# იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მონიტორინგის სამწლიანი შემაჯამებელი ანგარიში (2012-2014)

USAID
ამერიკელი ხალხისგან

EAST-WEST MANAGEMENT INSTITUTE

თბილისი, 2015

# იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მონიტორინგის

# სამწლიანი შემაჯამებელი ანგარიში

## (2012-2014)

ანგარიში მომზადებულია პროექტის „კანონის უზენაესობის მხარდაჭერა საქართველოში“ ფარგლებში, რომელიც დაფინანსდა აშშ-ის განვითარების სააგენტოს (USAID) მიერ აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის (EWMI) მეშვეობით. ანგარიშის შინაარსზე პასუხისმგებელნი არიან საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო.

წინამდებარე ანგარიშში გამოთქმული მოსაზრებები არ გამოხატავს აშშ-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID), აშშ-ის მთავრობის და EWMI-ის შეხედულებებს.

**თბილისი**
**2015**

ავტორები: ეკატერინე ციმაკურიძე
(საქართველოს ახალგაზრდა
იურისტთა ასოციაცია)
ქეთევან მეზვრიშვილი
(საერთაშორისო გამჭვირვალობა-
საქართველო)

რედაქტორი: ხათუნა ყვირალაშვილი

ტექ. რედაქტორი: ირაკლი სვანიძე

გამოცემაზე
პასუხისმგებელი პირები: ანა ნაცვლიშვილი
(საქართველოს ახალგაზრდა
იურისტთა ასოციაცია)
გია გვილავა
(საერთაშორისო გამჭვირვალობა-
საქართველო)

აიწყო და დაკაბადონდა
საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციაში.
ჯ. კახიძის ქ.15 თბილისი 0102 საქართველო
(+995 32) 295 23 53, 293 61 01

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება
კომერციული მიზნით, ორგანიზაციების წერილობითი ნებართვის გარეშე

*© 2015, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია*
*საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო*

# ს ა რ ჩ ე ვ ი


შესავალი ..... 5

1. მოსამართლის შერჩევა/დანიშვნა ..... 6

2. მოსამართლის უფლებამოსილების
   განსახორციელებლად მივლინება ..... 10

3. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს
   საქმიანობის გამჭვირვალობა ..... 17

4. დისციპლინური სამართალწარმოება ..... 22

5. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს
   დაკომპლექტების ახალი წესი ..... 23

6. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს საქმიანობასთან
   დაკავშირებული სხვა საკითხები ..... 25

დასკვნა ..... 26

რეკომენდაციები ..... 27

## შესავალი

„მართლმსაჯულების დამოუკიდებლობისა და სამართლებრივი გაძლიერების პროექტის“ ფარგლებში, რომელიც დაფინანსებულია USAID-ის მიერ და მიმდინარეობს აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის მხარდაჭერით, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო 2012 წლის მარტიდან ახორციელებდნენ საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს საქმიანობის მონიტორინგს. მონიტორინგი განხორციელდა სამ ეტაპად შემდეგ საანგარიშო პერიოდებში:

- I ეტაპი – 2012 წლის მარტი - დეკემბერი
- II ეტაპი – 2013 წლის იანვარი - დეკემბერი
- III ეტაპი – 2014 წლის იანვარი - დეკემბერი

მონიტორინგის მიზანია, სასამართლო სისტემაში მიმდინარე რეფორმების ფონზე, სასამართლო ხელისუფლებაში ადმინისტრირების მთავარი კონსტიტუციური ორგანოს – იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს – საქმიანობის შეფასება, საკანონმდებლო ცვლილებების პრაქტიკაში რეალიზაციის შეფასება და მისი შედეგების ანალიზი, სასამართლო სისტემაში არსებული მდგომარეობის დოკუმენტირება, რაც შემდგომ შესაძლებელს გახდიდა მიმდინარე პროცესებსა და რეფორმებზე დინამიკაში დაკვირვებას.

საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მონიტორინგის სამივე ეტაპზე დაკვირვების სამიზნეს წარმოადგენდა: მოსამართლეთა დანიშვნის წესი და პროცედურა; მოსამართლეთა მივლინების მარეგულირებელი კანონმდებლობა და პრაქტიკა; საბჭოს საქმიანობის გამჭვირვალობა. მონიტორინგის პირველ ეტაპზე დაკვირვების და შეფასების ობიექტი ასევე იყო მოსამართლეთა დისციპლინური სამართალწარმოების საჯაროდ ხელმისაწვდომი ინფორმაციის შეფასება, ხოლო პირველ და მეორე ეტაპზე, აღნიშნულ პერიოდებში განვითარებული მოვლენების შესაბამისად, ასევე შეფასდა საბჭოს დაკომპლექტების პროცესი.

საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს საქმიანობაზე სამწლიანი დაკვირვების შედეგები საშუალებას იძლევა შეფასდეს ამ პერიოდში საბჭოს საქმიანობაში არსებული გაუმჯობესებისა თუ ხარვეზების დინამიკა, რაც ხელს შეუწყობს საბჭოს საქმიანობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის დახვეწას, საბჭოს საქმიანობის გამჭვირვალობის გაზრდას და საბჭოს გადაწყვეტილებების დასაბუთებულობის ხარისხის ამაღლებას.

## 1. მოსამართლის შერჩევა/დანიშვნა

საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ მოსამართლეთა დანიშვნის წესსა და პროცედურებს საია საბჭოს საქმიანობის მონიტორინგის მთელი პერიოდის განმავლობაში აკვირდებოდა.

**მონიტორინგის სამივე ეტაპზე პრობლემად რჩებოდა:**

- **მოსამართლეთა დანიშვნის საკანონმდებლო პროცედურების[1] ბუნდოვანება, რაც ვერ უზრუნველყოფს მოსამართლეთა სამართლიან, ობიექტურ შეფასებებზე დაფუძნებულ და გამჭვირვალე შერჩევას;**
- **მოსამართლეთა დანიშვნის პროცესის გამჭვირვალობისა და საჯაროობის დაბალი ხარისხი;**
- **საბჭოს მიერ მოსამართლეთა დანიშვნასთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილებების დაუსაბუთებლობა.**

კანონმდებლობაში პირის მოსამართლედ გამწესების ორი შესაძლო გზა არსებობს:

1. იუსტიციის უმაღლესი სკოლის მსმენელთა მოსამართლედ დანიშვნა;
2. იუსტიციის უმაღლეს სკოლაში სწავლისაგან გათავისუფლებულ პირთა კონკურსის წესით დანიშვნა.

### კანონმდებლობა

მონიტორინგის პირველ და მეორე ეტაპებზე მოსამართლეთა დანიშვნის მარეგულირებელი **საკანონმდებლო პროცედურების ბუნდოვანება** არ იძლეოდა პროცესის სამართლიანად და გამჭვირვალედ წარმართვის გარანტიას. მონიტორინგის მესამე ეტაპისთვის, 2014 წლის განმავლობაში, მნიშვნელოვანი ცვლილებები შევიდა საბჭოს 2009 წლის 9 ოქტომბრის №1/308 გადაწყვეტილებაში „მოსამართლეობის კანდიდატების შერჩევის წესის დამტკიცების შესახებ," რითაც მოსამართლეთა დანიშვნის მთელი რიგი პროცედურები დაკონკრეტდა.

[1] საკანონმდებლო პროცედურებში იგულისხმება „საერთო სასამართლოების შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონით და იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს 2009 წლის 9 ოქტომბრის #1/308 გადაწყვეტილებით დადგენილი მოსამართლეთა დანიშვნის წესი და პროცედურები.

მიუხედავად არაერთი პოზიტიური საკანონმდებლო ცვლილებისა, ისევ პრობლემად რჩება **პრაქტიკაში მათი იმპლემენტაციის საკითხი**, რაც დამატებითი საკანონმდებლო ცვლილებების საჭიროებაზე მიუთითებს. კვლავ **არ არსებობს საბჭოს გადაწყვეტილებების მონიტორინგის მექანიზმი**, რომელიც შესაძლებელს გახდიდა საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების ობიექტურობის, სამართლიანობისა და მიუკერძოებლობის შეფასებას. მოქმედი კანონმდებლობით, **მოსამართლეობის კანდიდატებთან გასაუბრება წარმოებს საბჭოს დახურულ სხდომაზე**, რაც ვერ უზრუნველყოფს გამჭვირვალობის პრინციპის დაცვას და ამ პროცესის ობიექტურობისა და ნეიტრალურობის შეფასებას.[2] უარყოფით შეფასებას იმსახურებს ის გარემოება რომ საბჭოს 2009 წლის №1/308 გადაწყვეტილებაში 2014 წლის სექტემბერში შეტანილი ცვლილებებით მოსამართლეებთან გასაუბრების ეტაპი დაიხურა. ბუნდოვანია და დახვეწას საჭიროებს **მოსამართლის დანიშვნის პროცესში ფსიქოლოგის მონაწილეობის მომწესრიგებელი ახალი რეგულაციები**. კანონმდებლობით კვლავ არ არის გათვალისწინებული იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს სკოლის **მსმენელთა მოსამართლედ დანიშვნა საჯარო კონკურსის წესით**, რაც, ასევე, პროცესს ნაკლებად გამჭვირვალეს ხდის.

მონიტორინგის მეორე ეტაპზე მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენდა საბჭოს მიერ **მოსამართლეთა დანიშვნა ე.წ. „ორეტაპიანი პროცედურით“** – მოსამართლის თანამდებობაზე დანიშვნა და შემდეგ მისი გამწესება კონკრეტულ სასამართლოში. აღნიშნული პრაქტიკა წინააღმდეგობაში მოდიოდა „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს კანონთან, რომელიც ითვალისწინებს მოსამართლის დანიშვნას საბჭოს წევრთა ხმების 2/3-ით და არ ითვალისწინებს მოსამართლის თანამდებობაზე დანიშვნას ორ ეტაპად. მით უფრო გაუგებარია საბჭოს მიერ მოსამართლეთა დანიშვნის შემდეგ მათი კონკრეტულ სასამართლოებში გამწესება საბჭოს წევრების ხმათა უბრალო უმრავლესობით.[3] საბჭოს მიერ მოსამართლეთა დანიშვნის ორეტაპიანი

[2] თუმცა, საინტერესოა, რომ 2015 წლის იანვარში გასაუბრებები რეალურად ღია სხდომებზე მიმდინარეობდა და დაინტერესებულ საზოგადოებას ჰქონდა მათზე დასწრების შესაძლებლობა.

[3] აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ განსხვავებულია საბჭოს მიერ 2013 წლის 17 ივნისს მიღებული გადაწყვეტილება, როცა საბჭომ დანიშნა 6 მოსამართლე, იმავე გადაწყვეტილებასა და ოქმში მიუთითა კონკრეტული სასამართლოები, სადაც ინიშნებოდნენ ეს მოსამართლეები და ე.წ. გამწესების მეორე ეტაპი არ ჩაუტარებია.

(თანამდებობაზე დანიშვნა და გამწესება) პროცედურის პრაქტიკაში დამკვიდრებას მწვავე კრიტიკა მოჰყვა მონიტორინგის განმახორციელებელი ორგანიზაციების მხრიდან. 2014 წლის მარტში ცვლილებები იქნა შეტანილი „მოსამართლეობის კანდიდატების შერჩევის წესის დამტკიცების შესახებ“ საბჭოს გადაწყვეტილებაში და დაკონკრეტდა, რომ „იუსტიციის მსმენელის და კონკურსში გამარჯვებული კანდიდატის მოსამართლის თანამდებობაზე დანიშვნა (გამწესება) ფორმდება გადაწყვეტილებით. გადაწყვეტილებაში აღინიშნება რაიონული (საქალაქო) ან სააპელაციო სასამართლო და ის კოლეგია ან პალატა, სადაც ინიშნება (გამწესდება) კანდიდატი, რაც განსხვავდება ცვლილების შეტანამდე არსებული ზოგადი რეგულირებისგან, როცა საბჭო მოსამართლეს ნიშნავდა მოსამართლის ვაკანტურ თანამდებობაზე რაიონულ (საქალაქო) ან სააპელაციო სასამართლოში.“

აღსანიშნავია, რომ მონიტორინგის მესამე ეტაპზე ადგილი არ ჰქონია მოსამართლეთა თანამდებობაზე ე.წ. „დანიშვნა/გამწესების“ ორეტაპიან მანკიერ პრაქტიკას. მოსამართლეები ინიშნებოდნენ კონკრეტულ პოზიციებზე ხმათა 2/3-ით, როგორც ამას კანონმდებლობა ითვალისწინებს. ვიმედოვნებთ, რომ აღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილება საბოლოოდ უზრუნველყოფს აქამდე არსებული მანკიერი პრაქტიკის აღმოფხვრას.

## პრაქტიკა

მოსამართლეთა შესარჩევი კონკურსის, იუსტიციის უმაღლესი სკოლის მსმენელთა მოსამართლედ დანიშვნის და, ასევე, იუსტიციის უმაღლეს სკოლაში მსმენელთა მიღების პროცედურები მონიტორინგის პირველ და მეორე ეტაპებზე ხასიათდებოდა **საჯაროობის და გამჭვირვალობის დაბალი ხარისხით**, საბჭოს მიერ მიღებული **გადაწყვეტილებების დაუსაბუთებლობით**. აღნიშნული შეიძლება შეფასდეს, როგორც იმ საკანონმდებლო ხარვეზების და ბუნდოვანების გამოძახილი, რაზეც ზემოთ იყო საუბარი. ამასთან, შეიძლება ითქვას, რომ საბჭომ ვერ შეძლო, მოქმედი კანონმდებლობის ფარგლებში, კარგი პრაქტიკის დამკვიდრება.

რაც შეეხება მონიტორინგის მესამე ეტაპს, **მესამე ეტაპზე დაფიქსირდა გარკვეული გაუმჯობესება მოსამართლეთა შესარჩევი კონკურსის ჩატარების კუთხით, თუმცა, რიგი პრობლემები ამ ეტაპზეც რჩებოდა.**

მონიტორინგის პირველ და მეორე ეტაპებთან შედარებით, მესამე ეტაპზე მოსამართლეთა შესარჩევი კონკურსი მეტ-ნაკლებად ორგანიზებული ფორმით ჩატარდა. საბჭომ უზრუნველყო კონკურსთან დაკავშირებული **ინფორმაციის გამოქვეყნება საბჭოს ვებ-გვერდზე,** ამასთან, ხდებოდა ამ ინფორმაციის განახლება, თუმცა – ხარვეზებით. მონიტორინგის მესამე ეტაპზე, წინა ეტაპებთან შედარებით, **გასაუბრებების დროს საბჭოს წევრები მეტი აქტიურობით გამოირჩეოდნენ**, თუმცა, 2014 წელს ჩატარებული გასაუბრებები მაინც ვერ პასუხობდა სათანადო სტანდარტს. საბჭოს საჯარო სხდომებზე დასწრება არ იძლეოდა იმის შეფასების საშუალებას, თუ რა მოტივით აძლევდა საბჭოს ცალკეული წევრი ამა თუ იმ კანდიდატს ხმას, ან რა მოტივით ცვლიდა საბჭოს ესა თუ ის წევრი კანდიდატთან დაკავშირებით საკუთარ პოზიციას კონკურსის პირველ და მეორე ტურებს შორის. აღნიშნულ საკითხებზე საბჭოს წევრებს შორის კონსულტაციები სხდომის დარბაზს მიღმა მიმდინარეობდა. ისინი კონსულტაციისთვის ტოვებდნენ სხდომის ოთახს და გარეთ თათბირობდნენ. მოტივი, რის გამოც საბჭოს წევრი მხარს უჭერს ან არ უჭერს კანდიდატს, მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ გამჭვირვალობის თვალსაზრისით, არამედ კონკურსის პროცედურების და მიზნების მიღწევის შესაფასებლად, მოსამართლედ დაინიშნოს პროფესიონალი, კანონმდებლობით დადგენილი უნარ-ჩვევების და პიროვნული თვისებების მქონე პირი.

იუსტიციის უმაღლესი სკოლის მსმენელთა მოსამართლედ დანიშვნის პროცედურა საბჭომ მონიტორინგის მეორე ეტაპზე ჩაატარა. გასაუბრებისას უფრო მეტად საბჭოს არამოსამართლე წევრები აქტიურობდნენ. მოსამართლის თანამდებობაზე სკოლის 2013 წლის კურსდამთავრებულთა დანიშვნის საკითხი თავდაპირველად დაისვა საბჭოს 2013 წლის 5 ივლისის სხდომაზე. ამ საკითხზე საბჭომ ხუთი სხდომა გამართა და რამდენჯერმე სხვადასხვა მიზეზით საკითხზე გადაწყვეტილების მიღება გადადო. საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება შესაძლებელი გახდა მხოლოდ 2013 წლის 19 ნოემბრის სხდომაზე, რომელზეც წარმოდგენილი 18 კანდიდატიდან საბჭომ მხოლოდ 3 კანდიდატის დანიშვნა მოახერხა. როგორც აღმოჩნდა, **მოსამართლეთა დანიშვნის პროცესი ხშირად ჭიანურდება,** რაც განპირობებულია, ერთი მხრივ, საკანონმდებლო პროცედურების ნაკლოვანებით და, მეორე მხრივ, საბჭოს მოსამართლე და არამოსამართლე წევრებს შორის შეთანხმების საჭიროებით, ნაცვლად იმისა, რომ საბჭოს წევრები გადაწყვეტილებას იღებდნენ ინდივიდუალურად, დამოუკიდე-

ბლად, რაც დამახასიათებელი უნდა იყოს ფარული კენჭისყრის და აპოლიტიკური პროცედურისთვის.

