

იუსტიციის  
უმაღლესი  
საბჭოს  
მონიტორინგის  
მეთოდოლოგია



საქართველოს  
ახალგაზრდა  
იურისტთა  
ასოციაცია

# იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მონიტორინგის მეთოდოლოგია

დოკუმენტის მომზადება შესაძლებელი გახდა ამერიკელი ხალხის გულუხვი დახმარების წყალობით, რომელიც აშშ-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) მეშვეობით იყო გაწეული. ანგარიშის მინაარსზე პასუხისმგებელია საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია. ის შეიძლება არ ასახავდეს აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის, USAID-ის ან აშშ-ის მთავრობის შეხედულებებს.



EAST • WEST  
MANAGEMENT  
INSTITUTE

კანონის უზენაესობის მხარდაჭერა  
საქართველოში (PROLoG)

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით,  
საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

ჯ. კახიძის ქ. №15, თბილისი, საქართველო  
(+995 32) 295 23 53, 293 61 01  
[www.gyla.ge](http://www.gyla.ge)

---

© 2021, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

## შესავალი

პროექტის - „კანონის უზენაესობის მხარდაჭერა საქართველოში“ (PROLoG) - ფარგლებში, რომელიც დაფინანსებულია USAID-ის მიერ და ხორციელდება აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის მხარდაჭერით, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (საია) 2012 წლის მარტიდან 2019 წლამდე საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოსთან ერთად, ხოლო 2019-2021 წლებში დამოუკიდებლად ახორციელებდა საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს (შემდგომში საბჭო) საქმიანობის მონიტორინგს.

საბჭო საერთო სასამართლოების სისტემის კონსტიტუციური ორგანოა.<sup>1</sup> მისი მიზანი სასამართლოების დამოუკიდებლობა-ეფექტიანობის უზრუნველყოფა, მოსამართლეთა დანიშვნა-გათავისუფლება, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა ნომინირება და სხვა მნიშვნელოვანი ამოცანების შესრულებაა.<sup>2</sup> საბჭო, ფაქტობრივად, სრულად მართავს საერთო სასამართლოების სისტემას. მონიტორინგის მიზანი იყო, გამოეკვლინა და შეეფასებინა საბჭოს საქმიანობის დადებითი თუ უარყოფითი ტენდენციები, კანონმდებლობის იმპლემენტაციის პროცესი პრაქტიკაში, საბჭოს პოზიციონირება სისტემისთვის გამომწვევად მიჩნეულ საკითხებზე.

კვლევა შედგებოდა მიგნებების, ძირითადი ტექსტის და რეკომენდაციებისგან.

კვლევის მიგნებები და რეკომენდაციები ემსახურებოდა საბჭოს საქმიანობის ეფექტიანობის გაზრდას, მართლმსაჯულების სისტემის გამჭვირვალობისა და მიუკერძოებლობის ხელშეწყობას.

მონიტორინგის პერიოდი მოიცავდა ერთწლიან ვადას - წლის დასაწყისიდან ბოლომდე. პროექტის ფარგლებში მომზადდა საბჭოს მონიტორინგის 9 ანგარიში (2012-2021).

<sup>1</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, 64-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

<sup>2</sup> იქვე.

## მონიტორინგის მიზნები

- სასამართლო სისტემის ადმინისტრირების ფუნქციის მქონე მთავარი კონსტიტუციური ორგანოს საქმიანობის შეფასება მის მიერ სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის ეფექტიანად უზრუნველყოფის თვალსაზრისით;
- სასამართლო სისტემაში მიმდინარე საკანონმდებლო რეფორმების და მათი იმპლემენტაციის შეფასება/შედეგების ანალიზი;
- საბჭოს გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ხელშეწყობა;
- სასამართლო სისტემაში არსებული მდგომარეობის დოკუმენტირება და ანალიზი, რეფორმებზე დინამიკაში დაკვირვება და შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავება/ადვოკატირების ხელშეწყობა.

მონიტორინგის პირველ ეტაპზე დაკვირვება ხორციელდებოდა შემდეგი მიმართულებებით:

- მოსამართლეთა დანიშვნის პროცედურა;
- მოსამართლეთა მივლინების პრაქტიკა;
- დისციპლინური სამართალწარმოება;
- საბჭოს საქმიანობის გამჭვირვალობა.

