მიღების თარიღი: 2022 წლის 17 ივნისი
გამოქვეყნების თარიღი: 2022 წლის 13 ივლისი

საჯარო
GrecoRC4(2022)11

შეფასების მეოთხე ანგარიში

კორუფციის პრევენცია პარლამენტის წევრებთან, მოსამართლეებთან და პროკურორებთან მიმართებით

დანართი შესაბამისობის მეორე ანგარიშზე

საქართველო

მიღებულია GRECO-ს მიერ 91-ე პლენარულ სესიაზე
(სტრასბურგი, 2022 წლის 13 – 17 ივნისი)

GRECO Secretariat
Council of Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
☎ +33 3 88 41 20 00

www.coe.int/greco

Directorate General I
Human Rights and Rule of Law
Information Society and Action against Crime Directorate

I. წინასიტყვაობა

1. შესაბამისობის მეორე ანგარიშის დანართი აფასებს საქართველოს ხელისუფლების მიერ გატარებულ ზომებს, საქართველოს შესახებ მეოთხე რაუნდის შეფასების ანგარიშში მითითებული რეკომენდაციების შესრულების მიზნით (იხ. პუნქტი 2), რომელიც მოიცავს „პარლამენტის წევრებთან, მოსამართლეებთან და პროკურორებთან მიმართებით კორუფციის პრევენციას“.

2. საქართველოს შესახებ მეოთხე რაუნდის შეფასების ანგარიში მიღებულ იქნა კორუფციის წინააღმდეგ სახელმწიფოთა ჯგუფის (GRECO) 74-ე პლენარულ სხდომაზე (2016 წლის 2 დეკემბერს) და გამოქვეყნდა 2017 წლის 17 იანვარს, საქართველოს ხელისუფლების თანხმობის საფუძველზე (GrecoEval4Rep(2016)3).

3. შესაბამისობის ანგარიში მიღებულ იქნა კორუფციის წინააღმდეგ სახელმწიფოთა ჯგუფის (GRECO) 82-ე პლენარულ სხდომაზე (2019 წლის 22 მარტს) და გამოქვეყნდა 2019 წლის 2 ივლისს,საქართველოს ხელისუფლების თანხმობის საფუძველზე (GrecoRC4(2019)9). GRECO-მ მიიჩნია, რომ ყველა საკითხთან დაკავშირებით მიღწეულ იქნა ხელშესახები პროგრესი.

4. შესაბამისობის მეორე ანგარიშში, რომელიც მიღებულ იქნა კორუფციის წინააღმდეგ სახელმწიფოთა ჯგუფის (GRECO) 87-ე პლენარულ სხდომაზე (2021 წლის 25 მარტს) (GrecoRC4(2021)9) და გამოქვეყნდა 2021 წლის 12 აპრილს, GRECO-მ დაასკვნა, რომ 16 რეკომენდაციიდან, საქართველოს მიერ შესრულდა 7 რეკომენდაცია, ნაწილობრივ შესრულდა 7 რეკომენდაცია, ხოლო 2 რეკომენდაცია არ შესრულდა. GRECO-მ საქართველოში დელეგაციის ხელმძღვანელს მოსთხოვა დამატებითი ინფორმაციის წარდგენა შეუსრულებელი რეკომენდაციების განხორციელებასთან დაკავშირებით. 2021 წლის 31 მარტს მიღებული ინფორმაცია, შემდგომ ეტაპზე წარდგენილ ინფორმაციასთან ერთად, ქმნის წინამდებარე დანართის საფუძველს.

5. შესაბამისობის მეორე ანგარიშის წინამდებარე დანართი აფასებს შეუსრულებელი რეკომენდაციების (ანუ i, ii, iii, iv, vii, viii, ix, xiv და xv რეკომენდაციების) განხორციელებისას მიღწეულ პროგრესს, შესაბამისობის მეორე ანგარიშის მიღების დღიდან, და წარმოადგენს ზემოაღნიშნული რეკომენდაციების შესრულების დონის ზოგად შეფასებას.

6. GRECO-მ ესტონეთი და ამერიკის შეერთებული შტატები შეარჩია შესაბამისობის პროცედურასთან დაკავშირებით მომხსენებლების დანიშვნის მიზნით. ესტონეთის მხრიდან მომხსენებლად დაინიშნა ქ-ნი კეტლინ-კრის კრუსმა, ხოლო ამერიკის შეერთებული შტატების მხრიდან - ქ-ნი მიშელ მორალესი. შესაბამისობის მეორე ანგარიშის წინამდებარე დანართის შედგენაში მათ დახმარება გაუწია GRECO-ს სამდივნომ.

II. ანალიზი

7. თავის შეფასების ანგარიშში, GRECO-მ საქართველოს განუსაზღვრა 16 რეკომენდაცია. შესრულების პროცედურის წინა ეტაპებზე დამაკმაყოფილებლად შესრულდა ან დამაკმაყოფილებელი წესით დარეგულირდა v, vi, x, xi, xii, xiii და xvi რეკომენდაციები, ნაწილობრივად შესრულდა i, ii, iii, iv, vii, viii და xv რეკომენდაციები, ხოლო ix და xiv რეკომენდაციები არ შესრულდა. ქვემოთ მოცემულია ცხრა შეუსრულებელი რეკომენდაციის ანალიზი შესაბამისობის კუთხით.

პარლამენტის წევრებთან მიმართებით კორუფციის პრევენცია

რეკომენდაცია i.

8. GRECO-ს რეკომენდაციით, კიდევ უფრო უნდა გაძლიერდეს საკანონმდებლო პროცესის გამჭვირვალობა, მათ შორის, კანონპროექტების, კანონპროექტებში შეტანილი ცვლილებებისა და კომიტეტის საქმიანობასთან (შეხვედრების დღის წესრიგისა და შედეგების ჩათვლით) დაკავშირებული ინფორმაციის ეფექტიანად და დროულად გამოქვეყნებისა და საჯარო კონსულტაციების პროცედურის მარეგულირებელი უნიფიცირებული ნორმატიული ბაზის შემუშავების გზით.

9. GRECO ეყრდნობა შესაბამისობის მეორე ანგარიშში დაფიქსირებულ თავის დასკვნას, რომ კანონებსა და საკანონმდებლო ცვლილებებთან დაკავშირებით საჯარო კონსულტაციების პროცედურის მარეგულირებელი უნიფიცირებული ნორმატიული ბაზის შემუშავებამდე, ზემოაღნიშნული რეკომენდაცია ნაწილობრივ შესრულდა. საკონსტიტუციო ცვლილებებთან დაკავშირებით დეტალურად გაწერილი საკონსულტაციო პროცედურის არსებობის მიუხედავად, კანონპროექტზე შენიშვნების დართვის ან საქართველოს პარლამენტის ვებსაიტის მეშვეობით საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენის შესაძლებლობას ვერ უზრუნველყოფდა თავად საქართველოს პარლამენტი, რომლის ვალდებულებაა შესაბამის შემთხვევებში პროაქტიულად გაუწიოს კონსულტაციები დაინტერესებულ მხარეებს (მაგ. კომიტეტის სხდომაზე მათი მიწვევის გზით), მიუხედავად თავად აღნიშნული დაინტერესებული მხარეების მიერ განხორციელებული შესაძლო ინიციატივებისა. GRECO შესაბამისობის ანგარიშში მიუთითებს, რომ რეგულარულად ხდებოდა პარლამენტის ვებსაიტის განახლება, გამჭვირვალედ ქვეყნდებოდა კანონპროექტები და კანონპროექტებში შეტანილი ცვლილებები, ხოლო საპარლამენტო კომიტეტების ვებსაიტები ახლდებოდა თითოეული საპარლამენტო მოსმენის შემდეგ. შესწორებები იქნა ასევე შეტანილი პარლამენტის რეგლამენტში (ROPs), რომლებიც არეგულირებს ელექტრონული პეტიციების, ელექტრონული საკანონმდებლო ინიციატივებისა და კანონპროექტის თაობაზე შენიშვნების წარდგენის ღონისძიებებს.