მოსამართლეთა კონკურსის წესით დანიშვნის, ასევე, იუსტიციის სკოლაში მსმენელთა მიღების პროცესის მონიტორინგისას გამოვლინდა, რომ **კანდიდატის შეფასების ფურცელი** არ ითვალისწინებს საბჭოს წევრის მიერ კანდიდატის შეფასების თაობაზე მოტივირებული არგუმენტებისა და დასაბუთების სავალდებულოდ წარდგენას. ასეთ დასაბუთებას არც საბჭოს შესაბამისი გადაწყვეტილებები შეიცავს. ამდენად, მიუხედავად მოსამართლეობის კანდიდატისთვის კანონმდებლობით დადგენილი მთელი რიგი საკვალიფიკაციო თუ უნარ-ჩვევებსა და პიროვნულ თვისებებთან დაკავშირებული მოთხოვნებისა, არ არსებობს იმის შეფასების შესაძლებლობა, ნამდვილად ეფუძნებოდა თუ არა ზემოაღნიშნულ კრიტერიუმებს საბჭოს მიერ მოსამართლის დანიშვნასთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილება.

## 2. მოსამართლის უფლებამოსილების განსახორციელებლად მივლინება

საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ მოსამართლეთა მივლინების მიზნით ჩატარებულ პროცედურებს საია საბჭოს საქმიანობის მონიტორინგის მთელი პერიოდის განმავლობაში აკვირდებოდა. ***მონიტორინგის სამივე ეტაპზე პრობლემად რჩებოდა:***

- **მოსამართლეთა მივლინების მარეგულირებელი კანონმდებლობის ბუნდოვანება, რაც საბჭოს აძლევდა საკითხის გადაწყვეტის თითქმის განუსაზღვრელ დისკრეციას;**
- **მოსამართლეთა მივლინების შესახებ საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების დაუსაბუთებლობა და გადაწყვეტილებების შაბლონური ხასიათი;**
- **მთელ რიგ შემთხვევებში მივლინების შესახებ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე საბჭოს შესაბამისი სხდომის ოქმების არარსებობა;**
- **მოსამართლეთა მივლინებებთან დაკავშირებით საბჭოს საქმიანობის არასაკმარისი გამჭვირვალობა.**

## კანონმდებლობა

2012 წლის 27 მარტს „საერთო სასამართლოებში საქმეთა განაწილებისა და უფლებამოსილების სხვა მოსამართლისათვის დაკისრების წესის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანამდე, მოსამართლეთა მივლინების მარეგულირებელი კანონმდებლობა ამ მექანიზმის გამოყენების ორ საფუძველს უთითებდა: 1) სასამართლოში (მივლინების ადგილას) მოსამართლის არყოფნა; 2) განსახილველ საქმეთა რაოდენობის მკვეთრი ზრდა (მივლინების ადგილას). ამასთანავე, კანონი არ აწესებდა არანაირ დამატებით მოთხოვნასა თუ შეზღუდვას აღნიშნული მექანიზმის გამოყენების ინტენსივობასა და ხანგრძლივობაზე. მივლინების წინაპირობად არც მოსამართლესთან სავალდებულო წინასწარი კონსულტაციები და მისი თანხმობა ყოფილა გათვალისწინებული. შესაბამისად, 2012 წლის 27 მარტის ცვლილებებამდე მოსამართლის მიმართ მივლინების გამოყენება მხოლოდ ზემოხსენებული ორი საფუძვლიდან ერთ-ერთის არსებობას და იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებას საჭიროებდა.

2012 წლის მარტში მივლინების მარეგულირებელ კანონმდებლობაში შესული ცვლილებებით, **მივლინების ხანგრძლივობა ერთ წლამდე შეიზღუდა** და აუცილებელი გახდა **მოსამართლის თანხმობა**, გარდა გამონაკლისი შემთხვევებისა. ცვლილება ერთმნიშვნელოვნად პოზიტიური იყო, რადგან ის მოსამართლეთა დამოუკიდებლობისა და დაცვის დამატებით გარანტს წარმოადგენდა. თუმცა, კვლავ ღიად დარჩა საბჭოს ვალდებულება **ყოველი მივლინების გამოყენების აუცილებლობის დასაბუთებასთან** დაკავშირებით, რაც შეუძლებელს ხდის აღნიშნული გადაწყვეტილებების მიზანშეწონილობის დადგენას.

კანონმდებლობა ასევე ითვალისწინებს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილებას, აუცილებლობის შემთხვევაში, **თუ ამას მოითხოვს მართლმსაჯულების ინტერესები**, **მოსამართლის თანხმობის გარეშე მიიღოს გადაწყვეტილება მისი სხვა სასამართლოში მივლინების თაობაზე**. ამისათვის საჭიროა საბჭოს სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტის მხარდაჭერა. მონიტორინგის ჯგუფი მუდმივად ამახვილებდა ყურადღებას აღნიშნულ მექანიზმთან დაკავშირებით არსებულ ხარვეზიან კანონმდებლობაზე. მაგალითად, „მართლმსაჯულების ინტერესი“ ფართო და ბუნდოვანი ცნებაა, ხოლო თავად კანონი არანაირ მითითებას არ იძლევა იმასთან დაკავშირებით, თუ რა (არ) შეი-

ძლება იგულისხმებოდეს „მართლმსაჯულების ინტერესში“. ამ ცნების ნათელი და ერთგვაროვანი განმარტების დამკვიდრება ვერც პრაქტიკამ უზრუნველყო, ვინაიდან საბჭოს არცერთ გადაწყვეტილებაში, რომელიც ამ მუხლის საფუძველზე მოსამართლის მივლინებას ეხება, არ არის მითითება იმაზე, თუ რა მიიჩნია საბჭომ მოცემულ შემთხვევაში „მართლმსაჯულების ინტერესად“ და – რატომ. საბჭოს მიდგომის განზოგადება ამ ცნების განმარტებასთან დაკავშირებით ასევე შეუძლებელი იყო საბჭოს შესაბამის სხდომებზე დასწრების შედეგად. აღნიშნული საკითხი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ისეთ პირობებში, როცა „მართლმსაჯულების ინტერესების“ საფუძვლით მოსამართლის მივლინებას კანონი საგამონაკლისო პროცედურად მიიჩნევს. ბუნდოვანია, აქვს თუ არა საბჭოს ვალდებულება, ჯერ მიმართოს მოსამართლეს თანხმობის მოსაპოვებლად და მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ის უარზეა, მაგრამ ამას მოითხოვს მართლმსაჯულების ინტერესი, მიიღოს მისი მივლინების გადაწყვეტილება.

საქართველოს კანონმდებლობით, დღემდე არ არის დადგენილი პროცედურა, რომელიც დააკონკრეტებდა „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს კანონის 44-ე მუხლით გათვალისწინებული, **რეზერვში მყოფი მოსამართლისათვის უფლებამოსილების დაკისრების წესს და მას უფრო ნათელს გახდიდა**. აღნიშნული არაერთ ბუნდოვანებას და პრობლემას იწვევს პრაქტიკაში, განსაკუთრებით საბჭოს საქმიანობის გამჭვირვალობის და დასაბუთებულობის კუთხით. მაგალითად, არ არის დარეგულირებული, რა კრიტერიუმებზე დაყრდნობით ან რა პროცედურით არჩევს საბჭო რეზერვში მყოფი მოსამართლეებიდან იმ ერთს, რომელსაც აკისრებს სხვა მოსამართლის უფლებამოსილებას. არ არის განსაზღვრული, რა შემთხვევაში აქვს საბჭოს უფლება, სხვა სასამართლოს მოსამართლის უფლებამოსილება დააკისროს რეზერვში მყოფ მოსამართლეს. კანონში არსებული ჩანაწერი „ნებისმიერ დროს დააკისროს სხვა სასამართლოს მოსამართლის უფლებამოსილების განხორციელება“ განუსაზღვრელ დისკრეციას ანიჭებს საბჭოს და ქმნის ამ უფლების არასათანადო მოტივებით გამოყენების შესაძლებლობას.

### პრაქტიკა

მონიტორინგის პირველ ეტაპზე შესწავლილ იქნა შესაბამის კანონმდებლობაში ცვლილებების შეტანამდე ერთი წლის განმავ-

ლობაში მოსამართლეთა მივლინების პრაქტიკა, შესაბამისი საჯარო ინფორმაციის ანალიზის გზით. 2011 წელს 42 მივლინება განხორციელდა. გამოიკვეთა, რომ **მხოლოდ საბჭოს გადაწყვეტილებების ანალიზით შეუძლებელი იყო კონკრეტულ შემთხვევაში მოსამართლის მივლინების საფუძვლის გარკვევა**, ვინაიდან ამ გადაწყვეტილებათა აბსოლუტურ უმრავლესობაში მითითებული იყო მხოლოდ კანონის შესაბამისი მუხლი, ყოველგვარი დამატებითი დასაბუთების გარეშე. შესაბამისად, საჭირო გახდა საბჭოს სხდომის ოქმების შესწავლა, რომლებშიც მეტ-ნაკლებად აისახებოდა მივლინების განმაპირობებელი გარემოებები. ასევე გაირკვა, რომ **მივლინების 42 გადაწყვეტილებიდან საბჭოს სხდომის ოქმები მხოლოდ 19 მივლინებასთან დაკავშირებით იქნა მიღებული**. შესაბამისად, დანარჩენ 23 შემთხვევაში მივლინების დასაბუთებულობისა და მიზანშეწონილობის შეფასება შეუძლებელი აღმოჩნდა ინფორმაციის არარსებობის გამო. ამასთან, ის ფაქტი, რომ მივლინებების საკითხი არ არის ასახული საბჭოს სხდომის ოქმებში, აღნიშნული გადაწყვეტილებების კანონიერებას საეჭვოს ხდის. საბჭოს გადაწყვეტილებების მიღება უნდა ხდებოდეს მხოლოდ სხდომაზე, რომლის მიმდინარეობა უნდა აისახოს ოქმში.

საბჭოს არცერთ გადაწყვეტილებაში, გარდა ერთისა, **მითითებული არ ყოფილა მივლინების პერიოდი**. გამოირკვა, რომ მოსამართლის მივლინება ძირითადად იმავე ან ახლო რეგიონის სასამართლოში ხორციელდებოდა, თუმცა, იყო გამონაკლისებიც. ასევე, სხდომის ოქმების შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ **მოსამართლეებმა 42 მივლინებიდან მხოლოდ 5 შემთხვევაში გამოხატეს თანხმობა**. მოსამართლეთა მივლინების შესახებ საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები **არ შეიცავდა დასაბუთებას მივლინების საფუძვლების შესახებ**, ხოლო შესაბამისი სხდომის ოქმების შესწავლის შედეგად გამოირკვა, რომ მივლინება ძირითადად ხორციელდებოდა კონკრეტულ სასამართლოში მოსამართლის არყოფნის მოტივით, რაც საჭიროს ხდიდა ამ სასამართლოში სხვა მოსამართლის მივლინებას. ასევე, მითითებული იყო სხვადასხვა სასამართლოში საქმეთა რაოდენობის მკვეთრი ზრდა. ადგილი ჰქონდა ასევე მოსამართლეთა **მივლინებებს სასამართლოს ლიკვიდაციის გამო**, მაშინ როცა კანონმდებლობა სასამართლოს ლიკვიდაციისას ითვალისწინებს მოსამართლის გადანიშვნას შესაბამისი ან ქვემდგომი ინსტანციის სხვა სასამართლოში და არა – მის მივლინებას.

2011 წლის მივლინებების პრაქტიკის შესწავლით გამოიკვეთა, რომ **მოსამართლეების მივლინება გარკვეულ გავლენას ახდენდა „დანიშვნის“ სასამართლოს მუშაობაზეც**, თუ იქ აღარ რჩებოდა მოსამართლეთა საკმარისი რაოდენობა. ადგილი ჰქონდა შემთხვევებს, როცა საბჭოს მოუწია მოსამართლეების კონკრეტულ სასამართლოში მივლინება იმის გამო, რომ თავად ამ სასამართლოებიდან მანამდე მოსამართლეები უფლებამოსილების განსახორციელებლად სხვა სასამართლოში იყვნენ მივლენილი.

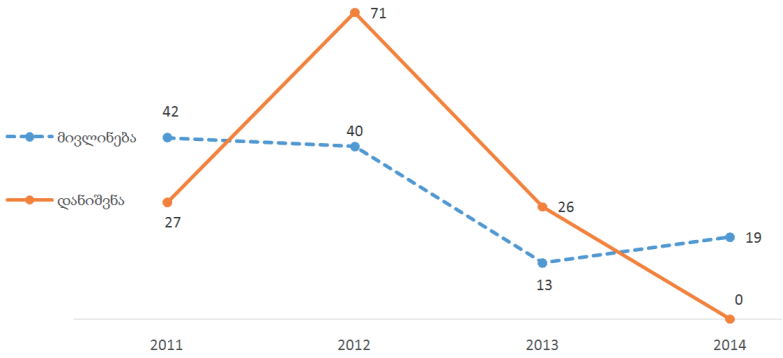
საბჭომ მივლინებების შესახებ 40 გადაწყვეტილება მიიღო საკანონმდებლო ცვლილებების შემდეგაც. თუმცა, ამ პერიოდში (2012 წლის 20 აპრილიდან 1 დეკემბრამდე) განხორციელებული მივლინებების შესახებ ინფორმაცია იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს არ მოუწოდებია, რის გამოც უშუალოდ მივლინებების პროცესისა და მივლინების განხორციელების დასაბუთების შეფასება შეუძლებელი აღმოჩნდა.

დადებითად უნდა შეფასდეს ის გარემოება, რომ მონიტორინგის მეორე ეტაპზე, წინა პერიოდთან შედარებით, მივლინებების რაოდენობა მნიშვნელოვნად შემცირდა. 2013 წლის 1 იანვრიდან 10 დეკემბრამდე პერიოდში 13 მოსამართლის მივლინება განხორციელდა. ეს, შესაძლოა, უკავშირდებოდეს როგორც ამ მექანიზმის მიმართ დიდ საჯარო კრიტიკას და ეჭვს, რომ იგი მოსამართლეთა მიმართ სადამსჯელო ღონისძიებად გამოიყენებოდა, ასევე, ამ საკითხის მარეგულირებელი კანონმდებლობის გამკაცრებას. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ამავე პერიოდში, მოსამართლეთა მივლინებების რაოდენობის შემცირების პარალელურად, მნიშვნელოვნად გაიზარდა „საერთო სასამართლოების შესახებ“ ორგანული კანონის 37-ე მუხლის საფუძველზე მოსამართლეთა ერთი სასამართლოდან გათავისუფლება და სხვა სასამართლოში დანიშვნა თავისი დარჩენილი უფლებამოსილების ფარგლებში, რაც თავისთავად წარმოადგენს მოსამართლის უკონკურსოდ დანიშვნას თანამდებობაზე. აღნიშნული ქმნის საფუძვლიან ეჭვს, რომ **შესაძლოა მივლინებების მანკიერი პრაქტიკა მოსამართლეთა სხვადასხვა სასამართლოში უკონკურსოდ დანიშვნამ ჩაანაცვლა**, რაც ამ პროცედურის გამოყენების ლეგიტიმურობასა და საბჭოს საქმიანობასთან დაკავშირებულ არაერთ კითხვას აჩენს, მით უფრო ისეთ პირობებში, როცა აღნიშნული მუხლის საფუძველზე მოსამართლეთა დანიშვნის გადაწყვეტილებებში არ ჩანს, როგორ ხდება გადასაყვანი მოსამართლის შერჩევა, არ ფასდება, რა ზიანს მიაყენებს მართლმსაჯულებას ამ მოსამარ-

თლის კონკრეტული სასამართლოდან სხვაგან გადაყვანა, ასევე, არ ხდება იმის შეფასება, რამდენად შეესაბამება კონკრეტული მოსამართლის პროფესიული გამოცდილება ვაკანსიის მქონე სასამართლოს საჭიროებებს. გარდა ამისა, ვერც მონიტორინგის ფარგლებში გამოთხოვნილი სხდომის ოქმებით ხერხდება გადაწყვეტილებათა დასაბუთებულობის შემოწმება. აღნიშნული მუხლის საფუძველზე, 2011 წელს გადაყვანილია 27 მოსამართლე, 2012 წელს – 71, 2013 წლის 11 თვის მონაცემებით კი – 26.

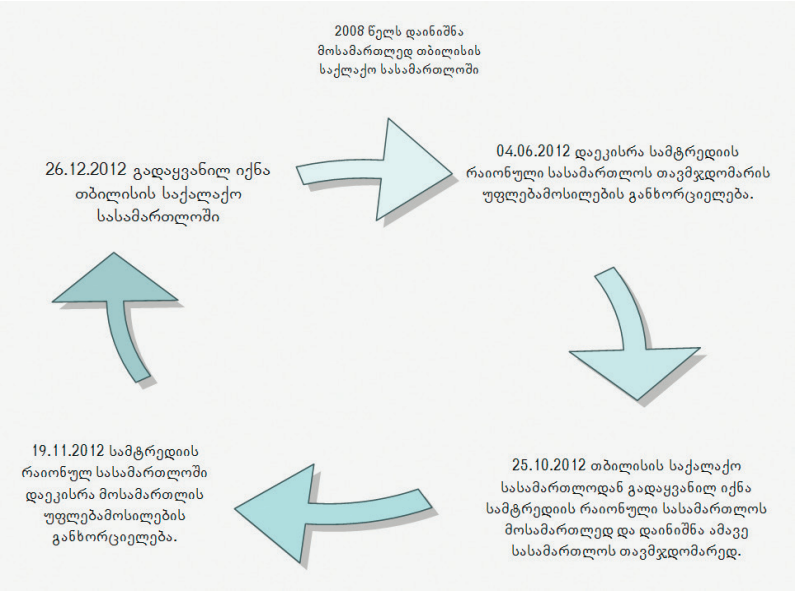
ქვემოთ მოცემული დიაგრამა №1 ასახავს მოსამართლეთა მივლინებისა და „საერთო სასამართლოების შესახებ" საქართველოს კანონის 37-ე მუხლის საფუძველზე მოსამართლეთა დანიშვნის შედარებით პრაქტიკას.