ყოველწლიურად, საკანონმდებლო ცვლილებების, ასევე იმ გამოწვევების გათვალისწინებით, რომლებიც საბჭოს საქმიანობის მონიტორინგისას იჩენდა თავს, ანგარიშს ემატებოდა ახალი თავები, მაგალითად, აზრთა სხვადასხვაობა და პლურალიზმი საბჭოში, თავმჯდომარეთა როლი სასამართლოს საქმიანობაში, საქართველოს უზენაეს სასამართლოში კანდიდატთა ნომინირება, საბჭოს დაკომპლექტება.

## კვლევის ინსტრუმენტები და წყაროები

საბჭოს მონიტორინგის ანგარიშში ასახული საკითხების გააზრებისთვის კვლევის მეთოდოლოგია ემყარება ბოლო საკანონმდებლო ცვლილებების შეფასებას, მისი იმპლემენტაციის ანალიზს, საერთაშორისო სტანდარტებისა და გამოცდილების შესწავლას, საბჭოს სხდომებზე უშუალოდ დასწრების შედეგად მიღებულ ინფორმაციებს.

კვლევის პროცესში, ძირითადად, გამოყენებული იყო შემდეგი წყაროები:

საქართველოში არსებული ნორმატიული ჩარჩო, როგორც საკანონმდებლო, ასევე კანონქვემდებარე აქტები:

- საქართველოს კონსტიტუცია;
- საერთო სასამართლოების შესახებ საქართველოს ორგანული კანონი;
- იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს რეგლამენტი;
- მოსამართლეობის კანდიდატთა შერჩევის წესი;
- საქართველოს საერთო სასამართლოებში საქმეთა ავტომატურად, ელექტრონული სისტემის მეშვეობით განაწილების წესი;
- იუსტიციის უმაღლესი სკოლის წესდება.

საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვნი მიღებული და საბჭოს ვებგვერდზე განთავსებული მონაცემები, რომლებიც შეეხებოდა:

- სხდომებთან დაკავშირებული ინფორმაციისა და დღის წესრიგის წინასწარ გამოქვეყნებას;
- სხდომების მომზადებას და მენეჯმენტს;
- სხდომების ოქმებისა და გადაწყვეტილებების გამოქვეყნებას;
- სხდომების გადაღებასა და გაშუქებას;
- სასამართლოს, კოლეგიების/პალატების თავმჯდომარეების დანიშვნას;
- მოსამართლეთა კონკურსის წესით/უვალოდ გადანიშვნას;
- იუსტიციის სკოლაში მსმენელთა ჩარიცხვას;
- დისციპლინური სამართალწარმოების შესახებ სტატისტიკას.

საბჭოს სხდომების მონიტორინგის შედეგად მოპოვებული მონაცემები: საბჭოს სხდომებსა და სხვადასხვა საჯარო შეხვედრაზე უშუალო დასწრებით მოპოვებული ინფორმაცია. საია ასევე ეყრდნობოდა წარსულში გამოცემულ ანგარიშებსა და კვლევებს, რომლებიც სასამართლო სისტემას აფასებს.

**ანგარიშის მომზადებისას ასევე ხდებოდა საუკეთესო საერთაშორისო სტანდარტების და გამოცდილების შესწავლა** - საერთაშორისო ორგანიზაციების - ვენეციის კომისიის, ეუთოს, ევროპის მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭოს მიერ მომზადებული დოკუმენტები (გაიდლაინები, ანგარიშები, შეფასებები და სხვა), როგორც ზოგადი, ისე, კონკრეტულად, ჩვენი ქვეყნის კანონმდებლობის მიმართ გამოთქმული მოსაზრებები და რეკომენდაციები.

