

6 დეკემბერი, 2013

(CEPEJ) (2013) 7/1

მართლმსაჯულების ეფექტიანობის ევროპული კომისია  
(CEPEJ)

სასამართლო რუკების შექმნის მეთოდური მითითებები შესწორებული რედაქციით  
ხარისხიან სასამართლო სისტემაში მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობის მხარდასაჭერად

მიღებულია 2013 წლის 6 დეკემბერს, CEPEJ-ის 22-ე პლენარულ სხდომაზე

## სარჩევი

1.	შესავალი.....	3
1.1.	საკითხის ისტორია და მიზნები .....	3
1.2.	სასამართლო რუკები: რას წარმოადგენს ისინი .....	3
1.3.	სასამართლო რუკების გადასინჯვის ფაზები .....	4
2.	სასამართლო რუკების გადასინჯვის განხორციელება.....	4
2.1.	არსებული სასამართლო რუკისა და ინდიკატორების შეფასება.....	4
2.2.	მიზნებისა და კრიტერიუმების დასახვა.....	5
2.3.	ინდიკატორების შექმნა და შეფასება .....	6
2.3.1.	მოსახლეობის სიმჭიდროვე.....	7
2.3.2.	სასამართლოების ზომა .....	8
2.3.3.	სამართალწარმოებათა ნაკადი და სამუშაო დატვირთვა.....	11
2.3.4.	გეოგრაფიული ადგილმდებარეობა და ხელმისაწვდომი ტრანსპორტირება და ინფრასტრუქტურა .....	11
2.3.5.	კომპიუტერიზაცია.....	13
2.3.6.	სასამართლოს კეთილმოწყობა და კულტურული სიზუსტე .....	13
2.3.7.	ბიზნესის დონე.....	14
2.3.8.	დავის მოგვარების ალტერნატიული საშუალება(ADR)/მედიაცია.....	14
2.3.9.	იურიდიული კონსულტაციის შესაძლებლობა და მოსამართლეებისა და საკადრო შემადგენლობის აყვანა 14	
2.3.10.	გარე სისტემებთან (ციხებთან, პროკურატურასთან, პოლიციასთან) თანამშრომლობა .....	15
2.4.	როგორ გამოვიყენოთ ინდიკატორები ახალი სასამართლო რუკის განსაზღვრისთვის .....	15
3.	სასამართლო რუკის განხორციელება.....	18
3.1.	გარდამავალი ფაზა.....	18
3.2.	პერსონალის გადაყვანა.....	19
3.3.	სასამართლო რუკის რეფორმის გავლენის შეფასება.....	19

## 1. შესავალი

### 1.1. საკითხის ისტორია და მიზნები

მართლმსაჯულება, ისევე როგორც სხვა ფუნდამენტური უფლებები, როგორცაა ჯანმრთელობა, უსაფრთხოება და თავისუფლება, ადამიანის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი უფლება და სამოქალაქო საზოგადოების საყრდენია. სწორედ ამ მიზნით, დროთა განმავლობაში, თითქმის ყველა ქვეყანამ შექმნა, მეტნაკლებად ვრცელი სასამართლოთა ქსელი, რომლის მიზანია მოქალაქეთათვის მაქსიმალურად ხელმისაწვდომი მართლმსაჯულების განხორციელება.

ჩვენ ვცხოვრობთ მუდმივი და ძირეული ცვლილებების დროში: ახალი ინფრასტრუქტურის შექმნა კონკრეტულ ადგილებს ბევრად უფრო მიღწევადს ხდის, მაშინ, როდესაც წარსულში ისინი სრულიად იზოლირებული იყო; მეტიც, თანამედროვე სატრანსპორტო საშუალებების შექმნა უფრო მარტივსა და სწრაფს ხდის ერთი ქალაქიდან მეორეში გადაადგილებას. ტექნოლოგიამ შეცვალა ჩვენი მუშაობის პრინციპი და ურთიერთკავშირის ფორმები პირებს, ბიზნესებს, თუ საჯარო ადმინისტრაციას შორის.

ყოველივე ზემოთქმულთან ერთად, ბოლო წლებში ჩვენ მოწმე ვართ, თუ როგორ უკირკიტებენ წარმოების სრულ პროცესს - კერძო თუ საჯარო სექტორში - რათა შეამცირონ ხარჯები და, ამავე დროს, გაზარდონ ეფექტიანობა. ეს გლობალურმა კრიზისმა განაპირობა, რაც აიძულებს დასავლურ ორგანიზაციებს უკიდურესად შეზღუდონ რესურსების გამოყენება და, ამავდროულად, ყურადღება არ მოაკლონ ხარისხს. მართლმსაჯულების განხორციელება ამ კონტექსტის ნაწილია და, შედეგად, სასამართლო თავისი მოწყობის გადასინჯვის პროცესშია, რათა მოახდინოს რესურსების ოპტიმიზაცია და გაზარდოს ეფექტიანობა, თან, ყურადღება არ მოადუნოს არც მიწოდებული სერვისის და არც გადაწყვეტილებათა ხარისხის კუთხით.

**წინამდებარე დოკუმენტის მიზანია წარმოადგინოს ჩარჩო, რომლის მიხედვითაც მმართველები და პოლიტიკის განმსაზღვრელები განახორციელებენ რეფორმებს და მიიღებენ სამუშაო გადაწყვეტილებებს, რათა შექმნან (ან უფრო გარდაქმნან) მთელი ქვეყნის, ან მისი ტერიტორიის ნაწილის სასამართლო რუკა.**

წინამდებარე დოკუმენტი ერთგვარი სახელმძღვანელოა, რომელიც განსაზღვრავს კონკრეტული სასამართლოს სიდიდისა და ადგილმდებარეობის შერჩევასას გასათვალისწინებელ ფაქტორებს, რათა მან მიაღწიოს ეფექტიანობისა და ხარისხის ოპტიმალურ დონეს. სხვა სიტყვებით, მიზანი არის მართლმსაჯულების მომსახურების დონის მაქსიმალურად გაზრდა ისე, რომ იმავდროულად მოხდეს სამუშაო ხარჯებისა და ინვესტიციების ოპტიმიზაცია.

### 1.2. სასამართლო რუკები: რა არის ეს?

ეკონომიკურ თეორიაში, სასამართლოების რეორგანიზაციის საკითხი, სიდიდისა და ადგილმდებარეობის თვალსაზრისით, ცნობილია როგორც მიწოდების ჯაჭვის მართვა. ამ საგანს ასობით პრაქტიკული გამოყენება აქვს ბევრ სხვადასხვა კონტექსტში, რაც საბოლოო ჯამში მსგავსია სასამართლო რუკების დიზაინსა. საზოგადოებრივი ტრანსპორტის სისტემის ხელმძღვანელებმა უნდა დახაზონ მარშრუტებისა და გაჩერებების ისეთი რუკა, რომ დაიცვან სათანადო ბალანსი მგზავრების დანიშნულების ადგილთან სიახლოვესა და ხაზებისა და გაჩერებების მდგრად რაოდენობას შორის. ჯანდაცვაში გადაწყვეტილების მიმღები პირები ვალდებული არიან საავადმყოფოები სტრატეგიულად განალაგონ იმისათვის, რომ გადაუდებელი სამედიცინო დახმარება თუ სპეციალიზებული განყოფილებები სწრაფად და მარტივად ხელმისაწვდომი იყოს. ამავდროულად, შენობები უნდა იყოს მინიმალური ზომის იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილი იყოს სამედიცინო კომპეტენციისა და საჭირო აღჭურვილობის სწორი შეხამება. სპორტული დარბაზების ქსელის ინვესტორები უნდა ცდილობდნენ ქალაქის მასშტაბით მაქსიმალურად მეტი ლოკაციის ათვისებას, მაგრამ იმავდროულად, უნდა შეძლონ აღჭურვილობაში ჩასადებ ინვესტიციასა და მომხმარებელთა სავარაუდო ნაკადს შორის არსებული ურთიერთკავშირის ოპტიმიზაცია.

ზემოხსენებულ სფეროთა მსგავსად, ბალანსის პრობლემა სასამართლო გეოგრაფიის შემთხვევაშიც არსებობს:

- მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობა სასამართლოს სიახლოვის თვალსაზრისით.
- სასამართლოს მინიმალური ზომა ისე, რომ უზრუნველყოფილი იყოს სხვადასხვა კომპეტენციისა და ფუნქციების არსებობა.

- ხარჯების შემცირება, რადგან დაუშვებელია საჯარო მმართველობის რესურსების გაფლანგვა, არამედ პირიქით - საჭიროა მათი ოპტიმიზაცია.
- ხარისხის მაქსიმალური გაზრდა და შეთავაზებული მომსახურების ადეკვატურად მიწოდება.

ამ შესავალში აღწერილი ჩარჩო სასარგებლოა იმ მნიშვნელოვანი პრინციპის დასადგენად, რომელიც განსაზღვრავს წინამდებარე დოკუმენტის ხასიათს. წინამდებარე მითითებების მიზანი არ ყოფილა დეტერმინირებული მიდგომის ჩამოყალიბება იდეალური სასამართლო რუკების განსაზღვრისთვის. სანაცვლოდ, როგორც CEPEJ-ის მიერ შემუშავებული ყველა სხვა ინსტრუმენტი, წინამდებარე დოკუმენტი განიხილავს სასამართლო რუკების შექმნის პროცესს და ჩამოთვლის იმ ფაქტორებს, რომლებიც აღნიშნული საქმიანობის განმახორციელებელმა უნდა შეაფასოს რესურსების ოპტიმალურ განაწილებასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღებისას. შესაბამისად, დოკუმენტი წარმოადგენს ღია სახელმძღვანელოს, რომელიც მიზნად ისახავს პოლიტიკის განმსაზღვრელთა დახმარებას, რათა მათ მიაღწიონ შესაბამის სასამართლო სისტემაში ბალანსის დაცვისათვის აუცილებელ მიზნებს.

როგორც წესი, სასამართლო რუკების მიმოხილვა საბოლოოდ სრულდება იმ გადაწყვეტილების მიღებით, თუ რომელი სასამართლო განაგრძობს ფუნქციონირებას და რომელი დაიხურება. აქედან გამომდინარე, გადაწყვეტილების მიმღებმა ორგანოებმა სიფრთხილით უნდა შეაფასონ მართლმსაჯულების საჭიროებები, ტერიტორიების შესაბამისად, და შემოიღონ ერთგვაროვანი წესები.

### 1.3. სასამართლო რუკების გადასინჯვის ფაზები

წარსულში შორი მანძილი და კომუნიკაციის შეზღუდული საშუალებები აუცილებელს ხდიდა რამდენიმე სასამართლო ოფისის არსებობას, რომლებიც ხშირ შემთხვევაში თავად მართავდნენ და უზრუნველყოფდნენ შენობას. თანამედროვე პერიოდში აუცილებელია, რომ ინდივიდუალური სასამართლოები სასამართლოთა ქსელის ნაწილს წარმოადგენდნენ. სასამართლო უნდა განიხილებოდეს არა როგორც ცალკეული და დამოუკიდებელი ორგანო, არამედ როგორც „ოფისთა თანავარსკვლავედი“, რომელიც წარმოდგენილია კლასიკური ბადისებრი ფორმით, სადაც კვანძები ურთიერთკავშირშია სხვა მხარეებთან, როგორც სასამართლო სამყაროს შიდა, ასევე გარე მხარეებთან. ეს არის მომსახურების გაცემის ოპტიმალური ქსელი, სადაც უმნიშვნელოვანესია მოქალაქეთა საჭიროებების დაკმაყოფილება.

თავისი არსით, სასამართლოთა განაწილების მიზანია ოფისებს, სხვადასხვა დაწესებულებას, ბიზნესსა და მოქალაქეებს შორის კავშირისა და კოორდინაციის დამყარება და ოპტიმიზაცია. აღნიშნული მოიცავს პროცესის დაგეგმვას, ორგანიზებასა და აქტივობების მენეჯმენტს, საქმიანობის ოპტიმიზაციის მიზნით, როგორც სისხლის სამართლის ასევე სამოქალაქო სფეროში, ყველა საჭირო პროცედურის ჩათვლით და სხვადასხვა ინსტანციის გადაწყვეტილებათა ფარგლებში. აგრეთვე ითვალისწინებს სასამართლოს მომსახურების მომხმარებელთა გადაადგილებას იმ გეოგრაფიულ არეალში, რომელშიც ცხოვრობს, რაც საჭიროა სამართალწარმოების მიმდინარეობისათვის.