დიაგრამა №1




დიაგრამა №2 ასახავს „საერთო სასამართლოების შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის 37-ე მუხლის საფუძველზე მოსამართლის კონკრეტული სასამართლოდან სხვა სასამართლოში გადაყვანის პრაქტიკას ერთი კონკრეტული მოსამართლის გადაყვანის მაგალითზე:

დიაგრამა №2




2014 წლის მონიტორინგის პერიოდშიც საბჭოს გადაწყვეტილებები მოსამართლეთა მივლინების შესახებ შაბლონურია და მიუთითებს მხოლოდ კანონის შესაბამის მუხლზე, არ შეიცავს არავითარ არგუმენტაციასა თუ დასაბუთებას. მათში არაფერია ნათქვამი საბჭოს მიერ გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო ინფორმაციის მოძიებასა ან სხვა ღონისძიებებზე, რომლებმაც საბჭო დაარწმუნა, რომ იმ კონკრეტულ შემთხვევაში მართლაც არსებობდა მოსამართლის გადაყვანისა თუ მივლინების კანონით გათვალისწინებული გარემოებები და, რომლებიც საფუძვლად დაედო გადაწყვეტილების მიღებას.

ამ პერიოდში საბჭოს არც **მივლინების ვადის გახანგრძლივების შესახებ** მიღებული გადაწყვეტილებები დაუსაბუთებია. ანალოგიური ხარვეზებით ხასიათდება საბჭოს საქმიანობის პრაქტიკა და მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები **რეზერვში მყოფი მოსამართლეებისათვის უფლებამოსილების დაკისრების** ნაწილში.

## 3. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს საქმიანობის გამჭვირვალობა

იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მონიტორინგის ფარგლებში წარმოებდა საბჭოს საქმიანობის გამჭვირვალობაზე დაკვირვება და მისი შეფასება, რაც მოიცავდა ისეთ საკითხებს, როგორიცაა სხდომის შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნება, დახურული სხდომები, სხდომების გაშუქება, გადაწყვეტილებების ხელმისაწვდომობა და სხვა.

სამწლიანი მონიტორინგის ფარგლებში რიგ საკითხებში საბჭოს გამჭვირვალობის კუთხით მნიშვნელოვანი **გაუმჯობესება შეიმჩნეოდა,** მაგალითად, სხდომების შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნების, გადაწყვეტილებების ხელმისაწვდომობის და სხდომების გაშუქების მიმართულებით. თუმცა, მონიტორინგის განმავლობაში გამოვლინდა ისეთი მნიშვნელოვანი პრობლემები, როგორიცაა სხდომის ოქმის ხელმიუწვდომლობა აუდიო-ვიდეო ჩანაწერის სახით, საბჭოს სხდომის დახურვის პროცედურის მარეგულირებელი ნორმების არარსებობა, ინტერესთა კონფლიქტის მარეგულირებელი ნორმების არარსებობა, დღის წესრიგის შედგენისა და, ზოგადად, სხდომის მომზადებასთან დაკავშირებული პრობლემები.

საბჭო, როგორც კოლეგიური საჯარო დაწესებულება, ვალდებულია, **ერთი კვირით ადრე საჯაროდ გამოაცხადოს მომავალი სხდომის, მისი ჩატარების ადგილის, დროისა და დღის წესრიგის შესახებ.** კანონმდებლობის მიხედვით, ამ წესიდან გამონაკლისი არის მხოლოდ გადაუდებელი აუცილებლობა.[4]

**პირველი მონიტორინგის პერიოდში** წინასწარ სხდომის შესახებ ინფორმაცია მხოლოდ ორ შემთხვევაში გამოქვეყნდა, მაშინ როდესაც არსებობს სხვადასხვა დროს მიღებული ათობით გადაწყვეტილება. აღსანიშნავია, რომ პირველი მონიტორინგის განხორციელებისას საბჭოს საქმიანობის არასაკმარისმა გამჭვირვალობამ ხელი შეუშალა კვლევის თითოეული კომპონენტის მონიტორინგს, აბრკოლებდა საზოგადოების მიერ საბჭოს საქმიანობაზე დაკვირვების ეფექტიანად განხორციელების შესაძლებლობას და, იმავდროულად, ვერ პასუხობდა საჯაროობის სათანადო სტანდარტებს.

**მეორე მონიტორინგის პერიოდში** ამ კუთხით მნიშვნელოვანი

[4] ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 34-ე მუხლის მე-2 და მე-3 ნაწილები.

გაუმჯობესება შეიმჩნეოდა, თუმცა, პრობლემები კვლავ რჩებოდა. საბჭოს ვებ-გვერდზე გამოქვეყნებული ინფორმაციის თანახმად, გაიმართა 28 სხდომა. ინფორმაცია სხდომის ჩატარების თაობაზე 7 დღით ადრე გამოქვეყნდა მხოლოდ 4 შემთხვევაში. 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ პერიოდში 14 შემთხვევა დაფიქსირდა, როდესაც სხდომის თაობაზე ინფორმაცია არ გამოქვეყნებულა, თუმცა, ამ პერიოდში მიღებულია ათეულობით გადაწყვეტილება (სულ 245), მათ შორის, მნიშვნელოვანი საკადრო გადაწყვეტილებები. აღსანიშნავია, რომ მსგავსი მხოლოდ ერთი შემთხვევა (2014 წლის 6 ივნისი) დაფიქსირდა მესამე საანგარიშო პერიოდში.

**მესამე საანგარიშო პერიოდში** წინა პერიოდის მსგავსად, კვლავ პრობლემად რჩებოდა სხდომის შესახებ ინფორმაციის 7 დღით ადრე გამოქვეყნების საკითხი. ჩატარებული 30 სხდომიდან 7 დღით ადრე ინფორმაცია გამოქვეყნდა მხოლოდ 3 შემთხვევაში. გაუმჯობესება შეიმჩნეოდა დღის წესრიგის გამოქვეყნების კუთხით. ადგილი ჰქონდა მხოლოდ ერთი შემთხვევას, როდესაც სხდომის შესახებ ინფორმაციასთან ერთად არ გამოქვეყნდა დღის წესრიგიც, მაშინ როდესაც, მეორე საანგარიშო პერიოდში ასეთი 19 შემთხვევა დაფიქსირდა. მიუხედავად ამ პოზიტიური ცვლილებისა, მიმდინარე პერიოდში რამდენჯერმე მოხდა სხდომის თარიღის და დროის ცვლილება სხდომის გამართვამდე მცირე ხნით ადრე.

საბჭოს საქმიანობის გამჭვირვალობაზე საუბრისას აუცილებელია, ყურადღება გავამახვილოთ **დახურული სხდომების საკითხზე.** მეორე და მესამე მონიტორინგის განმავლობაში სხდომები რამდენჯერმე დაიხურა. მხოლოდ ერთ შემთხვევაში მოხდა წინასწარ, კანონით დადგენილი წესით,[5] ინფორმაციის გამოქვეყნება დახურული სხდომის შესახებ, თუმცა ისიც – 7 დღიანი ვადის დარღვევით. ამასთან, მეორე მონიტორინგის დროს თავმჯდომარე ერთპიროვნულად იღებდა გადაწყვეტილებას სხდომის დახურვის თაობაზე, თუმცა, მესამე პერიოდში იგი საბჭოს დანარჩენ წევრებთან ათანხმებდა დახურვის საკითხს. აღნიშნული, გარკვეულწილად, უკავშირდება სხდომის **დღის წესრიგის შედგენის პრობლემასაც,** ვინაიდან ბუნდოვანია, როგორ უნდა მოხდეს წინასწარ სხდომის დახურვა და რა პროცედურების დაცვით. დღის წესრიგის შედგენის პროცედურების რეგულირება

[5] ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 34-ე მუხლის პირველი ნაწილი.

არ ხდება არც საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით და არც საბჭოს საქმიანობის განმსაზღვრელი საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტებით. რეგლამენტით არ არის დარეგულირებული, 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.

**გადაწყვეტილებების გამოქვეყნება** კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტია საბჭოს საქმიანობის გამჭვირვალობისათვის. მესამე მონიტორინგის განმავლობაში, წინა მონიტორინგის პერიოდთან შედარებით, როდესაც გადაწყვეტილებები ვებ-გვერდზე დაგვიანებით განთავსდა, გაუმჯობესება შეიმჩნევა, თუმცა, ამ მიმართულებით კვლავ იყო ხარვეზები. ამასთან, მიუხედავად იმისა, რომ საბჭოს ვებ-გვერდი იძლევა შესაძლებლობას, სისტემიზირებული ფორმით განთავსდეს მასზე ინფორმაცია სხდომის შესახებ, ასევე, დღის წესრიგი და სხდომის ოქმი, აღნიშნული ფუნქციის აქტიურად გამოყენება არცერთი მონიტორინგის განმავლობაში არ ხდებოდა.

გამჭვირვალობის მიმართულებით წინგადადგმული ნაბიჯი იყო, როდესაც მეორე მონიტორინგის მიმდინარეობისას საბჭომ მიიღო გადაწყვეტილება, **საბჭოს სხდომების პირდაპირი ტრანსლირება** მომხდარიყო საერთო სასამართლოების სისტემაში მოქმედი სპეციალური დახურული ქსელის (ინტრანეტის) მეშვეობით. ასევე, შესაძლებელი გახდა სხდომის აუდიო-ვიდეო ჩანაწერის პერსონალურ კომპიუტერში გადმოწერა. სისტემაზე წვდომა აქვთ მოსამართლეებს და საბჭოს არამოსამართლე წევრებს. თავდაპირველად სისტემა მცირე ხარვეზებით მუშაობდა, თუმცა, უკვე მესამე მონიტორინგის განმავლობაში ის გამართულად ფუნქციონირებდა და დაინტერესებულ მოსამართლეებს ჰქონდათ შესაძლებლობა, შეუფერხებლად ედევნებინათ თვალი საბჭოს სხდომებისთვის. აღნიშნული ცალსახად პოზიტიურ ცვლილებად უნდა შეფასდეს, თუმცა, ***სხვა დაინტერესებული პირებისთვის სხდომის ოქმების აუდიო-ვიდეო ჩანაწერის სახით მოპოვება კვლავ პრობლემად რჩება, ვინაიდან მათი განთავსება საბჭოს ოფიციალურ ვებ-გვერდზე არ ხდება.***

მონიტორინგის ჯგუფის წევრი ორგანიზაციები მიიჩნევენ, რომ **საკმაოდ პრობლემურია საბჭოს სხდომების საჯაროდ (მედიის საშუალებით) გაშუქების საკითხი.** კოლეგიური ორგა-

ნოების სხდომების საჯაროობა, რაც კანონმდებლობით არის გარანტირებული, არ ადგენს რაიმე სახის შეზღუდვებს მასმედიის წარმომადგენლებისთვის. საბჭოს 2014 წლის 17 თებერვლის გადაწყვეტილებით კი, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებს შეუძლიათ, განახორციელონ სხდომის ***გახსნის*** ფოტოგადაღება და ვიდეო-აუდიო ჩაწერა.[6] სწორედ ამ საფუძვლით, 2014 წლის 17 ივლისის სხდომაზე საბჭოს თავმჯდომარემ ერთ-ერთ მედია საშუალებას განუცხადა, რომ მას სხდომის მხოლოდ გახსნის გადაღება შეეძლო. მოგვიანებით, საბჭოს თავმჯდომარემ მედია-საშუალებას ნება დართო, სრულად გადაეღო სხდომა. მიუხედავად ამ პრობლემისა, მეორე მონიტორინგის პერიოდთან შედარებით, როცა საბჭოს საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახური, ყველა ასეთ შემთხვევაში, ჟურნალისტებს მხოლოდ საბჭოს სხდომის კადრების გადაღების უფლებას აძლევდა, ხოლო ერთ შემთხვევაში მედიას სხდომის ვიდეო ჩაწერის შესაძლებლობა არ მისცეს,[7] ამ მხრივ ვითარება მაინც გაუმჯობესებულია.

საბჭოს საქმიანობის გამჭვირვალობის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტი **საბჭოს სხდომებზე დაინტერესებული პირების დასწრებისა თუ მონაწილეობის შესაძლებლობაა.** მეორე მონიტორინგის განმავლობაში, სხდომებზე მოსამართლეებს ხშირად ჰქონდათ საკუთარი მოსაზრებების გამოთქმის სურვილი და მათ ამის უფლებას რთავდა თავმჯდომარე, თუმცა, ცალკეულ შემთხვევებში, მათ ამის შესაძლებლობა სრულიად გაუგებარი არგუმენტებით არ ეძლეოდათ. მესამე მონიტორინგის განმავლობაში, ამ მხრივ ვითარება გაუმჯობესდა და საბჭოს წევრებს უმეტესწილად ჰქონდათ პოზიციის დაფიქსირების საშუალება. თუმცა, კვლავ პრობლემად რჩება ის გარემოება, რომ **არ არის რეგლამენტირებული დაინტერესებული პირების მხრიდან სხდომის მიმდინარეობისას მოსაზრებების გამოთქმის წესი და პროცედურა** და ასეთი შესაძლებლობის მიცემა სხდომის თავმჯდომარის სრულ დისკრეციას წარმოადგენს.

მონიტორინგის მესამე პერიოდის განმავლობაში წამოიჭრა რიგი საკითხები, რომლებიც რეგულირებას საჭიროებს და პრაქტიკაში პრობლემებს ქმნის. ასეთია სხდომის მომზადებასთან დაკავშირებული პროცედურული საკითხები, საბჭოში შესული განცხა-

[6] http://hcoj.gov.ge/files/pdf%20gadacyvetilebebi/gadawyvetilebebi%202014/22-2014.pdf

[7] 2013 წლის 12 ივნისის სხდომა, რომელსაც ესწრებოდა ჟურნალ „ლიბერალის“ წარმომადგენელი.

დებების განხილვის წესი და ვადები, ასევე, საბჭოში ინტერესთა კონფლიქტის მარეგულირებელი ნორმების არარსებობა.

არც კანონით და არც კანონქვემდებარე აქტებით არ არის დადგენილი შემოსული განცხადებების განხილვის, შესწავლისა და მასზე გადაწყვეტილების მიღების ვადები. შედეგად, საანგარიშო პერიოდში რამდენიმე საკითხზე გადაწყვეტილების მიღება გაჭიანურდა.

კანონმდებლობით განსაზღვრულია, რომ საბჭოს სხდომებს ამზადებს საბჭოს მდივანი, თუმცა არაფერია ნათქვამი **საბჭოს სხდომის მოსამზადებელი სამუშაოებისა და პროცედურის შესახებ,** მაგალითად, რა ვადაში უნდა მიაწოდოს საბჭოს მდივანმა საბჭოს ყველა წევრს იმ განცხადებების და პროექტების დოკუმენტები, რომელთა განხილვაც უახლოეს სხდომაზეა დაგეგმილი, რაც პრობლემებს ქმნის პრაქტიკაში. საანგარიშო პერიოდში საბჭომ არაერთხელ გადადო დღის წესრიგით გათვალისწინებულ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღება იმ მოტივით, რომ საკითხი საჭიროებდა საბჭოს წევრების მხრიდან უკეთ შესწავლასა და მომზადებას, ან იმ მიზეზით, რომ შესაბამისი მასალები დროულად არ იქნა მიწოდებული საბჭოს ყველა წევრისათვის. სასურველია, რომ ეს დოკუმენტები ხელმისაწვდომი იყოს საბჭოს წევრებისათვის ელექტრონული ფორმით. 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.

პრობლემას წარმოადგენს ასევე **ინტერესთა კონფლიქტის მარეგულირებელი ნორმების არარსებობა.** არც კანონით და არც კანონქვემდებარე აქტით არ არის დარეგულირებული საბჭოს წევრის ინტერესთა კონფლიქტის საკითხი. სამწუხაროდ, აღნიშნულის რეგულირება ვერც პრაქტიკამ უზრუნველყო. საანგარიშო პერიოდში საბჭოს წინაშე რამდენჯერმე დაისვა საკითხი, რომლის განხილვასა და გადაწყვეტაში საბჭოს ერთი ან რამდენიმე წევრის მონაწილეობა ინტერესთა კონფლიქტის კლასიკურ მაგალითს წარმოადგენდა, თუმცა, წევრების მხრიდან ადგილი არ ჰქონია ინტერესთა კონფლიქტის იდენტიფიცირების მცდელობას და ამ საფუძვლით კენჭისყრაში მონაწილეობაზე უარის თქმას.

## 4. **დისციპლინური სამართალწარმოება**

მოსამართლეთა დისციპლინური სამართალწარმოების პროცესზე დაკვირვებას მონიტორინგის ჯგუფი ახორციელებდა მონიტორინგის პირველ ეტაპზე, მხოლოდ საბჭოს მიერ გამოქვეყნებულ სტატისტიკურ ინფორმაციაზე დაყრდნობით. შესწავლის საგანი იყო დისციპლინური სამართალწარმოების კანონმდებლობაში 2012 წლის მარტში ცვლილებების შეტანამდე და ცვლილებების შეტანის შემდეგი პერიოდები. მართალია, მონიტორინგის მესამე ეტაპზე საბჭომ რამდენიმე სხდომა გამართა მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხზე საჩივრების განსახილველად, თუმცა, ვინაიდან კანონმდებლობის საფუძველზე ეს პროცესი კონფიდენციალურია, ხოლო საბჭომ არ უზრუნველყო გადაწყვეტილებების გამოქვეყნება, მონიტორინგის ჯგუფი მოკლებული იყო შესაძლებლობას დეტალურად გაეანალიზებინა საბჭოს საქმიანობა ამ მიმართულებით.