*ქვემოთ საბჭოს გამჭვირვალობისა და მოსამართლეთა შერჩევა-დანიშვნის საკითხების მაგალითზე წარმოდგენილია მონიტორინგის მეთოდოლოგია ჩამოთვლილად, შესაბამისი კითხვარისა და საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვნის წერილის გათვალისწინებით.*

## საბჭოს საქმიანობის გამჭვირვალობის მონიტორინგი

მონიტორინგის დროს ხდებოდა საბჭოს საქმიანობის გამჭვირვალობასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის გაანალიზება, ფასდებოდა, რამდენად პასუხობდა საბჭოს რეგულაციები გამჭვირვალობის სტანდარტებს და რა გამოწვევები არსებობდა ამ კუთხით საკანონმდებლო დონეზე.

შემდეგ იწყებოდა საკანონმდებლო დონეზე არსებული რეგულაციების იმპლემენტაციის ანალიზი. შეფასება ეფუძნებოდა როგორც ვებგვერდზე ინფორმაციის დროულად და სრულად გამოქვეყნების მუდმივ მონიტორინგს, ასევე საბჭოს სხდომებზე უშუალო დასწრებით მიღებულ ინფორმაციას. სხდომებზე დასწრების გზითვე ფასდებოდა ისეთი საკითხები, როგორცაა სხდომის დახურვის პროცედურები, მედიასაშუალებების დაშვება სხდომებზე, ინიცირებული საკითხების ხარისხი - რამდენად სრულყოფილად იყო მოძიებული ინფორმაცია მის ირგვლივ, საბჭოს თითოეული წევრის ჩართულობა და ა.შ. ასევე, წინა წლების შედეგებთან მიმართებით გამოვლენილი გაუმჯობესებისა და გაუარესების ტენდენციები.

## საილუსტრაციოდ წარმოგიდგენთ სხდომების მონიტორინგის კითხვარს

კითხვარი შეიცავს სტანდარტულ კითხვებს სხდომის თარიღისა და დღის წესრიგის გამოქვეყნების შესახებ, ასევე ღია კითხვებს, რომლებზეც, მონიტორის დაკვირვებისა და შეფასების შედეგად, უშუალოდ სხდომაზე დასწრების პირობებში ხდება მსჯელობა. კითხვარი მუშავდებოდა ყოველწლიურად, იმ საკანონმდებლო ცვლილებების გათვალისწინებით, რომლებიც საანგარიშო პერიოდში მართლმსაჯულების სფეროში ხორციელდებოდა.

### საბჭოს სხდომების მონიტორინგის კითხვარი

1. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს სხდომა: წელი, რიცხვი, საათი;
2. სხდომაზე დამსწრე საბჭოს წევრები;
3. როდის გამოქვეყნდა ინფორმაცია სხდომის ჩატარების შესახებ;
4. როდის გამოქვეყნდა დღის წესრიგი;
5. დღის წესრიგით გათვალისწინებული საკითხ(ებ)ი;
6. საკითხის ინიციატორი;
7. დაიხურა თუ არა სხდომა რომელიმე საკითხის განხილვისას;
8. სხდომის დახურვის მოტივი;
9. რამდენად მომზადებული იყო საკითხი სხდომაზე განხილვისას;
10. რამდენად ნათლად და გასაგებად მოხდა საკითხის წარმოდგენა სხდომაზე;
11. ვინ წარმოადგინა საკითხი განსახილველად, საბჭოს წევრმა/საბჭოს თანამშრომელმა;
12. საკითხი შეეხებოდა:
  - ინდივიდუალური აქტის-განკარგულების გამოცემას;
  - ნორმატიული აქტის-დადგენილების გამოცემას.
13. განკარგულების გამოცემის შემთხვევაში შეიცავდა თუ არა ის წერილობით დასაბუთებას; მიეცა თუ არა დაინტერესებულ პირს შესაძლებლობა, წერილობით წარედგინა მოსაზრება;
14. დადგენილების მიღების შემთხვევაში გამოქვეყნდა თუ არა ის საბჭოს ვებგვერდზე არანაკლებ 7 დღით ადრე;
15. აზრი გამოთქვეს:
16. საბჭოს წევრი:
17. მოსაზრება:
18. კენჭისყრის შედეგები:

**მონიტორის შენიშვნა (აქ უნდა ჩაიწეროს მონიტორის შეფასებები და ნებისმიერი მნიშვნელოვანი ინფორმაცია, რომელიც საკითხის განხილვასთან არის დაკავშირებული).**

*მოსამართლეთა დანიშვნის წესი და პროცედურა, დანიშვნის/უვადოდ განწესების პრაქტიკა*

ეს ნაწილი უზრუნველყოფს საანგარიშო წლის განმავლობაში განხორციელებული ცვლილებების, მათი პრაქტიკაში იმპლემენტაციისას გამოვლენილი ხარვეზების დინამიკაში შეფასებას და მიღებული ინფორმაციის შეჯამებას.