სასამართლო რუკის განსაზღვრა კომპლექსური აქტივობაა, იგი უნდა დაიყოს ფაზებად, რომელთა სრულ შესრულებას რამდენიმე თვე დასჭირდება. ასეთი მთავარი ფაზები განისაზღვრება ქვემოთ მოცემული სქემის შესაბამისად:



თითოეული მაკრო-ფაზის აღწერა წარმოდგენილია მომდევნო თავში. ქვეთავი, რომელიც ეძღვნება „ინდიკატორების შექმნას და გაზომვას“ აღწერს და წარმოგვიდგენს უმთავრეს მეთოდურ მითითებებს რიგ ფაქტორებზე, რომლებიც შესაძლოა გაითვალისწინონ პოლიტიკის განმსაზღვრელებმა, სასამართლო რუკის რეფორმის პროცესში.

## 2. სასამართლო რუკების გადასინჯვა

### 2.1. არსებული სასამართლო რუკისა და ინდიკატორების შეფასება

აუცილებელია იმის ხაზგასმაც, რომ სასამართლო რუკების გადასინჯვის, ან გადაპროექტების დროს, მონაცემთა ბაზისა და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა უდიდეს როლს თამაშობს. კერძოდ, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში უმნიშვნელოვანესია რაოდენობრივი და, თუკი შესაძლებელია, ხარისხობრივი ინფორმაციის ცოდნა მართლმსაჯულების სფეროში არსებულ მოთხოვნაზე, ისევე როგორც სამოქალაქო სექტორის დავების ტიპებზე და სისხლის სამართლის სფეროში, დანაშაულთა ტიპებზე.

შეიძლება უცნაურად ჩანდეს ის ფაქტი, რომ წინამდებარე მეთოდურ მითითებებში წარმოდგენილი ფაზების თანმიმდევრობა იწყება ამჟამინდელი სიტუაციის შეფასებით, რასაც შემდგომ უკვე მოჰყვება მიზნებისა და კრიტერიუმების განსაზღვრა, მაშინ როდესაც საწინააღმდეგო თანმიმდევრობა შესაძლოა უფრო ლოგიკურად ჟღერდეს. ეს ასპექტი დავის საგანია და ამ მხრივ აღნიშნული მეთოდური მითითებები მკაცრ შეზღუდვებს არ აწესებს. თუმცა, მეთოდური მითითებების მიზანია იმის ხაზგასმაც, რომ პოლიტიკის განმსაზღვრელებმა აუცილებლად დეტალურად უნდა შეისწავლონ საკუთარი სასამართლო სისტემა, სანამ მიზნებს და, მით უმეტეს, კრიტერიუმებს განსაზღვრავენ, რადგან საფუძვლების მყარი ცოდნის გარეშე რეფორმა სუსტი იქნება. ზოგჯერ, უმჯობესია რეფორმის საბოლოო მიზანი მას შემდეგ განისაზღვროს, რაც რეალური ვითარება შეფასდება და გააზრებული იქნება ის, თუ რის მიღწევას შესაძლებელი.

შესაბამისმა ორგანოებმა უნდა შეაგროვონ მონაცემები, როგორც შიდა, ასევე გარე წყაროებიდან:

- საჭიროა სასამართლოს ადმინისტრირების მონაცემების გამოთხოვა იუსტიციის სამინისტროდან და სასამართლოს სხვა მმართველი ორგანოებიდან. აქ ლაპარაკია მონაცემებზე ყველა შემოსულ, დასრულებულ და მიმდინარე საქმესთან დაკავშირებით, მათ შორის, ინფორმაციაზე საქმეთა კლასიფიკაციისა და განაწილების შესახებ;
- ინფორმაცია შესრულების ინდიკატორების შესახებ - როგორცაა ოფისების და მოსამართლეების პროდუქტიულობა, პროცესის განხილვის ვადები - შეიძლება არსებობდეს სასამართლო სისტემის სტატისტიკის განყოფილებებში, ან მოიძიონ თავად სასამართლოებმა; მოწოდება შეუძლიათ
- გეოგრაფიული, სატრანსპორტო და ინფრასტრუქტურული მონაცემების მოპოვება შესაძლებელია სპეციალიზებული ორგანოებიდან, ან სანდო ვებ გვერდებიდან;
- ნებისმიერი სხვა კონკრეტული ინფორმაციის მოპოვება, როგორცაა საქმიანობის მოცულობა, საწარმოების რაოდენობა, იურიდიული დახმარება და ა.შ. შესაძლებელია პროფესიონალთა ასოციაციებიდან და ასევე სანდო ვებ გვერდებიდან.

## 2.2. მიზნებისა და კრიტერიუმების დასახვა

მართლმსაჯულების სისტემა ყველგან უძველესი ორგანიზაციაა; შედეგად სასამართლო რუკები, ხშირ შემთხვევაში, მოძველებულია და არსებული მასშტაბებისა და კომპეტენციებისთვის აღარ არის ფექტიანი, ასევე სხვადასხვა ტერიტორიისა და საზოგადოების რეალობისთვის არაადეკვატურია. აღნიშნული იწვევს სასამართლოთა აშკარად არაოპტიმალურ გეოგრაფიულ გავრცელებას და ადამიანური რესურსების ნაკლებად ოპტიმალურ განაწილებას, რასაც საბოლოო ჯამში მივყავართ სასამართლოების აქტივობის დონისა და მათ ეფექტურობას შორის დიდ სხვაობამდე. უფრო მეტიც, ძალიან ბევრ სასამართლო სისტემაში გამოჩნდა ჩამორჩენის გაზრდილი ფაქტორი და პროცესის განხილვის დროების მნიშვნელოვანი ზრდა, როგორც სამოქალაქო ასევე სისხლის სამართლის სექტორში, რაც ეწინააღმდეგება ეფექტური მართლმსაჯულების პრინციპს.<sup>1</sup>

სასამართლო რუკის პროექტის ათვლის წერტილი შესაძლოა განსხვავებული იყოს სხვადასხვა ქვეყანაში, შესაბამისად, თითოეულ რეფორმას შესაძლოა ჰქონდეს განსხვავებული მიზანი. ისეთ ქვეყანაში, როგორცაა იტალია, სადაც რეფორმამდე 2000 სასამართლოზე მეტი არსებობდა, გადაწყვეტილება შეეხო პირველი ინსტანციის სასამართლოების რაოდენობის შემცირებას, რათა გაზრდილიყო მთლიანი სასამართლო სისტემის ეფექტიანობა და ქმედითუნარიანობა<sup>2</sup>. სასამართლო სისტემის ფორმის შესაცვლელად გამოიყენება მეთოდი, რომლითაც ხდება ყველაზე პატარა და ნაკლებად ეფექტიანი სტრუქტურების შესუსტება ისე, რომ ისინი შეერწყან მოზრდილ სასამართლოებს.

<sup>1</sup>იხილეთ შედარებითი კვლევა ევროპის სასამართლო რუკების რეფორმის შესახებ, Sciences Po Strasbourg Consulting – 2012.

<sup>2</sup> LEGGE 14 settembre 2011, n. 148, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari. 11G0190.

სხვა ევროპული ქვეყნები სასამართლო ფუნქციებს აერთიანებენ გეოგრაფიულად, შესაბამისად ამცირებენ სასამართლოების რაოდენობას. თავისთავად ცხადია, რომ რეორგანიზაციის პროცესები მხოლოდ ფინანსური მიზეზებით არ არის განპირობებული, მაგალითისათვის, დანიამ, ნორვეგიამ და ნიდერლანდებმა ასეთი პროექტები განახორციელეს მართლმსაჯულების ხარისხის ასამაღლებლად. გარდა ეკონომიკური დანაზოგისა და ზოგადად, ხარისხის გაუმჯობესებისა, სასამართლოების სპეციალიზება მოსამართლეთა მინიმალური საჭირო რაოდენობის უზრუნველყოფით, ან ახალი ტექნოლოგიის დანერგვა და დროულობის გაუმჯობესება მოიხსენიება ხარისხის ამაღლების მოტივებად.<sup>3</sup>

ამავდროულად, ვერ გამოვრიცხავთ, რომ შესაძლოა შეიქმნას ისეთი სიტუაცია, როდესაც პოლიტიკის განმსაზღვრელები მოისურვებენ შექმნან ახალი სასამართლოები სხვა ლოკაციებზე იმისათვის, რომ შეამცირონ დამორება მოქალაქეებსა და სასამართლოს შორის.

იტალიაში, ნამდვილად არსებობს რიგი ანომალიები (თუმცადა ნაწილობრივ შეეხო 2011-2012 წლის რეფორმა): ტარანტოს, მესინასა და რეჯიო-დი-კალაბრიას ოლქები მოიცავენ 2500 და 3200 კვადრატული კილომეტრის ტერიტორიას (თითოეული შეადგენს იტალიის ფართობის დაახლოებით 1%-ს), ხოლო ტურინის, ბოლონიისა და ფლორენციის ოლქები მოიცავენ ათჯერ უფრო დიდ ტერიტორიას, კერძოდ 22 000 და 29 000 კვადრატულ კილომეტრს (თითოეული შეადგენს იტალიის ფართობის 8%-ს). მისტრეტას ტრიბუნალი სიცილიაში ემსახურება 22 154 მოქალაქეს მაშინ, როდესაც რომის ტრიბუნალი მოიცავს 2 612 068 მოსახლეს. ამავდროულად, ქვეყნის 50 ყველზე პატარა სასამართლო (იტალიის სასამართლოთა 30%) ემსახურება იტალიის მოსახლეობის 9%-ს.

სასამართლოთა გადაჭარბებულმა რაოდენობამ, ასევე რესურსებისა და მდებარეობათა არაგონივრულმა განაწილებამ ბიძგი მისცა ევროპაში სასამართლო რუკების უამრავ რეფორმას, როგორც მაგალითად ხორვატიასა და იტალიაში. 1861 წელს იტალიის გაერთიანების შემდეგ, უკვე საუკუნეზე მეტია, რაც დღემდე განიხილება იქ სასამართლოთა გეოგრაფიული განაწილების საკითხი, თუმცა არასოდეს ყოფილა სასამართლო რუკების ხელახალი დახაზვის რეალური საკანონმდებლო განზრახვა, სტრუქტურისა და სამოქალაქო საზოგადოების რეალური საჭიროებების შესაბამისად.

ნიდერლანდებში რეფორმის ერთ-ერთი უმთავრესი მიზანი იყო სასამართლო ოლქებში ადამიანური რესურსების ისეთი გადანაწილება, რომელიც შესაძლებელს გახდიდა დისბალანსის თავიდან აცილებას. ამავდროულად, იტალიაში, სასამართლო რუკის რეფორმის შემდეგ, ამ დრომდე მიმდინარეობს ადამიანური რესურსების საფუძვლიანი გადანაწილება.

როგორც უკვე აღინიშნა, ქვეყნების დემოგრაფიულ განვითარებასა და ადამიანური რესურსების არათანაბარ განაწილებასთან ერთად, ძალიან მნიშვნელოვანია გამოიყოს მზარდი მოთხოვნა სპეციალიზებულ ცოდნაზე, კანონმდებლობისა და ბიზნესის მზარდი სირთულიდან გამომდინარე. აღნიშნული ასპექტი კიდევ უფრო აძლიერებს ისეთი სასამართლო რეფორმის საჭიროებას, რომელიც უზრუნველყოფს უფრო მაღალი დონის იურიდიულ გამოცდილებას. მოცემულ სიტუაციაში სახეზეა კიდევ ერთი კომპრომისი სპეციალიზებულ ცოდნასა (რომელიც ქმნის სასამართლოების გარკვეული მინიმალური სიდიდის აუცილებლობას) და მოქალაქეებსა და სასამართლოს შორის ფიზიკურ მანძილს შორის (რაც კავშირშია სასამართლოს ხელმისაწვდომობასთან).

### **2.3. ინდიკატორების შექმნა და შეფასება**

არსებობს უამრავი ინდიკატორი, რომლის გამოყენებაც შესაძლებელია სასამართლოების აქტივობასა და მომხმარებელთან სიახლოვეს შორის ოპტიმალური ბალანსის დასადგენად.

იტალიაში მნიშვნელოვანი იყო ოფისის აქტივობის, ასევე მოსამართლეებისა და სასამართლოების პროდუქტიულობის გაზომვა, რადგან პირველი ინსტანციის სასამართლოების დახურვის დროს მთავარი აქცენტი კეთდებოდა იმ სასამართლოებზე, რომლებიც შეზღუდული იყვნენ ზომიში და ჰქონდათ დაბალი პროდუქტიულობა. ამ დრომდე გამოიყენებოდა კონკრეტული ზღვრული სიდიდეები, რომლებიც უმეტესად განისაზღვრებოდა მუშაობის ინდიკატორების საშუალო დონით, რეფორმამდე ხუთი წლის პერიოდის განმავლობაში. გამოყენებული პრინციპის შესაბამისად ოფისები, რომელთა ინდიკატორებიც საშუალო არითმეტიკულზე საგრძნობლად დაბალი იყო, ეკონომიკური მასშტაბით მნიშვნელოვან სარგებელს ნახავდნენ, თუკი შეუერთდებოდნენ უფრო დიდ და პროდუქტიულ ოფისებს.