2012 წლის მარტამდე, კანონის თანახმად, მოსამართლეთა მიმართ **დისციპლინური სამართალწარმოება კონფიდენციალური იყო**, რაც გამორიცხავდა მისი გამოყენების პრაქტიკის ანალიზს, რის გამოც შესწავლა განხორციელდა მხოლოდ სტატისტიკურ მონაცემებზე დაყრდნობით. რაც შეეხება საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელების შემდგომ პერიოდს, მიუხედავად მნიშვნელოვანი ცვლილებებისა, რაც დისციპლინური სამართალწარმოების ნაწილობრივ გასაჯაროებას ისახავდა მიზნად,[8] იუსტიციის უმაღლესმა საბჭომ პრაქტიკაში არ შეასრულა კანონის მოთხოვნა და **სადისციპლინო კოლეგიის გადაწყვეტილებები საკუთარ ვებ-გვერდზე არ გამოაქვეყნა,** რამაც ამ პერიოდის დისციპლინური სამართალწარმოების პროცესის შინაარსობრივ შეფასებას ხელი შეუშალა. საბჭომ ასევე არ დააკმაყოფილა მონიტორინგის განმახორციელებელი ორგანიზაციების მოთხოვნა დისციპლინური სამართალწარმოების საქმეებზე მიღებული გადაწყვეტილებების გაცემის თაობაზე. ინფორმაციის გაცემაზე

[8] "საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და დისციპლინური სამართალწარმოების შესახებ" საქართველოს კანონის 81-ე მუხლის პირველი პუნქტის 2012 წლის მარტი-დეკემბრის საანგარიშო პერიოდში მოქმედი რედაქცია.
მოსამართლის დისციპლინური სამართალწარმოების პროცესის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფისაკენ მოუწოდებდნენ საზოგადოებრივი ორგანიზაციები „კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისათვის" ფარგლებში: http://goo.gl/GB4sDQ, http://goo.gl/Xhjg54

უარის თქმისას, საბჭომ იხელმძღვანელა „საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და დისციპლინური სამართალწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლით. ამ ნორმის მიხედვით, „დისციპლინური სამართალწარმოების პროცესი კონფიდენციალურია, გარდა კანონით დადგენილი შემთხვევებისა.“ საბჭოს არ უნდა ეხელმძღვანელა ზოგადი ნორმით, არამედ, ამავე კანონის 81-ე მუხლი, რომელიც ადგენს სადისციპლინო კოლეგიისა და სადისციპლინო პალატის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების გამოქვეყნების ვალდებულებას, რაც სწორედ ამგვარ, კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევად უნდა ყოფილიყო გაგებული.

განხილული და დისციპლინურ პასუხისგებაში მიცემის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილებების რაოდენობა 2010 და 2011 წლებში მკვეთრად განსხვავდება ერთმანეთისგან (2010 წელს საბჭოში განსახილველად წარდგენილი იყო 1113 საჩივარი, ხოლო 2011 წელს – 940 საჩივარი. 2010 წელს 30 მოსამართლე მიეცა პასუხისგებაში; 2011 წელს – 2 მოსამართლე). რაც შეეხება 2012 წლის სტატისტიკურ მონაცემებს, ამ პერიოდში საბჭოში შევიდა 844 ახალი განცხადება, რასაც დაემატა 2011 წლიდან გადმოსული 61 განცხადება. აღნიშნული საქმეებიდან საბჭომ 201 საქმეზე შეწყვიტა დისციპლინური დევნა, 4 შემთხვევაში მოსამართლე მიეცა დისციპლინურ პასუხისგებაში, დანარჩენების განხილვა საანგარიშო პერიოდში არ დასრულებულა. მიუხედავად რაოდენობათა მკვეთრი სხვაობისა, **ვინაიდან ამ პერიოდის საქმეებზე არ გავრცელებულა საჯაროობის კანონისმიერი მოთხოვნები, შეუძლებელია მათი დასაბუთებულობისა თუ მიზანშეწონილობის შეფასება**.

## 5. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს დაკომპლექტების ახალი წესი

მონიტორინგის პერიოდში განსაკუთრებით აქტუალური იყო იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ფორმირების საკითხი. „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში შეტანილმა ცვლილებებმა მნიშვნელოვნად შეცვალა საბჭოს დაკომპლექტების ადრე არსებული წესი როგორც მოსამართლეთა კონფერენციის, ისე საქართველოს პარლამენტის მიერ წევრთა არჩევის ნაწილში. აღნიშნულის გათვალისწინებით, მონიტორინგის ჯგუფმა განსაკუთრებული ყურადღება დაუთმო

საბჭოს ახალი წევრების არჩევის პროცესს, რომელიც წარიმართა 2013 წლის მაისი-ივლისის პერიოდში.

საკანონმდებლო ცვლილებების ძალაში შესვლის შემდეგ საზოგადოებაში მოსამართლეთა კონფერენციის ჩატარების მიმართ განსაკუთრებით დიდი ინტერესი არსებობდა. შესაბამისად, კონფერენციაზე დასწრების მსურველ პირთა რაოდენობის გათვალისწინებით, მოსამზადებელ ეტაპზე აქტუალური იყო კონფერენციის ჩატარების ადგილის შერჩევა. ადმინისტრაციული კომიტეტის სხდომებზე თავდაპირველად კონფერენციის ჩატარების ადგილად განისაზღვრა თბილისის საქალაქო სასამართლოს ერთ-ერთი სხდომათა დარბაზი. სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან არსებული შენიშვნების გათვალისწინებით, ადმინისტრაციულმა კომიტეტმა კონფერენციის ჩასატარებლად მოგვიანებით უფრო დიდი დარბაზი შეარჩია. შედეგად, შესაძლებელი გახდა ყველა დაინტერესებული პირისა და მასმედიის წარმომადგენლის დარბაზში განთავსება.

კონფერენცია ორი სამუშაო დღე მიმდინარეობდა. მონიტორინგის ჯგუფის მიერ კონფერენციის ორივე სამუშაო დღე საერთო ჯამში დადებითად შეფასდა. პროცედურული დარღვევები არ ყოფილა და პროცესი გამჭვირვალედ წარიმართა. თუმცა, მონაწილეთა უმრავლესობამ ვიწროდ განმარტა კონფერენციის, როგორც უმაღლესი თვითმმართველი ორგანოს უფლებამოსილება და მხარი არ დაუჭირა ცვლილებას, რომლის მიხედვითაც, რიგგარეშე კონფერენციის დღის წესრიგის დამტკიცების უფლება უნდა მინიჭებოდა მოსამართლეთა კონფერენციას. ასევე, კონფერენციამ, დამსწრე წევრთა უმრავლესობის გადაწყვეტილებით, უარი თქვა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრობის კანდიდატებისათვის შეკითხვების დასმის უფლებამოსილების გამოყენებაზე. ფორმალურ-სამართლებრივი თვალსაზრისით, კონფერენციას ასეთი გადაწყვეტილების მიღების უფლება ჰქონდა. თუმცა, ზოგადად, არჩევნების არსიდან გამომდინარეობს ამომრჩევლის უფლება, მიიღოს ინფორმაცია კანდიდატის ხედვებისა თუ გეგმების შესახებ. აქედან გამომდინარე, მიზანშეწონილი იქნებოდა, კონფერენციას სხვა გადაწყვეტილება მიეღო და თითოეულ მოსამართლეს კანდიდატისათვის კითხვის დასმის შესაძლებლობა მისცემოდა.

რაც შეეხება საქართველოს პარლამენტის მიერ საბჭოს არამოსამართლე წევრების შერჩევისთვის გამოცხადებულ კონკურსს, ის არ წარიმართა გამჭვირვალედ. დაინტერესებულმა ორგანიზაციებმა პარლამენტს მიმართეს თხოვნით, ჩატარებულიყო

საჯარო გასაუბრება კანდიდატებთან და მათი ხედვების გაცნობა. მიუხედავად მოთხოვნისა, კანდიდატებთან გასაუბრება დახურულ კარს მიღმა ჩატარდა და საზოგადოებას არ მიეცა საშუალება, პროცესისთვის თვალი ედევნებინა.

საბჭოს შემადგენლობის ცვლილებით შესაძლებელი გახდა, მონიტორინგის მესამე ეტაპზე განხორციელებულიყო დაკვირვება, თუ რა გავლენა იქონია საბჭოს საქმიანობაზე ამ ცვლილებებმა. ამ დაკვირვებამ გამოავლინა, რომ საბჭოს შემადგენლობაში 2013 წელს განხორციელებული მნიშვნელოვანი ცვლილებები დადებითად აისახა საბჭოს მუშაობის ხარისხზე. არამოსამართლე წევრების ინიციატივით, საბჭოში დაიწყო დისკუსია რამდენიმე მნიშვნელოვან საკითხზე. არამოსამართლე წევრების აქტიურობის შედეგად, საბჭოში რეალურად გაჩნდა განსხვავებული მოსაზრებები.

თუმცა, ასევე გამოიკვეთა, რომ საბჭო ხშირად იყო გაყოფილი ორი განსხვავებული აზრის ირგვლივ: იშვიათი გამონაკლისის გარდა, საბჭოს არამოსამართლე წევრების პოზიციები, ძირითადად, ერთმანეთს ემთხვეოდა და წინააღმდეგობაში მოდიოდა მოსამართლე წევრების მოსაზრებებთან. თავის მხრივ, მოსამართლე წევრები უმეტესწილად ერთგვაროვან პოზიციას აფიქსირებდნენ, რაც თითქმის ყოველთვის ეთანხმებოდა საბჭოს თავმჯდომარის შეხედულებებს.

## 6. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს საქმიანობასთან დაკავშირებული სხვა საკითხები

მონიტორინგის სამწლიანი პერიოდის განმავლობაში საბჭოს საქმიანობას დაბალი ინკლუზიურობა ახასიათებდა. დაინტერესებული პირების თუ საექსპერტო წრეების როლი საბჭოს საქმიანობაზე მხოლოდ გარედან დაკვირვებით შემოიფარგლებოდა. არ არსებობს რიგ მნიშვნელოვან აქტორებთან (მოსამართლეთა კორპუსი, იუსტიციის სამინისტრო და სხვა) ინსტიტუციური თანამშრომლობის მარეგულირებელი რაიმე აქტი, ჩანაწერი თუ კარგი პრაქტიკა.

რიგ შემთხვევებში, გამოვლინდა საბჭოს მოსამართლე წევრების არათანმიმდევრული პოლიტიკა ამა თუ იმ საკითხთან მიმართებით. მონიტორინგის მესამე ეტაპზე საბჭო რამდენჯერმე გამოეხმაურა მოსამართლეებზე ზეწოლის მცდელობის

ფაქტებსა თუ მათ მიმართ გაკეთებულ შეურაცხმყოფელ განცხადებებს. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ კანონის ფორმალისტურ ინტერპრეტაციაზე დაყრდნობით, სრულიად განსხვავებული იყო საბჭოს უმრავლესობის პოზიცია იმ შემთხვევებში, როდესაც საზოგადოებისთვის, მათ შორის საბჭოსთვის, ცნობილი გახდა გასულ წლებში კონკრეტულ მოსამართლეებზე მომხდარი ზეწოლის რამოდენიმე ფაქტის შესახებ[9].

## დასკვნა

საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს საქმიანობის და მარეგულირებელი კანონმდებლობის სამწლიანი მონიტორინგის შედეგების შეჯამების შედეგად, გამოვლინდა შემდეგი ტენდენციები: საბჭოს საქმიანობის და გადაწყვეტილებების მიღების მარეგულირებელ კანონმდებლობაში აღმოიფხვრა რიგი ბუნდოვანება, დაკონკრეტდა მოსამართლეთა დანიშვნასთან, მოსამართლის მივლინებასთან დაკავშირებული რიგი პროცედურები. თუმცა, აღნიშნული კანონმდებლობა კვლავ საჭიროებს დახვეწას, რათა შეიქმნას საბჭოს საქმიანობის გამჭვირვალობის და მის მიერ გადაწყვეტილებების კანონის მიზნების შესაბამისად მიღების მონიტორინგის ეფექტური მექანიზმები. მონიტორინგის ვერცერთ ეტაპზე საბჭომ ვერ უზრუნველყო მოსამართლეთა დანიშვნის, მივლინების, რეზერვში მყოფი მოსამართლეებისათვის უფლებამოსილების დაკისრების, საბჭოს გადაწყვეტილებების დასაბუთების მარეგულირებელი ბუნდოვანი ნორმების ერთგვაროვანი განმარტება და მათი გამოყენების კარგი პრაქტიკის დამკვიდრება. საბჭოს მონიტორინგის ვერცერთ ეტაპზე საბჭომ ვერ უზრუნველყო მოსამართლეთა დისციპლინური სამართალწარმოების მარეგულირებელ ნორმებში შეტანილი პოზიტიური ცვლილებების პრაქტიკაში დამკვიდრება და მოსამართლის დისციპლინური სამართალწარმოების საკითხებზე მიღებული გადაწყვეტილებების საჯაროობა. სამწლიანი მონიტორინგის ფარგლებში საბჭოს გამჭვირვალობის კუთხით მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება შეიმჩნეოდა სხდომების შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნების, გადაწყვეტილებების ხელმისაწვდომობის და სხდომების გაშუქების მიმართულებით. თუმცა, მონიტორინგის განმავლობაში გამო-

[9] საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო: იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მონიტორინგის ანგარიში #3, 2015წ. გვ. 11,12.

ვლინდა მნიშვნელოვანი პრობლემები, როგორიცაა საბჭოს სხდომის ოქმის აუდიო-ვიდეო ჩანაწერის საბჭოს ვებ-გვერდზე გამოუქვეყნებლობა, საბჭოს სხდომის დახურვის პროცედურის მარეგულირებელი ნორმების არარსებობა, ინტერესთა კონფლიქტის მარეგულირებელი ნორმების არარსებობა, დღის წესრიგის შედგენის და, ზოგადად, სხდომის მომზადებასთან დაკავშირებული პრობლემები. აღსანიშნავია, რომ 2013 წელს განხორციელებული მნიშვნელოვანი ცვლილებები დადებითად აისახა საბჭოს მუშაობის ხარისხზე. დაიწყო დისკუსია რამდენიმე მნიშვნელოვან საკითხზე და საბჭოში რეალურად გაჩნდა განსხვავებული მოსაზრებები. თუმცა, ასევე გამოიკვეთა საბჭოში ორი ურთიერთსაპირისპირო პოზიციის არსებობა მოსამართლე და არამოსამართლე წევრებს შორის.

## რეკომენდაციები

**სამწლიანი მონიტორინგის შედეგად, საბჭოს საქმიანობის მარეგულირებელ კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში გამოვლენილ ხარვეზებთან დაკავშირებული ძირითადი რეკომენდაციები**

- იმ ფონზე, როდესაც იზრდება ინტერესი საბჭოს საქმიანობის მიმართ, და აქტიურად მიმდინარეობს სასამართლო რეფორმის მესამე ეტაპი, მონიტორინგის ჯგუფი მიიჩნევს, რომ მნიშვნელოვანია, საბჭოს საქმიანობა იყოს მაქსიმალურად ღია და პასუხობდეს გამჭვირვალობის მაღალ სტანდარტებს. საბჭოს საქმიანობის გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება გარანტირებული უნდა იყოს როგორც კანონმდებლობით, ისე პრაქტიკით;
- საბჭოს მიერ მიღებული ნებისმიერი გადაწყვეტილება უნდა იყოს დასაბუთებული და არგუმენტირებული. საბჭოს გადაწყვეტილებების დასაბუთების სავალდებულოობა გათვალისწინებული უნდა იყოს საბჭოს საქმიანობის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში და საბჭოსათვის კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილებები უნდა დაბალანსდეს გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების შესაბამისი სტანდარტებით;
- უნდა გაგრძელდეს მუშაობა მოსამართლეთა დანიშვნის/მივლინების/რეზერვში მყოფი მოსამართლისთვის უფლე-

ბამოსილების დაკისრების მარეგულირებელი კანონმდებლობის შემდგომ დახვეწაზე იმგვარად, რომ მინიმუმამდე შემცირდეს სუბიექტური და არასათანადო მოტივებით განპირობებული გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობა;

- საბჭოს საქმიანობის გამჭვირვალობის გაზრდის მიზნით, საკანონმდებლო დონეზე უნდა განისაზღვროს საბჭოს ვალდებულება, საბჭოს ოქმები და მიღებული გადაწყვეტილებები გამოაქვეყნოს საკუთარ ვებ-გვერდზე, მათი მიღებიდან არაუგვიანეს 5 დღისა. მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების პროექტები წინასწარ უნდა იყოს ხელმისაწვდომი დაინტერესებული საზოგადოებისათვის და დადგინდეს გონივრული ვადა კომენტარების წარსადგენად. მიზანშეწონილია, დღის წესრიგთან ერთად, დაინტერესებული პირებისათვის ხელმისაწვდომი იყოს საბჭოზე განსახილველად გამოტანილი დოკუმენტები. საბჭოს სხდომის ოქმი აუდიო-ვიდეო ჩანაწერის სახით ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ყველა დაინტერესებული პირისათვის მისი საბჭოს ოფიციალურ ვებ-გვერდზე განთავსების გზით. საჭიროა, დადგინდეს მედიის მიერ სხდომის შეუფერხებლად და სრულად გადაღების შესაძლებლობა. კანონმდებლობით უნდა დარეგულირდეს დღის წესრიგის შედგენის და სხდომის დახურვის პროცედურები;
- საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელების გზით, უნდა გაიწეროს საბჭოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცედურები, ასევე საბჭოს გადაწყვეტილებების სასამართლოში გასაჩივრების შესაძლებლობის ფარგლები, პროცედურა, წესი და ვადები. მასში გათვალისწინებული უნდა იყოს საკითხები, რომლებიც დადგენილია ზაკ-ით და არ ვრცელდება საბჭოს საქმიანობაზე;
- საბჭოს საქმიანობა უნდა გახდეს მეტად ინკლუზიური და მაღალი საზოგადოებრივი მნიშვნელობის საკითხებზე უზრუნველყოფილი უნდა იყოს საზოგადოების დაინტერესებული წრეების, იურისტების და სხვათა ჩართულობა. ამ მიზნით, ეფექტურად უნდა იქნეს გამოყენებული საბჭოს გაფართოებული სხდომების მოწვევის შესაძლებლობა;
- ნორმატიულად უნდა გაიწეროს საბჭოსა და მოსამართლეთა კორპუსს შორის სისტემატური, ღია და გამჭვირვალე კომუნიკაციის პროცედურები.

# იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მონიტორინგის

# სამწლიანი შემაჯამებელი ანგარიში

## (2012-2014)

ანგარიში მომზადებულია პროექტის „კანონის უზენაესობის მხარდაჭერა საქართველოში“ ფარგლებში, რომელიც დაფინანსდა აშშ-ის განვითარების სააგენტოს (USAID) მიერ აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის (EWMI) მეშვეობით. ანგარიშის შინაარსზე პასუხისმგებელნი არიან საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო.

წინამდებარე ანგარიშში გამოთქმული მოსაზრებები არ გამოხატავს აშშ-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID), აშშ-ის მთავრობის და EWMI-ის შეხედულებებს.

**თბილისი**
**2015**

ავტორები: ეკატერინე ციმაკურიძე
(საქართველოს ახალგაზრდა
იურისტთა ასოციაცია)
ქეთევან მეზვრიშვილი
(საერთაშორისო გამჭვირვალობა-
საქართველო)

რედაქტორი: ხათუნა ყვირალაშვილი

ტექ. რედაქტორი: ირაკლი სვანიძე

გამოცემაზე
პასუხისმგებელი პირები: ანა ნაცვლიშვილი
(საქართველოს ახალგაზრდა
იურისტთა ასოციაცია)
გია გვილავა
(საერთაშორისო გამჭვირვალობა-
საქართველო)

აიწყო და დაკაბადონდა
საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციაში.
ჯ. კახიძის ქ.15 თბილისი 0102 საქართველო
(+995 32) 295 23 53, 293 61 01

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება
კომერციული მიზნით, ორგანიზაციების წერილობითი ნებართვის გარეშე

*© 2015, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია*
*საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო*

# ს ა რ ჩ ე ვ ი


შესავალი ..... 5

1. მოსამართლის შერჩევა/დანიშვნა ..... 6

2. მოსამართლის უფლებამოსილების
   განსახორციელებლად მივლინება ..... 10

3. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს
   საქმიანობის გამჭვირვალობა ..... 17

4. დისციპლინური სამართალწარმოება ..... 22

5. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს
   დაკომპლექტების ახალი წესი ..... 23

6. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს საქმიანობასთან
   დაკავშირებული სხვა საკითხები ..... 25

დასკვნა ..... 26

რეკომენდაციები ..... 27

## შესავალი

„მართლმსაჯულების დამოუკიდებლობისა და სამართლებრივი გაძლიერების პროექტის“ ფარგლებში, რომელიც დაფინანსებულია USAID-ის მიერ და მიმდინარეობს აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის მხარდაჭერით, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო 2012 წლის მარტიდან ახორციელებდნენ საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს საქმიანობის მონიტორინგს. მონიტორინგი განხორციელდა სამ ეტაპად შემდეგ საანგარიშო პერიოდებში:

- I ეტაპი – 2012 წლის მარტი - დეკემბერი
- II ეტაპი – 2013 წლის იანვარი - დეკემბერი
- III ეტაპი – 2014 წლის იანვარი - დეკემბერი

მონიტორინგის მიზანია, სასამართლო სისტემაში მიმდინარე რეფორმების ფონზე, სასამართლო ხელისუფლებაში ადმინისტრირების მთავარი კონსტიტუციური ორგანოს – იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს – საქმიანობის შეფასება, საკანონმდებლო ცვლილებების პრაქტიკაში რეალიზაციის შეფასება და მისი შედეგების ანალიზი, სასამართლო სისტემაში არსებული მდგომარეობის დოკუმენტირება, რაც შემდგომ შესაძლებელს გახდიდა მიმდინარე პროცესებსა და რეფორმებზე დინამიკაში დაკვირვებას.

საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მონიტორინგის სამივე ეტაპზე დაკვირვების სამიზნეს წარმოადგენდა: მოსამართლეთა დანიშვნის წესი და პროცედურა; მოსამართლეთა მივლინების მარეგულირებელი კანონმდებლობა და პრაქტიკა; საბჭოს საქმიანობის გამჭვირვალობა. მონიტორინგის პირველ ეტაპზე დაკვირვების და შეფასების ობიექტი ასევე იყო მოსამართლეთა დისციპლინური სამართალწარმოების საჯაროდ ხელმისაწვდომი ინფორმაციის შეფასება, ხოლო პირველ და მეორე ეტაპზე, აღნიშნულ პერიოდებში განვითარებული მოვლენების შესაბამისად, ასევე შეფასდა საბჭოს დაკომპლექტების პროცესი.

საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს საქმიანობაზე სამწლიანი დაკვირვების შედეგები საშუალებას იძლევა შეფასდეს ამ პერიოდში საბჭოს საქმიანობაში არსებული გაუმჯობესებისა თუ ხარვეზების დინამიკა, რაც ხელს შეუწყობს საბჭოს საქმიანობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის დახვეწას, საბჭოს საქმიანობის გამჭვირვალობის გაზრდას და საბჭოს გადაწყვეტილებების დასაბუთებულობის ხარისხის ამაღლებას.

## 1. მოსამართლის შერჩევა/დანიშვნა

საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ მოსამართლეთა დანიშვნის წესსა და პროცედურებს საია საბჭოს საქმიანობის მონიტორინგის მთელი პერიოდის განმავლობაში აკვირდებოდა.

**მონიტორინგის სამივე ეტაპზე პრობლემად რჩებოდა:**

- **მოსამართლეთა დანიშვნის საკანონმდებლო პროცედურების[1] ბუნდოვანება, რაც ვერ უზრუნველყოფს მოსამართლეთა სამართლიან, ობიექტურ შეფასებებზე დაფუძნებულ და გამჭვირვალე შერჩევას;**
- **მოსამართლეთა დანიშვნის პროცესის გამჭვირვალობისა და საჯაროობის დაბალი ხარისხი;**
- **საბჭოს მიერ მოსამართლეთა დანიშვნასთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილებების დაუსაბუთებლობა.**

კანონმდებლობაში პირის მოსამართლედ გამწესების ორი შესაძლო გზა არსებობს:

1. იუსტიციის უმაღლესი სკოლის მსმენელთა მოსამართლედ დანიშვნა;
2. იუსტიციის უმაღლეს სკოლაში სწავლისაგან გათავისუფლებულ პირთა კონკურსის წესით დანიშვნა.

### კანონმდებლობა

მონიტორინგის პირველ და მეორე ეტაპებზე მოსამართლეთა დანიშვნის მარეგულირებელი **საკანონმდებლო პროცედურების ბუნდოვანება** არ იძლეოდა პროცესის სამართლიანად და გამჭვირვალედ წარმართვის გარანტიას. მონიტორინგის მესამე ეტაპისთვის, 2014 წლის განმავლობაში, მნიშვნელოვანი ცვლილებები შევიდა საბჭოს 2009 წლის 9 ოქტომბრის №1/308 გადაწყვეტილებაში „მოსამართლეობის კანდიდატების შერჩევის წესის დამტკიცების შესახებ," რითაც მოსამართლეთა დანიშვნის მთელი რიგი პროცედურები დაკონკრეტდა.

[1] საკანონმდებლო პროცედურებში იგულისხმება „საერთო სასამართლოების შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონით და იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს 2009 წლის 9 ოქტომბრის #1/308 გადაწყვეტილებით დადგენილი მოსამართლეთა დანიშვნის წესი და პროცედურები.

მიუხედავად არაერთი პოზიტიური საკანონმდებლო ცვლილებისა, ისევ პრობლემად რჩება **პრაქტიკაში მათი იმპლემენტაციის საკითხი**, რაც დამატებითი საკანონმდებლო ცვლილებების საჭიროებაზე მიუთითებს. კვლავ **არ არსებობს საბჭოს გადაწყვეტილებების მონიტორინგის მექანიზმი**, რომელიც შესაძლებელს გახდიდა საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების ობიექტურობის, სამართლიანობისა და მიუკერძოებლობის შეფასებას. მოქმედი კანონმდებლობით, **მოსამართლეობის კანდიდატებთან გასაუბრება წარმოებს საბჭოს დახურულ სხდომაზე**, რაც ვერ უზრუნველყოფს გამჭვირვალობის პრინციპის დაცვას და ამ პროცესის ობიექტურობისა და ნეიტრალურობის შეფასებას.[2] უარყოფით შეფასებას იმსახურებს ის გარემოება რომ საბჭოს 2009 წლის №1/308 გადაწყვეტილებაში 2014 წლის სექტემბერში შეტანილი ცვლილებებით მოსამართლეებთან გასაუბრების ეტაპი დაიხურა. ბუნდოვანია და დახვეწას საჭიროებს **მოსამართლის დანიშვნის პროცესში ფსიქოლოგის მონაწილეობის მომწესრიგებელი ახალი რეგულაციები**. კანონმდებლობით კვლავ არ არის გათვალისწინებული იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს სკოლის **მსმენელთა მოსამართლედ დანიშვნა საჯარო კონკურსის წესით**, რაც, ასევე, პროცესს ნაკლებად გამჭვირვალეს ხდის.

მონიტორინგის მეორე ეტაპზე მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენდა საბჭოს მიერ **მოსამართლეთა დანიშვნა ე.წ. „ორეტაპიანი პროცედურით“** – მოსამართლის თანამდებობაზე დანიშვნა და შემდეგ მისი გამწესება კონკრეტულ სასამართლოში. აღნიშნული პრაქტიკა წინააღმდეგობაში მოდიოდა „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს კანონთან, რომელიც ითვალისწინებს მოსამართლის დანიშვნას საბჭოს წევრთა ხმების 2/3-ით და არ ითვალისწინებს მოსამართლის თანამდებობაზე დანიშვნას ორ ეტაპად. მით უფრო გაუგებარია საბჭოს მიერ მოსამართლეთა დანიშვნის შემდეგ მათი კონკრეტულ სასამართლოებში გამწესება საბჭოს წევრების ხმათა უბრალო უმრავლესობით.[3] საბჭოს მიერ მოსამართლეთა დანიშვნის ორეტაპიანი

[2] თუმცა, საინტერესოა, რომ 2015 წლის იანვარში გასაუბრებები რეალურად ღია სხდომებზე მიმდინარეობდა და დაინტერესებულ საზოგადოებას ჰქონდა მათზე დასწრების შესაძლებლობა.

[3] აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ განსხვავებულია საბჭოს მიერ 2013 წლის 17 ივნისს მიღებული გადაწყვეტილება, როცა საბჭომ დანიშნა 6 მოსამართლე, იმავე გადაწყვეტილებასა და ოქმში მიუთითა კონკრეტული სასამართლოები, სადაც ინიშნებოდნენ ეს მოსამართლეები და ე.წ. გამწესების მეორე ეტაპი არ ჩაუტარებია.

(თანამდებობაზე დანიშვნა და გამწესება) პროცედურის პრაქტიკაში დამკვიდრებას მწვავე კრიტიკა მოჰყვა მონიტორინგის განმახორციელებელი ორგანიზაციების მხრიდან. 2014 წლის მარტში ცვლილებები იქნა შეტანილი „მოსამართლეობის კანდიდატების შერჩევის წესის დამტკიცების შესახებ“ საბჭოს გადაწყვეტილებაში და დაკონკრეტდა, რომ „იუსტიციის მსმენელის და კონკურსში გამარჯვებული კანდიდატის მოსამართლის თანამდებობაზე დანიშვნა (გამწესება) ფორმდება გადაწყვეტილებით. გადაწყვეტილებაში აღინიშნება რაიონული (საქალაქო) ან სააპელაციო სასამართლო და ის კოლეგია ან პალატა, სადაც ინიშნება (გამწესდება) კანდიდატი, რაც განსხვავდება ცვლილების შეტანამდე არსებული ზოგადი რეგულირებისგან, როცა საბჭო მოსამართლეს ნიშნავდა მოსამართლის ვაკანტურ თანამდებობაზე რაიონულ (საქალაქო) ან სააპელაციო სასამართლოში.“

აღსანიშნავია, რომ მონიტორინგის მესამე ეტაპზე ადგილი არ ჰქონია მოსამართლეთა თანამდებობაზე ე.წ. „დანიშვნა/გამწესების“ ორეტაპიან მანკიერ პრაქტიკას. მოსამართლეები ინიშნებოდნენ კონკრეტულ პოზიციებზე ხმათა 2/3-ით, როგორც ამას კანონმდებლობა ითვალისწინებს. ვიმედოვნებთ, რომ აღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილება საბოლოოდ უზრუნველყოფს აქამდე არსებული მანკიერი პრაქტიკის აღმოფხვრას.

## პრაქტიკა

მოსამართლეთა შესარჩევი კონკურსის, იუსტიციის უმაღლესი სკოლის მსმენელთა მოსამართლედ დანიშვნის და, ასევე, იუსტიციის უმაღლეს სკოლაში მსმენელთა მიღების პროცედურები მონიტორინგის პირველ და მეორე ეტაპებზე ხასიათდებოდა **საჯაროობის და გამჭვირვალობის დაბალი ხარისხით**, საბჭოს მიერ მიღებული **გადაწყვეტილებების დაუსაბუთებლობით**. აღნიშნული შეიძლება შეფასდეს, როგორც იმ საკანონმდებლო ხარვეზების და ბუნდოვანების გამოძახილი, რაზეც ზემოთ იყო საუბარი. ამასთან, შეიძლება ითქვას, რომ საბჭომ ვერ შეძლო, მოქმედი კანონმდებლობის ფარგლებში, კარგი პრაქტიკის დამკვიდრება.

რაც შეეხება მონიტორინგის მესამე ეტაპს, **მესამე ეტაპზე დაფიქსირდა გარკვეული გაუმჯობესება მოსამართლეთა შესარჩევი კონკურსის ჩატარების კუთხით, თუმცა, რიგი პრობლემები ამ ეტაპზეც რჩებოდა.**

მონიტორინგის პირველ და მეორე ეტაპებთან შედარებით, მესამე ეტაპზე მოსამართლეთა შესარჩევი კონკურსი მეტ-ნაკლებად ორგანიზებული ფორმით ჩატარდა. საბჭომ უზრუნველყო კონკურსთან დაკავშირებული **ინფორმაციის გამოქვეყნება საბჭოს ვებ-გვერდზე,** ამასთან, ხდებოდა ამ ინფორმაციის განახლება, თუმცა – ხარვეზებით. მონიტორინგის მესამე ეტაპზე, წინა ეტაპებთან შედარებით, **გასაუბრებების დროს საბჭოს წევრები მეტი აქტიურობით გამოირჩეოდნენ**, თუმცა, 2014 წელს ჩატარებული გასაუბრებები მაინც ვერ პასუხობდა სათანადო სტანდარტს. საბჭოს საჯარო სხდომებზე დასწრება არ იძლეოდა იმის შეფასების საშუალებას, თუ რა მოტივით აძლევდა საბჭოს ცალკეული წევრი ამა თუ იმ კანდიდატს ხმას, ან რა მოტივით ცვლიდა საბჭოს ესა თუ ის წევრი კანდიდატთან დაკავშირებით საკუთარ პოზიციას კონკურსის პირველ და მეორე ტურებს შორის. აღნიშნულ საკითხებზე საბჭოს წევრებს შორის კონსულტაციები სხდომის დარბაზს მიღმა მიმდინარეობდა. ისინი კონსულტაციისთვის ტოვებდნენ სხდომის ოთახს და გარეთ თათბირობდნენ. მოტივი, რის გამოც საბჭოს წევრი მხარს უჭერს ან არ უჭერს კანდიდატს, მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ გამჭვირვალობის თვალსაზრისით, არამედ კონკურსის პროცედურების და მიზნების მიღწევის შესაფასებლად, მოსამართლედ დაინიშნოს პროფესიონალი, კანონმდებლობით დადგენილი უნარ-ჩვევების და პიროვნული თვისებების მქონე პირი.

იუსტიციის უმაღლესი სკოლის მსმენელთა მოსამართლედ დანიშვნის პროცედურა საბჭომ მონიტორინგის მეორე ეტაპზე ჩაატარა. გასაუბრებისას უფრო მეტად საბჭოს არამოსამართლე წევრები აქტიურობდნენ. მოსამართლის თანამდებობაზე სკოლის 2013 წლის კურსდამთავრებულთა დანიშვნის საკითხი თავდაპირველად დაისვა საბჭოს 2013 წლის 5 ივლისის სხდომაზე. ამ საკითხზე საბჭომ ხუთი სხდომა გამართა და რამდენჯერმე სხვადასხვა მიზეზით საკითხზე გადაწყვეტილების მიღება გადადო. საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება შესაძლებელი გახდა მხოლოდ 2013 წლის 19 ნოემბრის სხდომაზე, რომელზეც წარმოდგენილი 18 კანდიდატიდან საბჭომ მხოლოდ 3 კანდიდატის დანიშვნა მოახერხა. როგორც აღმოჩნდა, **მოსამართლეთა დანიშვნის პროცესი ხშირად ჭიანურდება,** რაც განპირობებულია, ერთი მხრივ, საკანონმდებლო პროცედურების ნაკლოვანებით და, მეორე მხრივ, საბჭოს მოსამართლე და არამოსამართლე წევრებს შორის შეთანხმების საჭიროებით, ნაცვლად იმისა, რომ საბჭოს წევრები გადაწყვეტილებას იღებდნენ ინდივიდუალურად, დამოუკიდე-

ბლად, რაც დამახასიათებელი უნდა იყოს ფარული კენჭისყრის და აპოლიტიკური პროცედურისთვის.