გამოსაცდელი ვადით დანიშნული მოსამართლეების შეფასებისას, გამომდინარე იქიდან, რომ ამ საკითხების განხილვა (წილისყრით შემფასებლების შერჩევა) დახურულ რეჟიმში მიმდინარეობდა, ვაანალიზებდით საკანონმდებლო რეგულაციებს, მათ დადებით და უარყოფით მხარეებს, პრაქტიკაში გამოყენების შემთხვევებს. ასევე, საჯარო ინფორმაციის სახით ვითხოვდით შეფასების ანგარიშებს, სადაც ნათლად ჩანდა ნაკლოვანებები, რომლებიც საბჭოს წევრების მიერ მოსამართლეების კეთილსინდისიერებისა და კომპეტენტურობის კრიტერიუმებით შეფასების შაბლონურობაში გამოიხატებოდა.

პირველი და მეორე ინსტანციის მოსამართლეთა გასაუბრების პროცესი, საბჭოს რეგლამენტის შესაბამისად, დახურულია. მხოლოდ კანდიდატების თანხმობითაა შესაძლებელი გასაუბრებებზე დასწრება და იმის შეფასება, თუ როგორ გარემოში ტარდება გასაუბრება, რამდენად თანაბარი მიდგომაა თითოეული კანდიდატის მიმართ, უსვამენ თუ არა მათ თანაბარი სირთულის კითხვებს და ა.შ.

გასაუბრებების სხდომების უშუალოდ დასწრების პარალელურად, დამატებით ხდებოდა კონკურსთან დაკავშირებული, ასევე სტატისტიკური მონაცემების გამოთხოვნა, ვებგვერდზე არსებული ინფორმაციის შესწავლა, საბჭოს გადაწყვეტილებების შეფასება და ანალიზი. საილუსტრაციოდ წარმოგიდგენთ საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის წერილს:

საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს  
საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფასა  
და ინფორმაციის პროაქტიულ გამოქვეყნებაზე პასუხისმგებელს პირს

**გ ა ნ ც ხ ა დ ე ბ ა**

საქართველოს კონსტიტუციისა და ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის შესაბამისად, გთხოვთ, გადმოგვცეთ შემდეგი საჯარო ინფორმაცია:

1. გამოსაცდელი ვადით დანიშნული მოსამართლეების შეფასებისა და დანიშვნის „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით დადგენილი წესის გარდა, მიღებულია თუ არა გამოსაცდელი ვადით დანიშნული მოსამართლეების შეფასებისა და მათი უვადოდ განწესების მომწესრიგებელი იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს გადაწყვეტილება. დადებითი პასუხის შემთხვევაში, გთხოვთ, მოგვაწოდოთ შესაბამისი დოკუმენტები.
2. „საერთო სასამართლოების შესახებ“ ორგანული კანონის 36<sup>1</sup>-ე მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად, „მოსამართლეს თანამდებობაზე მისი ყოფნის 3-წლიანი ვადის დაწყებისთანავე უნდა ეცნობოს შეფასების პროცედურისა და იმ გარემოებების შესახებ, რომლებიც გათვალისწინებული იქნება მისი ცალკეული კრიტერიუმებით შეფასებისას და მოსამართლის თანამდებობაზე უვადოდ განწესების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას.“ გთხოვთ, მოგვაწოდოთ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ, ზემოაღნიშნული მუხლის შესრულების მიზნით, გამოსაცდელი ვადით დანიშნული მოსამართლეებისთვის გაგზავნილი ინფორმაცია.
3. „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს კანონის 36<sup>4</sup>-ე მუხლის მე-5 პუნქტის შესაბამისად, „მოსამართლის შეფასების პროცედურის სრულყოფილად წარმართვის ხელშეწყობის მიზნით საქართველოს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში იქმნება შესაბამისი სტრუქტურული ერთეული, რომლის თანამშრომლებიც ტექნიკურ დახმარებას უწევენ შემფასებელს და ასრულებენ მის ცალკეულ დავალებებს კონკრეტული კრიტერიუმით მოსამართლის შეფასებისთვის საჭირო ინფორმაციის მოსაძიებლად.“ გთხოვთ, მოგვაწოდოთ ინფორმაცია მოცემული კანონის მოთხოვნის შესრულების მიზნით შექმნილი სტრუქტურული ერთეულის შესახებ და ამ სტრუქტურული ერთეულის მუშაობის მარეგულირებელი წესი.
4. გთხოვთ, მოგვაწოდოთ საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ დამტკიცებული ნიმუშის ფორმის ასლი, რომელიც ასახავს კეთილსინდისიერებისა და კომპეტენტურობის კრიტერიუმის მახასიათებლებს, თანახმად საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონის 36<sup>4</sup>-ე მუხლის მე-10 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტისა.
5. გთხოვთ, მოგვაწოდოთ ინფორმაცია/საბჭოს გადაწყვეტილება ყველა იმ დოკუმენტისა და მასალის შესახებ, რომლებზე დაყრდნობითაც, საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონის 36<sup>4</sup>-ე