<sup>3</sup>მართლმსაჯულების საბჭოების ევროპული ქსელი (ENCJ), ევროპის სასამართლო რეფორმის ანგარიში 2011-2012.

ამ კუთხით, ქვემოთ ჩამოთვლილი ფაქტორები განიხილება, როგორც ყველაზე მნიშვნელოვანი, სასამართლო რუკების სწორი განსაზღვრის მიზნით. ეს ფაქტორები იყოფა ორ მთავარ კატეგორიად: „გადამწყვეტი ფაქტორები“, რომლებიც უპირატესი მნიშვნელობისაა და „დამატებითი ფაქტორები“, რომლებიც მეორეხარისხოვანი მნიშვნელობისაა და გამოყენების შემთხვევაში გაზრდის ანალიზის სისრულესა და სიმტკიცეს. გადამწყვეტი ფაქტორები, თავისთავად, რაოდენობრივია, ან ადვილად ექვემდებარება ინდიკატორთა რაოდენობრივ განსაზღვრას და, შესაბამისად, მათი ობიექტური გაზომვა შესაძლებელია. მეორე მხრივ, დამატებით ფაქტორებს შორის არის ხარისხობრივი ინდიკატორებიც, რომლებიც ადვილად არ იზომება (მაგ. ბიზნესის დონე, მოსამართლეებისა და საკადრო შემადგენლობის დასაქმების გარემო და ა.შ.) და შედეგად ზოგიერთ მათგანს აქვს მცირე გავლენა (მაგალითად მედიაცია, ან კულტურული სიზუსტე), თუმცა გარკვეული სახის საზომი ყოველთვის შეიძლება მოიძებნოს მათთვისაც. შესაბამისად, უმჯობესია ისინი გამოიყენებოდნენ გადამწყვეტ კრიტერიუმებთან ერთად, იმისათვის, რომ რეფორმა იყოს უფრო ეფექტიანი.

**a) გადამწყვეტი ფაქტორები**

- i) მოსახლეობის სიმჭიდროვე
- ii) სასამართლოს ზომა
- iii) სამართალწარმოებათა ნაკადი და სამუშაო დატვირთვა
- iv) გეოგრაფიული ადგილმდებარეობა, ინფრასტრუქტურა და ტრანსპორტირება

**b) დამატებითი ფაქტორები**

- v) კომპიუტერიზაცია
- vi) სასამართლოს კეთილმოწყობა (ტელეფონი/ვიდეო) და კულტურული სიზუსტე
- vii) ბიზნესის დონე
- viii) დავის მოგვარების ალტერნატიული საშუალება/მედიაცია
- ix) იურიდიული კონსულტაციის შესაძლებლობა და მოსამართლეებისა და საკადრო შემადგენლობის აყვანა
- x) გარე სისტემებთან თანამშრომლობა (ციხეებთან, პროკურატურასთან, პოლიციასთან).

**2.3.1. მოსახლეობის სიმჭიდროვე**

მიუხედავად იმისა, რომ სასამართლოს ოპტიმალური ზომის უკეთესად დასადგენად, კონკრეტულ იურისდიქციაში მართლმსაჯულებაზე მოთხოვნის დონეს უფრო პირდაპირი გავლენა აქვს, ვიდრე სასამართლოს კომპეტენციის არეალში მცხოვრებთა რაოდენობას, თითოეული სასამართლოს მიერ მოსახლეობისთვის გაწეული მომსახურების ბალანსი მნიშვნელოვანი ფაქტორია, რომელიც გათვალისწინებული უნდა იყოს სასამართლო რუკის რეფორმისას. მაგალითად, პორტუგალიაში დაფიქსირდა მოსახლეობის არათანაბარი განაწილება, რაც გამოწვეული იყო მასობრივი ურბანული მიგრაციით, რის გამოც უმრავი ადამიანი იძულებული გახდა სანაპიროს ტერიტორიებზე გადასახლებულიყო. შედეგად, გაიზარდა მოთხოვნა მართლმსაჯულებაზე პორტოსა და ლისაბონში<sup>4</sup>. ასევე იტალიაში რეფორმატორებმა შენიშნეს მოსახლეობის გადაადგილება ისეთ რეგიონებში, როგორც არის ვენეტო, რომელიც ადრე სასოფლო დასახლება იყო, შემდეგ კი სამრეწველო ადგილად იქცა. შესაბამისად, მნიშვნელოვნად შეიცვალა მართლმსაჯულების მოთხოვნის სიხშირე, განაწილება და ტიპი. და პირიქით, სხვა ადგილებში, სადაც სასამართლოს ზომა და საკადრო შემადგენლობა მოსახლეობის რაოდენობის შესაბამისად არ შემცირდა, დაბალი მოთხოვნა და უმოქმედობა შეინიშნება.

არ არსებობს მოსახლეობის დადგენილი ოპტიმალური რაოდენობა, რომელსაც მომსახურება უნდა გაუწიოს სასამართლომ. უფრო სწორი იქნება, თუ გათვალისწინებული იქნება კავშირი სასამართლოს სიდიდესა და მოსახლეობისთვის მიწოდებულ სერვისებს შორის. მიუხედავად ამისა, გარკვეული სტატისტიკის მოპოვება მაინც შესაძლებელია და ამ მიზნისთვის სასამართლოს საქმიანობის აღწერაა საჭიროა.

სასამართლოები ასრულებენ სხვადასხვა დავალებას კანონმდებლობით განსაზღვრული კომპეტენციების შესაბამისად. უმეტეს შემთხვევაში, სასამართლოების პასუხისმგებლობა ვრცელდება სამოქალაქო და სისხლის სამართლის საქმეებზე და შესაძლოა ადმინისტრაციულ საკითხებზეც. ამასთან, სასამართლო შესაძლოა პასუხისმგებელი იყოს რეესტრების წარმოებაზე (მიწის, სამეწარმეო და სამოქალაქო რეესტრი) და ჰქონდეს სპეციალური განყოფილებები აღსრულების საქმეებისთვის. შესაბამისად, წევრი ქვეყნების, ან სუბიექტების

<sup>4</sup> იხილეთ შედარებითი კვლევა ევროპის სასამართლო რუკების რეფორმის შესახებ, Sciences Po Strasbourg Consulting – 2012.

სასამართლო სისტემის შედარება დიდი ყურადღებით უნდა მოხდეს, რეალური იურისდიქციის გათვალისწინებით<sup>5</sup>.

2010 წლის<sup>6</sup> მონაცემებით შეფასებული 47 სისტემიდან, უმეტეს ქვეყნებსა, თუ სუბიექტებს (19) აქვთ ზოგადი იურისდიქციის ერთზე ნაკლები პირველი ინსტანციის სასამართლო ყოველ 100 000 მოსახლეზე. 15 ქვეყანაში აღნიშნული მაჩვენებელი არის 1 ან 2 პირველი ინსტანციის სასამართლო ყოველ 100 000 მოსახლეზე. ცამეტ ქვეყანას აქვს უფრო მაღალი მაჩვენებელი, მაგრამ მათგან მხოლოდ თურქეთში, რუსეთის ფედერაციასა და მონაკოში ფიქსირდება 5-ზე მეტი სასამართლო ყოველ 100 000 მოსახლეზე. მონაკოს მონაცემების განხილვისას უნდა გავითვალისწინოთ მოსახლეობის მცირე რაოდენობა, რაც ამახინჯებს კოეფიციენტს ყოველ 100 000 მოსახლეზე.

როგორც ერთი კონკრეტული ქვეყნის, ასევე ევროპული სასამართლო სისტემების საშუალო მაჩვენებლების შესწავლისას, შეიძლება შევნიშნოთ გარკვეული სტატისტიკური უთანხმოება იმ მოსახლეობის რაოდენობაში, რომელსაც ემსახურება პირველი ინსტანციის სასამართლოები (ზოგადი იურისდიქციისთვის სასამართლოების მთლიანი რაოდენობა და სპეციალიზებული შემთხვევები). მაგალითად, ბელგიაში ყოველ 401 478 მოსახლეზე მოდის საშუალოდ ერთი პირველი ინსტანციის სასამართლო, მაშინ როდესაც უნგრეთში, სადაც მოსახლეობის რაოდენობა დაახლოებით იგივეა, პირველი ინსტანციის სასამართლო ემსახურება მხოლოდ 76 229 მოსახლეს. შესადარებლად აღვნიშნავთ, რომ ორ დიდ ქვეყანაში - ესპანეთსა და იტალიაში - პირველი ინსტანციის სასამართლო ემსახურება, შესაბამისად, 20 503 და 49 250 ადამიანს.

სტატისტიკის კუთხით აღსანიშნავია, რომ CEPEJ-მა ეს მაჩვენებელი 42 ქვეყანაში შეაფასა. შედეგების მიხედვით, პირველი ინსტანციის სასამართლო ემსახურება დაახლოებით 25599 მოსახლეს (ეს რაოდენობა გამოთვლილია მოსახლეობის მთლიანი რაოდენობის 712.980.053 გაყოფით სასამართლოების მთლიან რაოდენობაზე 27,852-ზე). მიღებული ციფრი გასაოცრად მცირეა, თუკი შევხედავთ საშუალო მაჩვენებელთა სიას ქვეყნების მიხედვით, თუმცა, ამ შედეგის მიღება განპირობა ისეთი დიდი ქვეყნების წონამ, როგორიცაა რუსეთის ფედერაცია (9 978 სასამართლო, აქედან თითოეული ემსახურება 14 323 მოქალაქეს) და თურქეთი (4298 სასამართლო, აქედან თითოეული ემსახურება 16883 მოქალაქეს).

### 2.3.2. სასამართლოების ზომა

CEPEJ სასამართლოს განმარტავს შემდეგნაირად: „კანონმდებლობით დადგენილი ორგანო, რომელიც დანიშნულია კონკრეტული ტიპის სამართლებრივი დავების გადასაწყვეტად კონკრეტულ ადმინისტრაციულ სტრუქტურაში, სადაც დროებით, ან მუდმივად ერთი ან რამდენიმე მოსამართლე განიხილავს საქმეებს“. ამ ქვეთავის მიზნებისთვის, შეგვიძლია მივიჩნიოთ, რომ საქმე გვაქვს ზოგადი იურისდიქციის სასამართლოებთან, რომელთაგან ყველა შესადარებელია განსახილველი დავების ტიპის მიხედვით.

**თავისთავად, სასამართლოს ზომა შეიძლება განისაზღვროს იქ დასაქმებულ პირთა საერთო რაოდენობით, რაც გულისხმობს მოსამართლეების, *Rechtspfleger*-ების (სასამართლო ოფიცერების) და სხვა ადმინისტრაციული თანამშრომლების ერთობლიობას.** ამ თვალსაზრისით, თუკი ჩავთვლით რომ იდეალურ სასამართლო სისტემაში ადმინისტრაციული პერსონალისა და მოსამართლეთა თანაფარდობა თითქმის მუდმივია ყველა სასამართლოსთვის და ყველა მოსამართლე მუშაობს თანაბარი, ან თითქმის თანაბარი დატვირთვით, მაშინ უფრო პრაგმატულად შეიძლება ითქვას, რომ სასამართლოს ზომა შეესაბამება იქ მომუშავე მოსამართლეთა რაოდენობას<sup>7</sup>.

რა არის სასამართლოს ოპტიმალური ზომა იმ საქმიანობის დონიდან გამომდინარე, რომელთანაც მას შეხება აქვს? ამასთან, რა არის დატვირთვის სწორი ოდენობა იმის უზრუნველსაყოფად, რომ სასამართლომ ისარგებლოს მასშტაბის ეკონომიით? სასამართლო განიხილავს საკმარისად სხვადასხვაგვარ საქმეებს და იმ რაოდენობით რომ უზრუნველყოფილი იყოს მისი მაქსიმალური გამოყენება?

<sup>5</sup> ევროპული სასამართლო სისტემები - გამოცემა 2012 (მონაცემები 2010): მართლმსაჯულების ეფექტიანობა და ხარისხი (CEPEJ)

<sup>6</sup> ევროპული სასამართლო სისტემები - გამოცემა 2012 (მონაცემები 2010): მართლმსაჯულების ეფექტურობა და ხარისხი (CEPEJ), მონაცემი 5.2- ზოგადი იურისდიქციის პირველი ინსტანციის სასამართლოების რაოდენობა (იურიდიული პირები) ყოველ 100 000 მოსახლეზე 2010 წელს.

