

ადამიანის უფლებათა საბჭოს პერიოდული მიმოხილვა.

(მე-3 პერიოდი, 37-ე სესია, 2020 წელი)

არასამთავრობო ორგანიზაციათა გაერთიანებული წარდგინება, მართლმსაჯულებისა და სამართალდამცავი სისტემის გამოწვევებთან დაკავშირებით.

არასამთავრობო ორგანიზაციები:

ადამიანის უფლებათა სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC) და საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (GYLA).

კოალიცია შეიქმნა, 2020 წლის უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვისათვის გაერთიანებული წარდგინების მოსამზადებლად. კოალიციაში გაერთიანებულნი არიან სამოქალაქო საზოგადოების ის ორგანიზაციები, რომლებიც ინტენსიურად მუშაობენ მართლმსაჯულებისა და სამართალდამცავ სისტემასთან დაკავშირებულ საკითხებზე. დოკუმენტში წარმოდგენილი ინფორმაცია, ეყრდნობა მონაწილე ორგანიზაციების, კვლევებს, იურიდიულ ქეისებს, ადვოკატირების კამპანიებს. მოხსენება, გამოხატავს ქვეყნის მდგომარეობას, რომელიც დაკავშირებულია 12.5.; 12.6.; 15-1. მუხლებთან.



საკონტაქტო პირი:

ვახუშტი მენაბდე, დემოკრატიული ინსტიტუტების მხარდაჭერის პროგრამის დირექტორი, საია

მისამართი: ჯანსუღ კახიძის ქ. #15, თბილისი, საქართველო, 0102

ელ.ფოსტა: vmenabde@gyle.ge

მობილურის ნომერი: +995 599304204

1. სასამართლო სისტემა

1.1. 2016 წელს უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვისას საქართველოს მისცეს რეკომენდაცია გაძლიერებინა ძალისხმევა კანონის უზენაესობის დამკვიდრების, დამოუკიდებელი სასამართლო სისტემის ჩამოყალიბებისა და მისი სრული დეპოლიტიზაციის მიმართულებით.¹ თუმცა ის დღემდე პოლიტიკური და კლანური ინტერესების გავლენას განიცდის. მოსამართლეთა გავლენიან ჯგუფს („კლანი“) გააჩნია სასამართლო სისტემასთან დაკავშირებული, მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღებაზე ზეგავლენის მოხდენის ბერკეტები² და ამას სასამართლო სისტემის შიგნით საკუთარი ინტერესების გასატარებლად იყენებს;³ ეს ჯგუფი ალიანსშია ხელისუფლებასთან და იყენებს საკანონმდებლო ბაზის ხარვეზებს იმოქმედოს თვითნებურად, მართლმსაჯულების ინტერესის წინააღმდეგ. ეს იწვევს უსამართლობის განცდას მოქალაქეებში. ქვეყანაში კრიტიკულად დაბალია სასამართლოს მიმართ ნდობა.⁴

1.2. საერთო სასამართლოების დამოუკიდებლობისა და ეფექტიანობის უზრუნველყოფის, აგრეთვე სხვა მოცანების შესრულების მიზნით არსებობს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო (შემდგომში საბჭო).⁵ პრობლემურია საბჭოს დაკომპლექტების წესი,⁶ რომელიც ვერ აბალანსებს სასამართლოს შიგნით, სხვადასხვა ჯგუფების ინტერესების თანაბრად წარმოდგენას.

1.3. სასამართლოში ადმინისტრაციულ თანამდებობებს, როგორც წესი, ერთი და იგივე პირები იკავებენ, რაც მოსამართლეთა შორის პრივილეგირებული ჯგუფების ჩამოყალიბებას⁷ და მის

¹ 2RP: Responses to Recommendations & Voluntary Pledges, Georgia, Second Review, Session 23, Review in the Working Group: 10 November 2015, Adoption in the Plenary: 16 March 2016, რეკომენდაციები 118.22. (აშშ) და 118.19. (პოლონეთი), მხარდაჭერილია საქართველოს მიერ, ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/3dhE3aL>, განახლებულია: 21.03.2020.

² Abashidze A., Arganashvili A., Beraia G., Verdzeuli S., Kukava K., Shermadini O., Tsimakuridze E., *The Judicial System Past Reforms And Future Perspectives*, Coalition for an Independent and Transparent Judiciary, Tbilisi 2017, გვ.: 12, კოალიციის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/3b468A4>, განახლებულია: 21.03.2020.

³ კლანურ მმართველობასთან დაკავშირებით იხილეთ: Coalition for an Independent and Transparent Judiciary, „The Coalition is Starting “Make Courts Trustworthy” Campaign“, კოალიციის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/33sRNKY>, განახლებულია: 21.03.2020; ასევე, Abashidze A., Arganashvili A., Beraia G., Verdzeuli S., Kukava K., Shermadini O., Tsimakuridze E., *დასახელებული ნაშრომი*, გვ.: 12.

⁴ Human Rights Education and Monitoring Center (EMC), CRRC-Georgia, Institute for Development of Freedom of Information (IDFI), *Knowledge and Attitudes of the Population of Georgia towards Judiciary: Results of the Public Opinion Survey*, 2018, EMC-ის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/2UhKwK2>, განახლებულია: 21.03.2020.