მოსამართლეთა კონკურსის წესით დანიშვნის, ასევე, იუსტიციის სკოლაში მსმენელთა მიღების პროცესის მონიტორინგისას გამოვლინდა, რომ **კანდიდატის შეფასების ფურცელი** არ ითვალისწინებს საბჭოს წევრის მიერ კანდიდატის შეფასების თაობაზე მოტივირებული არგუმენტებისა და დასაბუთების სავალდებულოდ წარდგენას. ასეთ დასაბუთებას არც საბჭოს შესაბამისი გადაწყვეტილებები შეიცავს. ამდენად, მიუხედავად მოსამართლეობის კანდიდატისთვის კანონმდებლობით დადგენილი მთელი რიგი საკვალიფიკაციო თუ უნარ-ჩვევებსა და პიროვნულ თვისებებთან დაკავშირებული მოთხოვნებისა, არ არსებობს იმის შეფასების შესაძლებლობა, ნამდვილად ეფუძნებოდა თუ არა ზემოაღნიშნულ კრიტერიუმებს საბჭოს მიერ მოსამართლის დანიშვნასთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილება.

## 2. მოსამართლის უფლებამოსილების განსახორციელებლად მივლინება

საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ მოსამართლეთა მივლინების მიზნით ჩატარებულ პროცედურებს საია საბჭოს საქმიანობის მონიტორინგის მთელი პერიოდის განმავლობაში აკვირდებოდა. ***მონიტორინგის სამივე ეტაპზე პრობლემად რჩებოდა:***

- **მოსამართლეთა მივლინების მარეგულირებელი კანონმდებლობის ბუნდოვანება, რაც საბჭოს აძლევდა საკითხის გადაწყვეტის თითქმის განუსაზღვრელ დისკრეციას;**
- **მოსამართლეთა მივლინების შესახებ საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების დაუსაბუთებლობა და გადაწყვეტილებების შაბლონური ხასიათი;**
- **მთელ რიგ შემთხვევებში მივლინების შესახებ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე საბჭოს შესაბამისი სხდომის ოქმების არარსებობა;**
- **მოსამართლეთა მივლინებებთან დაკავშირებით საბჭოს საქმიანობის არასაკმარისი გამჭვირვალობა.**

## კანონმდებლობა

2012 წლის 27 მარტს „საერთო სასამართლოებში საქმეთა განაწილებისა და უფლებამოსილების სხვა მოსამართლისათვის დაკისრების წესის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანამდე, მოსამართლეთა მივლინების მარეგულირებელი კანონმდებლობა ამ მექანიზმის გამოყენების ორ საფუძველს უთითებდა: 1) სასამართლოში (მივლინების ადგილას) მოსამართლის არყოფნა; 2) განსახილველ საქმეთა რაოდენობის მკვეთრი ზრდა (მივლინების ადგილას). ამასთანავე, კანონი არ აწესებდა არანაირ დამატებით მოთხოვნასა თუ შეზღუდვას აღნიშნული მექანიზმის გამოყენების ინტენსივობასა და ხანგრძლივობაზე. მივლინების წინაპირობად არც მოსამართლესთან სავალდებულო წინასწარი კონსულტაციები და მისი თანხმობა ყოფილა გათვალისწინებული. შესაბამისად, 2012 წლის 27 მარტის ცვლილებებამდე მოსამართლის მიმართ მივლინების გამოყენება მხოლოდ ზემოხსენებული ორი საფუძვლიდან ერთ-ერთის არსებობას და იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებას საჭიროებდა.

2012 წლის მარტში მივლინების მარეგულირებელ კანონმდებლობაში შესული ცვლილებებით, **მივლინების ხანგრძლივობა ერთ წლამდე შეიზღუდა** და აუცილებელი გახდა **მოსამართლის თანხმობა**, გარდა გამონაკლისი შემთხვევებისა. ცვლილება ერთმნიშვნელოვნად პოზიტიური იყო, რადგან ის მოსამართლეთა დამოუკიდებლობისა და დაცვის დამატებით გარანტს წარმოადგენდა. თუმცა, კვლავ ღიად დარჩა საბჭოს ვალდებულება **ყოველი მივლინების გამოყენების აუცილებლობის დასაბუთებასთან** დაკავშირებით, რაც შეუძლებელს ხდის აღნიშნული გადაწყვეტილებების მიზანშეწონილობის დადგენას.

კანონმდებლობა ასევე ითვალისწინებს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილებას, აუცილებლობის შემთხვევაში, **თუ ამას მოითხოვს მართლმსაჯულების ინტერესები**, **მოსამართლის თანხმობის გარეშე მიიღოს გადაწყვეტილება მისი სხვა სასამართლოში მივლინების თაობაზე**. ამისათვის საჭიროა საბჭოს სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტის მხარდაჭერა. მონიტორინგის ჯგუფი მუდმივად ამახვილებდა ყურადღებას აღნიშნულ მექანიზმთან დაკავშირებით არსებულ ხარვეზიან კანონმდებლობაზე. მაგალითად, „მართლმსაჯულების ინტერესი“ ფართო და ბუნდოვანი ცნებაა, ხოლო თავად კანონი არანაირ მითითებას არ იძლევა იმასთან დაკავშირებით, თუ რა (არ) შეი-

ძლება იგულისხმებოდეს „მართლმსაჯულების ინტერესში“. ამ ცნების ნათელი და ერთგვაროვანი განმარტების დამკვიდრება ვერც პრაქტიკამ უზრუნველყო, ვინაიდან საბჭოს არცერთ გადაწყვეტილებაში, რომელიც ამ მუხლის საფუძველზე მოსამართლის მივლინებას ეხება, არ არის მითითება იმაზე, თუ რა მიიჩნია საბჭომ მოცემულ შემთხვევაში „მართლმსაჯულების ინტერესად“ და – რატომ. საბჭოს მიდგომის განზოგადება ამ ცნების განმარტებასთან დაკავშირებით ასევე შეუძლებელი იყო საბჭოს შესაბამის სხდომებზე დასწრების შედეგად. აღნიშნული საკითხი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ისეთ პირობებში, როცა „მართლმსაჯულების ინტერესების“ საფუძვლით მოსამართლის მივლინებას კანონი საგამონაკლისო პროცედურად მიიჩნევს. ბუნდოვანია, აქვს თუ არა საბჭოს ვალდებულება, ჯერ მიმართოს მოსამართლეს თანხმობის მოსაპოვებლად და მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ის უარზეა, მაგრამ ამას მოითხოვს მართლმსაჯულების ინტერესი, მიიღოს მისი მივლინების გადაწყვეტილება.

საქართველოს კანონმდებლობით, დღემდე არ არის დადგენილი პროცედურა, რომელიც დააკონკრეტებდა „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს კანონის 44-ე მუხლით გათვალისწინებული, **რეზერვში მყოფი მოსამართლისათვის უფლებამოსილების დაკისრების წესს და მას უფრო ნათელს გახდიდა**. აღნიშნული არაერთ ბუნდოვანებას და პრობლემას იწვევს პრაქტიკაში, განსაკუთრებით საბჭოს საქმიანობის გამჭვირვალობის და დასაბუთებულობის კუთხით. მაგალითად, არ არის დარეგულირებული, რა კრიტერიუმებზე დაყრდნობით ან რა პროცედურით არჩევს საბჭო რეზერვში მყოფი მოსამართლეებიდან იმ ერთს, რომელსაც აკისრებს სხვა მოსამართლის უფლებამოსილებას. არ არის განსაზღვრული, რა შემთხვევაში აქვს საბჭოს უფლება, სხვა სასამართლოს მოსამართლის უფლებამოსილება დააკისროს რეზერვში მყოფ მოსამართლეს. კანონში არსებული ჩანაწერი „ნებისმიერ დროს დააკისროს სხვა სასამართლოს მოსამართლის უფლებამოსილების განხორციელება“ განუსაზღვრელ დისკრეციას ანიჭებს საბჭოს და ქმნის ამ უფლების არასათანადო მოტივებით გამოყენების შესაძლებლობას.

### პრაქტიკა

მონიტორინგის პირველ ეტაპზე შესწავლილ იქნა შესაბამის კანონმდებლობაში ცვლილებების შეტანამდე ერთი წლის განმავ-

ლობაში მოსამართლეთა მივლინების პრაქტიკა, შესაბამისი საჯარო ინფორმაციის ანალიზის გზით. 2011 წელს 42 მივლინება განხორციელდა. გამოიკვეთა, რომ **მხოლოდ საბჭოს გადაწყვეტილებების ანალიზით შეუძლებელი იყო კონკრეტულ შემთხვევაში მოსამართლის მივლინების საფუძვლის გარკვევა**, ვინაიდან ამ გადაწყვეტილებათა აბსოლუტურ უმრავლესობაში მითითებული იყო მხოლოდ კანონის შესაბამისი მუხლი, ყოველგვარი დამატებითი დასაბუთების გარეშე. შესაბამისად, საჭირო გახდა საბჭოს სხდომის ოქმების შესწავლა, რომლებშიც მეტ-ნაკლებად აისახებოდა მივლინების განმაპირობებელი გარემოებები. ასევე გაირკვა, რომ **მივლინების 42 გადაწყვეტილებიდან საბჭოს სხდომის ოქმები მხოლოდ 19 მივლინებასთან დაკავშირებით იქნა მიღებული**. შესაბამისად, დანარჩენ 23 შემთხვევაში მივლინების დასაბუთებულობისა და მიზანშეწონილობის შეფასება შეუძლებელი აღმოჩნდა ინფორმაციის არარსებობის გამო. ამასთან, ის ფაქტი, რომ მივლინებების საკითხი არ არის ასახული საბჭოს სხდომის ოქმებში, აღნიშნული გადაწყვეტილებების კანონიერებას საეჭვოს ხდის. საბჭოს გადაწყვეტილებების მიღება უნდა ხდებოდეს მხოლოდ სხდომაზე, რომლის მიმდინარეობა უნდა აისახოს ოქმში.

საბჭოს არცერთ გადაწყვეტილებაში, გარდა ერთისა, **მითითებული არ ყოფილა მივლინების პერიოდი**. გამოირკვა, რომ მოსამართლის მივლინება ძირითადად იმავე ან ახლო რეგიონის სასამართლოში ხორციელდებოდა, თუმცა, იყო გამონაკლისებიც. ასევე, სხდომის ოქმების შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ **მოსამართლეებმა 42 მივლინებიდან მხოლოდ 5 შემთხვევაში გამოხატეს თანხმობა**. მოსამართლეთა მივლინების შესახებ საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები **არ შეიცავდა დასაბუთებას მივლინების საფუძვლების შესახებ**, ხოლო შესაბამისი სხდომის ოქმების შესწავლის შედეგად გამოირკვა, რომ მივლინება ძირითადად ხორციელდებოდა კონკრეტულ სასამართლოში მოსამართლის არყოფნის მოტივით, რაც საჭიროს ხდიდა ამ სასამართლოში სხვა მოსამართლის მივლინებას. ასევე, მითითებული იყო სხვადასხვა სასამართლოში საქმეთა რაოდენობის მკვეთრი ზრდა. ადგილი ჰქონდა ასევე მოსამართლეთა **მივლინებებს სასამართლოს ლიკვიდაციის გამო**, მაშინ როცა კანონმდებლობა სასამართლოს ლიკვიდაციისას ითვალისწინებს მოსამართლის გადანიშვნას შესაბამისი ან ქვემდგომი ინსტანციის სხვა სასამართლოში და არა – მის მივლინებას.

2011 წლის მივლინებების პრაქტიკის შესწავლით გამოიკვეთა, რომ **მოსამართლეების მივლინება გარკვეულ გავლენას ახდენდა „დანიშვნის“ სასამართლოს მუშაობაზეც**, თუ იქ აღარ რჩებოდა მოსამართლეთა საკმარისი რაოდენობა. ადგილი ჰქონდა შემთხვევებს, როცა საბჭოს მოუწია მოსამართლეების კონკრეტულ სასამართლოში მივლინება იმის გამო, რომ თავად ამ სასამართლოებიდან მანამდე მოსამართლეები უფლებამოსილების განსახორციელებლად სხვა სასამართლოში იყვნენ მივლენილი.

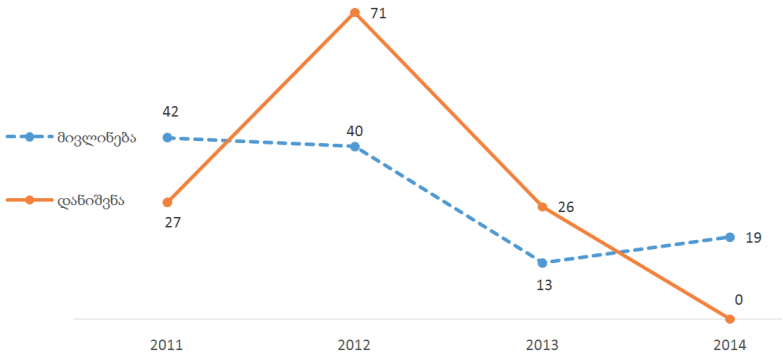
საბჭომ მივლინებების შესახებ 40 გადაწყვეტილება მიიღო საკანონმდებლო ცვლილებების შემდეგაც. თუმცა, ამ პერიოდში (2012 წლის 20 აპრილიდან 1 დეკემბრამდე) განხორციელებული მივლინებების შესახებ ინფორმაცია იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს არ მოუწოდებია, რის გამოც უშუალოდ მივლინებების პროცესისა და მივლინების განხორციელების დასაბუთების შეფასება შეუძლებელი აღმოჩნდა.

დადებითად უნდა შეფასდეს ის გარემოება, რომ მონიტორინგის მეორე ეტაპზე, წინა პერიოდთან შედარებით, მივლინებების რაოდენობა მნიშვნელოვნად შემცირდა. 2013 წლის 1 იანვრიდან 10 დეკემბრამდე პერიოდში 13 მოსამართლის მივლინება განხორციელდა. ეს, შესაძლოა, უკავშირდებოდეს როგორც ამ მექანიზმის მიმართ დიდ საჯარო კრიტიკას და ეჭვს, რომ იგი მოსამართლეთა მიმართ სადამსჯელო ღონისძიებად გამოიყენებოდა, ასევე, ამ საკითხის მარეგულირებელი კანონმდებლობის გამკაცრებას. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ამავე პერიოდში, მოსამართლეთა მივლინებების რაოდენობის შემცირების პარალელურად, მნიშვნელოვნად გაიზარდა „საერთო სასამართლოების შესახებ“ ორგანული კანონის 37-ე მუხლის საფუძველზე მოსამართლეთა ერთი სასამართლოდან გათავისუფლება და სხვა სასამართლოში დანიშვნა თავისი დარჩენილი უფლებამოსილების ფარგლებში, რაც თავისთავად წარმოადგენს მოსამართლის უკონკურსოდ დანიშვნას თანამდებობაზე. აღნიშნული ქმნის საფუძვლიან ეჭვს, რომ **შესაძლოა მივლინებების მანკიერი პრაქტიკა მოსამართლეთა სხვადასხვა სასამართლოში უკონკურსოდ დანიშვნამ ჩაანაცვლა**, რაც ამ პროცედურის გამოყენების ლეგიტიმურობასა და საბჭოს საქმიანობასთან დაკავშირებულ არაერთ კითხვას აჩენს, მით უფრო ისეთ პირობებში, როცა აღნიშნული მუხლის საფუძველზე მოსამართლეთა დანიშვნის გადაწყვეტილებებში არ ჩანს, როგორ ხდება გადასაყვანი მოსამართლის შერჩევა, არ ფასდება, რა ზიანს მიაყენებს მართლმსაჯულებას ამ მოსამარ-

თლის კონკრეტული სასამართლოდან სხვაგან გადაყვანა, ასევე, არ ხდება იმის შეფასება, რამდენად შეესაბამება კონკრეტული მოსამართლის პროფესიული გამოცდილება ვაკანსიის მქონე სასამართლოს საჭიროებებს. გარდა ამისა, ვერც მონიტორინგის ფარგლებში გამოთხოვნილი სხდომის ოქმებით ხერხდება გადაწყვეტილებათა დასაბუთებულობის შემოწმება. აღნიშნული მუხლის საფუძველზე, 2011 წელს გადაყვანილია 27 მოსამართლე, 2012 წელს – 71, 2013 წლის 11 თვის მონაცემებით კი – 26.

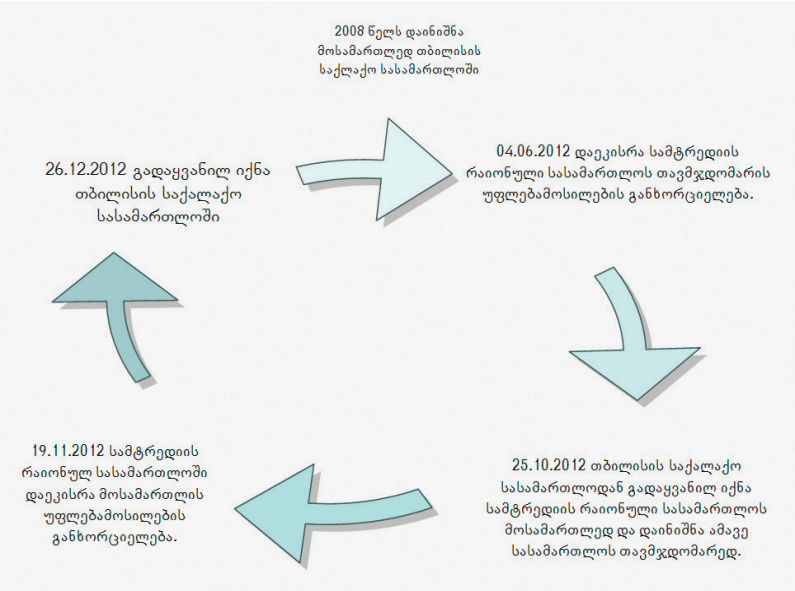
ქვემოთ მოცემული დიაგრამა №1 ასახავს მოსამართლეთა მივლინებისა და „საერთო სასამართლოების შესახებ" საქართველოს კანონის 37-ე მუხლის საფუძველზე მოსამართლეთა დანიშვნის შედარებით პრაქტიკას.