<sup>7</sup> იმ სასამართლო სისტემებში, სადაც *Rechtspfleger* (სასამართლო ოფიცერი) არსებობს, სასამართლოს ზომა პრაგმატულად შესაძლოა გაგებულ იქნას, როგორც იქ მომუშავე მოსამართლეებისა და *Rechtspfleger*-ების საერთო რაოდენობა.



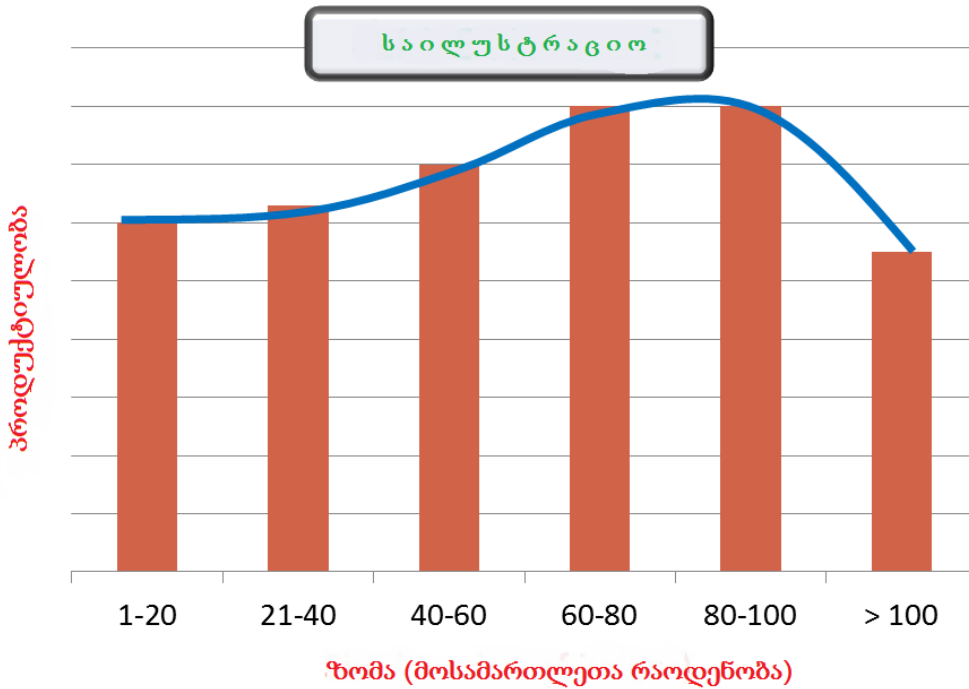
აღნიშნული კითხვები შეეხება წინამდებარე სახელმძღვანელოს პირველ თავში ნახსენებ პრობლემებს, როდესაც საუბარია რესურსების ოპტიმალურ განაწილებაზე. პატარა სასამართლო შესაძლოა იყოს ნაკლებად პროდუქტიული, რადგან სამართალწარმოების ნაკადი იყოს ძალიან დაბალი იმისათვის, რომ მთლიანად მოიცვას მოსამართლეთა შესაძლებლობები. თუმცა, როდესაც მცირე რაოდენობის მოსამართლეები უნდა შეეჭიდონ იმავე რაოდენობის საქმეებს სხვადასხვა თემაზე უფრო დიდ სასამართლოებში, ამან შესაძლოა გამოიწვიოს სპეციალიზაციის ნაკლებობა და, შედეგად, მივიღოთ არა მხოლოდ დაბალი ეფექტურობა (ხარჯების კუთხით), არამედ ასევე დაბალი ეფექტიანობა (ხარისხის თვალსაზრისით). მეორე მხრივ, დიდ ქალაქებში არსებულ მსხვილ ოფისებში შესაძლოა სახეზე იყოს არაეფექტიანობით გამოწვეული პროდუქტიულობის ნაკლებობა რაც დაკავშირებულია სასამართლოს სიდიდესთან, სადაც ბიუროკრატია ქმნის დაბრკოლებას გამართული სასამართლო საქმიანობისთვის.

ზოგ შემთხვევაში, სასამართლოს ოპტიმალური ზომის დასადგენად, გამოიყენება მოსამართლეთა პროდუქტიულობა. სასამართლოს პროდუქტიულობა შესაძლოა განისაზღვროს კონკრეტული დროის პერიოდში სასამართლოს მიერ დასრულებული პროცესების რაოდენობით. ამ თვალსაზრისით, ოფისის პროდუქტიულობა შეადგენს ამავე სასამართლოში მომუშავე თითოეული მოსამართლის პროდუქტიულობის ჯამს.

იტალიის იუსტიციის სამინისტროს ფარგლებში, სტატისტიკის დეპარტამენტმა გამოსცა კვლევა თითოეული სასამართლოს პროდუქტიულობის შესახებ და შედეგების შეჯამებისას დაჯგუფდა სასამართლოები თავიანთი ზომის მიხედვით (საშუალო პროდუქტიულობა ოფისისა, სადაც არის 0-დან 10 მოსამართლემდე, 11-დან 20 მოსამართლემდე და ა.შ.).

იტალიაში რეალური ციფრებით ჩატარებულმა კვლევამ დაადასტურა ზემოხსენებული საერთო აღქმა. სინამდვილეში, პროდუქტიულობის მრუდი პარაბოლაა, ანუ ყველაზე დაბალი დონეები ასოცირდება იმ სასამართლოებთან, სადაც 20-მდე მოსამართლეა, შემდეგ პროდუქტიულობა მატულობს ოფისების ზომასთან ერთად და საბოლოოდ კვლავ იკლებს, მას შემდეგ, რაც სასამართლო გადააჭარბებს მოსამართლეთა კონკრეტულ რაოდენობას. ქვემოთ მოცემულ იტალიურ კვლევაში, პროდუქტიულობის ყველაზე მაღალი მაჩვენებლები დაფიქსირდა იმ სასამართლოებში, სადაც მოსამართლეთა რაოდენობა მერყეობს 60-დან 100-მდე. პროდუქტიულობა იკლებს, როდესაც მოსამართლეთა რაოდენობა აჭარბებს 100-ს.

თუმცა, თუ გავითვალისწინებთ, რომ საშუალოდ სასამართლო სისტემების მთლიანი ზომა უფრო პატარაა, ვიდრე იტალიური სისტემისა, შეგვიძლია ჩავთვალოთ, რომ ევროპის დონეზე ყველაზე მაღალი პროდუქტიულობა მიიღწევა იმ სასამართლოში, სადაც დაახლოებით 40-დან 80-მდე მოსამართლე მუშაობს.



ამასთან, ნიდერლანდებში ჩატარდა კვლევები სასამართლოების პროდუქტიულობის დასადგენად. პირველი კვლევა ჩატარდა 2002-2005 წლების პერიოდში, ხოლო მეორე - 2005-2009 წლებში. აღნიშნულ კვლევებში ოპტიმალურ ზომად მიიჩნიეს სასამართლოს პერსონალის საერთო რაოდენობა (ანუ მოსამართლეები და არამოსამართლე პერსონალი) ზემოთქმული განსაზღვრების შესაბამისად, რომლის თანახმადაც არამოსამართლე პერსონალის რაოდენობა მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმოადგენს სასამართლოს ოპტიმალური ზომის დადგენისას. ჰოლანდიური კვლევების შედეგებიდან მიღებული რიცხვები განსხვავდება აწ უკვე ხსენებული იტალიური ანალიზისგან, რადგანაც ისინი განიხილავენ პერსონალის მთლიან რაოდენობას. მიუხედავად ამისა, ჰოლანდიური კვლევების შედეგები, ზოგადად, შეესაბამებოდა იტალიური კვლევის შედეგებს, ორგანიზაციული მოწყობის გათვალისწინებით, იმდენად, რამდენადაც პროდუქტიულობა მაღალი იყო საშუალო ზომის სასამართლოებში, ხოლო ორივე შემთხვევაში, პატარა და ძალიან დიდ სასამართლოებში პროდუქტიულობა იკლებდა. კვლევების საფუძველზე დადგინდა, რომ ერთი მხრივ, პატარა სასამართლოებისთვის, რომელთაც არასახარბიელო პროდუქტიულობა აქვთ, მომგებიანი იქნება, თუკი შეუერთდებიან დიდ სასამართლოს. მეორე მხრივ, ასეთი შერწყმა არ უნდა იწვევდეს მეორე უკიდურესობას - ძალიან დიდი ზომის სასამართლოს შექმნას, რადგან ეს სასამართლოები შესაძლოა აღმოჩნდნენ კიდევ უფრო დაბალი პროდუქტიულობის რისკის წინაშე, ვიდრე ის პატარა სასამართლოები, რომლისგანაც ისინი შეიქმნენ<sup>8</sup>.

თუკი სასამართლო რუკის გადასინჯვის მიზანს, ან მის ერთ-ერთ ამოცანას საშუალო ზომის სასამართლოების შექმნა წარმოადგენს, რაც მოსამართლეთა პროდუქტიულობის ოპტიმიზაციას ემსახურება, მაშინ სამოქმედო გეგმა უნდა ითვალისწინებდეს დაბალი პროდუქტიულობის მქონე პატარა ოფისების გაერთიანებას უფრო დიდ ოფისებად და, დროთა განმავლობაში, არაეფექტიანი დიდი სასამართლოების ზომის შემცირებას.

ასეთი მიდგომის ეფექტის უკეთ გასაგებად, წარმოვიდგინოთ ორი ოფისი - სასამართლო A<sub>0</sub> 20 მოსამართლით და სასამართლო B<sub>0</sub> 100 მოსამართლით. თუკი მათი პროდუქტიულობის საშუალო მაჩვენებელი ნაკლები იქნება ისეთ ოფისზე, სადაც, დავუშვათ, 50 მოსამართლეა, ჩვენ შეგვიძლია გადავაპროექტოთ ტერიტორია და კომპეტენციები იმისათვის, რომ შევქმნათ ორი ახალი ოფისი A<sub>1</sub> და B<sub>1</sub>, თითოეულში 60 მოსამართლით. ეს გამოსავალი გამოსცადეს იტალიაში, ტურინსა (შეამცირეს) და ივრეას (გაზარდეს) ტრიბუნალებში.

მეორე მაგალითში, წარმოვიდგინოთ ორი სხვა ოფისი, სასამართლო C<sub>0</sub> 15 მოსამართლით და სასამართლო D<sub>0</sub> 35 მოსამართლით. თუკი მათი პროდუქტიულობის მაჩვენებელი ნაკლები იქნება ისეთ ოფისზე, სადაც დავუშვათ 50 მოსამართლე მუშაობს, შეგვიძლია წინა მაგალითისგან განსხვავებულ ზომას მივმართოთ და ორი ოფისი გავაერთიანოთ, შედეგად მივიღებთ სასამართლო E<sub>1</sub>-ს 50 მოსამართლით, ანუ C<sub>0</sub> და D<sub>0</sub> სასამართლოების

<sup>8</sup>ამონარიდი: მართლმსაჯულება დეფიციტის დროს: ხარჯების შემცირება და რეფორმა, ავტ. ფრანს ვან დაიკი და ჰორაციუს დამბრევი.

მოსამართლეთა ჯამით. ეს გამოსავალი ფართოდ გამოიყენეს იტალიაში ბოლო პერიოდის რეფორმის დროს: დაახლოებით 30 პატარა ოფისი დახურეს და გააერთიანეს დიდ ოფისებად.

### 2.3.3. სამართალწარმოებათა ნაკადი და სამუშაო დატვირთვა

ამ ქვეთავის მიზნებისთვის, შეგვიძლია მივიჩნიოთ, რომ საქმე გვაქვს ზოგადი იურისდიქციის სასამართლოებთან, რომელთაგან ყველა განიხილავს ერთნაირი სახის დავებს, და მუშაობს თანაბარი ან თითქმის თანაბარი დატვირთვით.