⁵ საქართველოს კონსტიტუციის 64-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

⁶ საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო შედგება 15 წევრისგან. საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს 8 წევრს, რომელთაგან თითო წევრი მაინც წარმოადგენს თითოეული ინსტანციის სასამართლოს, ამ კანონით დადგენილი წესით ირჩევს საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა თვითმმართველობის ორგანო, 5 წევრს ირჩევს საქართველოს პარლამენტი, ხოლო 1 წევრს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი. უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე თანამდებობრივად არის საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრი.

⁷ Coalition for an Independent and Transparent Judiciary; „The Coalition's Legislative Proposal to Reform the High School of Justice and the Institute of Court Chairs“, კოალიციის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/3ddYnK3>, განახლებულია: 21.03.2020.

ხელში ხელში დიდი ძალაუფლების კონცენტრირებასუწყობს ხელს.⁸ კანონის შესაბამისად, სააპელაციო სასამართლოს თავმჯდომარესა და თავმჯდომარის მოადგილეს, აგრეთვე რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს თავმჯდომარეს, თანამდებობაზე ნიშნავს საბჭო, რომლისთვისაც უფლებამოსილება კიდევ ერთი ბერკეტია სისტემის გასაკონტროლებლად და მიმართულია ინდივიდუალური მოსამართლის დამოუკიდებლობის წინააღმდეგ.⁹ 2014 წელს ვენეციის კომისიამ დადებითად შეაფასა, კანონის პროექტის პირველადი ვერსია. პროექტით თავმჯდომარეებს ირჩევდნენ მოსამართლეები, რაც მეტ გარანტიას უქმნიდა მათ და ზრდიდა თვითმმართველობის ხარისხს, თუმცა, სამწუხაროდ კანონის საბოლოო რედაქციაში ეს ნაწილი ვერ მოხვდა.¹⁰ ასევე, პრაქტიკულად უფუნქციოა თავმჯდომარის მოადგილის თანამდებობა.¹¹

1.4. საქმეთა ელექტრონული განაწილების სისტემის დანერგვა დადებითად შეაფასა ვენეციის კომისიამ,¹² თუმცა იქვე აღნიშნა, რომ აუცილებელია კანონით მოწესრიგდეს ელექტრონული სისტემის ფუნქციონირებისა და მისი დროებითი შეფერხებისას მოქმედი წესები.¹³ ამ მიმართულებით რამდენიმე მნიშვნელოვანი ხარვეზია,¹⁴ კერძოდ:

- სასამართლოს თავმჯდომარის მიერ ვიწრო სპეციალიზაციის განსაზღვრის უფლებამოსილება, ამ შემთხვევაში რჩება შერჩევითად, მოსამართლეთა კონკრეტულ შეზღუდულ წრეზე საქმის განაწილების შესაძლებლობა;¹⁵
- სისტემა განაწილებისას არ ითვალისწინებს საქმის მოცულობის განსასაზღვრად ობიექტურ კრიტერიუმებს;¹⁶ პროგრამა ანგარიშს არ უწევს საქმის სირთულესა და წონას, რაც აუცილებელია მოსამართლეთა სამართლიანი და თანაბარი დატვირთვისთვის.

1.5. საბჭოს ფართო უფლებამოსილებები იუსტიციის უმაღლესი სკოლის ¹⁷ მსმენელთა

⁸ Nozadze N., Shermadini O., *Monitoring Report of The High Council of Justice #7*, Georgian Young Lawyers' Association and Transparency International, Tbilisi 2019, გვ.: 47, GYLA-ს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/3daZiLd>, განახლებულია: 21.03.2020.

⁹ Coalition for an Independent and Transparent Judiciary, „The Coalition's Opinion on the Proposed Amendments to the Organic Law on Common Courts, Coalition for an Independent and Transparent Judiciary“, კოალიციის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/2Uhh0iB>, განახლებულია: 21.03.2020.

¹⁰ European Commission For Democracy Through Law (VENICE COMMISSION), On the Draft Law on Amendments to the Organic law on General Courts, Opinion #773/2014, Strasbourg, 14 October 2014, გვ.: 16, par. 10, ვენეციის კომისიის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/3a3Ng4m>, განახლებულია: 21.03.2020.

¹¹ Kukava k., Talakhadze M., Nozadze N., *The Supreme Court of Georgia, Analysis of Institutional and Legal Framework*, Institute for Development of Freedom of Information (IDFI) and „Georgian Young Lawyers' Association“ (GYLA), GYLA-ს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2Ssralk>, განახლებულია 21.03.2020.

¹² იქვე.

¹³ Coalition for an Independent and Transparent Judiciary, „Opinion of the Coalition for Independent and Transparent Judiciary on the Fourth Wave of Judicial Reform Legislative Package“, კოალიციის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/3a67LNC>, განახლებულია: 21.03.2020.

¹⁴ საქმეთა ელექტრონული განაწილების სისტემასთან დაკავშირებული გამოწვევები დეტალურად იხილეთ: Mkhatchvari M., Talakhadze M., Kukava K., *Assessment of the Judicial Reform Electronic System of Case Distribution System for Disciplinary Liability of Judges*, Human Rights Education and Monitoring Center (EMC) and Institute for Development of Freedom of Information (IDFI), Tbilisi 2019, გვ.: 9-10, EMC-ის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/3dbZ11r>, განახლებულია: 21.03.2020.

