საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარეს

ბატონ ირაკლი კობახიძეს

საკანონმდებლო წინადადება

კოალიცია „დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის" საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 150-ე მუხლის შესაბამისად წარმოგიდგენთ საკანონმდებლო წინადადებას.

სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლები ხელისუფლებას იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს რეგულირების აუცილებლობაზე წლებია მიუთითებენ. პრობლემურია რიგ სფეროებში საბჭოს საქმიანობის კანონით მოწესრიგების გარეშე დატოვება, რაც საბჭოს ანიჭებს განუსაზღვრელ დისკრეციას და თვითნებობის ფართო შესაძლებლობას.

წლებია კოალიციის წევრი ორგანიზაციები იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მონიტორინგს ატარებენ და არასათანადო რეგულაციებით გამოწვეულ პრობლემებზე საუბრობენ. [1]მონიტორინგის შედეგად არაერთხელ გამოვლინდა, რომ საბჭოს საქმიანობის არასაკმარისი, ხარვეზიანი და ბუნდოვანი საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე რეგულირება უარყოფითად აისახება საბჭოს ძირითადი ფუნქციების - მოსამართლეთა შერჩევა/დანიშვნის, მოსამართლის გადაყვანის, მოსამართლის დაწინაურების გამჭვირვალე, საჯარო, ობიექტური პროცესით წარმართვაზე.

თავისი უფლებამოსილებების განხორციელებისას, მათ შორის, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, საბჭო არ უზრუნველყოფს ადმინისტრაციული ფუნქციების გამიჯვნას კონსტიტუციური უფლებამოსილებისგან. გარდა ამისა ადმინისტრაციული ფუნქციების განხორციელების პროცესში გადაწყვეტილებების მიღებისას მითითება არ

---

[1]„იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მონიტორინგის მეოთხე ანგარიში", „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია", „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო", 2016 წლის 26 აპრილი https://bit.ly/2HdV35k

ხდება ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსზე, რაც მნიშვნელოვნად შეზღუდავდა საბჭოს მიერ დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობას.

მიგვაჩნია, რომ საბჭოს რეგულირების მიზნით უმჯობესია, შეიქმნას ცალკე ორგანული კანონი, რომელიც მოგვცემს შესაძლებლობას სრულყოფილად და ამომწურავად მოწესრიგდეს საბჭოს ორგანიზაციული მოწყობის და საქმიანობის საკითხები. თუმცა, ასევე მიგვაჩნია, რომ ცალკე კანონის მიღების შეუძლებლობის შემთხვევაში, ჩვენ მიერ შემოთავაზებული ინიციატივების გაწერა არსებულ ორგანულ კანონში შესაბამისობაში იქნება კონსტიტუციასთან.

იმისათვის, რომ საბჭოს არ ჰქონდეს გაუმართლებლად ფართო დისკრეცია თავისი ფუნქციების შესრულების დროს ამა თუ იმ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, კოალიციას მიაჩნია, რომ პარლამენტმა რიგი საკითხები კანონით უნდა დაარეგულიროს.

ქვემოთ წარმოგიდგენთ საკანონმდებლო წინადადებით გათვალისწინებული ცვლილებების მიზეზებსა და დასაბუთებას. კოალიცია მიიჩნევს, რომ შემოთავაზებული ცვლილებების დროულად განხორციელებით საბჭოს რეგულირებასთან დაკავშირებული პრობლემები მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდება.