დიაგრამა №1




დიაგრამა №2 ასახავს „საერთო სასამართლოების შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის 37-ე მუხლის საფუძველზე მოსამართლის კონკრეტული სასამართლოდან სხვა სასამართლოში გადაყვანის პრაქტიკას ერთი კონკრეტული მოსამართლის გადაყვანის მაგალითზე:

დიაგრამა №2




2014 წლის მონიტორინგის პერიოდშიც საბჭოს გადაწყვეტილებები მოსამართლეთა მივლინების შესახებ შაბლონურია და მიუთითებს მხოლოდ კანონის შესაბამის მუხლზე, არ შეიცავს არავითარ არგუმენტაციასა თუ დასაბუთებას. მათში არაფერია ნათქვამი საბჭოს მიერ გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო ინფორმაციის მოძიებასა ან სხვა ღონისძიებებზე, რომლებმაც საბჭო დაარწმუნა, რომ იმ კონკრეტულ შემთხვევაში მართლაც არსებობდა მოსამართლის გადაყვანისა თუ მივლინების კანონით გათვალისწინებული გარემოებები და, რომლებიც საფუძვლად დაედო გადაწყვეტილების მიღებას.

ამ პერიოდში საბჭოს არც **მივლინების ვადის გახანგრძლივების შესახებ** მიღებული გადაწყვეტილებები დაუსაბუთებია. ანალოგიური ხარვეზებით ხასიათდება საბჭოს საქმიანობის პრაქტიკა და მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები **რეზერვში მყოფი მოსამართლეებისათვის უფლებამოსილების დაკისრების** ნაწილში.

## 3. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს საქმიანობის გამჭვირვალობა

იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მონიტორინგის ფარგლებში წარმოებდა საბჭოს საქმიანობის გამჭვირვალობაზე დაკვირვება და მისი შეფასება, რაც მოიცავდა ისეთ საკითხებს, როგორიცაა სხდომის შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნება, დახურული სხდომები, სხდომების გაშუქება, გადაწყვეტილებების ხელმისაწვდომობა და სხვა.

სამწლიანი მონიტორინგის ფარგლებში რიგ საკითხებში საბჭოს გამჭვირვალობის კუთხით მნიშვნელოვანი **გაუმჯობესება შეიმჩნეოდა,** მაგალითად, სხდომების შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნების, გადაწყვეტილებების ხელმისაწვდომობის და სხდომების გაშუქების მიმართულებით. თუმცა, მონიტორინგის განმავლობაში გამოვლინდა ისეთი მნიშვნელოვანი პრობლემები, როგორიცაა სხდომის ოქმის ხელმიუწვდომლობა აუდიო-ვიდეო ჩანაწერის სახით, საბჭოს სხდომის დახურვის პროცედურის მარეგულირებელი ნორმების არარსებობა, ინტერესთა კონფლიქტის მარეგულირებელი ნორმების არარსებობა, დღის წესრიგის შედგენისა და, ზოგადად, სხდომის მომზადებასთან დაკავშირებული პრობლემები.

საბჭო, როგორც კოლეგიური საჯარო დაწესებულება, ვალდებულია, **ერთი კვირით ადრე საჯაროდ გამოაცხადოს მომავალი სხდომის, მისი ჩატარების ადგილის, დროისა და დღის წესრიგის შესახებ.** კანონმდებლობის მიხედვით, ამ წესიდან გამონაკლისი არის მხოლოდ გადაუდებელი აუცილებლობა.[4]

**პირველი მონიტორინგის პერიოდში** წინასწარ სხდომის შესახებ ინფორმაცია მხოლოდ ორ შემთხვევაში გამოქვეყნდა, მაშინ როდესაც არსებობს სხვადასხვა დროს მიღებული ათობით გადაწყვეტილება. აღსანიშნავია, რომ პირველი მონიტორინგის განხორციელებისას საბჭოს საქმიანობის არასაკმარისმა გამჭვირვალობამ ხელი შეუშალა კვლევის თითოეული კომპონენტის მონიტორინგს, აბრკოლებდა საზოგადოების მიერ საბჭოს საქმიანობაზე დაკვირვების ეფექტიანად განხორციელების შესაძლებლობას და, იმავდროულად, ვერ პასუხობდა საჯაროობის სათანადო სტანდარტებს.

**მეორე მონიტორინგის პერიოდში** ამ კუთხით მნიშვნელოვანი

[4] ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 34-ე მუხლის მე-2 და მე-3 ნაწილები.

გაუმჯობესება შეიმჩნეოდა, თუმცა, პრობლემები კვლავ რჩებოდა. საბჭოს ვებ-გვერდზე გამოქვეყნებული ინფორმაციის თანახმად, გაიმართა 28 სხდომა. ინფორმაცია სხდომის ჩატარების თაობაზე 7 დღით ადრე გამოქვეყნდა მხოლოდ 4 შემთხვევაში. 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ პერიოდში 14 შემთხვევა დაფიქსირდა, როდესაც სხდომის თაობაზე ინფორმაცია არ გამოქვეყნებულა, თუმცა, ამ პერიოდში მიღებულია ათეულობით გადაწყვეტილება (სულ 245), მათ შორის, მნიშვნელოვანი საკადრო გადაწყვეტილებები. აღსანიშნავია, რომ მსგავსი მხოლოდ ერთი შემთხვევა (2014 წლის 6 ივნისი) დაფიქსირდა მესამე საანგარიშო პერიოდში.

**მესამე საანგარიშო პერიოდში** წინა პერიოდის მსგავსად, კვლავ პრობლემად რჩებოდა სხდომის შესახებ ინფორმაციის 7 დღით ადრე გამოქვეყნების საკითხი. ჩატარებული 30 სხდომიდან 7 დღით ადრე ინფორმაცია გამოქვეყნდა მხოლოდ 3 შემთხვევაში. გაუმჯობესება შეიმჩნეოდა დღის წესრიგის გამოქვეყნების კუთხით. ადგილი ჰქონდა მხოლოდ ერთი შემთხვევას, როდესაც სხდომის შესახებ ინფორმაციასთან ერთად არ გამოქვეყნდა დღის წესრიგიც, მაშინ როდესაც, მეორე საანგარიშო პერიოდში ასეთი 19 შემთხვევა დაფიქსირდა. მიუხედავად ამ პოზიტიური ცვლილებისა, მიმდინარე პერიოდში რამდენჯერმე მოხდა სხდომის თარიღის და დროის ცვლილება სხდომის გამართვამდე მცირე ხნით ადრე.

საბჭოს საქმიანობის გამჭვირვალობაზე საუბრისას აუცილებელია, ყურადღება გავამახვილოთ **დახურული სხდომების საკითხზე.** მეორე და მესამე მონიტორინგის განმავლობაში სხდომები რამდენჯერმე დაიხურა. მხოლოდ ერთ შემთხვევაში მოხდა წინასწარ, კანონით დადგენილი წესით,[5] ინფორმაციის გამოქვეყნება დახურული სხდომის შესახებ, თუმცა ისიც – 7 დღიანი ვადის დარღვევით. ამასთან, მეორე მონიტორინგის დროს თავმჯდომარე ერთპიროვნულად იღებდა გადაწყვეტილებას სხდომის დახურვის თაობაზე, თუმცა, მესამე პერიოდში იგი საბჭოს დანარჩენ წევრებთან ათანხმებდა დახურვის საკითხს. აღნიშნული, გარკვეულწილად, უკავშირდება სხდომის **დღის წესრიგის შედგენის პრობლემასაც,** ვინაიდან ბუნდოვანია, როგორ უნდა მოხდეს წინასწარ სხდომის დახურვა და რა პროცედურების დაცვით. დღის წესრიგის შედგენის პროცედურების რეგულირება

[5] ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 34-ე მუხლის პირველი ნაწილი.

არ ხდება არც საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით და არც საბჭოს საქმიანობის განმსაზღვრელი საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტებით. რეგლამენტით არ არის დარეგულირებული, 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.

**გადაწყვეტილებების გამოქვეყნება** კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტია საბჭოს საქმიანობის გამჭვირვალობისათვის. მესამე მონიტორინგის განმავლობაში, წინა მონიტორინგის პერიოდთან შედარებით, როდესაც გადაწყვეტილებები ვებ-გვერდზე დაგვიანებით განთავსდა, გაუმჯობესება შეიმჩნევა, თუმცა, ამ მიმართულებით კვლავ იყო ხარვეზები. ამასთან, მიუხედავად იმისა, რომ საბჭოს ვებ-გვერდი იძლევა შესაძლებლობას, სისტემიზირებული ფორმით განთავსდეს მასზე ინფორმაცია სხდომის შესახებ, ასევე, დღის წესრიგი და სხდომის ოქმი, აღნიშნული ფუნქციის აქტიურად გამოყენება არცერთი მონიტორინგის განმავლობაში არ ხდებოდა.

გამჭვირვალობის მიმართულებით წინგადადგმული ნაბიჯი იყო, როდესაც მეორე მონიტორინგის მიმდინარეობისას საბჭომ მიიღო გადაწყვეტილება, **საბჭოს სხდომების პირდაპირი ტრანსლირება** მომხდარიყო საერთო სასამართლოების სისტემაში მოქმედი სპეციალური დახურული ქსელის (ინტრანეტის) მეშვეობით. ასევე, შესაძლებელი გახდა სხდომის აუდიო-ვიდეო ჩანაწერის პერსონალურ კომპიუტერში გადმოწერა. სისტემაზე წვდომა აქვთ მოსამართლეებს და საბჭოს არამოსამართლე წევრებს. თავდაპირველად სისტემა მცირე ხარვეზებით მუშაობდა, თუმცა, უკვე მესამე მონიტორინგის განმავლობაში ის გამართულად ფუნქციონირებდა და დაინტერესებულ მოსამართლეებს ჰქონდათ შესაძლებლობა, შეუფერხებლად ედევნებინათ თვალი საბჭოს სხდომებისთვის. აღნიშნული ცალსახად პოზიტიურ ცვლილებად უნდა შეფასდეს, თუმცა, ***სხვა დაინტერესებული პირებისთვის სხდომის ოქმების აუდიო-ვიდეო ჩანაწერის სახით მოპოვება კვლავ პრობლემად რჩება, ვინაიდან მათი განთავსება საბჭოს ოფიციალურ ვებ-გვერდზე არ ხდება.***

მონიტორინგის ჯგუფის წევრი ორგანიზაციები მიიჩნევენ, რომ **საკმაოდ პრობლემურია საბჭოს სხდომების საჯაროდ (მედიის საშუალებით) გაშუქების საკითხი.** კოლეგიური ორგა-

ნოების სხდომების საჯაროობა, რაც კანონმდებლობით არის გარანტირებული, არ ადგენს რაიმე სახის შეზღუდვებს მასმედიის წარმომადგენლებისთვის. საბჭოს 2014 წლის 17 თებერვლის გადაწყვეტილებით კი, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებს შეუძლიათ, განახორციელონ სხდომის ***გახსნის*** ფოტოგადაღება და ვიდეო-აუდიო ჩაწერა.[6] სწორედ ამ საფუძვლით, 2014 წლის 17 ივლისის სხდომაზე საბჭოს თავმჯდომარემ ერთ-ერთ მედია საშუალებას განუცხადა, რომ მას სხდომის მხოლოდ გახსნის გადაღება შეეძლო. მოგვიანებით, საბჭოს თავმჯდომარემ მედია-საშუალებას ნება დართო, სრულად გადაეღო სხდომა. მიუხედავად ამ პრობლემისა, მეორე მონიტორინგის პერიოდთან შედარებით, როცა საბჭოს საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახური, ყველა ასეთ შემთხვევაში, ჟურნალისტებს მხოლოდ საბჭოს სხდომის კადრების გადაღების უფლებას აძლევდა, ხოლო ერთ შემთხვევაში მედიას სხდომის ვიდეო ჩაწერის შესაძლებლობა არ მისცეს,[7] ამ მხრივ ვითარება მაინც გაუმჯობესებულია.

საბჭოს საქმიანობის გამჭვირვალობის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტი **საბჭოს სხდომებზე დაინტერესებული პირების დასწრებისა თუ მონაწილეობის შესაძლებლობაა.** მეორე მონიტორინგის განმავლობაში, სხდომებზე მოსამართლეებს ხშირად ჰქონდათ საკუთარი მოსაზრებების გამოთქმის სურვილი და მათ ამის უფლებას რთავდა თავმჯდომარე, თუმცა, ცალკეულ შემთხვევებში, მათ ამის შესაძლებლობა სრულიად გაუგებარი არგუმენტებით არ ეძლეოდათ. მესამე მონიტორინგის განმავლობაში, ამ მხრივ ვითარება გაუმჯობესდა და საბჭოს წევრებს უმეტესწილად ჰქონდათ პოზიციის დაფიქსირების საშუალება. თუმცა, კვლავ პრობლემად რჩება ის გარემოება, რომ **არ არის რეგლამენტირებული დაინტერესებული პირების მხრიდან სხდომის მიმდინარეობისას მოსაზრებების გამოთქმის წესი და პროცედურა** და ასეთი შესაძლებლობის მიცემა სხდომის თავმჯდომარის სრულ დისკრეციას წარმოადგენს.

მონიტორინგის მესამე პერიოდის განმავლობაში წამოიჭრა რიგი საკითხები, რომლებიც რეგულირებას საჭიროებს და პრაქტიკაში პრობლემებს ქმნის. ასეთია სხდომის მომზადებასთან დაკავშირებული პროცედურული საკითხები, საბჭოში შესული განცხა-

[6] http://hcoj.gov.ge/files/pdf%20gadacyvetilebebi/gadawyvetilebebi%202014/22-2014.pdf

[7] 2013 წლის 12 ივნისის სხდომა, რომელსაც ესწრებოდა ჟურნალ „ლიბერალის“ წარმომადგენელი.

დებების განხილვის წესი და ვადები, ასევე, საბჭოში ინტერესთა კონფლიქტის მარეგულირებელი ნორმების არარსებობა.

არც კანონით და არც კანონქვემდებარე აქტებით არ არის დადგენილი შემოსული განცხადებების განხილვის, შესწავლისა და მასზე გადაწყვეტილების მიღების ვადები. შედეგად, საანგარიშო პერიოდში რამდენიმე საკითხზე გადაწყვეტილების მიღება გაჭიანურდა.

კანონმდებლობით განსაზღვრულია, რომ საბჭოს სხდომებს ამზადებს საბჭოს მდივანი, თუმცა არაფერია ნათქვამი **საბჭოს სხდომის მოსამზადებელი სამუშაოებისა და პროცედურის შესახებ,** მაგალითად, რა ვადაში უნდა მიაწოდოს საბჭოს მდივანმა საბჭოს ყველა წევრს იმ განცხადებების და პროექტების დოკუმენტები, რომელთა განხილვაც უახლოეს სხდომაზეა დაგეგმილი, რაც პრობლემებს ქმნის პრაქტიკაში. საანგარიშო პერიოდში საბჭომ არაერთხელ გადადო დღის წესრიგით გათვალისწინებულ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღება იმ მოტივით, რომ საკითხი საჭიროებდა საბჭოს წევრების მხრიდან უკეთ შესწავლასა და მომზადებას, ან იმ მიზეზით, რომ შესაბამისი მასალები დროულად არ იქნა მიწოდებული საბჭოს ყველა წევრისათვის. სასურველია, რომ ეს დოკუმენტები ხელმისაწვდომი იყოს საბჭოს წევრებისათვის ელექტრონული ფორმით. 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.

პრობლემას წარმოადგენს ასევე **ინტერესთა კონფლიქტის მარეგულირებელი ნორმების არარსებობა.** არც კანონით და არც კანონქვემდებარე აქტით არ არის დარეგულირებული საბჭოს წევრის ინტერესთა კონფლიქტის საკითხი. სამწუხაროდ, აღნიშნულის რეგულირება ვერც პრაქტიკამ უზრუნველყო. საანგარიშო პერიოდში საბჭოს წინაშე რამდენჯერმე დაისვა საკითხი, რომლის განხილვასა და გადაწყვეტაში საბჭოს ერთი ან რამდენიმე წევრის მონაწილეობა ინტერესთა კონფლიქტის კლასიკურ მაგალითს წარმოადგენდა, თუმცა, წევრების მხრიდან ადგილი არ ჰქონია ინტერესთა კონფლიქტის იდენტიფიცირების მცდელობას და ამ საფუძვლით კენჭისყრაში მონაწილეობაზე უარის თქმას.

## 4. **დისციპლინური სამართალწარმოება**

მოსამართლეთა დისციპლინური სამართალწარმოების პროცესზე დაკვირვებას მონიტორინგის ჯგუფი ახორციელებდა მონიტორინგის პირველ ეტაპზე, მხოლოდ საბჭოს მიერ გამოქვეყნებულ სტატისტიკურ ინფორმაციაზე დაყრდნობით. შესწავლის საგანი იყო დისციპლინური სამართალწარმოების კანონმდებლობაში 2012 წლის მარტში ცვლილებების შეტანამდე და ცვლილებების შეტანის შემდეგი პერიოდები. მართალია, მონიტორინგის მესამე ეტაპზე საბჭომ რამდენიმე სხდომა გამართა მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხზე საჩივრების განსახილველად, თუმცა, ვინაიდან კანონმდებლობის საფუძველზე ეს პროცესი კონფიდენციალურია, ხოლო საბჭომ არ უზრუნველყო გადაწყვეტილებების გამოქვეყნება, მონიტორინგის ჯგუფი მოკლებული იყო შესაძლებლობას დეტალურად გაეანალიზებინა საბჭოს საქმიანობა ამ მიმართულებით.