¹⁵ იქვე, გვ.: 9.

¹⁶ იქვე.

მიღების პროცესში არაერთხელ გამხდარა კრიტიკის საგანი.¹⁸ მოქმედი ნორმატიული ჩარჩო ვერ უზრუნველყოფს სკოლის სათანადო ინსტიტუციურ და ფუნქციურ დამოუკიდებლობას საბჭოსგან;¹⁹ უფლებამოსილების არაკეთილსინდისიერად გამოყენების შემთხვევაში, საბჭოს შეუძლია საწყის ეტაპზე დაბლოკოს ის კანდიდატები, რომელთა ხილვა მომავალში მოსამართლედ არ სურს. კანდიდატის სკოლაში ჩარიცხვის კრიტერიუმები არ არის განსაზღვრული.

1.6. სკოლის დამოუკიდებელი საბჭოს²⁰ დაკომპლექტების პროცესში²¹ საკმაოდ დიდია საბჭოს როლი, კერძოდ:

- სკოლის დამოუკიდებელი საბჭოს 7 წევრიდან, 2 წევრს ნიშნავს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო საკუთარი შემადგენლობიდან;²²
- საბჭო მნიშვნელოვან როლს თამაშობს აკრედიტირებული უნივერსიტეტების კვოტით ასარჩევი წევრების დანიშვნაშიც;²³
- სკოლის დამოუკიდებელი საბჭოს თავმჯდომარე აირჩევა მოსამართლეთა კონფერენციის კვოტიდან იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ.²⁴

1.7. 2019 წელს, უზენაეს სასამართლოს მოსამართლეთა შერჩევას ვნებათაღელვა მოჰყვა, გატარებულმა საკანონმდებლო რეფორმამ ვერ უზრუნველყო საუკეთესო კანდიდატთა გამოვლენა, რაც საფრთხეს უქმნის სამართლიანი სასამართლოს უფლებას. სამოქალაქო სექტორი,²⁵ საერთაშორისო ორგანიზაციები²⁶ და საქართველოს სახალხო დამცველი,²⁷

¹⁷ სკოლის დანიშნულებაა საქართველოს საერთო სასამართლოების სისტემაში მოსამართლედ დასანიშნი პირის – იუსტიციის მსმენელის პროფესიული მომზადება.

¹⁸ Coalition for an Independent and Transparent Judiciary, "Considerations of the Coalition on the "Third Wave" of the Judicial Reform", კოალიციის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/3b48nU0>, განახლებულია: 21.03.2020.

¹⁹ Mkhatvari M., Talakhadze M., Kukava K., *Implementation of the Judicial Strategy and the Action Plan (Shadow Report)*, Human Rights Education and Monitoring Center (EMC) and Institute for Development of Freedom of Information (IDFI), გვ.: 25, EMC-ის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/2x3N3zr>, 2018, განახლებულია: 18.03.2020.

²⁰ სკოლის საქმიანობის მიმართულებებს განსაზღვრავს, კოორდინაციას უწევს და მათ აღსრულებას ზედამხედველობს სკოლის დამოუკიდებელი საბჭო.

²¹ დამოუკიდებელი საბჭოს 3 წევრს, რომლებიც საერთო სასამართლოების სამივე ინსტანციიდან წარმოდგენილი თითო მოსამართლეები არიან, 4 წლის ვადით ირჩევს საქართველოს მოსამართლეთა კონფერენცია. დამოუკიდებელი საბჭოს 2 წევრს (1 მოსამართლე წევრს და 1 არამოსამართლე წევრს) მათი, როგორც საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრების, უფლებამოსილების ვადით ირჩევს საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო საკუთარი შემადგენლობიდან. დამოუკიდებელი საბჭოს დანარჩენ 2 წევრს, რომლებსაც კანონით დადგენილი წესით აკრედიტებულ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში პროფესორის, ასოცირებული პროფესორის ან ასისტენტ-პროფესორის აკადემიური თანამდებობა უკავიათ და საჯარო დაწესებულებაში არ მუშაობენ, 4 წლის ვადით, საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს არანაკლებ 3 წევრის წარდგინებით ირჩევს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო.

²² საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონის 66³ მუხლის მე-4 ნაწილი.

²³ იქვე.

²⁴ საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონის 66³ მუხლის მე-5 ნაწილი.

²⁵ Coalition for an Independent and Transparent Judiciary, "Assessment of the Hearings of Supreme Court Judicial Candidates at the Parliament Legal Committee, Coalition for an Independent and Transparent Judiciary", კოალიციის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/2Qu56po>, განახლებულია: 21.03.2020.