- **მნიშვნელოვანია გაიმიჯნოს და ამომწურავად ჩამოყალიბდეს საბჭოს ადმინისტრაციული და კონსტიტუციური ფუნქციები. საბჭოს ადმინისტრაციული ფუნქციების შესრულების დროს კი დადგინდეს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის გამოყენების ვალდებულება**

მთავარი პრობლემა მდგომარეობს იმაში, რომ ორგანული კანონი არ იძლევა საბჭოს კონსტიტუციური და ადმინისტრაციული ფუნქციების ერთმანეთისგან გამიჯვნის შესაძლებლობას. კანონში არ არის ცალსახა პასუხი საბჭოს მიერ განსახორციელებელ უფლებამოსილებათა შინაარსზე. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, კანონით გაიმიჯნოს და ასევე აუცილებელია, კანონმდებელმა განსაზღვროს გამიჯვნის კრიტერიუმები. მაგალითისათვის გამიჯვნა შემდეგნაირად შეიძლება მოხდეს. საბჭოს მიერ მოსამართლეთა თანამდებობაზე დანიშვნა, გათავისუფლება და სხვა მსგავსი კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებამოსილებები განისაზღვროს „კონსტიტუციურ უფლებამოსილებად", ხოლო საბჭოს აპარატის საჯარო მოსამსახურეთა სტრუქტურის, საშტატო ნუსხის და თანამდებობათა დასახელებების

დამტკიცება - საბჭოს „ადმინისტრაციულ უფლებამოსილებად". საბჭოს საქმიანობა კონსტიტუციური უფლებამოსილების განხორციელების დროს უნდა შეიზღუდოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული პრინციპებითა და უფლებრივი გარანტიებით, რომელიც სპეციალურ ნორმებში აისახება, ხოლო ორგანული კანონით უნდა დადგინდეს საბჭოს ადმინისტრაციულ ფუნქციებზე ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის გამოყენების ვალდებულება. კანონით ასევე შესაძლოა სპეციალური ნორმები დაწესდეს, სადაც განსაზღვრული იქნება გადაწყვეტილების მიღების წესები, რომელიც ნათლად იქნება გამიჯნული ადმინისტრაციული წარმოებისაგან.

- **კანონით უნდა განისაზღვროს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს გადაწყვეტილებების სამართლებრივი ფორმები**

საბჭოს გადაწყვეტილებების კანონიერების შემოწმების მექანიზმის შესაქმნელად და საბჭოს გადაწყვეტილებების სასამართლოში გასაჩივრების ფარგლების, პროცედურის, წესისა და ვადების დასადგენად, საჭიროა, განისაზღვროს, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს გადაწყვეტილებების სამართლებრივი ფორმა და კანონით დარეგულირდეს, რა სახის აქტების გამოცემის უფლება აქვს საბჭოს კონსტიტუციური და ადმინისტრაციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს. გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია, „ნორმატიული აქტების შესახებ" საქართველოს კანონით ნათლად განისაზღვროს, რომ აღნიშნული კანონის მოქმედება ვრცელდება იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ მიღებულ ნორმატიულ აქტებზე.

- **ორგანული კანონით იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს უნდა დაუდგინდეს გადაწყვეტილებების დასაბუთებულობის ვალდებულება და ასევე გაიწეროს გასაჩივრების წესი**

კანონი საბჭოს არ ავალდებულებს მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთებას, რაც არც პრაქტიკაშია უზრუნველყოფილი. ხშირად სხდომაზე გამართული მსჯელობა ასევე არ შეიცავს შესაბამისი გადაწყვეტილების დასაბუთებას. სათანადო დასაბუთების გარეშე მიღებული გადაწყვეტილება პირველ რიგში ნდობას უკარგავს საბჭოს საქმიანობას და წარმოშობს ეჭვებს საბჭოს გადაწყვეტილებების ობიექტურობასა და მიუკერძოებლობასთან დაკავშირებით, გარდა ამისა, ართულებს მისი შემდგომი გასაჩივრების შესაძლებლობას. სათანადო დასაბუთების გარეშე მიღებული გადაწყვეტილებისას, რთულად დასადგენია, კონკრეტულად რა გარემოებებით

იხელმძღვანელა საბჭომ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და რა იყო მისი მოტივაცია. შესაბამისად, არგუმენტების წარდგენა დაინტერესებული პირის მიერ გადაწყვეტილების უკანონობასთან დაკავშირებით რთულდება.

