დისკრიმინაციის წახალისების მიზნით. ამასთან დაკავშირებით,

აღსანიშნავია, რომ 2019 წლის თებერვალში მოხდა ეთიკის კოდექსის მიღება პარლამენტის წევრებისთვის. კოდექსი, სხვა საკითხებთან ერთად, კრძალავს დისკრიმინაციული განცხადებების გაკეთებასა და სიძულვილის ენის გამოყენებას, რისთვისაც შესაბამის სანქციასაც ადგენს, რაც პარლამენტის ვებსაიტზე კოდექსის დამრღვევი პირის სახელის და დარღვევის მოკლე შინაარსის გამოქვეყნებას გულისხმობს. სამწუხაროდ, დისკრიმინაციის წამახალისებელი რელიგიური, ქსენოფობიური და ჰომოფობიური სიძულვილის ენის გამოყენება საარჩევნო კამპანიის ნაწილს და ამომრჩეველთა მხარდაჭერის მოპოვების ერთ-ერთ საშუალებას წარმოადგენდა 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებამდე პერიოდში. ერთ-ერთი მოსამართლის უვადოდ დანიშვნის დროს, მედიით გავრცელდა მისი სოციალურ ქსელში გამოთქმული მოსაზრება 2013 წლის 17 მაისის ჰომოფობიისა და ტრანსფობიის წინააღმდეგ ბრძოლის საერთაშორისო დღის აღსანიშნავად გამართული დემონსტრაციის შესახებ. მან ლგბტ+ საზოგადოების წარმომადგენლების ბრძოლას მათი უფლებებისთვის ავადმყოფური და უხამსი ქმედება უწოდა. დისკრიმინაციის წამახალისებელი სიძულვილის შემცველი მოსაზრებების გამოხატვა საზოგადო მოღვაწეების, განსაკუთრებით პოლიტიკურ ცხოვრებაში ჩართული პირების მიერ, ნებისმიერი დაუცველი ჯგუფის მიმართ, საფრთხეს უქმნის ამ ჯგუფების თანასწორობას და ძირს უთხრის იმ პროცესს, რომელსაც ქართული საზოგადოება ახორციელებს თანასწორობის პრინციპის დამკვიდრების გზაზე.

მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური პირობების მქონე ქვეყანაში უმცირესობების საკითხები და დაუცველი ჯგუფების თანაბარი მონაწილეობა არ განიხილება საარჩევნო პროცესის მნიშვნელოვან ნაწილად ეროვნულ დონეზე.

პოლიტიკური პარტიები და მათი პროგრამები არ ამახვილებენ ყურადღებას უმცირესობების პრობლემებზე. მონაწილეობა განიხილება არა როგორც რეალური უპირატესობა და სარგებელი სახელმწიფოსა და საზოგადოებისთვის, არამედ როგორც კარგი ტონი. ამ მიმართულებით გადადგმული გარკვეული ნაბიჯები ძირითადად მოტივირებულია კარგი შთაბეჭდილების შექმნით, ვიდრე რეალური შედეგის მიღებით. საკითხის ინსტიტუციურ გადაწყვეტასა და მუდმივ ფორმატებს უფრო მეტი შედეგი მოაქვს სპონტანურ მიდგომასთან შედარებით. მაგალითად, გენდერული თანასწორობის საბჭომ, რომელიც საქართველოს პარლამენტში შეიქმნა და შედგება რამდენიმე დეპუტატისგან, მოახერხა სექსუალური შევიწროების კანონპროექტის ადვოკატირება და

2019 წელს კანონში შევიდა ცვლილებები, რომელთა მიღებიდან სამ თვეში, პოლიციამ სექსუალური შევიწროების 11 ინციდენტი გამოავლინა.

გენდერული თანასწორობის საბჭო არის ფორმატი, რომელიც გენდერული თანასწორობის საკითხებზე პერმანენტული ფოკუსირებისა და ამ სფეროში გამოცდილების მქონე სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან მჭიდრო თანამშრომლობის საშუალებას იძლევა, რაც საბოლოოდ რეალური ცვლილების განხორციელებას უწყობს ხელს. საკითხის ინსტიტუციური გადაწყვეტა ყოველთვის ეფექტური არ არის. მუნიციპალურ დონეზე ჩვენ გვაქვს სხვადასხვა საბჭო, რომლებიც სხვადასხვა უმცირესობის ჯგუფების საკითხებზე მუშაობს, მაგრამ ისინი ეფექტურად ვერ მუშაობენ. ინსტიტუციურ გადაწყვეტას სჭირდება ამ ინსტიტუტებში თავდადებული და სენსიტიური ადამიანები, მაღალი პოლიტიკური წარმომადგენლობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და პოლიტიკური ნება.

სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობა

სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობა კანონის უზენაესობის უმნიშვნელოვანესი ელემენტია. ის ასევე ადამიანის უფლებაა. ადამიანის უფლებების ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლი ადგენს, რომ ”ყველას აქვს გონივრულ ვადაში მისი საქმის სამართლიანი და საჯარო განხილვის უფლება კანონის საფუძველზე შექმნილი **დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი სასამართლოს მიერ**.” ეს საშუალებას გვაძლევს განვახორციელოთ ადამიანის სხვა უფლებები და ამ თვალსაზრისით ის ინსტრუმენტულ ფუნქციას ასრულებს. დემოკრატიული ტრანსფორმაციისთვის დამახასიათებელია მწვავე დებატები სხვადასხვა საკითხზე და ჩვენ სასამართლო სისტემაში უნდა შევძლოთ დამაჯერებელი პასუხების პოვნა, რათა უზრუნველვყოთ მშვიდობიანი განვითარება და სოციალური კონფლიქტების მოგვარება. საქართველოში, სადაც პოლიტიკური პოლარიზაცია მაღალია, სასამართლო სისტემას დამატებითი მნიშვნელობას აქვს. თავის მხრივ, პოლიტიკური პოლარიზაცია სასამართლო ხელისუფლებას უფრო მოწყვლადს ხდის.

საკონსტიტუციო სასამართლო მნიშვნელოვან როლს ასრულებს საქართველოს კონტექსტში. მისი გადაწყვეტილებები ნამდვილად ცვლის ქვეყანაში ადამიანის უფლებების გარემოს და პირდაპირი ცვლილებები მოაქვს საზოგადოებისთვის. მაგალითად, ბოლო 4 წლის განმავლობაში საკონსტიტუციო სასამართლომ

არაკონსტიტუციურად გამოაცხადა მარიხუანას მოხმარების კრიმინალიზაცია, სასამართლოს ყველა გადაწყვეტილების დეპერსონალიზაცია, საგადასახადო შეღავათების მინიჭება მხოლოდ მართლმადიდებლური ეკლესიისთვის და ა.შ.

შედეგები უფრო მოკრძალებულია საერთო სასამართლოების სისტემაში. აქ ჩვენ გვაქვს მნიშვნელოვანი პრეცედენტები, მაგალითად, შრომითი უფლებების სფეროში, მაგრამ საყოველთაოდ ცნობილ საქმეებთან დაკავშირებით, განსაკუთრებით სისხლის სამართლის სფეროში, არსებობს უთანხმოებები. რა თქმა უნდა, მოსამართლეები დაცული უნდა იყვნენ სოციალური ზეწოლისგან და მათი გადაწყვეტილებები ყოველთვის არ იქნება მოწონებული საზოგადოების მიერ, მაგრამ საკამათო საქმეების სიმრავლე, რაც ტენდენციის სახეს იღებს, ნამდვილად უარყოფითად მოქმედებს სასამართლო სისტემისადმი ნდობაზე. საერთო სასამართლოები იშვიათად მიმართავენ საკონსტიტუციო სასამართლოს და გადაწყვეტილებებს არაკონსტიტუციური ნორმების საფუძველზე იღებენ, მიუხედავად იმისა, რომ მათ აქვთ იურიდიული შესაძლებლობა საქმე საკონსტიტუციო სასამართლოში გადააგზავნონ. ამგვარი ქმედებებიც სასამართლო სისტემისადმი საზოგადოების ნდობის შესუსტებას იწვევს.