²⁶ Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR Report, Second Report on the Nomination and Appointment of Supreme Court Judges in Georgia, June – December 2019, OSCE-ს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/33tmwYx>, განახლებულია: 21.03.2020; ასევე, European Commission, "Joint staff working document Implementation Report on

უარყოფითად აფასებდნენ პროცესს. ეჭვქვეშ იდგა არჩეულ მოსამართლეთა კვალიფიკაცია და კეთილსინდისიერება. ეს გამოწვეულია რამდენიმე ფაქტორით:

- **კონკურსის მიმდინარეობისას ინტერესთა კონფლიქტის არსებობის** მიუხედავად, საბჭოს წევრების მონაწილეობა შერჩევის პროცედურებში;²⁸
- პარლამენტში საკომიტეტო მოსმენების პროცედურები საკმარისად ნათლად არ არის გაწერილი;
- გადაწყვეტილება მოსამართლეთა კანდიდატურების წარდგენისა და არჩევის შესახებ არ დაეფუძნა კონსენსუსს. სავარაუდოდ, ეს გადაწყვეტილება კლანისა და ხელისუფლების გარიგების შედეგია.²⁹

1.8. რიგ შემთხვევაში, თუ პირს არ აქვს სამოსამართლო გამოცდილება, საბჭო პირველი და მეორე ინსტანციის მოსამართლეებს 3 წლიანი გამოსაცდელი ვადით ნიშნავს,³⁰ რაც საფრთხეს უქმნის მათ დამოუკიდებლობას.³¹ მოსამართლე, რომლის დანიშვნაც დამოკიდებულია გამოსაცდელი ვადაში მიღებული გადაწყვეტილებაზე, უფრო მარტივად დაექვემდებარება ზეწოლას.

1.9. დამოუკიდებელი ინსპექტორს ევალება მოსამართლის სავარაუდო დისციპლინური გადაცდომის ობიექტური, მიუკერძოებელი, ყოველმხრივი გამოკვლევა და წინასწარი შემოწმება.³²ის დასკვნას გადასცემს საბჭოს, ეს უკანასკნელი კი იღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას დისციპლინური პასუხისმგებლობის შესახებ.³³ სამწუხაროდ, ნორმატიული აქტებით ამ დრომდე არ არის შექმნილი ინსპექტორის საქმიანობისთვის აუცილებელი დამოუკიდებლობის სათანადო გარანტიები.³⁴ ამასთან, შერჩევის წესით არ არის დადგენილი კონკურსის ჩატარების ძირითადი პრინციპები (ობიექტურობა, საჯაროობა, დისკრიმინაციის აკრძალვა, ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილება და სხვა),³⁵ რაც საბჭოს თვითნებობის ფართო შესაძლებლობას აძლევს. პრობლემაა, ისიც, რომ ინსპექტორის ასარჩევად არ არის დადგენილი მაღალი კვორუმი და საკმარისია უბრალო უმრავლესობის მხარდაჭერა.³⁶

დამოუკიდებელი ინსპექტორის ინსტიტუტის დამკვიდრების შემდეგ, ორივე ინსპექტორი (მოქმედი და ყოფილი) დახურული შერჩევის გზით გამწესდა თანამდებობაზე, რამაც

Georgia”, par.2.3 Justice, freedom and security, European Commision-ის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/2UeDzJC>, განახლებულია: 21.03.2020.

²⁷ ვრცლად: Monitoring Report on the Selection of Supreme Court Judicial Candidates, სახალხო დამცველის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2Y6UHMz>, განახლებულია: 21.03.2020.

²⁸ Coalition for Independent and Transparent Judiciary „The Coalition is assessing the ongoing process of selection of Supreme Court judicial candidates“, კოალიციის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <http://bit.ly/3dhHNZR>, განახლებულია: 18.03.2020.

²⁹ ვრცლად: Monitoring Report on the Selection of Supreme Court Judicial Candidates, სახალხო დამცველის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2W8ypzC>, განახლებულია: 21.03.2020.

³⁰ საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონის 36-ე მუხლის 4¹ ნაწილი.

³¹ European Commission for Democracy Through Law (VENICE COMMISSION), დასახელებული დასკვნა, პ. 17.

³² საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონის 51¹ მუხლის 1-ლი ნაწილი.

³³ საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონის 75¹³ მუხლის 1-ლი ნაწილი.

³⁴ იქვე.

³⁵ Nozadze N., Shermadini O., დასახელებული ნაშრომი, გვ.: 40-51.

³⁶ საერთო სასამართლოების შესახებ კანონის 51¹ მუხლის 1-ლი ნაწილი.

გამოიწვია კითხვები საბჭოს არალეგიტიმური ინტერესების შესახებ კანდიდატის მიმართ და შეარყია საზოგადოებრივი ნდობა.³⁷

რაც შეეხება დისციპლინურ წარმოებას, მიუხედავად იმისა, რომ 2017 წლიდან, დისციპლინური საქმის წინასწარი გამოძიებისა და გამოძიების ვადები მკაცრად არის განსაზღვრული, მაინც ფერხდება დისციპლინური წარმოებები და ირღვევა ვადები. გარდა ამისა, საკანონმდებლო ჩარჩოს არ ითვალისწინებს დამოუკიდებელი ინსპექტორის დასკვნების გამოქვეყნებას. დასკვნები ხელმიუწვდომელია საჯარო ინფორმაციის სახით მოთხოვნის შემთხვევაშიც, რაც გამჭვირვალობის კუთხით მნიშვნელოვან გამოწვევად მიგვაჩნია. თავის მხრივ, იუსტიციის დისციპლინური წარმოების საქმეებთან დაკავშირებით არ იკრიბება შესაბამისი სიხშირით, რაც კიდევ უფრო უწყობს ხელს დისციპლინური სამართალწარმოების შეფერხებას.³⁸