10. კომპეტენტური ორგანოები აღნიშნავენ, რომ კონსტიტუციურ ცვლილებებთან დაკავშირებული საჯარო კონსულტაციების პროცედურა, კერძოდ,

საქართველოს სხვადასხვა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში საჯარო შეხვედრების ორგანიზება, არ შეიძლება გამოყენებულ იქნას ჩვეულებრივ საკანონმდებლო პროცესთან მიმართებაში. ამისდა მიუხედავად, პარლამენტის რეგლამენტი ითვალისწინებს სხვადასხვა ინსტრუმენტებს, რომელთა გამოყენებითაც საპარლამენტო კომიტეტებს შეუძლიათ უზრუნველყონ კანონშემოქმედებით პროცესში სტეიკჰოლდერებისა და დაინტერესებული მხარეების მონაწილეობა, ეს ინსტრუმენტებია: (i) საკომიტეტო სხდომები (რომლებიც ღიაა საზოგადოებისთვის, გადაიცემა პირდაპირ ეთერში, ითვალისწინებს კერძო პირთა დასწრებას დისკუსიებში მონაწილეობის მისაღებად, მოთხოვნის საფუძველზე); (ii) სამუშაო ჯგუფები (რომლებიც დაკომპლექტებულია პარლამენტარებისა და შესაბამისი სფეროების ექსპერტებისგან, საკანონმდებლო საკითხების წინასწარ მომზადების მიზნით); (iii) სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭოები (რომლებიც დაკომპლექტებულია შესაბამისი სფეროების ექსპერტ-კონსულტანტებისგან, კომიტეტის კომპეტენციაში შემავალ საკითხებზე კონსულტაციების გაწევის მიზნით) და (iv) ნებისმიერი კერძო პირისთვის მიცემული შესაძლებლობა „კანონპროექტთან დაკავშირებით საჯარო კონსულტაციების[1] მიღების მიზნით დააფიქსიროს თავისი მოსაზრება შენიშვნის სახით“ ან დააფიქსიროს შენიშვნა რომელიმე კონკრეტულ ნორმასთან დაკავშირებით საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებსაიტის მეშვეობით.

11. GRECO აღნიშნავს, რომ საჯარო კონსულტაციების ჩასატარებლად გარკვეული საშუალებების არსებობასთან დაკავშირებით კომპეტენტური ორგანოების მიერ წარმოდგენილი ინფორმაცია უკვე მითითებული იყო შეფასების ანგარიშში (იხ. პუნქტები 21 და 26-29), შესაბამისობის ანგარიშში (იხ. პუნქტი 7) და შესაბამისობის მეორე ანგარიშში (იხ. პუნქტი 8). კომპეტენტურ ორგანოებს არ წარმოუდგენიათ რაიმე ახალი რელევანტური ინფორმაცია, რომელიც გააქარწყლებდა GRECO-ს მანამდე არსებულ დასკვნას იმის შესახებ, რომ კომპეტენტურ ორგანოებს არ შეუქმნიათ კანონპროექტის შესახებ საჯარო კონსულტაციების გამართვის მარეგულირებელი უნიფიცირებული ნორმატიული ბაზა (ანუ პარლამენტს არ ეკისრება ვალდებულება კონსულტაციები გამართოს საზოგადოებასთან მთავრობის ან პარლამენტის მიერ ინიცირებულ გარკვეულ კანონპროექტებთან დაკავშირებით).

12. GRECO-ს დასკვნით, რეკომენდაცია i რჩება ნაწილობრივ განხორციელებულად.

რეკომენდაცია ii.

13. *GRECO-ს რეკომენდაციით (i) მიღებულ უნდა იქნას სამართლებრივი ძალის მქონე ეთიკის/ქცევის კოდექსი, რომელშიც გათვალისწინებულ უნდა იქნას ინტერესთა კონფლიქტის სხვადასხვა შემთხვევები (მაგ. საჩუქრები და სხვა სახის სარგებელი, ინტერესთა შეუთავსებლობა, დამატებითი საქმიანობა და ფინანსური ინტერესები, მესამე მხარესთან, მათ შორის, ლობისტებთან არსებული კონტაქტები) და ის ადვილად ხელმისაწვდომი უნდა იყოს საზოგადოებისთვის; (ii) კოდექსთან*

ერთად, მისი იმპლემენტაციის მიზნით, უნდა შემუშავდეს პრაქტიკული ზომები, მათ შორის, ცნობიერების ამაღლების ღონისძიებები და სპეციალიზებული ტრენინგი, კონფიდენციალური კონსულტაცია და მონიტორინგის სანდო მექანიზმი.

14. GRECO მიუთითებს, რომ ეს რეკომენდაცია ნაწილობრივ შესრულდა წინა ანგარიშის ფარგლებში. 2019 წელს პარლამენტის წევრებისთვის ქცევის კოდექსის მიღებასთან ერთად, გადაწყდა აღსრულების მექანიზმის საკითხი (რეკომენდაციის პირველი ნაწილი) ეთიკის საბჭოს შექმნისა და საჩუქრების, ლობისტებთან კონტაქტებისა და ინტერესთა შეუთავსებლობის შესახებ მკაფიოდ ფორმულირებული ნორმების შეტანის გზით. თუმცა, GRECO-მ მიიჩნია, რომ რეკომენდაციის მეორე ნაწილი სრულად არ შესრულებულა ვინაიდან, პარლამენტის ახალი წევრებისთვის ჩატარებული ტრენინგების მიუხედავად, ეთიკის საბჭო სრულად არ ამოქმედებულა და ქცევის კოდექსის იმპლემენტაციის მიზნით არ გატარებულა შემდგომი პრაქტიკული ზომები, როგორცაა კონფიდენციალური კონსულტაციების ჩატარება.

15. კომპეტენტური ორგანოების ინფორმაციით, 2021 წლის 25 ივნისს წარმოდგენილი ცვლილებების გარდა, ეთიკის საბჭო დაკომპლექტდება 14 წევრისგან (8 წევრის ნაცვლად). ფრაქციებმა წარმოადგინეს შესაბამისი კანდიდატები. ეთიკის საბჭოს შემადგენლობისა და ფუნქციონირების შესახებ განახლებული ინფორმაცია შეტანილ იქნება მომდევნო ანგარიშში.

16. GRECO ითვალისწინებს ეთიკის საბჭოს შემადგენლობაში მომხდარ ცვლილებებს. სრულად დაკომპლექტებისა და ამოქმედების შემდეგ, ეთიკის საბჭო შეძლებს გადაწყვეტილებების მიღებას ქცევის წესების შესაძლო დარღვევებთან დაკავშირებით. მოცემულ სიტუაციაში და იმის გათვალისწინებით, რომ არ არსებობს არანაირი ხელშესახები პროგრესი კონფიდენციალური კონსულტაციების ნორმის მიღებასთან დაკავშირებით, GRECO მიიჩნევს, რომ რეკომენდაციის მეორე ნაწილი შესრულებულია ნაწილობრივად.

17. GRECO-ს დასკვნით, რეკომენდაცია ii რჩება ნაწილობრივ განხორციელებულად.

რეკომენდაცია iii.

18. *GRECO-რეკომენდაციით, შემოღებულ უნდა იქნას ინფორმაციის დაუყოვნებლივ (საგანგებო წესით) გამჟღავნების მოთხოვნა, იმ შემთხვევაში როდესაც წარმოიშობა ინტერესთა კონფლიქტი პარლამენტის ცალკეულ წევრთა კერძო ინტერესებსა და პარლამენტში განსახილველ საკითხს შორის, ამასთან, უნდა შემუშავდეს მკაფიოდ ფორმულირებული წესები ამგვარი სიტუაციების განსახილველად და ზემოაღნიშნული მექანიზმის ფუნქციონირება უნდა დაექვემდებაროს მონიტორინგს.*

19. GRECO მიუთითებს, რომ ეს რეკომენდაცია ნაწილობრივ შესრულდა, ვინაიდან პარლამენტის წევრებს, ეთიკის კოდექსის მიხედვით, დაეკისრათ სამეწარმეო საქმიანობაში მონაწილეობის შესახებ ინფორმაციის გამჟღავნების ვალდებულება, თუმცა არ არსებობს მოთხოვნა საგანგებო წესით გამჟღავნდეს ინტერესთა კონფლიქტის არსებობა პარლამენტის წევრის კერძო ინტერესებსა და პარლამენტში განსახილველ საკითხს შორის.

20. კომპეტენტური ორგანოების ინფორმაციით, საქართველოს კანონმდებლობა დეტალურად არეგულირებს პარლამენტის წევრის სტატუსთან სამეწარმეო და სხვა სახის საქმიანობის შეუთავსებლობის საკითხებს. კერძოდ, პარლამენტის რეგლამენტის მე-6 (4)-(7) მუხლის თანახმად, ახალარჩეული პარლამენტის წევრი ვალდებულია შეწყვიტოს პარლამენტის წევრის სტატუსთან შეუთავსებელი სამსახური/საქმიანობა უფლებამოსილების ცნობის დღიდან შვიდი დღის ვადაში. საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი მონიტორინგს უწევს ამ მოთხოვნის შესრულებას, შეისწავლის შესაძლო შეუთავსებლობის შემთხვევებს და ამზადებს შესაბამის დასკვნას. გარდა ამისა, ეთიკის კოდექსის მე-3(b) და მე-4(2) მუხლები არეგულირებს სამეწარმეო საქმიანობასთან დაკავშირებით პარლამენტის წევრის განსაკუთრებული ინტერესის შემთხვევებს.