წინა ქვეთავში წარმოვადგინეთ ზოგადი მითითებები იმ საკითხებთან მიმართებით, რომლებიც შეეხება მოსამართლეთა პროდუქტიულობაზე დაყრდნობით სასამართლოს ოპტიმალური ზომის დადგენას. ამ პრინციპით, ქვეთავის დასასრულს მოცემული ორი მაგალითიდან ერთში მივიღეთ ორი ახალი ოფისი A<sub>1</sub> და B<sub>1</sub>, თითოეულში დაახლოებით 60 მოსამართლით. ახლა ავიღოთ შემთხვევა, რომელშიც სამართალწარმოებათა ისტორიული ნაკადის ანალიზიდან ჩანს, რომ სასამართლო A<sub>1</sub> ყოველწლიურად იღებს 12 000 საქმეს, ხოლო სასამართლო B<sub>1</sub> - 14 400-ს. სირთულის თვალსაზრისით აღნიშნული საქმეები მსგავსია. თუკი ორივე ოფისი ქმედითად იმუშავებს, მსგავსი პროდუქტიულობით, მივიღებთ ორ არათანასწორ შემთხვევას: რეალურად, თუ პროდუქტიულობა ერთ მოსამართლეზე ყოველწლიურად 200 საქმეს აღემატება, მაშინ A<sub>1</sub> ოფისში სახეზეა გადამეტებული შესაძლებლობების არსებობა. ხოლო, თუ ყოველწლიურად თითოეული მოსამართლის პროდუქტიულობა 200 საქმეზე ნაკლებია, მივიღებთ დაგროვილ განსახილველ საქმეებს ყოველწლიურად ორივე სასამართლოში. ზემოხსენებულიდან გამომდინარე, საუკეთესო გამოსავალი იქნება, თუკი ორივე ოფისის კომპეტენციები გადაისინჯება ისე, რომ ყოველწლიურად თითოეულ ოფისში შევიდეს დაახლოებით 13 200 საქმე.

თუმცა, ამ შემთხვევაში, დამატებითი პრობლემა იჩენს თავს, რადგან უნდა განვსაზღვროთ, თუ როგორ გავზომოთ მოსამართლეებისა და სასამართლოების დატვირთვა: შედგება თუ არა ეს მხოლოდ ყოველწლიურად თითოეულ მოსამართლეზე შემოსული საქმეების რაოდენობით, თუ იგი ასევე მოიცავს განსახილველ საქმეებს საკონტროლო პერიოდის დასაწყისში? მეტიც, რომელია განსახილველი საქმეები, რომლებიც უნდა გავითვალისწინოთ: ყველა ის საქმე, რომელიც დაგროვდა წინა პერიოდის ბოლოს, თუ მხოლოდ ის საქმეები, რომლებიც ვერ დასრულდა მოცემული დროის პერიოდში?

ეს პრობლემა სადავოა. სავარაუდო გამოსავალი არის ის, რომ დაგროვილი განსახილველი საქმეები გამოცალკევდეს შემომავალი საქმეებისგან სპეციალური ზომების გამოყენებით. იდეალურ სიტუაციაში, თუკი სასამართლო სისტემა მიაღწევს წონასწორობას ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის თვალსაზრისით, სასამართლოები ყველა შემოსულ საქმეს გონივრულ დროში განიხილავენ და მინიმუმამდე ან ნულამდე დაიყვანენ ძველი საქმეების დაგროვებას. სხვა სიტყვებით, სასამართლო რუკის განსაზღვრის ანალიზი უნდა ეფუძნებოდეს მხოლოდ შემოსულ და გადაწყვეტილ საქმეებს (სადაც პროდუქტიულობა წარმოადგენს ამ ორი ფაქტორის თანაფარდობას) და შემდეგ სპეციალურ მოსამართლეთა ჯგუფი, დადგენილი ვადით (ან თუნდაც თითოეულ ოფისში მომუშავე მოსამართლეების სპეციალური ძალისხმევით) უნდა დაინიშნოს განსახილველი საქმეების მისახედად მანამ, სანამ მათი რაოდენობა არ განუღებება.

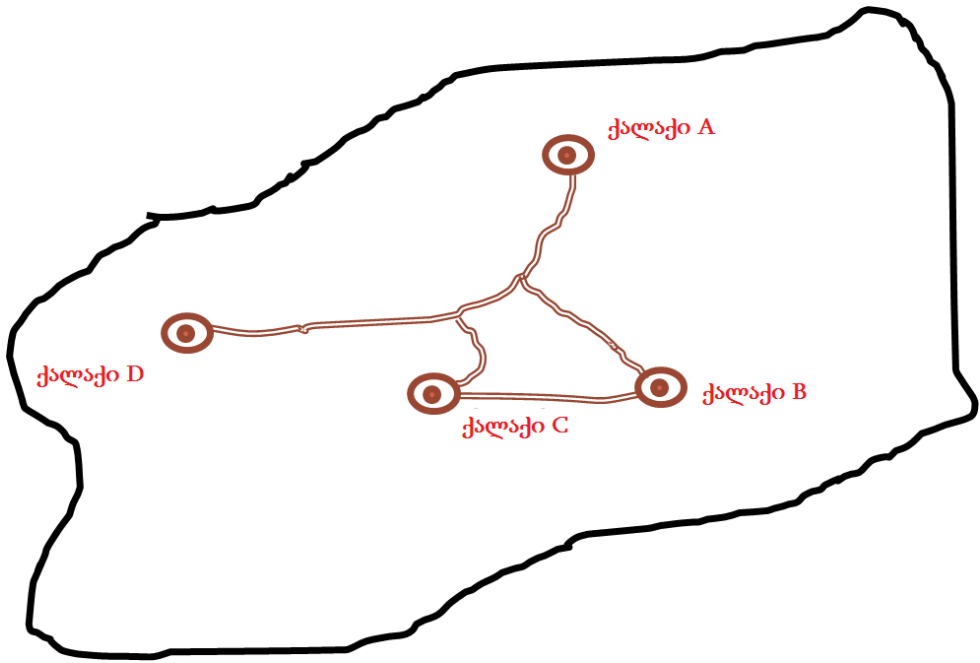
### 2.3.4. გეოგრაფიული ადგილმდებარეობა, ტრანსპორტის ხელმისაწვდომობა და ინფრასტრუქტურა

მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად, სასამართლოს გეოგრაფიულ ადგილმდებარეობას, შესაძლოა, საგანგებო მნიშვნელობა ჰქონდეს ბევრ ქვეყანაში. ტრანსპორტის საჭიროება და კომუნიკაციის თანამედროვე საშუალებების არსებობა გავლენას ახდენს მოქალაქეებისთვის მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობაზე. როდესაც არსებობს სასამართლოში მხარის ფიზიკურად გამოცხადების აუცილებლობა, ოფისის მისადგომობა გადამწყვეტია. არაგონივრული იქნება იმის მოლოდინი, რომ მხარე გადაჭარბებული დროის განმავლობაში იმგზავრებს. უნდა დადგინდეს მგზავრობისათვის საჭირო გონივრული დროის სტანდარტი.

დილით ადრე ჩანიშნულ სასამართლო სხდომაზე გამოცხადება პრობლემური იქნება ხანდაზმულთათვის, ან ისეთი ადამიანისთვის, ვისაც არ ჰყავს მანქანა, ერთი ქალაქიდან მეორეში გაადგილება სჭირდება და თან არ არსებობს ადეკვატური სატრანსპორტო საშუალება. ამან, შესაძლოა, დაარღვიოს მართლმსაჯულების თანაბარი ხელმისაწვდომობის უფლება.

ასევე, როდესაც ვადგენთ ოფისების ოპტიმალურ განლაგებას, ადგილმდებარეობის განსაზღვრის კუთხით უნდა გამოვიყენოთ სასამართლო ოფისებსა და კონკრეტულ ტერიტორიაზე არსებულ მუნიციპალურ ცენტრებს შორის მანძილის შემცირებისპრინციპი.

ქვემოთ მოცემულ წარმოსახვით ტერიტორიაზე მდებარეობს ოთხი ქალაქი (A, B, C და D), მათ შორის უნდა ავირჩიოთ ერთ-ერთი, სადაც განთავსდება სასამართლო მოქალაქეებსა და ოფისს შორის მინიმალური დისტანციის არსებობის პირობის გათვალისწინებით.



პრობლემა შესაძლოა გადაიჭრას ცხრილის შექმნით, რომელშიც მოცემულია ავტომობილის სამგზავრო დრო ოთხ ქალაქს შორის. ასევე უნდა მივიჩნიოთ, რომ თითოეული ქალაქის გარშემო მდებარეობს პატარა რაიონული ცენტრები.

საწყისი მდებარეობა/მიმართულება წუთებში	ქალაქი A	ქალაქი B	ქალაქი C	ქალაქი D
ქალაქი A	0.	30 წთ	35 წთ	60 წთ
ქალაქი B	30 წთ	0.	20 წთ	35 წთ
ქალაქი C	35 წთ	20 წთ	0.	20 წთ
ქალაქი D	60 წთ	35 წთ	20 წთ	0.
სულ	125 წთ	85 წთ	75 წთ	115 წთ

როგორც ვხედავთ, ოფისის ოპტიმალური ადგილმდებარეობა, ჩამოთვლილი ოთხიდან ერთი საუკეთესო ადგილის არჩევით, არის ქალაქი C, რადგან იგი ამცირებს მანძილს დანარჩენ სამ ქალაქთან, ყველა სხვა შესაძლო კომბინაციებთან შედარებით. თავისთავად ამ ანალიზში არ განიხილება იმ ადამიანთა რაოდენობა, ვინც გადაადგილდება. თუმცა, თუ მაგალითად, ქალაქი B-ს აქვს უფრო მჭიდროდ დასახლებული ცენტრი, საქმეთა საგრძნობლად მაღალი რაოდენობით, ვიდრე ქალაქი C-ს, ხელისუფლების ორგანოებმა შესაძლოა უპირატესობა მიანიჭონ ქალაქ B-ს.

ეს თავისთავად წარმოშობს ანალიზის ახალ ელემენტს.

უნდა შენარჩუნდეს თუ არა სასამართლოს ყველა მომსახურება მთავარ სასამართლოში? გვჭირდება, თუ არა სასამართლოს სრული ფიზიკური დატვირთვა მაშინაც კი, როდესაც მომხმარებლები მხოლოდ ფორმების აღებას, ან გარკვეული დოკუმენტაციის შევსებას საჭიროებენ სამართალწარმოების დასაწყებად?

წინა მაგალითის მიხედვით, სამ ადგილას, სადაც არ იქნებოდა სასამართლო, კარგი იქნებოდა თუკი დაწესდებოდა ადმინისტრაციულ დავალებათა მხარდამჭერი პუნქტები, ან ოფისების ცენტრალიზაციის პარალელურად განხორციელდებოდა ონლაინ პროცესების შესაძლებლობის გაფართოებით, როგორც ეს განხილული იქნება კომპიუტერიზაციის შესახებ ქვეთავში.

### 2.3.5. კომპიუტერიზაცია

წინამდებარე ქვეთავის შესაბამისად, სასამართლო სისტემის გეოგრაფიული რეორგანიზაცია ზრდის სამგზავრო დისტანციებს მხარეებისთვის, ადვოკატებისა და თანამშრომლებისთვის, შესაბამისად, იწვევს მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობის დონის შესაძლო გაუარესებას. ამ პრობლემას ბევრი ქვეყანა წარმატებით ართმევს თავს. საქმე ის არის, რომ მხარეების, ან სასამართლო პროცესის სხვა მონაწილეთა ფიზიკური გამოცხადება სასამართლოში ნაკლებად სავალდებულო ხდება, რადგანაც ინფორმაციული ტექნოლოგიებისა და ვიდეო კონფერენციების გამოყენება თანდათანობით მკვიდრდება დიდ ქვეყნებში. ასევე სასამართლო პროცესში დისტანციური მონაწილეობაარ აღიქმება სერიოზულ დაბრკოლებად მართლმსაჯულების ბევრ სისტემაში.

თუმცა, სასამართლოების კონსოლიდაციას თან უნდა ახლდეს ინფორმაციული და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების (ICT) გამოყენების ზრდა იმისათვის, რომ შემცირდეს მხარეებისა და ადვოკატების სასამართლოში პირადად გამოცხადების აუცილებლობის სიხშირე.<sup>9</sup> ამას გარდა, ICT უნდა გამოიყენებოდეს სასამართლო პროცესების ხილვადობის გასაზრდელად. რაც მეტი პროგრამული აპლიკაცია იქნება ხელმისაწვდომი, რომელიც ქაღალდს ჩაანაცვლებს და შეამცირებს სასამართლოს შენობაში ფიზიკურად ყოფნის აუცილებლობას, მით უფრო შორს იქნება შესაძლებელი სასამართლოს განთავსება. თითოეული სასამართლოს გეოგრაფიული მდებარეობის მიუხედავად, კომპიუტერიზაციას შეუძლია უზრუნველყოს მოქნილობა თითოეულ ინდივიდუალურ სასამართლოში მიწოდებული სერვისების კუთხით<sup>10</sup>.