რეკომენდაციები:

- 2021 წლის საგაზაფხულო სესიის ბოლომდე საბჭოს მოსამართლე და არამოსამართლე წევრების არჩევისას კანონით განისაზღვროს გენდერული კვოტები (ყოველი მეორე უნდა იყოს განსხვავებული სქესის³⁹ - გარდა ex officio წევრისა), მოსამართლე წევრთა შემთხვევაში კი რეგიონული და ინსტანციური კვოტები. აიკრძალოს სასამართლოს თავმჯდომარისა და საბჭოს წევრის თანამდებობის ერთდროულად დაკავება;
- 2021 წლის ბოლომდე კანონში შევიდეს ცვლილებები, რომლის მიხედვითაც თავმჯდომარეებს თავად შესაბამისი სასამართლოს მოსამართლეების აირჩივენ. აგრეთვე უნდა გაუქმდეს თავმჯდომარის მოადგილის თანამდებობა;
- 2021 წლის ბოლომდე კანონში შევიდეს ცვლილებები, რომლის მიხედვითაც სასამართლოს თავმჯდომარედ ერთი და იგივე პირი ზედიზედ ორი ვადით არჩევა აიკრძალება;
- 2021 წლის ბოლომდე, საქმეთა ელექტრონული განაწილების პრინციპი დაიხვეწოს იმგვარად, რომ სასამართლოების თავმჯდომარეებსა თუ სხვა პირებს არ ჰქონდეთ შესაძლებლობა, გავლენა მოახდინონ პროცესზე. ცვლილებებმა, აგრეთვე, უნდა უზრუნველყოს საქმეთა განაწილების დროს კონკრეტული საქმის წონისა და სირთულის გათვალისწინება;⁴⁰
- 2021 წლის ბოლომდე ნორმატიული ჩარჩო შეიცვალოს იმგვარად, რომ საბჭოს არ შეეძლოს სკოლის დამოუკიდებელი საბჭოს წევრებისა და თავმჯდომარის დანიშვნა. აგრეთვე, ნორმატიულ დონეზე დეტალურად უნდა მოწესრიგდეს მსმენელთა შერჩევის კონკურსის პროცედურები;

³⁷ Coalition for an Independent and Transparent Judiciary, “The Coalition Criticizes the Independent Inspector’s Selection Process”, 2020, the webpage of the Coalition, available at: <https://bit.ly/2Mb9ORf>, updated: 21.03.2020; Coalition for an Independent and Transparent Judiciary, “The Coalition Criticizes the Independent Inspector Selection Competition for the Lack of Transparency”, 2017, the webpage of the Coalition, available at: <https://bit.ly/2zCqI31>, updated: 21.03.2020.

³⁸ In more details: “Institute for Development of Freedom of Information”, “Human Rights Education and Monitoring Center”, Assessment of the Judicial Reform – System of Disciplinary Liability of Judges, November, 2019, EMC webpage, available at: <https://bit.ly/2VMkWXz>; accessed on: 21.03.2020.

³⁹ დეტალურად იხილეთ: Council of Europe Office in Georgia News, “Why women judges are underrepresented in the management of the common courts in Georgia – the Council of Europe has published a study”, Council of Europe-ს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2zKGrgZ>, განახლებულია 01.05.20

⁴⁰ დეტალურად რეკომენდაციების შესახებ იხილეთ: Mkhatvari M., Talakhadze M., Kukava K., დასახელებული ნაშრომი, გვ.: 40 და შემდგომი.

- 2021 წლის საგაზაფხულო სესიის ბოლომდე პარლამენტმა განახორციელოს ცვლილებები კანონში, რომლის მიხედვითაც უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა ასარჩევად საჭირო იქნება როგორც უმრავლესობის, ისე უმცირესობის გარკვეული ნაწილის მხარდაჭერა;
- 2021 წლის ბოლომდე პარლამენტმა გააუქმოს მოსამართლეთა გამოსაცდელი ვადით დანიშვნის ინსტიტუტი;
- პარლამენტმა, 2021 წლის ბოლომდე განსაზღვროს დამოუკიდებელი ინსპექტორის შერჩევის გამჭვირვალე პროცედურები, რომელშიც გათვალისწინებული იქნება შერჩევის წესის ისეთი პრინციპები, როგორიცაა: ობიექტურობა, საჯაროობა, დისკრიმინაციის აკრძალვა, ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილება. ინსპექტორის ასარჩევად საჭირო უნდა იყოს საბჭოს წევრების ხმათა 2/3.