მთავარი პრობლემა დღეს საქართველოში სასამართლო სისტემის შიდა დამოუკიდებლობის არარსებობაა. ჩვენი ქვეყნისთვის ეს შედარებით ახალი ფენომენია. წარსულში, სასამართლო ხელისუფლებასთან დაკავშირებით კრიტიკის მთავარ საგანს გარე დამოუკიდებლობის არარსებობა და ინდივიდუალური მოსამართლის საქმიანობაში პოლიტიკური ძალის პირდაპირი ჩარევა წარმოადგენდა. დღეს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები, ექსპერტები, პოლიტიკოსები და იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ზოგიერთი წევრებიც კი საუბრობენ მოსამართლეთა უაღრესად გავლენიანი ჯგუფის არსებობაზე, რომლებიც აკონტროლებენ ყველა მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებას ქვედა ინსტანციის მოსამართლეებისა და თავმჯდომარეების დანიშვნასთან, დისციპლინურ წარმოებასა და სხვა საკითხებთან დაკავშირებით. არსებულ სიტუაციაში, როცა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრთა უმრავლესობა მოსამართლეთა გავლენიან ჯგუფს წარმოადგენს და ხელს უშლის შიდა დამოუკიდებლობას, გამორიცხულია ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა. სისტემაში, სადაც ფუნდამენტური პრობლემები არსებობს, უფლებების თანაბარი სარგებლობა და თანაბარი მონაწილეობა მეორეხარისხოვანი საკითხები ხდება და კარგავს თავის მნიშვნელობას. **იმის მიუხედავად,**

რომ საქართველოში მოსამართლეთა 53% ქალია, იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში 14–დან მხოლოდ 4 წევრია ქალი, ასევე სასამართლოს 26 თავმჯდომარიდან მხოლოდ 4 ქალია.

ამჟამად საქართველოში უზენაესი სასამართლოს 28-დან 20 მოსამართლის არჩევის პროცესი მიმდინარეობს. პირველად საქართველოს ისტორიაში, ყველა მათგანს უვადოდ აირჩევენ. შერჩევის პროცესამდე, საქართველოს პარლამენტმა შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებები მიიღო. ჩვენ გავაკრიტიკეთ შემოთავაზებული ცვლილებები და ჩვენი მოსაზრება წარვადგინეთ პარლამენტის პლენარულ სესიამდე. ჩვენი მოსაზრება წარვუდგინეთ ვენეციის კომისიასაც, რომელმაც დაჩქარებული წესით მოამზადა მოსაზრება კანონპროექტის შესახებ. ასევე, მივმართეთ ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისს კანონპროექტის შესახებ მოსაზრების მომზადების წინადადებით. საქართველოს სახალხო დამცველი, როგორც ადამიანის უფლებათა ეროვნული ინსტიტუტი, უფლებამოსილია მიმართოს ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისს, რომელიც წარადგენს მოსაზრებებს კანონპროექტის ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან და სახელმწიფოს მიერ ეუთოს წინაშე აღებულ ვალდებულებებთან შესაბამისობასთან დაკავშირებით.

ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის მოსაზრებამ უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების შერჩევისა შესახებ შემოთავაზებული მოდელის შესახებ მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა საქართველოს პარლამენტში გამართულ დისკუსიებში. პარლამენტმა მცირე კომპრომისებით მიიღო საკანონმდებლო ცვლილებები. რამდენიმე დღის შემდეგ უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების დასახელებისა და არჩევის ფაქტობრივი პროცესი დაიწყო. ჩვენ ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი მოვიწვიეთ, რათა მონიტორინგი გაეწია პროცესისათვის. რამდენიმე დღის წინ ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისმა გამოაქვეყნა წინასწარი მოხსენება, რომელიც მოიცავს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ნომინაციის პროცესის ყველა პრობლემურ ასპექტს და ხარვეზს. ამჟამად მოსამართლეთა დანიშვნის პროცესი საქართველოს პარლამენტში მიმდინარეობს. როგორც ადამიანის უფლებათა ეროვნული ინსტიტუტი, ჩვენც ვაკვირდებოდით ამ პროცესს და მალე ვაპირებთ სპეციალური მოხსენების გამოქვეყნებას.