- **მნიშვნელოვანია დაიხვეწოს საბჭოს სხდომისათვის მოსამზადებელი პროცედურები**

საბჭოს საქმიანობის მარეგულირებელი კანონმდებლობით არ არის მოწესრიგებული სხდომისათვის მოსამზადებელი სამუშაოების საკითხი. გასული წლების პრაქტიკამ გვაჩვენა, რომ საბჭოს არაერთხელ გადაუდევს დღის წესრიგით გათვალისწინებულ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღება იმ მოტივით, რომ ის საბჭოს წევრების მხრიდან უკეთ შესწავლასა და მომზადებას საჭიროებდა. იყო შემთხვევები, როდესაც სხდომა იმ მიზეზით იდებოდა, რომ შესაბამისი მასალები დროულად არ მიეწოდა საბჭოს ყველა წევრს. ასეთ პირობებში, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი და აუცილებელია, დარეგულირდეს სხდომისათვის მოსამზადებელი სამუშაოებისა და ვადების საკითხი, კერძოდ, განისაზღვროს, თუ რა ვადაში უნდა მიაწოდოს საბჭოს მდივანმა ყველა წევრს იმ განცხადებების და პროექტების დოკუმენტები, რომელთა განხილვაც უახლოეს სხდომაზეა დაგეგმილი. ასევე, მნიშვნელოვანია, საბჭოს წევრებს დროულად მიეწოდოთ არა მხოლოდ უახლოეს სხდომაზე დაგეგმილი საკითხების შესაბამისი დოკუმენტები, არამედ საბჭოს სახელზე შემოსული და მის კომპეტენციაში შემავალი ნებისმიერი დოკუმენტის ასლი, რათა საბჭოს წევრებს შეეძლოთ, საკუთარი შეხედულებისამებრ, ამა თუ იმ საკითხის უახლოეს სხდომაზე განხილვის მოთხოვნის დაყენება.

- **დარეგულირდეს საბჭოს სხდომების დახურვის წესი და პროცედურები, ხოლო მოსამართლეობის კანდიდატებთან გასაუბრება მოხდეს ღია სხდომაზე**

საბჭოს მარეგულირებელი კანონმდებლობით არ არის განსაზღვრული სხდომის დახურვის პროცედურები, რაც პრაქტიკაში პრობლემებს ქმნის. მიზანშეწონილია, ეს საკითხი მოწესრიგდეს იმგვარად, რომ დაცული იყოს საჯაროობისა და გამჭვირვალობის მაღალი სტანდარტი, რაც უზრუნველყოფს სხდომაზე დასწრების მსურველთა ინტერესების დაცვას. პრაქტიკაში არის შემთხვევები როდესაც სხდომის დახურვის შესახებ საკითხის დაყენება საბჭოს სხდომაზევე ხდება. ყველა შემთხვევაში, როდესაც საბჭო წინასწარ, დადგენილ ვადაში არ აცხადებს დახურული სხდომის შესახებ ინფორმაციას, ამით ვერ უზრუნველყოფს საჯაროობისა და გამჭვირვალობის მაღალი სტანდარტის

დაცვას. ამ მიზნისთვის აუცილებელია, რომ დარეგულირდეს სხდომის წინასწარ დახურვის წესი და პროცედურები. საბჭომ უნდა უზრუნველყოს სხდომაზე დასწრების მსურველთა ინტერესების დაცვა.

გარდა ამისა, საკანონმდებლო დონეზე განსაზღვრული არ არის, თუმცა საბჭოს მიერ დამტკიცებული წესის თანახმად, მოსამართლეობის კანდიდატებთან გასაუბრება ტარდება დახურულ სხდომაზე. არასამთავრობო სექტორი წლებია მიუთითებს, რომ მოსამართლეთა დანიშვნის პროცესის გამჭვირვალობის ხელშეწყობის მიზნით აღნიშნული წესი უნდა შეიცვალოს და გასაუბრებები ჩატარდეს ღია რეჟიმში. ასევე გასაუბრების ჩანაწერები ხელმისაწვდომი გახდეს დაინტერესებული პირებისათვის.