2. პროკურატურის სისტემა

2.1 პროკურატურის დეპოლიტიზირება და დამოუკიდებლობა ქვეყნის მართლმსაჯულების სისტემაში კვლავ ერთ-ერთ მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს. 2016 წელს უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვისას საქართველომ მიიღო რეკომენდაცია, გაეგრძელებინა ძალისხმევა დამოუკიდებელი და ეფექტიანი პროკურატურის ჩამოყალიბების მიმართულებით.⁴¹

2.2. 2016-2018 წლების კონსტიტუციური რეფორმით, ახლებურად განისაზღვრა პროკურატურის სტატუსი. ცვლილების შედეგად, პროკურატურა აღარ წარმოადგენს მინისტრთა კაბინეტის ნაწილს და დამოუკიდებელი ორგანოს სტატუსი აქვს. უწყების ფარგლებში, სისტემის დამოუკიდებლობის, საქმიანობის ეფექტიანობის და გამჭვირვალობის მიზნით, შეიქმნა კოლეგიური ორგანო საპროკურორო საბჭოს სახით.⁴²

2.3. კანონმდებლობით განსაზღვრული მანდატის ფარგლებში, საპროკურორო საბჭო ვერ ახერხებს კონსტიტუციური ვალდებულების შესრულებას და ვერ უზრუნველყოფს პროკურატურის დამოუკიდებლობას, გამჭვირვალობას და საქმიანობის ეფექტიანობას.

2.4. საბჭო 15 წევრისგან შედგება და წევრთა უმრავლესობას (8 წევრი) პროკურორები ქმნიან.⁴³ არაპროკურორ წევრებში შედიან დეპუტატები (ეს მოდელი საბჭოს პოლიტიზირების რისკების ქმნის. მითუმეტეს რომ ის ეფუძნება პარტიული კვოტების სისტემას, რაც ვენეციის კომისიის მიერ ერთ-ერთ ყველაზე არასასურველ მოდელად მიიჩნევა⁴⁴); პარლამენტის მიერ არჩეული სხვა პირები, რომელთა არჩევის წესი არ ეფუძნება პოლიტიკურ კონსენსუსს; იუსტიციის მინისტრის მიერ დანიშნული პირი (რაც ქმნის მინისტრთა კაბინეტის ჩარევის საფრთხეს

⁴¹ რეკომენდაცია 118.23 გაცემული ბელგიის მიერ. მხარდაჭერილია საქართველოს მიერ. Take measures to support and strengthen prosecutions for human rights violations by the judiciary, with reference to the recommendations made by the Council of Europe Commissioner for Human Rights, including with respect to the strengthening of the independence and effectiveness of the Prosecutor's Office (Belgium); ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2xXjLD5>, განახლებულია: 20.03.2020.

⁴² საქართველოს კონსტიტუციის 65-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

⁴³ პროკურატურის შესახებ საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლი.

⁴⁴ European Commission For Democracy Through Law (VENICE COMMISSION), Joint Opinion of the Venice Commission, the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), on the draft Amendments to the Law on the Prosecutor's Office of Georgia, endorsed by the Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23-24 October 2015), Par:42-43, ვენეციის კომისიის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/35lxFLJ>, განახლებულია: 21.03.2020.

პროკურატურის საქმიანობაში). ასევე, ინტერესთა კონფლიქტის საფრთხეს ქმნის საპროკურორო საბჭოს შემადგენლობაში მოქმედი მოსამართლეებისა და ადვოკატების ყოფნა.

2.5. კანონმდებლობით სამართლიანად არ არის მოწესრიგებული პროკურორ წევრთა არჩევის საკითხი. მათ პროკურორთა კონფერენცია 30 კაციანი საინიციატივო ჯგუფების მიერ ნომინირებული კანდიდატებიდან ირჩევს,⁴⁵ ეს მოდელი ამცირებს ინდივიდუალური პროკურორების წილს საბჭოს დაკომპლექტების პროცესში. პრობლემურია ამ პროცესში გენდერული და გეოგრაფიული კვოტირების საკითხიც. საინიციატივო ჯგუფმა შეიძლება წარადგინოს არაუმეტეს ორი კანდიდატისა, ამასთან, მხოლოდ საინიციატივო ჯგუფს აქვს ეს უფლებამოსილება და არა ინდივიდუალურ პროკურორებს.

2.6. ერთ-ერთ პრობლემურ საკითხს კანონმდებლობაში გენერალური პროკურორის არჩევის წესი წარმოადგენს. არსებული რეგულაციებით კანონის დონეზე არ არის ცხადად და ამომწურავად განსაზღვრული გენერალური პროკურორის კანდიდატის საკვალიფიკაციო მოთხოვნები, ბუნდოვანია საპროკურორო საბჭოს მიერ კანდიდატის შერჩევის პროცედურა. ამასთან, კანონმდებლობა არ ზღუდავს გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე პირის განმეორებით არჩევის შესაძლებლობას, რაც ძირითადი საერთაშორისო რეკომენდაციების და საუკეთესო პრაქტიკის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მითითებაა.⁴⁶

რეკომენდაციები:

- პარლამენტმა 2021 წლის ბოლომდე, შეცვალოს საპროკურორო საბჭოს დაკომპლექტების წესი: შემადგენლობიდან გამოირიცხოს პოლიტიკური სუბიექტები, მთავრობის კაბინეტის, მოსამართლეთა და ადვოკატთა წარმომადგენლები. მათ ნაცვლად პარლამენტმა საბჭოს არაპროკურორი წევრების არჩევის წესი განისაზღვროს იმგვარად, რომ საჭირო იყოს როგორც უმრავლესობის, ისე უმცირესობის გარკვეული ნაწილის მხარდაჭერა; პროკურორი წევრების არჩევისას პროკურორთა კონფერენციაზე კანდიდატის დასახელების უფლება უნდა მიენიჭოს თითოეულ პროკურორს. ამასთან ამ პროცესში სამართლიანად უნდა განისაზღვროს გენდერული და გეოგრაფიული კვოტირების საკითხი. საპროკურორო საბჭოში ერთი სქესი წევრთა რაოდენობა არ უნდა აჭარბებდეს 8-ს;
- სახელმწიფომ უნდა განაახლოს საპროკურორო საბჭოს მანდატზე მსჯელობა და მისი უფლებამოსილებები იმგვარად განსაზღვროს, რომ მან რეალურად შეძლოს კონსტიტუციით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულება - უწყების დამოუკიდებლობის, გამჭვირვალობის და საქმიანობის ეფექტიანობის გარანტირება;
- 2021 წლის საგაზაფხულო სესიის ბოლომდე პარლამენტმა განახორციელოს ცვლილებები კანონში, რომლის მიხედვითაც გენერალური პროკურორის ასარჩევად საჭირო იქნება როგორც უმრავლესობის, ისე უმცირესობის გარკვეული ნაწილის მხარდაჭერა;
- უნდა შეიზღუდოს ერთი და იგივე პირის, გენერალურ პროკურორად განმეორებით დანიშვნის შესაძლებლობა.

3. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური

⁴⁵ პროკურატურის შესახებ საქართველოს ორგანული კანონის მე-8¹ მუხლის, მე-2 პუნქტი.

⁴⁶ Gvasalia T., Imnadze G., *Prosecution System Reform*, Human Rights Education and Monitoring Center (EMC), 2018, EMC-ის ვებგვერდი ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3dBitgT>, განახლებულია: 20.03.2020.

3.1. კანონმდებლობით სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს მეტად ფართო კომპეტენცია აქვს და ის მოიცავს „როგორც კონტრდაზვერვით და ანტიტერორისტულ საქმიანობას, ასევე კორუფციასთან ბრძოლას, ტერორიზმის, სახელმწიფოსა და ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების წინააღმდეგ მიმართულ (მათ შორის, ადამიანის თანასწორუფლებიანობის დარღვევა, რასობრივი დისკრიმინაცია) და სხვა დანაშაულების გამოძიებას.“⁴⁷ გარდა საგამოძიებო მოქმედებებისა, უსაფრთხოების სამსახური აღჭურვილია პრევენციული/ოპერატიული ღონისძიებების გატარების, შესაბამისი დანაშაულებების გამოვლენისა და აღკვეთის შესაძლებლობებით.⁴⁸ უსაფრთხოების სამსახურის ძალაუფლებრივი ბერკეტები და მისი მოქმედების არეალების მრავალფეროვნება, განუზომლად ზრდის ადამიანის უფლებების დარღვევის, ქვეყნის სხვადასხვა რეგიონსა და სპეციფიკურ ჯგუფებზე მომეტებული კონტროლისა და უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების საფრთხეებს.

3.2. სუს-ის ხელმძღვანელის თანამდებობაზე გამწესება, ისევე როგორც მისი გათავისუფლება, კვაზი-ნდობა/უნდობლობის მექანიზმია და ერთი პოლიტიკური ჯგუფის მიერ გადაწყვეტილების ერთპიროვნულად მიღების შესაძლებლობას იძლევა.⁴⁹ სუს-ის უფროსის დანიშვნისთვის პრემიერ-მინისტრის მიერ ინიცირებული კანდიდატს მთავრობის მხარდაჭერა სჭირდება,⁵⁰ შემდეგ კი კანდიდატურას კენჭს უყრის პარლამენტი და აბსოლუტური უმრავლესობით ამტკიცებს.⁵¹ მის გადასაყენებლად კი პარლამენტის წევრთა 1/3-ის⁵² ან მთავრობის მიერ საკითხის ინიცირება და პარლამენტის აბსოლუტური უმრავლესობის მხარდაჭერაა საკმარისი.⁵³ პროცედურა კონსენსუსის მიღწევის ძიებაზე არ არის ორიენტირებული და არ შეიცავს საკმარის სამართლებრივ გარანტიებს.⁵⁴

3.3. რაც შეეხება სამსახურის ანგარიშვალდებულებას, პარლამენტში არ ფუნქციონირებს შერეული კომიტეტი, რომელიც დაკომპლექტებული იქნებოდა როგორც საპარლამენტო სუბიექტების, ისე დამოუკიდებელი ექსპერტებისგან, რაც ხელს უშლის სუს-ის ეფექტიან საპარლამენტო კონტროლს.

რეკომენდაციები:

- 2021 წლის ბოლომდე პარლამენტმა უნდა შეზღუდოს სუს-ის ფუნქციები. აუცილებელია, რომ მისი მანდატი მხოლოდ ანალიტიკური საქმიანობით შემოიფარგლოს.
- 2021 წლის ბოლომდე კანონში უნდა შევიდეს ცვლილებები, რომლის მიხედვითაც სუს-ის უფროსის ასარჩევად და გადასაყენებლად საჭირო იქნება როგორც უმრავლესობის, ისე

⁴⁷ მენაბდე ვ. (კვლ. ხელმ. და სამ. რედ.) და სხვ., 20 წელი საპარლამენტო კონტროლის გარეშე. უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს ზედამხედველობა უსაფრთხოების სექტორის საქმიანობაზე საქართველოში, მეორე გადამუშავებული გამოცემა, თბილისი, 2019, გვ.: 152. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3cJRKPM>. განახლებულია 26.06.2020.