21. შესაბამისობის ანგარიშზე (პუნქტი 20) დაყრდნობით, GRECO მიუთითებს, რომ კანონით დადგენილი მოთხოვნები, რომლებიც პარლამენტის წევრებს თავიანთ სამეწარმეო საქმიანობასთან დაკავშირებით ინფორმაციის გამჟღავნებას ავალდებულებს, და რომლებიც ასახულია პარლამენტის რეგლამენტსა და ქცევის კოდექსში, მეტისმეტად შეზღუდულია. ორგანიზაცია მიუთითებს, რომ აღნიშნულთან დაკავშირებით კომპეტენტურ ორგანოებს რაიმე ახალი ინფორმაცია არ წარმოუდგენიათ. ამასთან, არ არსებობს პროგრესი პარლამენტის წევრის ინტერესთა კონფლიქტების საგანგებო წესით გამჟღავნების ვალდებულების შემოღებასთან დაკავშირებით.

22. *GRECO-ს დასკვნით, რეკომენდაცია iii რჩება ნაწილობრივ განხორციელებულად.*

კორუფციის პრევენცია მოსამართლეებთან მიმართებით

რეკომენდაცია iv.

23. *GRECO-ს რეკომენდაციით, უნდა განხორციელდეს მოსამართლეთა დანიშვნისა და დაწინაურების პროცედურების რეფორმირება, მათ შორის, უზრუნველყოფილ უნდა იქნას ის, რომ აღნიშნულ პროცედურებთან დაკავშირებით იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს გადაწყვეტილებები a) მიიღებოდეს მკაფიოდ ფორმულირებულ და ობიექტურ, წინასწარდადგენილ კრიტერიუმებზე, კერძოდ, დამსახურებაზე დაყრდნობით, გამჭვირვალედ და წერილობითი დასაბუთებით, და b) საჩივრდებოდეს სასამართლოში.*

24. GRECO მიუთითებს, რომ ეს რეკომენდაცია ნაწილობრივ შესრულდა. ორგანიზაციამ მხედველობაში მიიღო მოსამართლეთა დანიშვნის პროცედურებში განხორციელებული არსებითი რეფორმები, რომელთა შედეგადაც (i) წინასწარ განისაზღვრა გამოსაცდელი ვადით დასანიშნად მოსამართლეობის კანდიდატების შერჩევის კრიტერიუმები (ii) იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს (HCJ) დაეკისრა ვალდებულება დაასაბუთოს თავისი გადაწყვეტილებები, და მიუთითოს კანდიდატებთან დაკავშირებით გამოტანილი გადაწყვეტილებების საფუძვლები და (iii) კანდიდატებს მიეცათ უზენაეს სასამართლოში იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს (HCJ) გადაწყვეტილების გასაჩივრების შესაძლებლობა. ასევე მოწონებულ იქნა საერთო სასამართლოების შესახებ კანონში (LCC) შეტანილი საკანონმდებლო ცვლილებები, რომლებიც ითვალისწინებს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში (HCJ) ფარული კენჭისყრის გაუქმებას, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს (HCJ) გადაწყვეტილებათა გამოქვეყნებას, უზენაეს სასამართლოში მოსამართლეობის კანდიდატებად წარდგენილი იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრების ჩამოცილებას უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა შერჩევისა და წარდგენის პროცედურებისგან, და უზენაესი სასამართლოს საკვალიფიკაციო პალატაში იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს (HCJ) გადაწყვეტილებათა გასაჩივრების შესაძლებლობას. თუმცა, კვლავ მოუგვარებლად რჩება GRECO-ს მიერ შეფასების ანგარიშში (პუნქტი 94) გამოთქმული შენიშვნები ბუნდოვანი პროცედურებისა და მოსამართლეთა (ანუ უკვე დანიშნული მოსამართლეების) დასაწინაურებლად მკაფიოდ ფორმულირებული და ობიექტური კრიტერიუმების არარსებობის შესახებ. უზენაეს სასამართლოში დანიშნულ მოსამართლეებთან დაკავშირებით, GRECO-მ ხელისუფლების ორგანოებისგან მოითხოვა ვენეციის კომისიის დასკვნების შესრულება[1].

25. კომპეტენტური ორგანოების ინფორმაციით, პირველი ინსტანციის სასამართლოს მოსამართლეთა დაწინაურება სააპელაციო სასამართლოში ხდება კონკურსის წესით ან კონკურსის გარეშე. რაც შეეხება კონკურსის წესით დაწინაურებას, რომელიც რეგულირდება საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონის (LCC) 35-ე და 36-ე მუხლებით, იუსტიციის უმაღლესი საბჭო (HCJ) კონკურსის პროცედურას აქვეყნებს საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში და განსაზღვრავს განაცხადების შეტანის ვადას. ვადის ამოწურვის შემდეგ, იუსტიციის უმაღლესი საბჭო (HCJ) უზრუნველყოფს, რომ შეტანილი განაცხადები პასუხობდეს კანონით დადგენილ მოთხოვნებს, როგორიცაა მოთხოვნა იმის შესახებ, რომ კანდიდატს უნდა ჰქონდეს რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს

[1] იხილეთ ვენეციის კომისიის დასკვნა საქართველოს ორგანული კანონის პროექტზე „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე CDL-AD(2020)021, ასევე ვენეციის კომისიის სასწრაფო დასკვნა უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა შერჩევისა და დანიშვნის შესახებ, CDL-AD(2019)009. დასკვნების თანახმად რეკომენდირებულია, რომ კენჭისყრის შეფერხებასა და დასაბუთებასთან ერთად საჯარო განხილვის კენჭისყრაში მონაწილე უმაღლესი საბჭოს წევრის ვინაობა, და დასაშვები გახდეს უზენაესი სასამართლოს საკვალიფიკაციო პალატაში მეორე და საბოლოო აპელაცია იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მეორე გადაწყვეტილების წინააღმდეგ, და უარი ითქვას პარლამენტისთვის უზენაეს სასამართლოში ასარჩევი კანდიდატის წარდგენაზე უზენაესი სასამართლოს საკვალიფიკაციო პალატის მიერ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს პირველი გადაწყვეტილების გაუქმების შემდეგ.

მოსამართლედ მუშაობის ხუთწლიანი გამოცდილება. გასაუბრების ჩატარებამდე, იუსტიციის უმაღლესი საბჭო (HCJ) კანდიდატების შესახებ აგროვებს სარწმუნო ინფორმაციას და შეისწავლის მათ პროფესიულ რეპუტაციასა და საქმიანობას. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს (HCJ) ვებსაიტზე ქვეყნდება მოკლე ინფორმაცია იმ კანდიდატების შესახებ, რომლებიც აკმაყოფილებენ კანონით დადგენილ მოთხოვნებს. კანდიდატები ფასდებიან ორი კრიტერიუმის მიხედვით: კეთილსინდისიერება და კომპეტენცია[2]. იუსტიციის უმაღლესი საბჭო (HCJ) ასევე შეისწავლის შემთხვევითობის პრინციპით შერჩეულ ხუთ საქმეს. კანდიდატებთან გასაუბრების დასრულების შემდეგ, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრები თითოეულ კანდიდატთან დაკავშირებით ავსებენ შეფასების ფურცელს, რომლის შედეგებსაც აჯამებს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს (HCJ) აპარატი. შეფასების ფურცელი და შედეგები, მოთხოვნის შემთხვევაში, ხელმისაწვდომია საზოგადოებისთვის. შეფასების შედეგების წარდგენის შემდეგ, იუსტიციის უმაღლესი საბჭო (HCJ) კენჭს უყრის მოსამართლეობის კანდიდატს სააპელაციო სასამართლოს მოსამართლის ვაკანტურ თანამდებობაზე გასამწესებლად. გადაწყვეტილება მიიღება იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს სრული შემადგენლობის ორი-მესამედის უმრავლესობით, იმ პირობით თუ, კეთილსინდისიერების კრიტერიუმით შეფასებისას საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი მიიჩნევს, რომ მოსამართლეობის კანდიდატი აკმაყოფილებს ან სრულად აკმაყოფილებს კეთილსინდისიერების კრიტერიუმს, ხოლო კომპეტენტურობის კრიტერიუმით შეფასებისას ამ კრიტერიუმის მახასიათებლების მიხედვით მოსამართლეობის კანდიდატის მიერ მოპოვებულ ქულათა ჯამი ქულების მაქსიმალური რაოდენობის არანაკლებ 70 პროცენტია. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს (HCJ) გადაწყვეტილებები უნდა დასაბუთდეს და გამოქვეყნდეს. კანდიდატს შეუძლია იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს (HCJ) გადაწყვეტილების გასაჩივრება საქართველოს უზენაესი სასამართლოს საკვალიფიკაციო პალატაში.

26. რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს მოსამართლე სააპელაციო სასამართლო მოსამართლის თანამდებობაზე კონკურსის გარეშე შესაძლოა განწესდეს იმ შემთხვევაში, თუ მას გააჩნია რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს მოსამართლედ მუშაობის არა ნაკლებ ხუთწლიანი გამოცდილება. საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონის (LCC) 37-ე და 41-ე მუხლები და იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს (HCJ) რეგლამენტი არეგულირებს კონკურსის გარეშე დაწინაურების პროცედურებს. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს (HCJ) მიერ ვაკანსიის შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნების, დადგენილ ვადებში განაცხადების მიღებისა და იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს (HCJ) მიერ მათი განხილვის შემდეგ, მოსამართლე შეიძლება დაწინაურდეს და დაინიშნოს სააპელაციო სასამართლოს მოსამართლედ, თუ მისი ცოდნა, გამოცდილება, პროფესიული და მორალური

[2]საერთო სასამართლოების შესახებ კანონის (LCC) შესაბამისად კეთილსინდისიერების მახასიათებლებლად, მოცემულ კონტექსტში, განისაზღვრება: პიროვნული კეთილსინდისიერება და პროფესიული სინდისი; დამოუკიდებლობა, მიუკერძოებლობა და სამართლიანობა; პიროვნული და პროფესიული ქცევა; პიროვნული და პროფესიული რეპუტაცია და ფინანსური ვალდებულებები. კომპეტენტურობის კრიტერიუმი, თავის მხრივ, მოიცავს შემდეგ მახასიათებლებს: სამართლის ნორმების ცოდნა; სამართლებრივი დასაბუთების უნარი და კომპეტენცია; წერისა და ზეპირი კომუნიკაციის უნარი; პროფესიული თვისებები, მათ შორის, სასამართლო დარბაზში მოქცევა; აკადემიური მიღწევები და პროფესიული წვრთნა.

რეპუტაცია პასუხობს სააპელაციო სასამართლოს მოსამართლის მაღალ რანგს და თუ მის წინააღმდეგ არ მოქმედებს რაიმე დისციპლინური სახდელი. გადაწყვეტილების მიღებისას, იუსტიციის უმაღლესი საბჭო (HCJ) ითვალისწინებს საბჭოს რეგლამენტის მე-13 მუხლში მითითებულ ისეთ კრიტერიუმებს, როგორიცაა მოსამართლის საქმიანობის რაოდენობრივი და ხარისხობრივი მაჩვენებლები, განხილულ საქმეთა კოეფიციენტების რაოდენობას, დასრულებულ საქმეთა სირთულეს, საქმის განხილვის საპროცესო ვადების დაცვას, გადაწყვეტილების მომზადების ვადების დაცვას, გადაწყვეტილებათა სტაბილურობას, სამუშაო დისციპლინას, მოსამართლის ავტორიტეტს კოლეგებს შორის, მის მონაწილეობას ახალგაზრდა მოსამართლეებისა და იურისტების მენტორობასა და სწავლებაში, მართლმსაჯულებისა და სამართლებრივი საკითხების განხილვაში მის აქტიურ როლს, მის ორგანიზაციულ ნიჭს, სამეცნიერო და პედაგოგიურ საქმიანობას, მისი მხრიდან სამოსამართლო ეთიკისა და პროფესიული სტანდარტების დაცულობას, მისი პროფესიული ზრდის ტენდენციებს. გადაწყვეტილება მიიღება ფარული კენჭისყრით, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს (HCJ) სრული შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობით, შეფასების ფურცლის შევსების ვალდებულების გარეშე. გადაწყვეტილება უნდა დასაბუთდეს და გამოქვეყნდეს. ნებისმიერი განსხვავებული მოსაზრება თან უნდა დაერთოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს (HCJ) გადაწყვეტილებას, რომელიც ექვემდებარება გასაჩივრებას ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის დებულებათა შესაბამისად.

27. რაც შეეხება უზენაეს სასამართლოში მოსამართლეთა განწესებასა და დაწინაურებას, კომპეტენტური ორგანოების ინფორმაციით, ვენეციის კომისიის 2020 და 2019 წლების დასკვნების საპასუხოდ (იხ. პუნქტი 24 ზემოთ), 2020 წლის 30 სექტემბერს და 2021 წლის 1 აპრილს, საქართველოს პარლამენტმა ცვლილებები შეიტანა საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანულ კანონში (34-ე მუხლში), რომელიც ამჟამად ითვალისწინებს შემდეგს: (i) საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო უზრუნველყოფს კანდიდატად რეგისტრირებული თითოეული პირის საჯარო მოსმენას, ყველა კანდიდატის მიმართ თანასწორი მოპყრობის პრინციპის დაცვით; (ii) საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ვებგვერდზე ქვეყნდება საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს იმ წევრთა ვინაობა, რომლებიც კანდიდატებს აფასებენ კომპეტენტურობისა და კეთილსინდისიერების კრიტერიუმებით, შეფასების ქულებთან და წერილობით დასაბუთებასთან ერთად. თუ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს (HCJ) წევრი არ შეაფასებს ყველა კანდიდატს და არ წარმოადგენს შეფასებას (წერილობით დასაბუთებასთან ერთად), ჩაითვლება, რომ აღნიშნულ წევრს შეფასების პროცესში მონაწილეობა არ მიუღია; (iii) იუსტიციის უმაღლესი საბჭო (HCJ) შემდგომ ეტაპზე გადასულ კანდიდატთა მოკლე სიას ადგენს შეფასებისას მათ მიერ ჯამურად დაგროვებული ქულების მიხედვით. შემდეგ ეტაპზე გადადიან მხოლოდ ის კანდიდატები, რომლებმაც კომპეტენტურობისა და კეთილსინდისიერების კრიტერიუმებით შეფასებისას, საუკეთესო შედეგები მიიღეს იმ პირობით თუ, კომპეტენტურობის კრიტერიუმით შეფასებისას ამ კრიტერიუმის მახასიათებლების მიხედვით მოსამართლეობის კანდიდატის მიერ მოპოვებულ ქულათა ჯამი ქულების მაქსიმალური რაოდენობის არანაკლებ 70 პროცენტია, ხოლო კეთილსინდისიერების კრიტერიუმით

შეფასებისას, საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს სრული შემადგენლობის არა ნაკლებ ათი წევრი მიიჩნევს, რომ მოსამართლეობის კანდიდატი აკმაყოფილებს კეთილსინდისიერების კრიტერიუმს. კანდიდატების სია და რიგითობა ქვეყნდება იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს (HCJ) ვებსაიტზე; (iv) აღნიშნულ სიაში მყოფმა ყველა კანდიდატმა უნდა მოიპოვოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის მხარდაჭერა, ღია სხდომაზე, რათა უზრუნველყოფილ იქნას პარლამენტისთვის მათი ერთიანად წარდგენა. თუ რომელიმე კანდიდატმა კენჭისყრისას ვერ მოიპოვა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს (HCJ) სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის მხარდაჭერა, დანარჩენ კანდიდატებს კენჭი აღარ ეყრებათ. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს (HCJ) წევრი წარმოადგენს კენჭისყრისას მიღებული გადაწყვეტილების წერილობით დასაბუთებას; (v) კანდიდატებს შეუძლიათ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს (HCJ) გადაწყვეტილება გაასაჩივრონ უზენაესი სასამართლოს საკვალიფიკაციო პალატაში, კანონით გათვალისწინებული გასაჩივრების საფუძვლით. თუ საკვალიფიკაციო პალატა გააუქმებს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს (HCJ) გადაწყვეტილებას, ის საქმეს ხელახლა განსახილველად დაუბრუნებს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს (HCJ). იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს (HCJ) განმეორებითი გადაწყვეტილება შესაძლებელია გასაჩივრდეს უზენაესი სასამართლოს საკვალიფიკაციო პალატაში. თუ საკვალიფიკაციო პალატა გააუქმებს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს (HCJ) განმეორებით გადაწყვეტილებას, ის საქმეს ხელახლა განსახილველად დაუბრუნებს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს (HCJ). იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს (HCJ) მესამე გადაწყვეტილება არ ექვემდებარება გასაჩივრებას; (vi) იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს (HCJ) გადაწყვეტილების/წარდგინების გასაჩივრების შემთხვევაში, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლის ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად კანდიდატების შერჩევისა და წარდგენის პროცედურა ჩერდება უზენაესი სასამართლოს საკვალიფიკაციო პალატის მიერ აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღებამდე.