მონაცემთა დამუშავებისთვის კომპიუტერების გამოყენება დაეხმარა ბიზნეს ორგანიზაციების ხელმძღვანელებს, გამკლავებოდნენ ქაღალდის მოხმარების მზარდ პრობლემას. კომპიუტერებმა დააჩქარეს პროცესები და აღმოფხვრეს ქაღალდის გამოყენების საჭიროება, მონაცემების შენახვით საგანგებოდ შექმნილ მონაცემთა ბაზებსა და ფაილებში. თანამედროვე და ძალიან ეფექტიანი შემნახველი სისტემები იძლევა ქაღალდის ეკონომიის საშუალებას და, შედეგად, ნაკლებ სივრცესაც საჭიროებს. ამას გარდა, თუკი ყველა სასამართლო დოკუმენტი დასკანერდება და შეინახება ელექტრონულად, მათი გამოთხოვაც შესაძლებელი იქნება ვებ კომუნიკაციით - ადარ იქნება სავალდებულო ამისთვის სასამართლოში მისვლა და იქ დოკუმენტის ასლისა, თუ დედნის თხოვნა. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, თანამედროვე სასამართლო რუკის რეფორმას შეუძლია თავის სასარგებლოდ გამოიყენოს ტექნოლოგია, რა ოფისების რაოდენობა, უზრუნველყოს ონლაინ კონსულტაციები, ან თუნდაც ისეთი ბაზისური მომსახურებები, როგორცაა დოკუმენტების ონლაინ შევსება, ან ფორმალური აქტების შესახებ მხარეებისთვის ონლაინ შეტყობინება.

სასამართლო სისტემაში კომპიუტერიზაციის ყველა უპირატესობა ეფუძნება იმ ფუნდამენტალურ დაშვებას, რომ გამოყენებული სისტემები არის უსაფრთხო და იძლევა კონფიდენციალობისა და საძიებო გამოყენების გარანტიას.

### 2.3.6. სასამართლოს ინფრასტრუქტურა და კულტურული დახვეწილობა

სასამართლო მოსმენაზე ტექნოლოგიების გამოყენების შესაძლებლობა, პროცესების ტელეფონით ან ვიდეო კონფერენციებით ჩატარება, სასამართლოს ხელმისაწვდომობას ახალ მოცულობას სძენს. შესაძლოა არსებობდეს შეზღუდული რაოდენობა ისეთი მოსმენებისა, რომლებიც ასეთი სახით შეიძლება ჩატარდეს, მაგრამ თუკი კანონმდებლობა ტექნოლოგიის მიერ შეთავაზებულ შესაძლებლობას მიიღებს და ადარ იქნება მხარეებისა და ადვოკატების სასამართლო სხდომაზე დასწრების აუცილებლობა, მაშინ ეს იქცევა სასამართლოების რაოდენობისა და მათი ადგილმდებარეობის შეფასების ელემენტად. ასეთი ტექნოლოგია ამცირებს არამხოლოდ სასამართლოში გამგზავრების საჭიროებას, არამედ ამცირებს ხარჯებსაც სამგზავრო დროის აღმოფხვრით.

<sup>9</sup>მართლმსაჯულების საბჭოების ევროპული ქსელი (ENCJ), ევროპის სასამართლო რეფორმის ანგარიში 2011-2012.

<sup>10</sup>ამონარიდი: მართლმსაჯულება დეფიციტის დროს: ხარჯების შემცირება და რეფორმა, ავტ. ფრანს ვან დაიკი და ჰორაციუს დამბრევი.

### 2.3.7. ბიზნესის დონე

ბიზნესის დონე, ყოველთვის წარმოადგენს, ან უნდა წარმოადგენდეს სასამართლოს ადგილმდებარეობისა და ზომის განსაზღვრის ერთ-ერთ ფაქტორს. ბიზნესის დონეს უნდა შევხედოთ დაკომპლექტებისა და დასაქმების საკითხთან ერთობლიობაში. ამას ემატება სასამართლოში განსახილველ საკითხზე გარკვეული დონის გამოცდილების არსებობის უზრუნველყოფა. ამ ხასიათის ნებისმიერი ქმედების დროს უნდა გავითვალისწინოთ ცენტრალიზებული სასამართლო სხდომების უპირატესობანი, იმისათვის რომ უზრუნველყოთ უფრო მეტი მოქნილობა სასამართლოს დროის მაქსიმალურად გამოსაყენებლად. სასამართლოებს, რომლებსაც არ აქვთ საკმარისად დიდი რაოდენობის საქმეები, მოსამართლეების დასაქმება.

თუმცა, არსებობს ერთი საკითხი, რომელიც წარმოიშობა ბიზნესის დონის შეფასებისას. მომსახურება გაწეული მოსახლეობისა და შევსებული სამართალწარმოების რაოდენობათა ურთიერთკავშირის საკითხის მსგავსად, საქმიანობებისა და პროფესიონალების რაოდენობა შესაბამის ტერიტორიაზე შესაძლოა უმნიშვნელო იყოს სასამართლოს ზომისა და ადგილმდებარეობისთვის, რადგანაც დატვირთვა, რომელიც მოდის სასამართლოს ერთ მოსამართლეზე, უკვე შეტანილია საქმეთა ნაკადში, როგორც ეს მითითებული იყო ქვეთავში 2.3.3. თუმცა, მეთოდური მითითებების ამ ქვეთავში ჩვენ გვინდა ხაზი გავუსვათ იმას, რომ იმ შემთხვევაში, თუკი არსებობს სასამართლო ოფისის განსათავსებელი ალტერნატიული ლოკაციები, ყველა სხვა ფაქტორის თანასწორობის შემთხვევაში, შესაძლოა უმჯობესი იყოს სასამართლოს ოფისისთვის ისეთი ადგილის შერჩევა, სადაც ეკონომიკური აქტივობა და ვაჭრობა ყველაზე ინტენსიურია.

### 2.3.8. დავის მოგვარების ალტერნატიული საშუალება (ADR)/მედიაცია

აუცილებელია იმის აღიარება, რომ სასამართლოს ისეთი ალტერნატივები, როგორცაა ფორუმი, უფრო და უფრო გამოყენებადი ხდება და შესაძლოა მოგვევლინოს სასამართლოს ხარჯთეფექტიან ალტერნატივად. მართალია, არ უნდა არსებობდეს პირდაპირი კავშირი სასამართლოსა და ADR-ის პროვაიდერს შორის, თუმცა ეს ის შემთხვევაა, როდესაც ისინი დაკავშირებული არიან. აღნიშნული მომსახურება საჭიროებს სათანადოდ დატრენინგებული პროვაიდერის არსებობას და წვდომას შესაბამის კეთილმოწყობილ გარემოზე, თუკი შეხვედრების ჩატარება სასამართლოს ტერიტორიაზე იგეგმება.

### 2.3.9. იურიდიული კონსულტაციის შესაძლებლობა და მოსამართლეებისა და საკადრო შემადგენლობის აყვანა

ამავე დოკუმენტში აღვნიშნეთ, რომ მოსამართლეთა რაოდენობის დასადგენად და მათ სწორად გასანაწილებლად აუცილებელია ზუსტი შეფასება, რათა დაკმაყოფილდეს საჭიროებები სამუშაო დატვირთვის შესაბამისად. თუმცა, ამავდროულად, სასამართლოს ადგილმდებარეობის და იურისდიქციის განსაზღვრისას უნდა გავითვალისწინოთ დამატებითი ელემენტები. ამ ქვეთავში ყურადღებას გავამახვილებთ იმ ასპექტებზე, რომლებიც გასათვალისწინებელია იურიდიული კონსულტაციის შესაძლებლობასთან მიმართებით და კონკრეტული შესაძლებლობების შემთხვევაში, რომელიც შეთავაზებულია მოცემულ ტერიტორიაზე მოსამართლეებისა და დამხმარე პერსონალის ასაყვანად.

შესაძლოა იურისტები საცხოვრებლად გადავიდნენ ისეთ ტერიტორიებზე, სადაც საკმარისი რაოდენობის საქმე ექნებათ, რომ გაამართლონ თავიანთი იქ ყოფნა, თუმცა, აღნიშნულ ვარაუდზე დაყრდნობა არ იქნება სწორი. შესაბამისად, ზომების მიღებაა საჭირო, რომ სასამართლოს მომხმარებლებისთვის უზრუნველყოფილი იყოს სათანადო იურიდიული კონსულტაცია. იურიდიული უნივერსიტეტიდან გონივრულ დისტანციაზე სასამართლოს განთავსება ძალიან მნიშვნელოვანია, განსაკუთრებით იმ ქვეყნებში, სადაც კულტურული თავისებურებიდან გამომდინარე, ხალხი უპირატესობას ანიჭებს მშობლიურ ქალაქს ან იმ უნივერსიტეტთან ტერიტორიულად ახლოს მუშაობას, რომელიც დაამთავრა. მეტიც, არსებობს უამრავი ქვეყანა, სადაც არის ისეთი ტერიტორიები ან ერთი ქალაქი, რომელშიც არც ხალხს და არც მოსამართლეებს, არ სურთ ცხოვრება. ამით არასტაბილური გარემო იქმნება - მოსამართლეთა მაღალი გადინება უარყოფით გავლენას ახდენენ მუშაობის ხარისხზე.

სასამართლოში აუცილებელია არა მხოლოდ გამოცდილი იურისტების და მოსამართლეების მუშაობა, არამედ სასამართლოს ასევე სჭირდება სათანადო რაოდენობის ადმინისტრაციული დამხმარე პერსონალი შესაბამისი საქმიანობისთვის.

პერსონალის დასაქმება და შენარჩუნების სირთულე უდიდეს დაბრკოლებას უქმნის ხარისხიანი და ეფექტიანი სასამართლო მომსახურების უზრუნველყოფას. ეს ის შემთხვევაა, როდესაც დიდ ქალაქებში მდებარე სასამართლოებს სამუშაოს შესრულების ყველაზე ცუდი ანგარიში აქვთ, რადგან პერსონალი არ არის ისეთი კვალიფიციური როგორც პროვინციულ სასამართლოებში. ამის მიზეზი უამრავი რამ შეიძლება იყოს, მათ შორის არაკონკურენტუნარიანი ხელფასი, დასაქმების მეტი პერსპექტივა და მაღალი ფასები საცხოვრებელ სახლებზე. ამ პრობლემამ შესაძლოა იქონიოს გავლენა სასამართლოს გეოგრაფიულ ადგილმდებარეობასა და მომსახურების ხარისხზე, ამიტომ შესაბამისი ალტერნატიული მეთოდების გამოძებნა ხდება საჭირო მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობისათვის. დასაქმებასთან დაკავშირებული სირთულეების დადგენისა და საპასუხო ზომების დაგეგმვისას, აუცილებლად გასათვალისწინებელია, თუ რამდენად დიდი უპირატესობაა კარგად ნასწავლი და გამოცდილი პერსონალის ყოლა.

როგორც კომპიუტერიზაციის შესახებ ქვეთავში ვნახეთ, თანამედროვე სასამართლო სისტემები საჭიროებს ახალ კომპეტენციებს იმისათვის, რომ გაუმკლავდეს თანამედროვე სამყაროს, სადაც დავები და დანაშაული უფრო და უფრო რთული და დახვეწილი გახდა. მართლმსაჯულებაში აუცილებელია რაც შეიძლება განათლებული პერსონალის დასაქმება, რომელსაც აქვს არა მხოლოდ იურიდიული გამოცდილება, არამედ მენეჯერული მიდგომები, საქონლისა და მომსახურების შესყიდვის უნარები, ახალი საგამომძიებლო ტექნოლოგიების შესახებ ცოდნა (მოსმენა, სხვაგვარი ჩარევები ა.შ.), ინფორმაციული ტექნოლოგიებისა და უცხო ენების ცოდნა.

### **2.3.10. გარე სისტემებთან (ციხეებთან, პროკურატურასთან, პოლიციასთან) თანამშრომლობა**

ბოლო - თუმცა არანაკლებ მნიშვნელოვანი - ფაქტორი, რომელიც გასათვალისწინებელია სასამართლო რუკის რეფორმისას, არის ახალი ადგილმდებარეობის კოორდინირება სხვა ინსტიტუტებთან, რომლებიც მჭიდროდ თანამშრომლობენ და მუშაობენ სასამართლო სისტემასთან. მაგალითად, პენიტენციური დაწესებულების სიახლოვე მნიშვნელოვანი ფაქტორი იქნება გადაწყვეტილების მიღებისას, რადგან უსაფრთხოებისა და ეკონომიკური მიზეზებიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია განსასჯელებისთვის სამგზავრო დისტანციის შემცირება.

სასამართლო რუკის გადასინჯვისას, დამატებით მნიშვნელოვანი ფაქტორია სასამართლო სისტემის თანამშრომლობა პროკურატურასა და პოლიციასთან. მეტიც, კონკრეტული სასამართლოს განთავსების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას, შესაძლოა გავლენა იქონიოს იმან, თუ როგორ არის პროკურორის მომსახურება ან პოლიცია მოწყობილი.