⁴⁸ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის, მე-11 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი.

⁴⁹ მენაბდე ვ. (კვლ. ხელმ. და სამ. რედ.) და სხვები, დასახელებული ნაშრომი, გვ.: 159 და 166.

⁵⁰ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის, მე-7 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

⁵¹ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის, მე-7 მუხლის მე-7 პუნქტი.

⁵² სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის, 183-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

⁵³ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის, 183-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁵⁴ ავტორთა ჯგუფი, Reform of the security service in Georgia, Results and challenges, Human Rights Education and Monitoring Center (EMC), Tbilisi 2018, გვ.: 19. EMC-ის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2AKY6PJ>, განახლებულია: 21.03.2020.

უმცირესობის გარკვეული ნაწილის მხარდაჭერა. ხოლო მისი კანდიდატურის ინიცირების უფლება ნებისმიერ ფრაქციას უნდა მიენიჭოს.

- პარლამენტმა, არაუგვიანეს 2021 წლის საგაზაფხულო სესიაზე უნდა შექმნას შერეული კომიტეტი სუს-ის საქმიანობის კონტროლისთვის, რომლის შემადგენლობაშიც იქნებიან როგორც საპარლამენტო სუბიექტები, ისე დამოუკიდებელი ექსპერტები.

4. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური

4.1. სამართალდამცავი სისტემის თანამშრომელთა მხრიდან ჩადენილი დანაშაულის ობიექტური გამოძიება წლებია, მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს სახელმწიფოში, რამაც დღის წესრიგში დააყენა დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის შექმნის აუცილებლობა. სახელმწიფომ აიღო საერთაშორისო ვალდებულება მექანიზმის დროულად ჩამოყალიბების მიზნით.⁵⁵ 2018 წელს მიღებული სპეციალური კანონით, ქვეყანაში ამოქმედდა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური, თუმცა, სამსახურმა კანონის ამოქმედების ვადის რამდენჯერმე გადაწევის გამო, მხოლოდ 2019 წლის ნოემბრიდან ამუშავდა.

4.2 სახელმწიფო ინსპექტორის დამოუკიდებლობის მიღწევას დიდწილად განაპირობებს მისი არჩევის წესი. მას თანამდებობაზე ამტკიცებს პარლამენტი (აბსოლუტური უმრავლესობით),⁵⁶ თუმცა ამ პროცესში გადამწყვეტი როლი ენიჭება პრემიერ-მინისტრს, რომელიც საკანონმდებლო ორგანოში წარადგენს კანდიდატს. ეს მმართველ გუნდს აძლევს შესაძლებლობას, თანამდებობაზე მისადმი ლოიალური პირი გაამწესოს.

4.3 პრობლემურია ის ფაქტიც, რომ მაქსიმალურად შეზღუდულია სამსახურის კომპეტენცია. მას არ აქვს საგამოძიებო უფლებამოსილება შს მინისტრის, გენერალური პროკურორის, ან სუს-ის უფროსის მიმართ. საგამოძიებო უფლებამოსილება ასევე შეზღუდულია დანაშაულის კონკრეტული სახეებით, რაც ვერ უზრუნველყოფს სამართალდამცავი სისტემის თანამშრომელთა მიერ ჩადენილ ყველა სახის დანაშაულზე ეფექტიანი, სანდო და ობიექტური გამოძიების წარმოებას. ამავდროულად, ისეთ მნიშვნელოვან საგამოძიებო დონისძიებებს, როგორიცაა ჩხრეკა, დაკავება, ფარული საგამოძიებო მოქმედებები, ინსპექტორი დამოუკიდებლად ვერ ახორციელებს და ამ დროს ის დამოკიდებულია საქმის ზედამხედველ პროკურორზე.

რეკომენდაციები:

- 2021 წლის ბოლომდე სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური გაძლიერდეს როგორც ინსტიტუციურად ისე ფუნქციურად, მათ შორის, გაზარდოს სამსახურის უფლებამოსილების ფარგლები, რომელიც უზრუნველყოფს ორგანოს სრულ დამოუკიდებლობას;
- 2021 წლის ბოლომდე კანონში შევიდეს ცვლილებები ინსპექტორის არჩევის წესთან დაკავშირებით. სახელმწიფომ უნდა შექმნას ინსპექტორის თანამდებობაზე გამწესების იმგვარი წესი, რომლითაც გამოირიცხება ამ პროცესში აღმასრულებელი ხელისუფლების ჩართულობა, ხოლო პარლამენტში მის ასარჩევად საჭირო იქნება როგორც უმრავლესობის, ისე უმცირესობის გარკვეული ნაწილის მხარდაჭერა;

⁵⁵ ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირის და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებისა და საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების 2015 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმა, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3bhniur>, განახლებულია: 20.03.2020.

⁵⁶ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის, მე-6 მუხლის მე-6 პუნქტი.