ჩვენთვის, როგორც ადამიანის უფლებათა ეროვნული ინსტიტუტისათვის, სამართლიანი სასამართლოს უფლების უზრუნველყოფა მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ თითოეულ შემთხვევაში და ინდივიდუალურ დონეზე, არამედ სისტემურად, ინსტიტუციურ დონეზე. სისტემური მიდგომა სასამართლო სისტემის მიმართ მოიცავს უამრავ საქმეს და ამავდროულად უამრავ ინდივიდუალურ უფლებას, და მას ასევე აქვს პრევენციული ხასიათი იმ შემთხვევაში, თუ მოხდება ბოლომდე თვალყურის მიდევნება. სასამართლოსთან დაკავშირებულ ინსტიტუციონალურ რეფორმებში ადამიანის უფლებათა ეროვნული ინსტიტუტების მონაწილეობის ფართო პრაქტიკა არ არსებობს, მაგრამ ჩვენ უნდა გავითვალისწინოთ ადგილობრივი კონტექსტი და გამოწვევები და ვისაუბროთ აშკარად არსებული პრობლემების შესახებ. ჩვენი ჩართვა ამ რეფორმაში სადავო არ გამხდარა საზოგადოებისთვის, მაგრამ გარკვეულმა პირებმა, მაგალითად, ამჟამინდელმა გენერალურმა პროკურორმა (ამავე დროს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეობის კანდიდატმა) განაცხადეს, რომ უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების შერჩევის და დასახელების პროცესზე დაკვირვება ჩვენი მანდატის და კომპეტენციის სფეროს არ წარმოადგენდა.

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს ბოლოდროინდელი პრეცედენტული სამართალი აჩვენებს მოსამართლეთა დანიშვნის პროცესისათვის ძლიერი საერთაშორისო სტანდარტების შემუშავების პრაქტიკას. ამასთან დაკავშირებით, აღსანიშნავია ისლანდიის წინააღმდეგ 2019 წლის მარტში გამოტანილი გადაწყვეტილება. განმცხადებელი (გუდმუნდურ ანდრი ასტრადსონი) ამტკიცებდა, რომ ერთ-ერთი მოსამართლის დანიშვნა, რომელმაც მის წინააღმდეგ მიიღო გადაწყვეტილება სისხლის სამართლის საქმეში, არ იყო შესაბამისობაში ეროვნულ კანონმდებლობასთან და რომ მან ვერ ისარგებლა სამართლიანი სასამართლოს უფლებით დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი სასამართლოს წინაშე. მისი მტკიცებით, იუსტიციის მინისტრმა პარლამენტს შესთავაზა კანდიდატი, რომელიც შეფასების კომიტეტის მიერ არ იყო მიჩნეული როგორც ყველაზე კვალიფიციური კანდიდატი, იგი მე-18 ადგილს იკავებდა და, შესაბამისად, კომიტეტის მიერ შერჩეულ საუკეთესო თხუთმეტეულშიც კი არ შედიოდა.

ისლანდიის პარლამენტმა მინისტრის მიერ შემოთავაზებული სია დაამტკიცა, ხოლო პრეზიდენტმა დანიშვნებს ხელი მოაწერა. ადამიანის უფლებათა ევროპულმა

სასამართლომ დაადგინა, რომ პროცესი, რომლითაც მოსამართლე დაინიშნა სააპელაციო სასამართლოში, მოქმედი წესების უხეში დარღვევით წარიმართა. ეს პრეცედენტი უარყოფითად აისახა ნდობაზე, რომელსაც დემოკრატიულ საზოგადოებაში სასამართლო უნდა აღძრავდეს, და ეწინააღმდეგება იმ პრინციპის არსს, რომლის მიხედვითაც, სასამართლო კანონის საფუძველზე უნდა შეიქმნას. სასამართლომ ხაზგასმით აღნიშნა, რომ ფაქტების საპირისპირო დადგენა აზრს დაუკარგავდა მე-6 მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებულ ფუნდამენტურ გარანტიას.

ამჟამად საქმე გადაგზავნილია დიდ პალატაში, რომელიც საბოლოო განაჩენს გამოიტანს. მე ვფიქრობ, რომ ადამიანის უფლებათა ეროვნული ინსტიტუტების მიერ მესამე მხარის ჩარევის გამოყენება მნიშვნელოვანია მოცემულ საქმეში და მე ვაპირებ სასამართლოს წესების შესაბამისად, სასამართლოს მეგობრის მოსაზრების წარდგენას, თუ წვდომა მოგვენიჭება ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეზიდენტის მიერ.