მუხლის მე-10 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, ფასდება მოსამართლეთა საქმიანობა გამოსაცდელი ვადის პერიოდში.

6. გთხოვთ, მოგვაროდოთ ინფორმაცია/გადაწყვეტილება, გამოსაცდელი ვადით დანიშნული მოსამართლის შემფასებელი საბჭოს წევრები კეთილსინდისიერების კრიტერიუმით შეფასების მიზნებისთვის როგორ განმარტავენ საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონის 36<sup>3</sup>-ე მუხლის მე-3-მე-6 პუნქტებით დადგენილი კეთილსინდისიერების კრიტერიუმის თითოეულ მახასიათებელს (მაგალითად, როგორ განიმარტება მოსამართლის პატიოსნება, კეთილსინდისიერება, მოვალეობებისა და პასუხისმგებლობის შესაბამისი შეგნება და სხვა). გთხოვთ, მოგვაროდოთ ამასთან დაკავშირებით საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება, მისი არსებობის შემთხვევაში.
7. ამ დრომდე რამდენმა მოსამართლემ ისარგებლა საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონის 36<sup>4</sup>-ე მუხლით მინიჭებული უფლებით და წარუდგინა საბჭოს შეფასების შედეგების თაობაზე თავისი მოსაზრებები ან თვითშეფასება.

ზემოხსენებული მეთოდოლოგიის გათვალისწინებით შემუშავებული მონიტორინგის ანგარიშები გამოქვეყნებამდე ეგზავნებოდა საბჭოს წევრებს შენიშვნებისა და მოსაზრებებისთვის. ზოგ შემთხვევაში საბჭო გვიზიარებდა საკუთარ ხედვას. შენიშვნების გარკვეული ნაწილი აისახებოდა დოკუმენტის საბოლოო ვერსიაში, გაუთვალისწინებლობის შემთხვევაში კი ისინი დაერთოდა ანგარიშებს.

რეკომენდაციები თემატურად მიემართებოდა: საქართველოს პარლამენტს, საბჭოს, იუსტიციის უმაღლეს სკოლას.

ყოველწლიურად იმართებოდა ანგარიშების პრეზენტაცია მედიის, დაინტერესებული უწყებებისა და დიპლომატიური კორპუსის წარმომადგენლებისთვის. ასევე, სხვადასხვა მეხვედრასა და კონფერენციაზე ხდებოდა გამოკვლევულ საკითხებზე შემუშავებული რეკომენდაციების ადვოკატირება. ანგარიშები საჯაროდ ქვეყნდებოდა საიას ოფიციალურ ვებგვერდზე.

წლების განმავლობაში საიას რეკომენდაციების გარკვეული ნაწილი აისახა კანონმდებლობაში, თუმცა მართლმსაჯულების სისტემის დამოუკიდებლობა და ნდობა კვლავ გამოწვევად რჩება.