28. ვენეციის კომისიის ბოლოდროინდელი დასკვნის საპასუხოდ, სადაც შესწავლილია საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანულ კანონში (LCC) შეტანილი ცვლილებები და აღნიშნულის საფუძველზე წარმოდგენილია შესაბამისი რეკომენდაციები[3], ხელისუფლება აცხადებს, რომ ვენეციის კომისიის რეკომენდაცია შეიცვალოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს (HCJ) შემადგენლობა, იმ შემთხვევაში თუ მას მოუხდება გადაწყვეტილებების მიღება უზენაესი სასამართლოს საკვალიფიკაციო პალატის მიერ საქმის ხელახლა განსახილველად დაბრუნების შემდეგ, წინააღმდეგობაში მოდის საქართველოს კონსტიტუციასთან, მის სტანდარტებთან და წესებთან. კერძოდ, თუ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს (HCJ) ექვსი ან მეტი წევრი აღმოჩნდება მიკერძოებული და ჩამოშორდება კენჭისყრას,

[3] იხილეთ ვენეციის კომისიის სასწრაფო დასკვნა საერთო სასამართლოების შესახებ კანონში ცვლილებების შეტანაზე, CDL-AD(2021)020, რომელშიც წარმოდგენილია ვენეციის კომისიის შემდეგი ძირითადი რეკომენდაციები: (i) შემდგომი გადაწყვეტილებების მისაღებად იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობის შეცვლა, კერძოდ, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს იმ წევრთა ჩამოცილების გზით, რომლებიც აღმოჩნდნენ მიკერძოებულნი, ან კანონით გათვალისწინებული სხვა მიზეზით; (ii) დანიშვნის პროცედურის შეჩერება უზენაესი სასამართლოს საკვალიფიკაციო პალატის მიერ თავისი გადაწყვეტილების მიღებამდე და (iii)კანდიდატებისადმი თანაბარი მოპყრობის უზრუნველსაყოფად, შერჩევის პროცედურის თავიდან დაწყება.

ვეღარ მოხერხდება პარლამენტისთვის კანდიდატების წარსადგენად საჭირო ორი-მესამედი უმრავლესობის მიღწევა. რაც შეეხება მეორე რეკომენდაციას, ხელისუფლება აცხადებს, რომ საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანულ კანონში უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა შერჩევასთან დაკავშირებით შეტანილი ცვლილებების საფუძველზე დანიშვნის პროცედურის გადავადების შედეგად 2021 წლის 6-12 აპრილის შუალედში დამატებით სამი განაცხადი იქნა მიღებული, იმ დროს როცა, ყველა კანდიდატის შეფასების პროცესი ჯერ არ იყო დაწყებული. ამგვარად, 2021 წლის 1 აპრილის საკანონმდებლო ცვლილებები თანაბრად გავრცელდა ყველა კანდიდატზე, მათ შორის მათზე, ვინც უზენაეს სასამართლოში დანიშვნის განაცხადი 2021 წლის 1 აპრილამდე წარადგინა.

29. GRECO მიუთითებს, რომ რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს მოსამართლის სააპელაციო სასამართლოში დაწინაურების კონკურენტული პროცედურა ეფუძნება მკაფიოდ ფორმულირებულ და ობიექტურ კრიტერიუმებს, კერძოდ, კეთილსინდისიერებასა და კომპეტენტურობას, ასევე მოთხოვნას იმის შესახებ, რომ კანდიდატს უნდა ჰქონდეს რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს მოსამართლედ მუშაობის არა ნაკლებ ხუთწლიანი გამოცდილება - ეს მოთხოვნა განმტკიცებულია კანონით. ორგანიზაცია კმაყოფილია იმ ფაქტით, რომ კონკურენტული პროცედურა შეიცავს გამჭვირვალობისა და საჯაროობის ელემენტებს და რომ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს (HCJ) გადაწყვეტილებები დასაბუთებულია და ქვეყნდება, და წარუმატებელ კანდიდატებს უფლება აქვთ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს გადაწყვეტილებები გაასაჩივრონ უზენაეს სასამართლოში. აღნიშნულის მიუხედავად, GRECO უნდობლად უყურებს მოსამართლეთა დაწინაურებას კონკურსის გარეშე. მიუხედავად იმისა, რომ შიდა საკანონმდებლო ბაზა ითვალისწინებს ობიექტურ კრიტერიუმებს, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრთა მიერ მათი შეფასება არ რეგულირდება მკაფიოდ ფორმულირებული საპროცესო წესებით, რომლებიც უზრუნველყოფდა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრთა ობიექტურობასა და გამჭვირვალობას. გარდა ამისა, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს კენჭისყრის პროცედურა მოკლებულია ყოველგვარ გამჭვირვალობას. ზემოაღნიშნული მიზეზების გათვალისწინებით, GRECO-ს მიაჩნია, რომ დაწინაურება კონკურსის გარეშე ეწინააღმდეგება პირველი ინსტანციის სასამართლოს ყველა მოსამართლის მიმართ თანაბარი მოპყრობის პრინციპს, და შესაბამისად, სთავაზობს ხელისუფლებას გადასინჯოს ან გააუქმოს დაწინაურების ამგვარი შესაძლებლობა.

30. რაც შეეხება უზენაეს სასამართლოში მოსამართლეთა დანიშვნას, GRECO-ს მიაჩნია, რომ საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანულ კანონში შეტანილი საკანონმდებლო ცვლილებები წარმოადგენს სწორი მიმართულებით გადადგმულ ნაბიჯს. ეს ეხება იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს იმ წევრთა ვინაობის გასაჯაროებას, რომლებიც კანდიდატებს აფასებენ, შეფასების ქულებთან და წერილობით დასაბუთებასთან ერთად; ამასთანავე, შემდგომ ეტაპზე გადასაყვანად მხოლოდ საუკეთესო შედეგების მქონე კანდიდატთა მოკლე სიის მომზადებას . გარდა ამისა, საკანონმდებლო ცვლილებები ითვალისწინებს შერჩევისა და წარდგენის პროცედურის შეჩერებას მანამ, სანამ უზენაესი სასამართლოს საკვალიფიკაციო

პალატა მიიღებს თავის გადაწყვეტილებას იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს გასაჩივრებულ გადაწყვეტილებასთან/წარდგენასთან დაკავშირებით და შესაბამისად, ყველა კანდიდატისადმი თანაბარ მოპყრობას. ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, GRECO აჟღერებს იმავე შეშფოთებას, რასაც ვენეციის კომისია თავის 2021 წლის ყველაზე ბოლო დასკვნაში, კერძოდ, იმასთან დაკავშირებით, რომ მას შემდეგ რაც უზენაესი სასამართლოს საკვალიფიკაციო პალატა საქმეს ხელმეორედ განხილვისთვის უბრუნებს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს, ამ საქმეს ხელმეორედ განიხილავს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს იგივე შემადგენლობა. GRECO მოუწოდებს ხელისუფლებას აამოქმედოს ანტი-ჩიხური მექანიზმი, რომელიც თავიდან აიცილებს სიტუაციას, როდესაც ვერ გროვდება იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო ორი-მესამედის უმრავლესობა და უზრუნველყოფს წარდგენის პროცესის ეფექტიანად წარმართვას.

31. GRECO-ს დასკვნით, რეკომენდაცია iv რჩება ნაწილობრივ განხორციელებულად.

რეკომენდაცია vii.

32. *GRECO-ს რეკომენდაციით, (i) „სამოსამართლო ეთიკის ნორმები“ უნდა განახლდეს, უნდა გაეცნოს ყველა მოსამართლეს და ადვილად ხელმისაწვდომი უნდა იყოს საზოგადოებისთვის; (ii) მათი განხორციელებისთვის უნდა შემუშავდეს პრაქტიკული ზომები, როგორიცაა წერილობითი ინსტრუქციები და განმარტებები, კვალიფიკაციის ასამაღლებელი ტრენინგები და კონფიდენციალური კონსულტაცია.*

33. GRECO მიიჩნევს, რომ ეს რეკომენდაცია ნაწილობრივად სრულდება. რაც შეეხება რეკომენდაციის პირველ ნაწილს, იუსტიციის უმაღლესი საბჭომ (HCJ) დაამტკიცა სამოსამართლო ეთიკის წესების პროექტი და საბოლოოდ მისაღებად წარუდგინა მოსამართლეთა კონფერენციას. რაც შეეხება რეკომენდაციის მეორე ნაწილს, ეთიკის საკითხებზე რამდენიმე საწყისი ტრენინგ-ღონისძიების გარდა, როგორიცაა „სამოსამართლო ეთიკის საბაზისო კურსი“ და „სამოსამართლო ეთიკის სიღრმისეული კურსი“, არანაირი შემდგომი პრაქტიკული ღონისძიება არ გატარებულა.