2012 წლის მარტამდე, კანონის თანახმად, მოსამართლეთა მიმართ **დისციპლინური სამართალწარმოება კონფიდენციალური იყო**, რაც გამორიცხავდა მისი გამოყენების პრაქტიკის ანალიზს, რის გამოც შესწავლა განხორციელდა მხოლოდ სტატისტიკურ მონაცემებზე დაყრდნობით. რაც შეეხება საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელების შემდგომ პერიოდს, მიუხედავად მნიშვნელოვანი ცვლილებებისა, რაც დისციპლინური სამართალწარმოების ნაწილობრივ გასაჯაროებას ისახავდა მიზნად,[8] იუსტიციის უმაღლესმა საბჭომ პრაქტიკაში არ შეასრულა კანონის მოთხოვნა და **სადისციპლინო კოლეგიის გადაწყვეტილებები საკუთარ ვებ-გვერდზე არ გამოაქვეყნა,** რამაც ამ პერიოდის დისციპლინური სამართალწარმოების პროცესის შინაარსობრივ შეფასებას ხელი შეუშალა. საბჭომ ასევე არ დააკმაყოფილა მონიტორინგის განმახორციელებელი ორგანიზაციების მოთხოვნა დისციპლინური სამართალწარმოების საქმეებზე მიღებული გადაწყვეტილებების გაცემის თაობაზე. ინფორმაციის გაცემაზე

[8] "საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და დისციპლინური სამართალწარმოების შესახებ" საქართველოს კანონის 81-ე მუხლის პირველი პუნქტის 2012 წლის მარტი-დეკემბრის საანგარიშო პერიოდში მოქმედი რედაქცია.
მოსამართლის დისციპლინური სამართალწარმოების პროცესის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფისაკენ მოუწოდებდნენ საზოგადოებრივი ორგანიზაციები „კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისათვის" ფარგლებში: http://goo.gl/GB4sDQ, http://goo.gl/Xhjg54

უარის თქმისას, საბჭომ იხელმძღვანელა „საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და დისციპლინური სამართალწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლით. ამ ნორმის მიხედვით, „დისციპლინური სამართალწარმოების პროცესი კონფიდენციალურია, გარდა კანონით დადგენილი შემთხვევებისა.“ საბჭოს არ უნდა ეხელმძღვანელა ზოგადი ნორმით, არამედ, ამავე კანონის 81-ე მუხლი, რომელიც ადგენს სადისციპლინო კოლეგიისა და სადისციპლინო პალატის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების გამოქვეყნების ვალდებულებას, რაც სწორედ ამგვარ, კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევად უნდა ყოფილიყო გაგებული.

განხილული და დისციპლინურ პასუხისგებაში მიცემის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილებების რაოდენობა 2010 და 2011 წლებში მკვეთრად განსხვავდება ერთმანეთისგან (2010 წელს საბჭოში განსახილველად წარდგენილი იყო 1113 საჩივარი, ხოლო 2011 წელს – 940 საჩივარი. 2010 წელს 30 მოსამართლე მიეცა პასუხისგებაში; 2011 წელს – 2 მოსამართლე). რაც შეეხება 2012 წლის სტატისტიკურ მონაცემებს, ამ პერიოდში საბჭოში შევიდა 844 ახალი განცხადება, რასაც დაემატა 2011 წლიდან გადმოსული 61 განცხადება. აღნიშნული საქმეებიდან საბჭომ 201 საქმეზე შეწყვიტა დისციპლინური დევნა, 4 შემთხვევაში მოსამართლე მიეცა დისციპლინურ პასუხისგებაში, დანარჩენების განხილვა საანგარიშო პერიოდში არ დასრულებულა. მიუხედავად რაოდენობათა მკვეთრი სხვაობისა, **ვინაიდან ამ პერიოდის საქმეებზე არ გავრცელებულა საჯაროობის კანონისმიერი მოთხოვნები, შეუძლებელია მათი დასაბუთებულობისა თუ მიზანშეწონილობის შეფასება**.

## 5. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს დაკომპლექტების ახალი წესი

მონიტორინგის პერიოდში განსაკუთრებით აქტუალური იყო იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ფორმირების საკითხი. „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში შეტანილმა ცვლილებებმა მნიშვნელოვნად შეცვალა საბჭოს დაკომპლექტების ადრე არსებული წესი როგორც მოსამართლეთა კონფერენციის, ისე საქართველოს პარლამენტის მიერ წევრთა არჩევის ნაწილში. აღნიშნულის გათვალისწინებით, მონიტორინგის ჯგუფმა განსაკუთრებული ყურადღება დაუთმო

საბჭოს ახალი წევრების არჩევის პროცესს, რომელიც წარიმართა 2013 წლის მაისი-ივლისის პერიოდში.

საკანონმდებლო ცვლილებების ძალაში შესვლის შემდეგ საზოგადოებაში მოსამართლეთა კონფერენციის ჩატარების მიმართ განსაკუთრებით დიდი ინტერესი არსებობდა. შესაბამისად, კონფერენციაზე დასწრების მსურველ პირთა რაოდენობის გათვალისწინებით, მოსამზადებელ ეტაპზე აქტუალური იყო კონფერენციის ჩატარების ადგილის შერჩევა. ადმინისტრაციული კომიტეტის სხდომებზე თავდაპირველად კონფერენციის ჩატარების ადგილად განისაზღვრა თბილისის საქალაქო სასამართლოს ერთ-ერთი სხდომათა დარბაზი. სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან არსებული შენიშვნების გათვალისწინებით, ადმინისტრაციულმა კომიტეტმა კონფერენციის ჩასატარებლად მოგვიანებით უფრო დიდი დარბაზი შეარჩია. შედეგად, შესაძლებელი გახდა ყველა დაინტერესებული პირისა და მასმედიის წარმომადგენლის დარბაზში განთავსება.

კონფერენცია ორი სამუშაო დღე მიმდინარეობდა. მონიტორინგის ჯგუფის მიერ კონფერენციის ორივე სამუშაო დღე საერთო ჯამში დადებითად შეფასდა. პროცედურული დარღვევები არ ყოფილა და პროცესი გამჭვირვალედ წარიმართა. თუმცა, მონაწილეთა უმრავლესობამ ვიწროდ განმარტა კონფერენციის, როგორც უმაღლესი თვითმმართველი ორგანოს უფლებამოსილება და მხარი არ დაუჭირა ცვლილებას, რომლის მიხედვითაც, რიგგარეშე კონფერენციის დღის წესრიგის დამტკიცების უფლება უნდა მინიჭებოდა მოსამართლეთა კონფერენციას. ასევე, კონფერენციამ, დამსწრე წევრთა უმრავლესობის გადაწყვეტილებით, უარი თქვა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრობის კანდიდატებისათვის შეკითხვების დასმის უფლებამოსილების გამოყენებაზე. ფორმალურ-სამართლებრივი თვალსაზრისით, კონფერენციას ასეთი გადაწყვეტილების მიღების უფლება ჰქონდა. თუმცა, ზოგადად, არჩევნების არსიდან გამომდინარეობს ამომრჩევლის უფლება, მიიღოს ინფორმაცია კანდიდატის ხედვებისა თუ გეგმების შესახებ. აქედან გამომდინარე, მიზანშეწონილი იქნებოდა, კონფერენციას სხვა გადაწყვეტილება მიეღო და თითოეულ მოსამართლეს კანდიდატისათვის კითხვის დასმის შესაძლებლობა მისცემოდა.

რაც შეეხება საქართველოს პარლამენტის მიერ საბჭოს არამოსამართლე წევრების შერჩევისთვის გამოცხადებულ კონკურსს, ის არ წარიმართა გამჭვირვალედ. დაინტერესებულმა ორგანიზაციებმა პარლამენტს მიმართეს თხოვნით, ჩატარებულიყო

საჯარო გასაუბრება კანდიდატებთან და მათი ხედვების გაცნობა. მიუხედავად მოთხოვნისა, კანდიდატებთან გასაუბრება დახურულ კარს მიღმა ჩატარდა და საზოგადოებას არ მიეცა საშუალება, პროცესისთვის თვალი ედევნებინა.

საბჭოს შემადგენლობის ცვლილებით შესაძლებელი გახდა, მონიტორინგის მესამე ეტაპზე განხორციელებულიყო დაკვირვება, თუ რა გავლენა იქონია საბჭოს საქმიანობაზე ამ ცვლილებებმა. ამ დაკვირვებამ გამოავლინა, რომ საბჭოს შემადგენლობაში 2013 წელს განხორციელებული მნიშვნელოვანი ცვლილებები დადებითად აისახა საბჭოს მუშაობის ხარისხზე. არამოსამართლე წევრების ინიციატივით, საბჭოში დაიწყო დისკუსია რამდენიმე მნიშვნელოვან საკითხზე. არამოსამართლე წევრების აქტიურობის შედეგად, საბჭოში რეალურად გაჩნდა განსხვავებული მოსაზრებები.

თუმცა, ასევე გამოიკვეთა, რომ საბჭო ხშირად იყო გაყოფილი ორი განსხვავებული აზრის ირგვლივ: იშვიათი გამონაკლისის გარდა, საბჭოს არამოსამართლე წევრების პოზიციები, ძირითადად, ერთმანეთს ემთხვეოდა და წინააღმდეგობაში მოდიოდა მოსამართლე წევრების მოსაზრებებთან. თავის მხრივ, მოსამართლე წევრები უმეტესწილად ერთგვაროვან პოზიციას აფიქსირებდნენ, რაც თითქმის ყოველთვის ეთანხმებოდა საბჭოს თავმჯდომარის შეხედულებებს.

## 6. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს საქმიანობასთან დაკავშირებული სხვა საკითხები

მონიტორინგის სამწლიანი პერიოდის განმავლობაში საბჭოს საქმიანობას დაბალი ინკლუზიურობა ახასიათებდა. დაინტერესებული პირების თუ საექსპერტო წრეების როლი საბჭოს საქმიანობაზე მხოლოდ გარედან დაკვირვებით შემოიფარგლებოდა. არ არსებობს რიგ მნიშვნელოვან აქტორებთან (მოსამართლეთა კორპუსი, იუსტიციის სამინისტრო და სხვა) ინსტიტუციური თანამშრომლობის მარეგულირებელი რაიმე აქტი, ჩანაწერი თუ კარგი პრაქტიკა.

რიგ შემთხვევებში, გამოვლინდა საბჭოს მოსამართლე წევრების არათანმიმდევრული პოლიტიკა ამა თუ იმ საკითხთან მიმართებით. მონიტორინგის მესამე ეტაპზე საბჭო რამდენჯერმე გამოეხმაურა მოსამართლეებზე ზეწოლის მცდელობის

ფაქტებსა თუ მათ მიმართ გაკეთებულ შეურაცხმყოფელ განცხადებებს. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ კანონის ფორმალისტურ ინტერპრეტაციაზე დაყრდნობით, სრულიად განსხვავებული იყო საბჭოს უმრავლესობის პოზიცია იმ შემთხვევებში, როდესაც საზოგადოებისთვის, მათ შორის საბჭოსთვის, ცნობილი გახდა გასულ წლებში კონკრეტულ მოსამართლეებზე მომხდარი ზეწოლის რამოდენიმე ფაქტის შესახებ[9].

## დასკვნა

საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს საქმიანობის და მარეგულირებელი კანონმდებლობის სამწლიანი მონიტორინგის შედეგების შეჯამების შედეგად, გამოვლინდა შემდეგი ტენდენციები: საბჭოს საქმიანობის და გადაწყვეტილებების მიღების მარეგულირებელ კანონმდებლობაში აღმოიფხვრა რიგი ბუნდოვანება, დაკონკრეტდა მოსამართლეთა დანიშვნასთან, მოსამართლის მივლინებასთან დაკავშირებული რიგი პროცედურები. თუმცა, აღნიშნული კანონმდებლობა კვლავ საჭიროებს დახვეწას, რათა შეიქმნას საბჭოს საქმიანობის გამჭვირვალობის და მის მიერ გადაწყვეტილებების კანონის მიზნების შესაბამისად მიღების მონიტორინგის ეფექტური მექანიზმები. მონიტორინგის ვერცერთ ეტაპზე საბჭომ ვერ უზრუნველყო მოსამართლეთა დანიშვნის, მივლინების, რეზერვში მყოფი მოსამართლეებისათვის უფლებამოსილების დაკისრების, საბჭოს გადაწყვეტილებების დასაბუთების მარეგულირებელი ბუნდოვანი ნორმების ერთგვაროვანი განმარტება და მათი გამოყენების კარგი პრაქტიკის დამკვიდრება. საბჭოს მონიტორინგის ვერცერთ ეტაპზე საბჭომ ვერ უზრუნველყო მოსამართლეთა დისციპლინური სამართალწარმოების მარეგულირებელ ნორმებში შეტანილი პოზიტიური ცვლილებების პრაქტიკაში დამკვიდრება და მოსამართლის დისციპლინური სამართალწარმოების საკითხებზე მიღებული გადაწყვეტილებების საჯაროობა. სამწლიანი მონიტორინგის ფარგლებში საბჭოს გამჭვირვალობის კუთხით მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება შეიმჩნეოდა სხდომების შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნების, გადაწყვეტილებების ხელმისაწვდომობის და სხდომების გაშუქების მიმართულებით. თუმცა, მონიტორინგის განმავლობაში გამო-

[9] საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო: იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მონიტორინგის ანგარიში #3, 2015წ. გვ. 11,12.

ვლინდა მნიშვნელოვანი პრობლემები, როგორიცაა საბჭოს სხდომის ოქმის აუდიო-ვიდეო ჩანაწერის საბჭოს ვებ-გვერდზე გამოუქვეყნებლობა, საბჭოს სხდომის დახურვის პროცედურის მარეგულირებელი ნორმების არარსებობა, ინტერესთა კონფლიქტის მარეგულირებელი ნორმების არარსებობა, დღის წესრიგის შედგენის და, ზოგადად, სხდომის მომზადებასთან დაკავშირებული პრობლემები. აღსანიშნავია, რომ 2013 წელს განხორციელებული მნიშვნელოვანი ცვლილებები დადებითად აისახა საბჭოს მუშაობის ხარისხზე. დაიწყო დისკუსია რამდენიმე მნიშვნელოვან საკითხზე და საბჭოში რეალურად გაჩნდა განსხვავებული მოსაზრებები. თუმცა, ასევე გამოიკვეთა საბჭოში ორი ურთიერთსაპირისპირო პოზიციის არსებობა მოსამართლე და არამოსამართლე წევრებს შორის.

## რეკომენდაციები

**სამწლიანი მონიტორინგის შედეგად, საბჭოს საქმიანობის მარეგულირებელ კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში გამოვლენილ ხარვეზებთან დაკავშირებული ძირითადი რეკომენდაციები**

- იმ ფონზე, როდესაც იზრდება ინტერესი საბჭოს საქმიანობის მიმართ, და აქტიურად მიმდინარეობს სასამართლო რეფორმის მესამე ეტაპი, მონიტორინგის ჯგუფი მიიჩნევს, რომ მნიშვნელოვანია, საბჭოს საქმიანობა იყოს მაქსიმალურად ღია და პასუხობდეს გამჭვირვალობის მაღალ სტანდარტებს. საბჭოს საქმიანობის გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება გარანტირებული უნდა იყოს როგორც კანონმდებლობით, ისე პრაქტიკით;
- საბჭოს მიერ მიღებული ნებისმიერი გადაწყვეტილება უნდა იყოს დასაბუთებული და არგუმენტირებული. საბჭოს გადაწყვეტილებების დასაბუთების სავალდებულოობა გათვალისწინებული უნდა იყოს საბჭოს საქმიანობის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში და საბჭოსათვის კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილებები უნდა დაბალანსდეს გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების შესაბამისი სტანდარტებით;
- უნდა გაგრძელდეს მუშაობა მოსამართლეთა დანიშვნის/მივლინების/რეზერვში მყოფი მოსამართლისთვის უფლე-

ბამოსილების დაკისრების მარეგულირებელი კანონმდებლობის შემდგომ დახვეწაზე იმგვარად, რომ მინიმუმამდე შემცირდეს სუბიექტური და არასათანადო მოტივებით განპირობებული გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობა;

- საბჭოს საქმიანობის გამჭვირვალობის გაზრდის მიზნით, საკანონმდებლო დონეზე უნდა განისაზღვროს საბჭოს ვალდებულება, საბჭოს ოქმები და მიღებული გადაწყვეტილებები გამოაქვეყნოს საკუთარ ვებ-გვერდზე, მათი მიღებიდან არაუგვიანეს 5 დღისა. მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების პროექტები წინასწარ უნდა იყოს ხელმისაწვდომი დაინტერესებული საზოგადოებისათვის და დადგინდეს გონივრული ვადა კომენტარების წარსადგენად. მიზანშეწონილია, დღის წესრიგთან ერთად, დაინტერესებული პირებისათვის ხელმისაწვდომი იყოს საბჭოზე განსახილველად გამოტანილი დოკუმენტები. საბჭოს სხდომის ოქმი აუდიო-ვიდეო ჩანაწერის სახით ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ყველა დაინტერესებული პირისათვის მისი საბჭოს ოფიციალურ ვებ-გვერდზე განთავსების გზით. საჭიროა, დადგინდეს მედიის მიერ სხდომის შეუფერხებლად და სრულად გადაღების შესაძლებლობა. კანონმდებლობით უნდა დარეგულირდეს დღის წესრიგის შედგენის და სხდომის დახურვის პროცედურები;
- საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელების გზით, უნდა გაიწეროს საბჭოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცედურები, ასევე საბჭოს გადაწყვეტილებების სასამართლოში გასაჩივრების შესაძლებლობის ფარგლები, პროცედურა, წესი და ვადები. მასში გათვალისწინებული უნდა იყოს საკითხები, რომლებიც დადგენილია ზაკ-ით და არ ვრცელდება საბჭოს საქმიანობაზე;
- საბჭოს საქმიანობა უნდა გახდეს მეტად ინკლუზიური და მაღალი საზოგადოებრივი მნიშვნელობის საკითხებზე უზრუნველყოფილი უნდა იყოს საზოგადოების დაინტერესებული წრეების, იურისტების და სხვათა ჩართულობა. ამ მიზნით, ეფექტურად უნდა იქნეს გამოყენებული საბჭოს გაფართოებული სხდომების მოწვევის შესაძლებლობა;
- ნორმატიულად უნდა გაიწეროს საბჭოსა და მოსამართლეთა კორპუსს შორის სისტემატური, ღია და გამჭვირვალე კომუნიკაციის პროცედურები.