გარდა ამისა, სასამართლო რუკის რეფორმაზე გავლენას ახდენს ქვეყნის ადმინისტრაციული რუკა, რადგან სასამართლო სისტემის და სხვა საჯარო ადმინისტრაციისა თუ ინსტიტუტების კომპეტენცია ხშირად მკაცრად არის უერთიერთდაკავშირებული და, შესაბამისად, აუცილებლად გასათვალისწინებელია ორმხრივი პასუხისმგებლობების კოორდინირება.

### **2.4. როგორ გამოვიყენოთ ინდიკატორები ახალი სასამართლო რუკის განსაზღვრისთვის**

წინამდებარე დოკუმენტი აღწერს რამდენიმე ფაქტორსა და კრიტერიუმს, რომელთა გათვალისწინება საჭიროა სასამართლო რუკის დაპროექტებისას. თუმცა, ყველა მათგანის გათვალისწინება არაა აუცილებელი ყველა სიტუაციაში. რეკომენდებულია, რომ სასამართლო რუკის განსაზღვრისას გამოყენებული და გათვალისწინებული იყოს საკმარისი რაოდენობის სხვადასხვა ფაქტორები.

საფრანგეთში, ეკონომიკისა და მოსახლეობის ევოლუციასთან მართლმსაჯულების ადაპტირების აუცილებლობამ გამოიწვია დიდი რაოდენობით ინდიკატორებისა და მონაცემების გამოყენების საჭიროება (მაგ.: დემოგრაფიული მონაცემები, ხარისხიან გადაწყვეტილებათა ინდიკატორები, საქმეების რაოდენობა და ტიპები, სარჩელების რაოდენობა, სამუშაო დრო და ა.შ.). იურისდიქციები დაიყო ერთგვაროვან ჯგუფებად, განსჯადობის დონისა და სასამართლოს ზომის მიხედვით. შესაბამისად, თითოეული კატეგორია შეფასდა და გაანალიზდა მსგავსი კრიტერიუმებით. იტალიაში გადამწყვეტ ინდიკატორებს შორის აღმოჩნდა: მოსახლეობა (უნდა აღინიშნოს, რომ მოსახლეობის ზოგადი აღწერა იტალიაში 2011 წელს ჩატარდა), სამუშაო დატვირთვა, რომელიც უმეტესად ეფუძნებოდა შემოსული საქმეების რაოდენობას, მოსამართლეების პროდუქტიულობა, რასაც შემდგომ მოჰყვებოდა გეოგრაფიული მახასიათებლები და დისტანცია მგზავრობის ხანგრძლივობის კუთხით.

განსხვავებული მიდგომა გამოიყენეს ნიდერლანდებში, სადაც რეფორმამ საშუალება მისცა სასამართლოებს, სასამართლო ოლქების რეორგანიზაციის გზით, დაეჯგუფებინათ ბექ-ოფისები ისე, რომ მსგავს სფეროში არსებულ დიდი რაოდენობის საქმეებზე მუშაობა შეძლებოდა მოსამართლეთა ჯგუფს და შესაბამისად გაუმჯობესებულიყო სპეციალიზების პროცესი სასამართლოს შიგნით.

პორტუგალიასა და იტალიაში რეფორმა ადგენს წესებს იმის განსასჯელად, გამართლებულია თუ არა გარკვეულ სასამართლოთა დახურვა. პორტუგალიაში ეფექტიანობისა და რაციონალურობის ცნება ძალიან მნიშვნელოვანია; თუმცა, რამდენადაც რეფორმა მხოლოდ სამ იურისდიქციაზე გავრცელდა და ჯერ კიდევ არ ჩატარებულა ქვეყნის დანარჩენ ნაწილში, რეალური პროტესტიც არ გამოუწვევია. საპირისპირო ხდება იტალიაში, სადაც 949 პირველი ინსტანციის სასამართლოს დახურვა იგეგმება, რასაც ადგილობრივი ხელისუფლებების, ადვოკატთა ასოციაციებისა და საქმიანობის განმახორციელებლის მხრიდან ძალიან უარყოფითი რეაქცია მოჰყვა.

როგორც ეს იდეალურად არის შეჯამებული Sciences Po Strasbourg Consulting-ის გამოცემაში „შედარებითი კვლევა ევროპის სასამართლო რუკების რეფორმის შესახებ“ (2012), ყველა ქვეყანამ გამოიყენა კრიტერიუმების მრავალსახეობა, რათა პრაგმატულად შეეფასებინა ვითარება თითოეულ სასამართლოში, ვერ უარყოფთ, რომ ყველაზე დიდი გავლენა მოახდინა დატვირთულობის ფაქტორმა, თუმცა, ეს გავლენა შეასუსტა ისეთმა ფაქტორებმაც, როგორცაა გეოგრაფიული/დროითი დისტანცია, ან კონკრეტულ ტერიტორიებზე სასამართლოს არსებობის აუცილებლობა. ეს შემთხვევა ეხება სამ ტრიბუნალს იტალიაში, რომლებიც განლაგებულია ქვეყნის სამხრეთ ნაწილში (ტრიბუნალები კალტაჯირონეში, როსანოსა და შაკაში): ისინი, მოცულობისა და დატვირთვის საფუძველზე, განწირულნი იყვნენ დასახურად, თუმცა, დროთა განმავლობაში „გადარჩნენ“ რადგან ფრონტის ხაზზე იმყოფებოდნენ მაფიასთან ბრძოლაში. ამავდროულად, არსებობს ისეთი ქვეყნები, როგორცაა გერმანია, სადაც წინამდებარე დოკუმენტში ჩამოთვლილი რაოდენობრივი და ხარისხობრივი ფაქტორების გათვალისწინებასთან ერთად, ოფისების დახურვის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას, სხვა მნიშვნელოვანი ფაქტორებიც გაითვალისწინეს, მაგალითად, ისტორიული მიზეზები.

მიუხედავად ყველაფრისა, ძირითადი ტენდენციის მიხედვით, სასამართლოები, სადაც ყველაზე ცოტა მოსამართლე და ყველაზე ცოტა საქმეა, დახურვის სამიზნეები ხდებიან სასამართლო რუკის რეფორმისას. თუმცა, მიუხედავად შერჩეული ინდიკატორების რაოდენობისა, რეფორმატორების წინაშე მაინც დგას კითხვა, თუ როგორ დააჯგუფონ ეს ინდიკატორები ისე, რომ შეჯერდნენ დროთა განმავლობაში დასახური ოფისების სიაზე.

მოცემულ მაგალითში ნათლად ჩანს, რომ შესაძლებელია, სულ მცირე, ორი კრიტერიუმის (ერთი უფრო მკაცრი, მეორე კი - ნაკლებად) გამოყენება.

წარმოვიდგინოთ, რომ რეგიონში XYZ არის ათი სასამართლო (სასამართლო A-დან სასამართლო J-ს ჩათვლით) და მათი რაოდენობა უნდა შემცირდეს. ოფისების რაოდენობის შესაძლო შემცირების გადასაწყვეტად, პოლიტიკის განმსაზღვრელები ითვალისწინებენ ზოგად კრიტერიუმებს, რომლებიც ეხება მომსახურებადი მოსახლეობის სიმცირეს, დავების ნაკლებობას და დაბალ პროდუქტიულობას. შესაბამისად, გასათვალისწინებელი ფაქტორებია:

1. მოსახლეობა, რომელსაც ეწევა მომსახურება
2. ახალი შემოსული საქმეების რაოდენობა (იზომება დავის დონესა და პირველ ფაქტორთან მიმართებით)
3. მოსამართლეთა პროდუქტიულობა.

ქვემოთ მოცემულია ცხრილი, სადაც წარმოდგენილია მინიმალური საჭირო მონაცემები გადასინჯვის მიზნებისთვის ანალიზის ჩასატარებლად.

	ფაქტორი 1 მოსახლეობა	ახალი შეტანილი საქმეები (შეტანილი მოცულობა) (შესადარებელი ერთეული)	ფაქტორი 2 დავა (ყოველ 100 000 მოსახლეზე შეტანილი საქმეები)	დასრულებული საქმეები (დასრულებული მოცულობა)	ფაქტორი 3 მოსამართლეთა პროდუქტიულობა	მოსამართლეთა რაოდენობა
სასამართლო A	100,000.	1,100.	1,100.	1,050.	105.	10.
სასამართლო B	120,000.	1,000.	833.	1,000.	83.	12.
სასამართლო C	80,000.	850.	1,063.	800.	114.	7.



	ფაქტორი 1 მოსახლეობა	ახალი შეტანილი საქმეები (შეტანილი მოცულობა) (შესადარებელი ერთეული)	ფაქტორი 2 დავა (ყოველ 100 000 მოსახლეზე შეტანილი საქმეები)	დასრულებული საქმეები (დასრულებული მოცულობა)	ფაქტორი 3 მოსამართლეთა პროდუქტიულობა	მოსამართლეთა რაოდენობა
სასამართლო D	200,000.	1,800.	900.	1,850.	103.	18.
სასამართლო E	180,000.	1,500.	833.	1,500.	88.	17.
სასამართლო F	200,000.	2,300.	1,150.	2,250.	113.	20.
სასამართლო G	190,000.	2,000.	1,053.	2,050.	103.	20.
სასამართლო H	50,000.	300.	600.	250.	50.	5.
სასამართლო I	30,000.	300.	1,000.	280.	70.	4.
სასამართლო J	150,000.	1,500.	1,000.	1,500.	107.	14.

რეფორმის განმახორციელებლები იღებენ გადაწყვეტილებას, რომ შესაძლო შესამცირებელ სიაში აღმოჩნდებიან ის ოფისები, რომლებიც მოექცევიან ყველაზე დაბალი მონაცემების მქონე მეოთხედში, ანუ ყველაზე უარესი ოფისების 25% თითოეული გამოყენებული ინდიკატორის შესაბამისად, როგორც ეს გამუქებულად არის მოცემული ქვევით მოყვანილ ცხრილში.

	ფაქტორი 1 მოსახლეობა	ახალი შეტანილი საქმეები (შეტანილი მოცულობა) (შესადარებელი ერთეული)	ფაქტორი 2 დავა (ყოველ 100 000 მოსახლეზე შეტანილი საქმეები)	დასრულებული საქმეები (დასრულებული მოცულობა)	ფაქტორი 3 მოსამართლე ეთა პროდუქტი ულობა	მოსამართლე ეთა რაოდენობა
სასამართლო A	100,000.	1,100.	1,100.	1,050.	105.	10.
სასამართლო B	120,000.	1,000.	<b>833.</b>	1,000.	83.	12.
სასამართლო C	80,000.	850.	1,063.	800.	114.	7.
სასამართლო D	200,000.	1,800.	900.	1,850.	103.	18.
სასამართლო E	180,000.	1,500.	<b>833.</b>	1,500.	88.	17.
სასამართლო F	200,000.	2,300.	1,150.	2,250.	113.	20.
სასამართლო G	190,000.	2,000.	1,053.	2,050.	103.	20.
სასამართლო H	<b>50,000.</b>	300.	<b>600.</b>	250.	<b>50.</b>	5.
სასამართლო I	<b>30,000.</b>	300.	1,000.	280.	<b>70.</b>	4.
სასამართლო J	150,000.	1,500.	1,000.	1,500.	107.	14.

უფრო შემზღვეველი კრიტერიუმების გამოყენების შემთხვევაში, გაუქმდება ოთხი სასამართლო (B, E, H და I), რადგან ისინი ექვევან ყველაზე უარეს მეთოდში, სულ მცირე, ერთი ინდიკატორის გათვალისწინებით. ნაკლებად შემზღვეველი კრიტერიუმის გამოყენების შემთხვევაში, მხოლოდ ერთი ოფისი დაექვემდებარება შემცირებას (სასამართლო H), რადგან იგი არის ერთადერთი, რომელიც ყველა ინდიკატორის თანახმად ექვევს პირველ მეთოდში.

მაგრამ რა ხდება მაშინ, როცა პოლიტიკის განმსაზღვრელების 25%-ის დახურვას განიზრახავენ? ანუ აუცილებელია, რომ ჩამოთვლილი ათიდან შეირჩეს ორი ოფისი? ასეთ შემთხვევაში, არსებობს კიდევ ერთი კრიტერიუმი, რომელიც გააერთიანებს სამ ინდიკატორს ერთში, სავარაუდოდ, ნორმალიზებული შეფარდების გამოყენებით (სხვაგვარად რთული იქნება მოსახლეობისა და პროდუქტიულობის დაჯამება) და თითოეული ფაქტორისთვის წონის მინიჭებით, იმ ვარაუდზე დაყრდნობით, რომ მათ ყველას განსხვავებული გავლენა და მნიშვნელობა აქვთ. ამ მეთოდის გამოყენების შედეგად მიღებული საბოლოო მონაცემით, რეფორმატორი შესამცირებლად შეარჩევს ორ ყველაზე ცუდად მომუშავე სასამართლოს.