34. კომპეტენტური ორგანოების ინფორმაციით, 2021 წლის 31 ოქტომბერს მოსამართლეთა კონფერენციამ დაამტკიცა სამოსამართლო ეთიკის განახლებული წესები, რომლებიც გამოქვეყნდა უზენაესი სასამართლოს[4] და იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს (HCJ)[5] ვებსაიტებზე. იუსტიციის უმაღლესმა სკოლამ უკვე განაახლა სამოსამართლო ეთიკის ტრენინგ-მოდული სამოსამართლო ეთიკის დამტკიცებული წესების შესაბამისად. ამის შემდგომ, 2022 წლის 16 და 17 აპრილს, სამოსამართლო ეთიკის განახლებულ წესებთან დაკავშირებით, მოსამართლეთათვის ჩატარდა პირველი ტრენინგი სამოსამართლო ეთიკის

[44] დააჭირეთ აქ.
[5] დააჭირეთ აქ.

სიღრმისეული კურსის სახით. დამატებითი ტრენინგ- ღონისძიებები დაიგეგმა 2022 წლისთვის. ასევე, გატარდება პრაქტიკული ზომები სამოსამართლო ეთიკის განახლებული წესებთან დაკავშირებით კომენტარების შემუშავების მიზნით.

35. GRECO მიესალმება სამოსამართლო წესების განახლებული წესების მიღებასა და გამოქვეყნებას. ის მიიჩნევს, რომ რეკომენდაციის პირველი ნაწილი დამაკმაყოფილებლად განხორციელდა. რაც შეეხება რეკომენდაციის მეორე ნაწილს, GRECO კმაყოფილებით აღნიშნავს, რომ სამოსამართლო ეთიკის ტრენინგ-მოდული განახლდა და სამოსამართლო ეთიკის განახლებული წესების შესახებ პირველი ტრენინგი ჩატარდა . ეს არის სწორი მიმართულებით გადადგმული ნაბიჯები. მიუხედავად ამისა, GRECO მიიჩნევს, რომ ვინაიდან განხორციელების პროცესშია ისეთი პრაქტიკული ზომები, როგორიცაა 2022 წლისთვის დაგეგმილი შემდგომი ტრენინგების ორგანიზება, კონფიდენციალური კონსულტაციები და სამოსამართლო ეთიკის განახლებული წესების შესახებ კომენტარების შემუშავება, რეკომენდაციის მეორე ნაწილი რჩება ნაწილობრივად შესრულებულად.

36. GRECO-ს დასკვნით, რეკომენდაცია vii რჩება ნაწილობრივ განხორციელებულად.

რეკომენდაცია viii.

37. *GRECO-ს რეკომენდაციით, მიღებულ უნდა იქნას შესაბამისი ზომები მოსამართლეთა წინააღმდეგ დისციპლინარული საქმისწარმოების ეფექტიანობის, გამჭვირვალობისა და ობიექტურობის გასაძლიერებლად, მათ შორის, უფრო ზუსტად უნდა განისაზღვროს დისციპლინარული გადაცდომები; უზრუნველყოფილ უნდა იქნას იუსტიციის უმაღლესი საბჭოსთვის წარდგენილი საჩივრების საფუძვლიანი განხილვა, და მოთხოვნილ იქნას საჩივრის უარყოფასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების დასაბუთება, საჩივრის ავტორისთვის შეტყობინება და გადასინჯვა; შემოღებულ იქნას იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს გადაწყვეტილებათა მიღება ხმების უბრალო უმრავლესობით; გაუქმდეს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ მოსამართლისთვის კერძო სარეკომენდაციო ბარათით მიმართვის, როგორც დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიების გამოყენების უფლებამოსილება.*

38. GRECO მიიჩნევს, რომ ეს რეკომენდაცია შესრულდა ნაწილობრივ. ის მიუთითებს, რომ: შეიქმნა დამოუკიდებელი ინსპექტორის სამსახური, რომელიც აღჭურვილია საჩივრების მიღების, დისციპლინური საქმისწარმოების დაწყების და დისციპლინური გადაცდომის ფაქტებზე წინასწარი მოკვლევის ჩატარების უფლებამოსილებით; მოკვლევის ფუნქცია გაიმიჯნა გადაცდომის ფაქტების დადასტურებისა და სახდელების დაწესების ფუნქციისგან; იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მდივანს აღარ შეუძლია დისციპლინური სამართალწარმოების დამოუკიდებლად შეწყვეტა; გაუქმდა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ

მოსამართლისთვის კერძო სარეკომენდაციო ბარათით მიმართვის გამოყენების უფლებამოსილება; უფრო ზუსტად განისაზღვრა დისციპლინური გადაცდომები და შესწორდა ან გაუქმდა ზოგიერთი დისციპლინური გადაცდომის ბუნდოვანი განმარტება ან ფართო ცნება; დისციპლინარული სამართალწარმოების შედეგები გაზიარებულ იქნა როგორც სასამართლო სისტემისთვის, ასევე საზოგადოებისთვის კონფიდენციალურობის დაცვით. დაწესდა დამოუკიდებელი ინსპექტორისა და იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ სამართალწარმოების შეწყვეტასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების დასაბუთებისა და საჩივრის ავტორისთვის მათი შეტყობინების ვალდებულება. თუმცა, GRECO-ს განცხადებით, დისციპლინურ საკითხებზე გადაწყვეტილებების მიღება კვლავ საჭიროებდა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობას, ასევე, არ იქნა გათვალისწინებული იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ სამართალწარმოების შეწყვეტასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების გადასინჯვის შესაძლებლობა, როგორც ამას მოითხოვდა რეკომენდაცია.

39. კომპეტენტური ორგანოების ინფორმაციით, 2021 წლის 30 დეკემბერს საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანულ კანონში შეტანილ ცვლილებებთან ერთად, გაუქმდა დისციპლინურ საკითხებზე იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს გადაწყვეტილებების ორი მესამედის უმრავლესობით მიღების ვალდებულება და იუსტიციის უმაღლესი საბჭო გადაწყვეტილებებს იღებს ფარული კენჭისყრით და საბჭოს შემადგენლობის უბრალო უმრავლესობით. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს გადაწყვეტილებები დასაბუთებულია და მიუთითებს, რამდენმა წევრმა მისცა ხმა მის სასარგებლოდ და რამდენმა - საწინააღმდეგოდ. დისციპლინარული სამართალწარმოების შეწყვეტასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებები, რომლებიც საბოლოოა, ქვეყნდება მის ვებგვერდზე. გარდა ამისა, 2021 წელს მომზადდა დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლების შესახებ განმარტებითი სახელმძღვანელო, რომელიც იძლევა დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლების სიღრმისეულ ინტერპრეტაციებს და შეიცავს მაგალითებს საფრანგეთისა და იტალიის სადისციპლინო ორგანოების პრაქტიკიდან. განმარტებითი სახელმძღვანელო გამოქვეყნებულია დამოუკიდებელი ინსპექტორის სამსახურის ვებსაიტზე[6].

40. GRECO მიესალმება საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანულ კანონში შეტანილ ცვლილებებს, რომელთა საფუძველზეც გაუქმდა დისციპლინურ საკითხებზე იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს გადაწყვეტილებების ორი მესამედის უმრავლესობით მიღების ვალდებულება, რაც მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯია რეკომენდაციაში მითითებული ერთ-ერთი ბოლო ელემენტის შესრულების კუთხით. ის ასევე მიესალმება დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლების შესახებ განმარტებითი სახელმძღვანელოს მომზადებას. აღნიშნულის გათვალისწინებით, და შესაბამისობის ანგარიშსა (იხ. 47-ე პუნქტი) და შესაბამისობის მეორე ანგარიშზე დაყრდნობით (იხ. პუნქტი 43), GRECO მიიჩნევს, რომ საკანონმდებლო ბაზა ჯერ კიდევ არ ითვალისწინებს იუსტიციის უმაღლესი

[6] Practical-Guide-to-the-Grounds-of-the-Disciplinary-Liability-of-Judges_GEO.pdf (court.ge)

საბჭოს მიერ დისციპლინური სამართალწარმოების შეწყვეტასთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილებების გადასინჯვის შესაძლებლობას, რაც იძლევა საფუძველს დასკვნისთვის, რომ ეს რეკომენდაცია სრულად არ შესრულებულა.