- **მნიშვნელოვანია, დაინტერესებული პირებისათვის ხელმისაწვდომი იყოს სხდომამდე და სხდომის მიმდინარეობისას დღის წესრიგით გათვალისწინებული საკითხების თაობაზე მომზადებული პროექტები/მასალები. ასევე დარეგულირდეს დღის წესრიგის შედგენის პროცედურები.**

მოქმედი კანონმდებლობით პრობლემურია ასევე საბჭოს დღის წესრიგის შედგენასთან დაკავშირებული საკითხები. არც საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი და არც საბჭოს საქმიანობის განმსაზღვრელი საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტები არ ადგენს, თუ როგორ და რა პროცედურების დაცვით უნდა მოხდეს საბჭოს დღის წესრიგის შედგენა. საკითხის მოუწესრიგებლობა კი საბჭოს საქმიანობის გამჭვირვალობას ასუსტებს და დამატებით კითხვებს აჩენს მის ღიაობასთან დაკავშირებით. მიზანშეწონილი იქნება, კანონმდებლობით განისაზღვროს დღის წესრიგის შედგენის პროცედურები და მასზე პასუხისმგებელი პირი. არ არის დარეგულირებული, თუ ვინ ადგენს დღის წესრიგში დასაყენებელი საკითხების სიას, ასევე, არ არის განსაზღვრული საბჭოს წევრის უფლება გარკვეული ვადისა და პროცედურის დაცვით ან პირდაპირ საბჭოს სხდომაზე მოითხოვოს დღის წესრიგიდან ამა თუ იმ საკითხის ამოღება ან დამატება. გარდა ამისა, ასევე, მნიშვნელოვანია, დღის წესრიგით გათვალისიწინებული საკითხების შესახებ არსებული პროექტები/მასალები იყოს საჯარო და ხელმისაწვდომი დაინტერესებული პირებისათვის.

- **დაიხვეწოს ინტერესთა კონფლიქტის მარეგულირებელი ნორმები**

აღსანიშნავია, რომ მართლმსაჯულების რეფორმის „მესამე ტალღის“ ცვლილებები ითვალისწინებს მოსამართლეთა კონკურსის მიმდინარეობისას ინტერესთა კონფლიქტის ორგანული კანონის დონეზე დარეგულირებას.

კერძოდ, 2017 წლის 14 მარტიდან ძალაში შევიდა ცვლილებები, რომლის მიხედვითაც, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრი ამ სტატუსით მონაწილეობას ვეღარ მიიღებს მოსამართლის ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებელ კონკურსში, თუ ამ კონკურსში თავადაც მონაწილეობს. ცვლილებების თანახმად, საბჭოს წევრის აცილების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო ხმათა უმრავლესობით, ხოლო კენჭისყრაში არ მონაწილეობს საბჭოს ის წევრი, რომლის აცილების საკითხიც განიხილება. კონკურსის მიმდინარეობისას ინტერესთა კონფლიქტის საკითხის კანონის დონეზე რეგულირება დადებითად უნდა შეფასდეს, თუმცა, კვლავაც რეგულირების მიღმაა ინტერესთა კონფლიქტის საკითხი საბჭოს სხვა გადაწყვეტილებთან დაკავშირებით. პრობლემურია ასევე საბჭოს მიერ ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ გადაწყვეტილების დახურულ ფორმატში მიღება. მაშინ, როდესაც მოსამართლეობის კანდიდატები პრეზიდენტის კვოტით დანიშუნლი წევრის, ანა დოლიძის აცილებას ითხოვდნენ მასიურად, ყველა მათგანის მოთხოვნაზე საბჭომ ინტერესთა კონფლიქტის თაობაზე დახურულ ფორმატში იმსჯელა. აღსანიშნავია, რომ არც კანონი და არც საბჭოს მიერ დადგენილი რეგულაციები არ ითვალისწინებს მოსამართლეთა დანიშვნის პროცესში ინტერესთა კონფლიქტის საკითხის საბჭოს დახურულ სხდომაზე განხილვას.[2]

ცალსახაა, რომ ინტერესთა კონფლიქტთან და აღნიშნული პრობლემის მოგვარებასთან დაკავშირებით არ არსებობს ერთიანი ხედვა და მიდგომა. აუცილებელია, საკითხი კანონით დარეგულირდეს, ვინაიდან მისი მოუწესრიგებლობა საბჭოს წევრებს აძლევს შესაძლებლობას, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში თავად გადაწყვიტონ და ეს გადაწყვეტილება პირად ინტერესს მოარგონ, რაც, თავის მხრივ, ჩრდილს აყენებს საბჭოსადმი ნდობას და მიღებული გადაწყვეტილებების მიუკერძოებლობას.

- **საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები კონსოლიდირებული სახით უნდა გამოქვეყნდეს და ამავდროულად განთავსდეს „საკანონმდებლო მაცნეს" ვებგვერდზე**

იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს საქმიანობის გამჭვირვალობის ერთ-ერთი კომპონენტია საბჭოს სხდომის ოქმებისა და გადაწყვეტილებების საჯაროობა

---

2 „მოსამართლეთა უვადოდ სანიშვნისას საბჭოს წევრის აცილების და გასაუბრებების დახურვის შემთხვევებმა ტენდენციის სახე მიიღო", 2018 წლის 07 თებერვალი, https://bit.ly/2Jbi3OM

და ხელმისაწვდომობა, რითაც დაინტერესებულ პირებს საბჭოს საქმიანობის გაცნობის და შეფასების შესაძლებლობა ეძლევათ.

პრობლემას წარმოადგენს ის, რომ საბჭოს გადაწყვეტილებები კონსოლიდირებული ფორმით არ ქვეყნდება. შესაბამისად, იმისათვის, რომ დაინტერესებულმა პირმა იხილოს კონკრეტული გადაწყვეტილება არსებული რედაქციით, მან უნდა მოიძიოს გადაწყვეტილების პირველადი ვერსია და შემდეგ მასში შესული ცვლილებების თაობაზე ყველა თანმდევი გადაწყვეტილება. მაგ.: „თბილისის საქალაქო სასამართლოს სამოქალაქო საქმეთა და ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიებში მოსამართლეთა ვიწრო სპეციალიზაციის განსაზღვრის შესახებ" საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს გადაწყვეტილება მიღებულია 2006 წლის 3 ოქტომბერს. აღნიშნულ გადაწყვეტილებაში სხვადასხვა წელს შესულია არაერთი ცვლილება, თუმცა მისი მოქმედი რედაქცია არ არის ხელმისაწვდომი მონაცემთა დამუშავების შეუსაბამოდ დიდი ძალისხმევის გარეშე. აღსანიშნავია, რომ გადაწყვეტილებები კონსოლიდირებული სახით ხელმისაწვდომი არ არის ასევე იმ შემთხვევაშიც, როდესაც საჯარო ინფორმაციის მოწოდების განცხადებით მივმართავთ საბჭოს.

საბჭოს გამჭვირვალობისათვის მნიშვნელოვანია ხელმისაწვდომი იყოს საბჭოს გადაწყვეტილებები კონსოლიდირებული სახით, რაც ასევე შესაძლებელია საბჭოს გადაწყვეტილებების კონსოლიდირებული სახით „საკანონმდებლო მაცნეში" გამოქვეყნების ვალდებულების დადგენით.

- **კანონმდებლობით მედიასაშუალებებისათვის საბჭოს ღია სხდომების სრულად გადაღების უფლება უნდა იყოს უზრუნველყოფილი**

საბჭო ზღუდავს სხდომების სრულად გაშუქებას მედიასაშუალებით. მიუხედავად იმისა, რომ კოლეგიური ორგანოების სხდომების საჯაროობა კანონმდებლობით არის გარანტირებული, საბჭო განსხვავებულ წესს ადგენს და მხოლოდ სხდომის გახსნის ვიდეო-აუდიო ჩაწერას უშვებს.

საბჭოს საქმიანობის მიმართ ინტერესი დღითიდღე იზრდება არა მხოლოდ სასამართლო ხელისუფლების შიგნით, არამედ საზოგადოების სხვა ჯგუფების მხრიდანაც. შესაბამისად, გაუმართლებელია მედია საშუალებებისთვის სხდომის სრულად გადაღების შეზღუდვა, განსაკუთრებით იმ პირობებში, როდესაც საბჭოს სხდომის ოქმების, რომლებიც აუდიო-ვიდეო სახით მზადდება, ოფიციალურ ვებ-გვერდზე განთავსების ვალდებულება არ აქვს, რაც საბჭოს მხრიდან თვითნებური გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას ქმნის.

აუცილებელია, რომ კანონმდებლობით განისაზღვროს სხდომის შეუფერხებლად და სრულად გადაღების შესაძლებლობა.

- **საბჭოს სხდომები იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ვებგვერდის მეშვეობით პირდაპირი ეთერით უნდა გაშუქდეს (Livestream);**

აღსანიშნავია, რომ სხდომის პირდაპირი ტრანსლირება ხდება საერთო სასამართლოების სისტემაში მოქმედი სპეციალური დახურული ქსელის (ინტრანეტის) მეშვეობით, რომლისადმი წვდომა აქვთ მოსამართლეებს და საბჭოს არამოსამართლე წევრებს. საბჭოს 2014 წლის 3 თებერვლის გადაწყვეტილებით კი, აღნიშნული ქსელის საშუალებით ხორციელდება არა მხოლოდ საბჭოს სხდომების ტრანსლირება პირდაპირ ეთერში, არამედ სხდომის აუდიო-ვიდეო ჩანაწერების განთავსებაც იმგვარად, რომ მათი ჩამოტვირთვა შესაძლებელია პერსონალურ კომპიუტერში. აღნიშნული ცალსახად პოზიტიურ ცვლილებად უნდა შეფასდეს, თუმცა, მიგვაჩნია, რომ ამ უფლებით უნდა სარგებლობდნენ სხვა დაინტერესებული პირებიც, რომლებსაც ვებგვერდის საშუალებით, სულ მცირე, ჩანაწერზე მაინც ექნებათ წვდომა.

სასურველია, განხორციელდეს პირდაპირი ტრანსლირება ვებგვერდის საშუალებით. ასეთი მიდგომა ხელს შეუწყობს საბჭოში გამჭვირვალე სისტემის დანერგვას.

- **აუცილებელია კანონმდებლობით დარეგულირდეს სხდომაზე დამსწრე პირების მიერ პოზიციების დაფიქსირების შესაძლებლობა**

იმისათვის, რომ გაიზარდოს საბჭოს საქმიანობაში საზოგადოების ჩართულობა, მნიშვნელოვანია, რომ სხდომაზე მყოფ დაინტერესებულ პირებს შესაძლებლობა მიეცეთ დააფიქსირონ თავიანთი პოზიციები სხდომაზე განსახილველ საკითხებთან დაკავშირებით. მნიშვნელოვანია, რომ მსგავსი შესაძლებლობა კანონით იყოს განსაზღვრული, ხოლო დაინტერესებული პირების მიერ პოზიციების დაფიქსირების წესი შესაძლებელია, გაიწეროს საბჭოს მიერ დამტკიცებული რეგლამენტით.