### 3. სასამართლო რუკის განხორციელება

#### 3.1. გარდამავალი ფაზა

განურჩევლად იმისა, თუ რას ემსახურება სასამართლო რუკის გადასინჯვა, ახალი სასამართლო ოფისების შექმნას, მათ დახურვას, თუ დროთა განმავლობაში სხვა სასამართლოებთან მიერთებას, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს გარდამავალ პროცესს, რეფორმამდელი სიტუაციიდან რეფორმის შემდგომ რამდენიმე თვემდე.

ამ გარდამავალ ფაზაში, მთავარი ამოცანაა:

- სამოსამართლო მომსახურების ეფექტიანად წამოწყება, მათი მუდმივობის უზრუნველყოფა.
- შემცირებული ოფისებიდან გაერთიანებულ სასამართლოებში პერსონალის გადაყვანის უზრუნველყოფა და, საჭიროების შემთხვევაში, დამატებითი ადამიანური რესურსის აყვანა ახალი ოფისებისთვის.
- ახალი ოფისების ლოჯისტიკის ორგანიზება (სივრცე, აღჭურვილობა, IT, მომარაგება და ა.შ.).

გარდამავალი აქტივობა უნდა დაიყოს მკაფიოდ გამოხატულ ფაზებად და მათი მართვა მოხდეს კარგად განსაზღვრული პროექტის გეგმის მიხედვით. ამ გადმოსახედიდან, გონივრული იქნება, სპეციალური სამუშაო ჯგუფების შექმნა, რომლებიც იმუშავენ ამ აქტივობაზე, თითოეულ სასამართლოსთან მიმართებაში.

გარდამავალი ფაზისთვის განსაზღვრული მიზნების მიღწევის პროცესში ამავედროულად აუცილებელია :

- სასამართლო აქტივობის შეწყვეტასთან დაკავშირებული რისკების მინიმუმამდე შემცირება.
- მომსახურების მომხმარებლებზე გავლენის შემცირება.
- ყველა საქმიანობის გონივრულ დროში შესრულება, საქმიანობის შესრულების დამაკმაყოფილებელი დონის შესაბამისად.

ახალი სასამართლო რუკის განხორციელებას თავისი ფასი აქვს. ხარჯებთან არის დაკავშირებული რეფორმადელი კვლევა; ამასთან, მეტ ხარჯს უკავშირდება: ოფისების დახურვა, პერსონალის გადაყვანა, დოკუმენტების გადატანა, ავეჯი და აღჭურვილობა, ახალი პერსონალის დაქირავება და ა.შ. რეფორმის განმახორციელებლებმა და პოლიტიკის განმსაზღვრელებმა არ უნდა შენიღბონ ეს ასპექტი, არამედ მხედველობაში უნდა მიიღონ საერთო შეფასებისას. მეტიც, თუკი რეფორმის მიზანია ეკონომია, მნიშვნელოვანია, რომ რეფორმის განმახორციელებლებმა მოამზადონ ბიზნეს გეგმა, რომელშიც შეაფასებენ, თუ როგორ მოხდება ხარჯის უკან დაბრუნება საშუალო ან გრძელვადიან პერიოდში.

### 3.2. პერსონალის გადაყვანა

რეფორმატორების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებისა და შრომის შესახებ კანონში არსებული საკანონმდებლო შეზღუდვების გათვალისწინებით, ახალი სასამართლო რუკის განხორციელებისას, შესაძლოა საჭირო გახდეს გარკვეული რაოდენობის პერსონალისა და მოსამართლეების გადაყვანა ერთი სასამართლოდან მეორეში. მაგალითად, საჯარო სექტორის შესახებ იტალიური კანონმდებლობის შესაბამისად, 7000 თანამშრომლიდან და 2300 მოსამართლიდან არცერთი არ დაკარგავს სამსახურს 2012-2013 წელს განხორციელებული სასამართლო რუკის რეფორმის გამო. მიუხედავად ამისა, თითოეულ მათგანს მოუწევს ოფისის ადგილმდებარეობის შეცვლა.

ამ კუთხით, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს ოფიციალურ განცხადებებს სასამართლო რუკის განხორციელებასთან დაკავშირებით, იმის გათვალისწინებით, რომ ეს გზავნილები მიაღწევს ადამიანთა იმ კონკრეტულ ჯგუფთან, რომელთაც უშუალოდ შეეხებათ ეს ცვლილება. საკომუნიკაციო გეგმის მომზადებისას გასათვალისწინებელია შემდეგი მიზნები:

- ცვლილებისადმი პოზიტიური რეაქციის ხელშეწყობა, იმის უზრუნველყოფა, რომ ყველა ჩართული პირი აცნობიერებდეს ახალ სასამართლო რუკას, ესმოდეს იგი და იღებდეს პოზიტიურად.
- პერსონალის ფსიქოლოგიური კლიმატისა და მოტივაციის სტაბილურობის ხელშეწყობა.
- მიწოდებული ინფორმაციის თანმიმდევრულობის შენარჩუნება და არაოფიციალური წყაროებიდან არასწორი ინფორმაციის გავრცელების რისკის შემცირება.
- გზავნილების დროულად და სწორად მიწოდება, თანდათანობით პასუხის გაცემა სხვადასხვა მხარეთა კითხვებზე რეფორმასთან დაკავშირებით.

საკომუნიკაციო გეგმის გარდა, უნდა შემუშავდეს გეგმა, რომლის თანახმადაც გადაყვანილი ხალხი სამუშაო აქტივობებს ქმედითად შეუდგება:

- ახალ სასამართლოში გადაყვანილი თითოეული პირისთვის ფუნქციისა და დავალების მინიჭება.
- ადმინისტრაციული ვალდებულებების მენეჯმენტი (საშვი, სამუშაო საათები, IT სისტემები და ა.შ.).
- ვადებსა და პირობებთან დაკავშირებული შესაძლო დავის საგნების შეფასება.
- ხელფასების გადახდის პროცესის უზრუნველყოფა.

### 3.3. სასამართლო რუკის რეფორმის გავლენის შეფასება

საჯარო ადმინისტრაციის სექტორში ჩარევისას ხშირად არ ფასდება მისი გავლენა. აუცილებელია, რომ რეფორმის მიზნების დადგენასთან ერთად, განისაზღვროს მათი მიღწევის ვადები და გზები. მაგალითად, სასამართლო რუკის გადასინჯვის დაწყებამდე, სასამართლო სისტემის ტიპური სტრატეგიული მიზანია ეფექტიანობის გაზრდა, კვალიფიკაციის მომატება, ან თუნდაც მთლიანად მართლმსაჯულების მუშაობის გაუმჯობესება.

მართლმსაჯულების საბჭოების ევროპული ქსელის (ENCJ) თანახმად, სასამართლოების კონსოლიდირება უნდა ემყარებოდეს უფრო მაღალი ხარისხის მართლმსაჯულების უზრუნველყოფას და არა მხოლოდ ხარჯების ეკონომიას.<sup>11</sup> სასამართლო ხელისუფლებამ ყურადღებით უნდა შეაფასოს, რამდენად დაიზოგება ხარჯები

<sup>11</sup>მართლმსაჯულების საბჭოების ევროპული ქსელი (ENCJ), ევროპის სასამართლო რეფორმის ანგარიში 2011-2012.

სასამართლოების შეერთებით, ასევე უნდა გაითვალისწინოს, რომ სასურველი ეკონომიის მიღწევას შესაძლოა წლები დასჭირდეს.<sup>12</sup>

წინამდებარე ქვეთავში ყურადღება გამახვილებულია რამდენიმე ძირითად პრინციპზე, რომელიც გამოსაყენებელია სასამართლო რუკის რეფორმით განსაზღვრული მიზნების მიღწევის გასაზომად.

პირველ რიგში, რეფორმატორებმა უნდა შექმნან სასამართლო რუკის გადასინჯვასთან დაკავშირებული დებულებების სამუშაო ვერსია, რომელიც აღწერს სასამართლო სისტემის რეფორმით მისაღწევ კონკრეტულ მიზნებს. მთავარი დებულება დეტალურად უნდა განმარტავდეს სასურველ მიღწევებს და მოიცავდეს ყველაფერს, რაც გასათვალისწინებელია, მათ შორის, რა დრო დასჭირდება ამ მიზნის მიღწევას. მიზანი გაზომვადი უნდა იყოს თავიდანვე. იდეალურ შემთხვევაში, უნდა არსებობდეს მონაცემები, რეფორმამდელი წლებიდან სამომავლო მონაცემებთან შესადარებლად, იმის დასადასტურებლად, რომ მიღწეული შედეგები ნამდვილად რეფორმის დამსახურებია.

პოლიტიკის განმსაზღვრელებმა შემდეგ უნდა განსაზღვრონ პროექტის ყველა კონკრეტული ცვლადი თითოეული მიზნისთვის მანამ, სანამ სასამართლო რუკის პროგრამა დაიწყება. ეს მნიშვნელოვან სამსახურს გაუწევს იმას, რომ კონკრეტული მიზნისკენ მიმავალი პროგრესი ეფექტიანად გაიზომება.

მიუხედავად ამ ყველაფრისა, მონაცემები საკმარისი არ არის. რეფორმატორებმა აუცილებლად უნდა შეიმუშავონ და შეარჩიონ შესრულების ძირითადი ინდიკატორების (KPIs) სია, რომელიც გამოიყენება პროგრესის გასაზომად. KPIs უნდა უზრუნველყოფდეს ისეთ მეთოდებს, რომელთა მეშვეობითაც გაიზომება დასახული მიზნების განხორციელების გზაზე მიღწეული პროგრესი. ყველაზე ეფექტიანად მიიჩნევა ის ინდიკატორები რომლებსაც შეუძლიათ ეფექტიანობის მატების დემონსტრირება, სამუშაოს შესრულების გაუმჯობესების ჩვენება, თუ სხვა შესაძლო გადამწყვეტი ხარისხობრივი ასპექტების დემონსტრირება.

CEPEJ-ის ანგარიშში „ევროპული სასამართლო სისტემები“ ჩამოთვლილია ასზე მეტი KPI, რომელთა გამოყენებაც შესაძლებელია განხორციელებული რეფორმის ეფექტიანობისა და მისი წარმატების გასაზომად, მაგალითად, ფინანსური ინდიკატორები, როგორცაა მართლმსაჯულების ხარჯი ერთ სულ მოსახლეზე; მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობის დონის ინდიკატორი, როგორცაა სასამართლოებისა და მოსამართლეების რაოდენობა ერთ სულ მოსახლეზე; სამუშაოს შესრულების ინდიკატორები, როგორცაა დროის განკარგვა; მეტიც, ხარისხობრივი კვლევები, როგორცაა მომხმარებლის კმაყოფილების ინდიკატორები, რომელსაც შეუძლიათ მოქალაქეების მიერ რეფორმის აღქმის გაზომვა.

როგორც კი KPIs განისაზღვრება და მიზნები დადგინდება, მათი გაზომვა უნდა მოხდეს რეგულარულად, იმის სანახავად, თუ რამდენად თანხვედრაშია რეფორმის ეფექტები წინასწარ განსაზღვრულ ამოცანებთან. ამ თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია, რომ შერჩეული KPIs გამოყენებული იყოს, როგორც პროგრესის მტკიცებულება და საბოლოო ჯამში, მოახდინოს რეფორმის შედეგიანობის, ან თუნდაც შედეგიანობის ხარისხის დემონსტრირება.

იდეალურ სისტემაში, შემფასებელთა ჯგუფმა თითოეული მიზნისაკენ პროგრესი KPI-ის სტატისტიკის გამოყენებით უნდა გააკონტროლოს; ყოველთვიურად უნდა შეამოწმოს, სულ მცირე, ბოლო 6 თვის მონაცემები, განიხილოს შედეგები, რეგულარულად შეხვდეს გადაწყვეტილებათა მიმღებებს სამომავლო ნაბიჯების დასაგეგმად. შეუსაბამობის შემთხვევაში, გადაწყვეტილების მიმღებმა პირებმა უნდა დაგეგმონ ცვლილებები, თუკი ეს შესაძლებელია, და განახორციელონ ეს ცვლილებები მიზნებისა და ქმედებების შესაბამისობაში მოსაყვანად.

<sup>12</sup>ამონარიდი: მართლმსაჯულება დეფიციტის დროს: ხარჯების შემცირება და რეფორმა, ავტ. ფრანს ვან დაიკი და ჰორაციუს დამბრევი.