41. გადასინჯვის შესაძლებლობის შემოღებამდე, GRECO მიიჩნევს, რომ რეკომენდაცია viii შესრულებულია ნაწილობრივად.

რეკომენდაცია ix.

42. *GRECO-ს რეკომენდაციით, მოსამართლეთა იმუნიტეტი უნდა შემოიფარგლებოდეს იმ საქმიანობით, რომელიც დაკავშირებულია მათ მიერ სასამართლო გადაწყვეტილებების მიღებასთან („ფუნქციონალური იმუნიტეტი“).*
43. საჭიროა იმის შეხსენება, შესაბამისობის ანგარიშში, GRECO-მ დაასკვნა, რომ ეს რეკომენდაცია არ შესრულებულა. მან ყურადღება გაამახვილა იმ ინფორმაციაზე, რომ საქართველოს სასამართლო სისტემის 2017-2021 წლების სტრატეგია ითვალისწინებდა კანონის შემუშავებას მოსამართლეთა იმუნიტეტის „ფუნქციონალურ იმუნიტეტამდე“ შეზღუდვის მიზნით. მიუხედავად ამისა, შესაბამისობის მეორე ანგარიშზე დაყრდნობით, ხელისუფლებას არანაირი პროგრესისთვის არ მიუღწევია ამ რეკომენდაციის შესრულების კუთხით.

44. კომპეტენტურ ორგანოებს არანაირი ინფორმაცია არ წარმოუდგენიათ ამ რეკომენდაციის შესრულების მიმართულებით მიღწეული პროგრესის შესახებ.

45. კონკრეტული ქმედებების არარსებობის ფონზე, GRECO ასკვნის, რომ რეკომენდაცია ix არ შესრულებულა.

კორუფციის პრევენცია პროკურორებთან მიმართებით

რეკომენდაცია xiv.

46. *GRECO-ს რეკომენდაციით, „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონით უნდა გაფართოვდეს ქონებრივი დეკლარაციის წარმდგენ თანამდებობის პირთა წრე და ქონების დეკლარირება უნდა შეეხოს ყველა პროკურორს.*

47. GRECO იხსენებს, რომ ეს რეკომენდაცია არ შესრულებულა. შესაბამისობის მეორე ანგარიშში, GRECO-მ ყურადღება გაამახვილა „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონში შესატან ცვლილებებზე, რომლებიც მიზნად ისახავდა ქონებრივი დეკლარაციის წარმდგენ პროკურორთა წრის გაფართოებას.
48. კომპეტენტურ ორგანოებს დამატებითი ინფორმაცია არ წარმოუდგენიათ ამ რეკომენდაციის შესრულების მიმართულებით მიღწეული პროგრესის შესახებ.

49. კონკრეტული ცვლილებების არარსებობის ფონზე, GRECO ასკვნის, რომ რეკომენდაცია xiv არ შესრულებულა.

რეკომენდაცია xv.

50. *GRECO-მ რეკომენდაცია გაუწია პროკურორთა მიმართ მოქმედი დისციპლინური რეჟიმის გადახედვას, მათ შორის, დისციპლინური გადაცდომების უფრო ზუსტად განსაზღვრისა და სახდელების პროპორციულობის უზრუნველყოფის გზით.*

51. GRECO იხსენებს, რომ შესაბამისობის მეორე ანგარიშში წინამდებარე რეკომენდაცია მიჩნეულ იქნა ნაწილობრივ შესრულებულად კომპეტენტური ორგანოების მიერ გადადგმული რამდენიმე ნაბიჯის გამო, როგორიცაა კანონიდან „ფიცის გატეხის“ დისციპლინური გადაცდომის ამოღება და ეთიკის კოდექსის კომენტარებში დისციპლინური გადაცდომის მაგალითებისა და შესაბამისი სანქციების შეტანა. შემდგომი ცვლილებების ინსპირაცია უნდა გამხდარიყო მოსამართლეთა მიმართ მოქმედ დისციპლინურ რეჟიმში შეტანილი ცვლილებები (რომელთა მეშვეობითაც უფრო ზუსტად განისაზღვრა დისციპლინური გადაცდომების ანალოგიური კატეგორიები).

52. კომპეტენტური ორგანოების ინფორმაციით, 2021 წელს პროკურატურაში შეიქმნა სამუშაო ჯგუფი დისციპლინური გადაცდომების გამოვლენისა და დისციპლინური სახდელების შეფარდების პრაქტიკის შესასწავლად, რომლის მიზანი იყო დისციპლინური გადაცდომის სახეების უფრო ზუსტად განსაზღვრა და სახდელების პროპორციულობის უზრუნველყოფა. აღნიშნულის შედეგად, 2022 წლის 16 მაისს, გენერალურმა პროკურორმა გამოსცა ბრძანება N014 საქართველოს პროკურატურის თანამშრომელთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლებისა და დისციპლინური გადაცდომების კატეგორიების შესახებ. ბრძანება ძალაში შევიდა 2022 წლის 17 მაისს საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს ვებსაიტზე მისი გამოქვეყნების შემდეგ[7].

53. ბრძანება განსაზღვრავს დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლებს, კერძოდ (i) სამსახურებრივი დისციპლინის დარღვევა, რომელშიც მოიაზრება საქართველოს პროკურატურის შინაგანაწესით გათვალისწინებული მოთხოვნების დარღვევა; (ii) პროკურატურის თანამშრომლისთვის შეუფერებელი საქციელის ჩადენა, რაც გულისხმობს საქართველოს პროკურატურის თანამშრომელთა ეთიკის კოდექსით გათვალისწინებული პრინციპებისა და მითითებების დარღვევას; (iii) კანონით დაკისრებული მოვალეობის შეუსრულებლობა, რომელშიც მოიაზრება საქართველოს კონსტიტუციის, სისხლის სამართლის კოდექსის, სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის და სხვა სამართლებრივი აქტების, ასევე საქართველოს გენერალური პროკურორის ბრძანებების ან/და შიდაუწყებრივი მითითებების შეუსრულებლობა, და (iv) კანონით დაკისრებული მოვალეობის

[7] https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5463825?publication=0

არაჯეროვანი შესრულება, რომელშიც მოიაზრება საქართველოს კონსტიტუციის, სისხლის სამართლის კოდექსის, სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის და სხვა სამართლებრივი აქტების, ასევე, საქართველოს გენერალური პროკურორის ბრძანებების ან/და შიდაუწყებრივი მითითებების არაჯეროვანი შესრულება.

54. ბრძანების თანახმად, დისციპლინური გადაცდომები იყოფა შემდეგ კატეგორიებად: მსუბუქი, საშუალო და მძიმე. მსუბუქ ან საშუალო გადაცდომად გარემოებათა გათვალისწინებით ჩაითვლება პროკურატურის თანამშრომლის მიერ სამსახურებრივი დისციპლინის დარღვევა. მძიმე გადაცდომად ჩაითვლება პროკურატურის თანამშრომლის მიერ შეუფერებელი საქციელის ჩადენა და კანონით დაკისრებული მოვალეობის შეუსრულებლობა. მსუბუქ გადაცდომად ჩაითვლება პროკურატურის თანამშრომლის მიერ მასზე კანონით დაკისრებული მოვალეობის არაჯეროვნად შესრულება. ბრძანებაში მოცემულია დისციპლინური გადაცდომის უამრავი მაგალითი დისციპლინური პასუხისმგებლობის თითოეული საფუძვლის მიხედვით.

55. კომპეტენტური ორგანოები აცხადებენ, რომ აღნიშნული ბრძანება ავსებს პროკურატურის შესახებ საქართველოს 2018 წლის ორგანულ კანონს, რომლის 76-ე მუხლის მე-10 პუნქტი ითვალისწინებს შემდეგი სახდელების დაკისრებას: სამსახურებრივი დისციპლინის დარღვევისთვის, გარემოებათა გათვალისწინებით, დისციპლინური სახდელის სახედ გამოიყენება შენიშვნა, საყვედური ან თანამდებობრივი სარგოს 30%-მდე ოდენობით დაკავება 1-დან 6 თვემდე ვადით; პროკურატურის თანამშრომლისთვის შეუფერებელი საქციელის ჩადენისთვის და კანონით დაკისრებული მოვალეობის შეუსრულებლობისთვის, გარემოებათა გათვალისწინებით, დისციპლინური სახდელის სახედ გამოიყენება საყვედური, უფრო დაბალ რანგზე გადაყვანა, თანამდებობრივი სარგოს 30%-მდე ოდენობით დაკავება 1-დან 6 თვემდე ვადით ან პროკურატურიდან დათხოვნა; კანონით დაკისრებული მოვალეობის არაჯეროვნად შესრულებისთვის, გარემოებათა გათვალისწინებით, დისციპლინური სახდელის სახედ გამოიყენება შენიშვნა ან საყვედური[8].

56. GRECO მიესალმება საქართველოს პროკურატურის თანამშრომელთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლებისა და დისციპლინური გადაცდომების კატეგორიების შესახებ გენერალური პროკურორის მიერ გამოცემულ ბრძანებას, მის ძალაში შესვლასა და გამოქვეყნებას. ის კმაყოფილებას გამოთქვამს იმასთან დაკავშირებით, რომ ბრძანება უფრო ზუსტად განსაზღვრავს დისციპლინური გადაცდომების ფართო სპექტრს, რომელსაც მოიცავს დისციპლინური პასუხისმგებლობის თითოეული საფუძველი. გარდა ამისა, GRECO აღნიშნავს, რომ პროკურატურის შესახებ საქართველოს 2018 წლის ორგანული კანონი მიუთითებს დისციპლინურ სახდელებს (რომლებიც პროპორციულია) დისციპლინური გადაცდომის თითოეულ კატეგორიასთან მიმართებაში,

[8] შენიშვნა არის ოფიციალური გაკიცხვა, რომელიც დისციპლინური სახდელის სახით ეკისრება პროკურორს. საყვედური არის გაკიცხვის უფრო მძიმე ფორმა და უფრო მკაცრი დისციპლინური სახდელი.

გარემოებათა გათვალისწინებით. მოცემულ სიტუაციაში, GRECO მიიჩნევს, რომ ის პრობლემები, რომლებსაც წინამდებარე რეკომენდაცია შეეხება, სრულად მოგვარდა.

57. GRECO-ს დასკვნით, რეკომენდაცია xv დამაკმაყოფილებლად შესრულდა.

III. დასკვნები

58. **ზემოაღნიშნულის საფუძველზე, GRECO ასკვნის, რომ საქართველომ დამაკმაყოფილებლად შეასრულა ან დამაკმაყოფილებელი წესით დაარეგულირა მეოთხე რაუნდის შეფასების ანგარიშში მითითებული 16 რეკომენდაციიდან 8 რეკომენდაცია.** დარჩენილი რეკომენდაციებიდან ექვსი შესრულდა ნაწილობრივ, ხოლო ორი არ შესრულებულა.

59. უფრო კონკრეტულად, დამაკმაყოფილებლად შესრულდა ან დამაკმაყოფილებელი წესით დარეგულირდა v, vi, x, xi, xii, xiii, xv და xvi რეკომენდაციები, ნაწილობრივად შესრულდა i, ii, iii, iv, vii და viii რეკომენდაციები, ხოლო ix და xiv რეკომენდაციები არ შესრულდა.

60. პარლამენტის წევრებთან მიმართებით, GRECO წუხილს გამოთქვამს იმასთან დაკავშირებით, რომ შესაბამისობის მეორე ანგარიშის მიღების შემდეგ, არანაირი ხელშესახები პროგრესი არ ყოფილა დანარჩენი რეკომენდაციების შესრულების მიმართულებით. ხელისუფლების ორგანოებს არ წარმოუდგენიათ შესაბამისი ინფორმაცია კანონპროექტებთან დაკავშირებით საჯარო კონსულტაციების პროცედურის მარეგულირებელი უნიფიცირებული ნორმატიული ბაზის შემუშავების შესახებ. ეთიკის საბჭო ჯერ კიდევ არ ამოქმედებულა სრულად, ხოლო პარლამენტის წევრებს კონფიდენციალური კონსულტაციები ჯერ არ გასწევიათ. სამწუხაროდ, არანაირი პროგრესი არ არის პარლამენტის წევრთა ინტერესთა შეუსაბამობის დაუყოვნებლივ გამჟღავნების ვალდებულების შემოღების მიმართულებით.

61. რაც შეეხება მოსამართლეებს, GRECO კმაყოფილებას გამოთქვამს იმასთან დაკავშირებით, რომ სააპელაციო სასამართლოში მოსამართლეთა დაწინაურების კონკურენტული პროცედურა შესაბამისობაშია მისი რეკომენდაციის მოთხოვნებთან. ამის მიუხედავად, GRECO-ს სერიოზული ეჭვები გააჩნია კონკურსის გარეშე მოსამართლეთა დაწინაურებასთან დაკავშირებით და ხელისუფლებას მოუწოდებს გადასინჯოს ან გააუქმოს ამგვარი წესით დაწინაურება. გარდა ამისა, GRECO მიესალმება საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანულ კანონში შეტანილ ცვლილებებს, რომლებიც შეეხება უზენაეს სასამართლოში მოსამართლეთა დანიშვნის პროცედურას. ორგანიზაცია შეშფოთებას გამოთქვამს იმის გამო, რომ მიუკერძოებლობა შესაძლოა ვერ იქნას უზრუნველყოფილი, როდესაც საქმეს ხელმეორედ განიხილავს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს იგივე შემადგენლობა და რომ არ არსებობს ანტი-ჩიხური მექანიზმი, რომელიც თავიდან აიცილებს სიტუაციას, როდესაც ვერ გროვდება

იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო ორი-მესამედის უმრავლესობა. ამასთანავე, GRECO კმაყოფილებას გამოთქვამს იმასთან დაკავშირებით, რომ მიღებულ და გამოქვეყნებულ იქნა სამოსამართლო ეთიკის განახლებული წესები. კომპეტენტურმა ორგანოებმა ასევე ორგანიზება გაუწიეს ტრენინგს სამოსამართლო ეთიკის განახლებულ წესებთან დაკავშირებით. ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, GRECO მოუწოდებს კომპეტენტურ ორგანოებს ჩაატაროს კონფიდენციალური კონსულტაციები, გააძლიეროს ტრენინგ-ღონისძიებები და განახლებულ წესებთან დაკავშირებით წარმოადგინოს კომენტარები და განმარტებები. და ბოლოს, რაც შეეხება მოსამართლეთა წინააღმდეგ დისციპლინურ სამართალწარმოებას, GRECO-მ ყურადღება გაამახვილა იმ ფაქტზე, რომ გაუქმდა დისციპლინურ საკითხებზე იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობით გადაწყვეტილებების მიღების მოთხოვნა და მოუწოდა კომპეტენტურ ორგანოებს შემოიღონ დისციპლინური სამართალწარმოების შეწყვეტასთან დაკავშირებით იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა გასაჩივრების უფლება.

62. რაც შეეხება <u>პროკურორებს</u>, GRECO მიესალმება საქართველოს პროკურატურის თანამშრომელთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლებისა და დისციპლინური გადაცდომების კატეგორიების შესახებ ბრძანების დამტკიცებას, ძალაში შესვლასა და გამოქვეყნებას, რომელიც უფრო ზუსტად განსაზღვრავს დისციპლინურ გადაცდომებს. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ შიდა კანონმდებლობა ითვალისწინებს ადეკვატურ სახდელებს დისციპლინური გადაცდომების სხვადასხვა კატეგორიასთან მიმართებაში. GRECO სინანულს გამოთქვამს იმასთან დაკავშირებით, რომ წინ არ მიდის ხელისუფლების ორგანოების მხრიდან მუშაობა „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონში ცვლილებების შეტანის კუთხით და არ არის რაიმე ხელშესახები პროგრესი ქონებრივი დეკლარაციის წარმდგენ თანამდებობის პირთა წრის გაფართოების მიმართულებით. ის მოუწოდებს ხელისუფლების ორგანოებს გააძლიერონ ძალისხმევა შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების ასამოქმედებლად, რაც ყველა პროკურორისთვის სავალდებულოს გახდის ქონებრივი დეკლარაციების წარდგენას.

63. იმ ფაქტის გათვალისწინებით, რომ 16 რეკომენდაციიდან 8 არ შესრულებულა, GRECO, თავისი რეგლამენტის 31-ე გადასინჯული წესის მე-9 პუნქტის შესაბამისად მიმართავს საქართველოს დელეგაციის ხელმძღვანელს წარმოადგინოს ანგარიში შეუსრულებელ რეკომენდაციებთან, კერძოდ, i, ii, iii, iv, vii, viii, ix და xiv რეკომენდაციების განხორციელებასთან დაკავშირებით არა უგვიანეს <u>2023 წლის 30 ივნისისა.</u>

64. და ბოლოს, GRECO მოუწოდებს საქართველოს ხელისუფლებას შეძლებისდაგვარად მოკლე ვადებში უზრუნველყოს ანგარიშის გამოქვეყნება, სახელმწიფო ენაზე მისი გადათარგმნა და საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომობა.